

---

## 156

### **Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

---

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om, mede gelet op internationaalrechtelijke verplichtingen en artikel 21 van de Grondwet, met het oog op duurzame ontwikkeling, samenhangende, doelmatige en vereenvoudigde regels te stellen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### **HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN**

##### AFDELING 1.1 BEGRIPSBEPALINGEN

###### **Artikel 1.1 (begripsbepalingen)**

De bijlage bij deze wet bevat begrippen en definities voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen.

##### AFDELING 1.2 TOEPASSINGSGBIED EN DOELEN

###### **Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)**

1. Deze wet gaat over:
  - a. de fysieke leefomgeving, en
  - b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.
2. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:
  - a. bouwwerken,
  - b. infrastructuur,
  - c. watersystemen,
  - d. water,
  - e. bodem,
  - f. lucht,
  - g. landschappen,
  - h. natuur,

- i. cultureel erfgoed,
- j. werelderfgoed.

3. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

- a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
- b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
- d. het nalaten van activiteiten.

4. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

### **Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)**

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

### **Artikel 1.4 (verhouding tot andere wetgeving)**

Deze wet is niet van toepassing op onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld, tenzij uit de bepalingen van deze wet anders blijkt.

### **Artikel 1.5 (toepassing in de exclusieve economische zone en internationaal)**

1. Deze wet is van toepassing in de exclusieve economische zone, met uitzondering van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a tot en met c.

2. Een op grond van deze wet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling gestelde regel is van toepassing in de exclusieve economische zone als dat bij die regel is bepaald.

3. Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, is ook van toepassing op in Nederland geregistreerde vaartuigen en luchtvaartuigen die zich buiten Nederland en de exclusieve economische zone bevinden.

## **AFDELING 1.3 ZORG VOOR DE FYSIEKE LEEFOMGEVING**

### **Artikel 1.6 (zorgplicht voor een ieder)**

Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.

### **Artikel 1.7 (activiteit met nadelige gevolgen)**

Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken,
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.

## **Artikel 1.8 (verhouding tot specifieke regels)**

Aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 1.6 en 1.7, wordt in ieder geval voldaan, voor zover bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld met het oog op de doelen van de wet, en die regels worden nageleefd.

## **HOOFDSTUK 2 TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN BESTUURSORGANEN**

### **AFDELING 2.1 ALGEMENE BEPALINGEN**

#### **Artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden)**

1. Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.

2. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

3. Bij de op grond van deze wet gestelde regels kan de toepassing van het eerste en tweede lid worden uitgewerkt of begrensd. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu,
- d. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening,
- e. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden,
- f. het behoud van cultureel erfgoed,
- g. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed,
- h. de natuurbescherming,
- i. het tegengaan van klimaatverandering,
- j. de kwaliteit van bouwwerken,
- k. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- l. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten,
- m. het beheer van infrastructuur,
- n. het beheer van watersystemen,
- o. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen,
- p. het beheer van natuurlijke hulpbronnen,
- q. het beheer van natuurgebieden,
- r. het gebruik van bouwwerken,
- s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

4. Bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in ieder geval rekening gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid.

#### **Artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)**

1. Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zondig met deze andere bestuursorganen af.

2. Bestuursorganen kunnen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. Daarbij wordt niet voorzien in een overdracht van taken of bevoegdheden.

3. Een bestuursorgaan treedt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden slechts in de taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan voor zover dat nodig is voor de uitvoering van zijn eigen taken en bevoegdheden.

### **Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)**

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.

2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:

a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of

b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:

a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of

b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

4. Bestuursorganen van het Rijk oefenen ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied.

## **AFDELING 2.2 OMGEVINGSPLAN, WATERSCHAPSVERORDENING EN OMGEVINGSVERORDENING**

### **Artikel 2.4 (omgevingsplan)**

De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

### **Artikel 2.5 (waterschapsverordening)**

Het algemeen bestuur van het waterschap stelt één waterschapsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

### **Artikel 2.6 (omgevingsverordening)**

Provinciale staten stellen één omgevingsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

### **Artikel 2.7 (uitsluiten van verplichte opname)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangegeven waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen.



## **Artikel 2.8 (delegatie)**

De gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten kunnen de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap respectievelijk gedeputeerde staten.

### AFDELING 2.3 OMGEVINGSWAARDEN

#### *§ 2.3.1 Algemene bepalingen*

## **Artikel 2.9 (omgevingswaarden)**

1. Op grond van deze afdeling worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet.

2. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan:

- a. de gewenste staat of kwaliteit,
- b. de toelaatbare belasting door activiteiten,
- c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

3. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

## **Artikel 2.10 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en onderbouwing)**

1. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald:

- a. of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt,
- b. het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan,
- c. de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is.

2. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken.

#### *§ 2.3.2 Omgevingswaarden gemeente*

## **Artikel 2.11 (omgevingswaarden gemeente)**

1. Bij omgevingsplan kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld.

2. Bij omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening of de maatregel anders is bepaald.

#### *§ 2.3.3 Omgevingswaarden provincie*

## **Artikel 2.12 (omgevingswaarden provincie)**

1. Bij omgevingsverordening kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, omgevingswaarden worden vastgesteld.

2. Bij omgevingsverordening kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de maatregel anders is bepaald.

## **Artikel 2.13 (verplichte omgevingswaarden provincie voor watersystemen)**

1. Bij omgevingsverordening worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het voorkomen of beperken van wateroverlast in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor:
  - a. de veiligheid van bij de verordening aangewezen andere dan primaire waterkeringen, voor zover die niet bij het Rijk in beheer zijn,
  - b. de gemiddelde overstromingskans per jaar van bij de verordening aangewezen gebieden met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht.
2. Bij of krachtens de verordening worden voor de toepassing van het eerste lid, onder a, voor daarbij aan te geven locaties nadere regels gesteld over de vaststelling van het waterkerend vermogen van de daar bedoelde waterkeringen.

### *§ 2.3.4 Omgevingswaarden Rijk*

## **Artikel 2.14 (omgevingswaarden Rijk)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, omgevingswaarden worden vastgesteld.

## **Artikel 2.15 (verplichte omgevingswaarden Rijk)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu en het beheer van natuurlijke hulpbronnen in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor:
  - a. de kwaliteit van de buitenlucht, waaronder de depositie en concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht, ook in verband met de blootstelling van de mens aan die stoffen, ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht,
  - b. de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen,
  - c. de kwaliteit van zwemwater, ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn,
  - d. de veiligheid van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen primaire waterkeringen, voor elk bij de maatregel aangewezen dijktraject,
  - e. de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen, voor zover die in beheer zijn bij het Rijk.
2. Bij ministeriële regeling worden voor de toepassing van het eerste lid, onder d en e, voor daarbij aan te geven locaties nadere regels gesteld over de vaststelling van het waterkerend vermogen.
3. De nadere regels, bedoeld in het tweede lid, worden voor primaire waterkeringen steeds na ten hoogste twaalf jaar herzien.

## AFDELING 2.4 TOEDELING VAN TAKEN EN AANWIJZING VAN LOCATIES

### *§ 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk*

## **Artikel 2.16 (gemeentelijke taken voor de fysieke leefomgeving)**

1. Bij het gemeentebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:
  - a. op het gebied van het beheer van watersystemen en waterketenbeheer:

1°. de doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater, voor zover de houder het afvloeiend hemelwater redelijkerwijs niet op of in de bodem of een oppervlaktewaterlichaam kan brengen, en het transport en de verwerking daarvan,

2°. het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijke gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de op grond van deze wet aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet op grond van artikel 2.17, 2.18 of 2.19 tot de taak van een waterschap, een provincie of het Rijk behoort,

3°. de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater,

4°. het beheer van watersystemen, voor zover toegedeeld bij omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.18, tweede lid, of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid,

5°. de zuivering van stedelijk afvalwater, in gevallen waarin toepassing is gegeven aan artikel 2.17, derde lid,

b. het behoeden van de staat en werking van openbare wegen, voor zover niet in beheer bij een waterschap, een provincie of het Rijk, voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen.

2. Op grond van het eerste lid, onder a, onder 3°, wordt stedelijk afvalwater ingezameld en getransporteerd naar een zuiveringstechnisch werk als dat vrijkomt:

a. op de percelen, gelegen binnen een bebouwde kom van waaruit stedelijk afvalwater met een vervuilingswaarde van ten minste tweeduizend inwonerequivalenten als bedoeld in de richtlijn stedelijk afvalwater wordt geloosd, door middel van een openbaar vuilwaterriool,

b. op andere percelen, voor zover dit doelmatig kan worden uitgevoerd door middel van een openbaar vuilwaterriool.

3. In plaats van een openbaar vuilwaterriool en een zuiveringstechnisch werk kunnen andere passende systemen in beheer bij een gemeente, een waterschap of een rechtspersoon die door een gemeente of waterschap met het beheer is belast, worden toegepast, als daarmee hetzelfde niveau van het beschermen van het milieu wordt bereikt.

### **Artikel 2.17 (waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving)**

1. Bij het waterschapsbestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:

a. op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer:

1°. het beheer van watersystemen, voor zover aan het waterschap toegedeeld bij provinciale verordening als bedoeld in artikel 2.18, tweede lid, of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid,

2°. de zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk,

b. het behoeden van de staat en werking van openbare wegen voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen, voor zover het beheer van die wegen bij provinciale verordening is toegedeeld aan het waterschap.

2. Het waterschapsbestuur kan een andere rechtspersoon belasten met de exploitatie van een zuiveringstechnisch werk.

3. Het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur kunnen, in afwijking van het eerste lid, bij gezamenlijk besluit bepalen dat de zuiveringstaak, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 2°, tot de taak van de gemeente behoort, als dat doelmatiger is voor de zuivering van het stedelijk afvalwater.

## **Artikel 2.18 (provinciale taken voor de fysieke leefomgeving)**

1. Bij het provinciebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:

- a. met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid: de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen,
- b. het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden,
- c. het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water,
- d. op het gebied van het beheer van watersystemen en het zwemwaterbeheer:

1°. het beheer van watersystemen, voor zover dat aan de provincie is toegedeeld bij omgevingsverordening als bedoeld in het tweede lid of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid,

2°. het houden van toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toegedeeld aan de waterschappen, met uitzondering van het beheer van primaire waterkeringen,

3°. het nemen van beheersmaatregelen als bedoeld in artikel 2, zevende lid, van de zwemwaterrichtlijn,

e. het behoeden van de staat en werking van de volgende infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur:

1°. burgerluchthavens van regionale betekenis,

2°. lokale spoorweginfrastructuur,

3°. wegen in beheer bij de provincie.

2. Bij provinciale verordening wordt, met inachtneming van artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet, het beheer van regionale wateren toegedeeld aan waterschappen of bij omgevingsverordening aan andere openbare lichamen.

3. Bij of krachtens omgevingsverordening kunnen gronden binnen regionale wateren worden aangewezen als drogere oevergebieden.

## **Artikel 2.19 (rijkstaken voor de fysieke leefomgeving)**

1. Bij Onze Minister of Onze Minister die het aangaat berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan het Rijk toege-deelde taken voor de fysieke leefomgeving, de in het tweede en derde lid genoemde taken.

2. De volgende taken voor watersystemen berusten bij Onze Minister:

a. het beheer van rijkswateren die op grond van artikel 2.20, tweede lid, onder a, zijn aangewezen,

b. het voorkomen of tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn, voor zover dat volgens Onze Minister nodig is om te voldoen aan een omgevingswaarde voor de veiligheid van primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder d,

c. het houden van toezicht op het beheer van primaire waterkeringen door een waterschap of een ander openbaar lichaam,

d. het tot stand brengen en beschikbaar stellen van technische leidraden voor het ontwerp en het beheer van primaire waterkeringen.

3. De volgende taken voor infrastructuur en andere voorzieningen berusten bij Onze daarbij genoemde Minister:

a. bij Onze Minister: het behoeden van de staat en werking van de volgende infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur:

1°. de luchthaven Schiphol en overige burgerluchthavens van nationale betekenis,

2°. hoofdspoorweginfrastructuur en bijzondere spoorweginfrastructuur,

3°. wegen in beheer bij het Rijk,

4°. communicatie-, navigatie- en radarapparatuur buiten luchthavens als bedoeld onder 1°,

b. bij Onze Minister van Defensie: het behoeden van de staat en werking van de volgende infrastructuur of andere voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur of andere voorzieningen:

1°. militaire luchthavens,

2°. laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen,

3°. militaire terreinen,

4°. munitieopslagplaatsen,

5°. radarstations en zend- en ontvangstinstallaties buiten militaire luchthavens.

#### *§ 2.4.2 Aanwijzing van locaties*

### **Artikel 2.20 (aanwijzing van locaties)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voor de toepassing van deze wet, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, locaties worden aangewezen.

2. Op grond van het eerste lid worden in ieder geval aangewezen:

a. rijkswateren,

b. beperkingengebieden met betrekking tot:

1°. wegen in beheer bij het Rijk,

2°. waterstaatswerken in beheer bij het Rijk,

3°. hoofdspoorweginfrastructuur en bijzondere spoorweginfrastructuur,

4°. installaties in een waterstaatswerk.

3. Bij ministeriële regeling kunnen rijkswateren worden aangewezen waarvan het beheer, in afwijking van het tweede lid, onder a, geheel of gedeeltelijk berust bij daarbij aangegeven niet tot het Rijk behorende openbare lichamen.

### **Artikel 2.21 (nadere grondslag aanwijzing en begrenzing van locaties)**

1. Bij regeling van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat:

a. kunnen locaties worden aangewezen ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen,

b. kan de geometrische begrenzing van locaties als bedoeld in artikel 2.20, eerste lid, worden vastgelegd.

2. Op grond van het eerste lid, onder a, worden in ieder geval de volgende locaties aangewezen:

a. de Nederlandse delen van stroomgebiedsdistricten, met inbegrip van de toedeling van grondwaterlichamen aan die stroomgebiedsdistricten, bedoeld in de kaderrichtlijn water,

b. de gebieden binnen de rijkswateren waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen, bedoeld in de kaderrichtlijn water,

c. de zones en agglomeraties, bedoeld in de richtlijn omgevingslawaaierichtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht.

3. Op grond van het eerste lid, onder b, wordt in ieder geval de geometrische begrenzing vastgelegd van:

a. oppervlaktewaterlichamen of onderdelen daarvan die behoren tot de rijkswateren en de daarvan deel uitmakende drogere oevergebieden,

b. beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk.

4. Een beperkingengebied met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk valt samen met het waterstaatswerk, tenzij dat gebied bij de regeling is beperkt tot een deel van het waterstaatswerk of is uitgebreid met een gebied rondom dat waterstaatswerk.

**Artikel 2.22 (grondslag algemene instructieregels provincie)**

1. Bij omgevingsverordening kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen de regels bij besluit van gedeputeerde staten worden gesteld als deze inhouden:

- a. de geometrische begrenzing van locaties of concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarop de regel ziet, of
- b. uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften.

**Artikel 2.23 (inhoud instructieregels provincie)**

1. Regels op grond van artikel 2.22 kunnen alleen worden gesteld over:

a. de inhoud, toelichting of motivering van:

1°. een programma van gedeputeerde staten als bedoeld in de artikelen 3.4 en 3.8 of een programma als bedoeld in artikel 3.6, 3.7 of paragraaf 3.2.4 dat niet door een bestuursorgaan van het Rijk wordt vastgesteld,

2°. een omgevingsplan of waterschapsverordening,

3°. een projectbesluit van gedeputeerde staten als bedoeld in artikel 5.44 of een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap als bedoeld in artikel 5.44 of 5.46, tweede lid,

4°. een legger, met inbegrip van een technisch beheerregister, of peilbesluit als bedoeld in artikel 2.39 of 2.41, die of dat niet door een bestuursorgaan van het Rijk wordt vastgesteld,

b. de uitoefening van een taak als bedoeld in artikel 2.16, 2.17 of 2.18.

2. De regels kunnen dienen ter uitvoering van een programma van gedeputeerde staten als bedoeld in paragraaf 3.2.4.

3. Regels over een omgevingsplan of waterschapsverordening kunnen alleen worden gesteld over:

a. de uitvoering van taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1, waaronder regels over op te nemen of opgenomen omgevingswaarden en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.3,

b. in een omgevingsplan opgenomen andere dan onder a bedoelde omgevingswaarden,

c. het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid,

d. het stellen van maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6.

4. Bij de regels wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels.

5. Bij de regels wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken als de toepassing van de regels niet toereikend is voor, of in de weg staat aan, het bereiken van de doelen van de wet.

**Artikel 2.24 (grondslag algemene instructieregels Rijk)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde

omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen de regels bij ministeriële regeling worden gesteld als deze inhouden:

a. de aanwijzing of begrenzing van een locatie of anderszins de geometrische begrenzing of concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarop de regel ziet, of

b. uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften.

### **Artikel 2.25 (inhoud instructieregels Rijk)**

1. Regels op grond van artikel 2.24 kunnen alleen worden gesteld over:

a. de inhoud, toelichting of motivering van:

1°. een programma als bedoeld in paragraaf 3.2.2 of 3.2.4,

2°. een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening,

3°. een maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5,

4°. een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44 of 5.46,

5°. een legger, met inbegrip van een technisch beheerregister, of peilbesluit als bedoeld in artikel 2.39 of 2.41,

6°. een calamiteitenplan als bedoeld in artikel 19.14,

b. de uitoefening van een taak als bedoeld in paragraaf 2.4.1 of de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.38.

2. De regels kunnen dienen ter uitvoering van een programma van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat als bedoeld in paragraaf 3.2.4.

3. Regels over een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening kunnen alleen worden gesteld over:

a. de uitvoering van taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1, waaronder regels over op te nemen of opgenomen omgevingswaarden en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4,

b. in een omgevingsplan of omgevingsverordening opgenomen andere dan onder a bedoelde omgevingswaarden,

c. het stellen van regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.22 of 5.19, tweede lid,

d. het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid,

e. het stellen van maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6.

4. Bij de regels wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels.

5. Bij de regels wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken als de toepassing van de regels niet toereikend is voor, of in de weg staat aan, het bereiken van de doelen van de wet.

6. Onverminderd het derde lid, onder c, kunnen de regels over een omgevingsverordening inhouden dat bij die verordening:

a. afwijkende regels kunnen worden gesteld,

b. nadere regels worden of kunnen worden gesteld.

### **Artikel 2.26 (verplichte instructieregels Rijk programma's)**

1. Regels op grond van artikel 2.24 worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu, de natuurbescherming en het beheer van watersystemen en natuurgebieden in ieder geval gesteld over programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 die voortvloeien uit internationaalrechtelijke verplichtingen.

2. De regels strekken mede ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving.



3. De regels strekken in ieder geval tot uitvoering van de:
- a. grondwaterrichtlijn,
  - b. habitatrichtlijn,
  - c. kaderrichtlijn mariene strategie,
  - d. kaderrichtlijn water,
  - e. richtlijn luchtkwaliteit,
  - f. richtlijn omgevingslawaaï,
  - g. richtlijn overstromingsrisico's,
  - h. vogelrichtlijn,
  - i. zwemwaterrichtlijn.

### **Artikel 2.27 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsverordening)**

Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over omgevingsverordeningen met het oog op:

- a. het behoud van cultureel erfgoed,
- b. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed, in ieder geval ter uitvoering van het werelderfgoedverdrag,
- c. het beschermen van de gezondheid en het milieu, met betrekking tot het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden,
- d. het beschermen van de gezondheid en het milieu, het beheer van natuurlijke hulpbronnen en het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening, met betrekking tot het beschermen van de kwaliteit van regionale wateren waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen, in ieder geval ter uitvoering van de kaderrichtlijn water,
- e. het behoeden van de staat en werking van:
  - 1°. lokale spoorweginfrastructuur, voor zover daarvoor geen toepassing is gegeven aan artikel 4, derde lid, van de Wet lokaal spoor,
  - 2°. wegen in beheer bij een provincie, voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die spoorweginfrastructuur of die wegen.

### **Artikel 2.28 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit)**

Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op:

- a. het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten, in ieder geval ter uitvoering van het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta,
- b. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed, in ieder geval ter uitvoering van het werelderfgoedverdrag,
- c. het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu, met betrekking tot de externe veiligheidsrisico's van opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen, in ieder geval ter uitvoering van de Seveso-richtlijn,
- d. het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen,
- e. het behoeden van de staat en werking van de infrastructuur of voorzieningen, bedoeld in artikel 2.19, derde lid, onder a, onder 4°, en onder b, onder 2° tot en met 5°, voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur of voorzieningen,
- f. het bij nieuwe ontwikkelingen bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.



## **Artikel 2.29 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit voor luchthavens)**

1. Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid rond luchthavens, het behoeden van de staat en werking van luchthavens en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in de directe omgeving daarvan. De regels worden in ieder geval gesteld ter uitvoering van het verdrag van Chicago.

2. De regels gaan in ieder geval over:

a. het in het omgevingsplan of projectbesluit opnemen van het luchthavengebied behorend bij:

1°. de luchthaven Schiphol,

2°. de burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit geldt,

3°. de militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit geldt,

b. de functie en regels over het gebruik van de grond binnen het luchthavengebied, bedoeld onder a, voor zover die regels nodig zijn met het oog op het gebruik van het gebied als luchthaven,

c. het in het omgevingsplan of projectbesluit opnemen van het beperkingengebied behorend bij de luchthavens, bedoeld onder a, en het beperkingengebied, bedoeld in artikel 8a.54 in samenhang met artikel 8a.55 van de Wet luchtvaart, behorend bij buitenlandse luchthavens,

d. de beperkingen voor de functie, het gebruik en de staat van gronden, bouwwerken en andere objecten binnen het beperkingengebied, bedoeld onder c, voor zover die beperkingen nodig zijn met het oog op de vliegveiligheid of in verband met het externe veiligheidsrisico en de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer.

3. In afwijking van artikel 2.25, eerste en derde lid, kunnen de regels over burgerluchthavens van regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit geldt ook een opdracht bevatten tot het in het luchthavenbesluit overnemen van die regels of het in het luchthavenbesluit stellen van nadere regels.

## **Artikel 2.30 (verplichte instructieregels Rijk zwemlocaties)**

Regels op grond van artikel 2.24 worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid in ieder geval gesteld over:

a. de aanwijzing van zwemlocaties ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn, uit de door gedeputeerde staten opgestelde lijst met plaatsen waar naar hun oordeel door een groot aantal personen wordt gezwommen,

b. de uitoefening van de taken voor zwemwater en zwemlocaties, bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, onder d, onder 3°, en de bevoegdheid, bedoeld in artikel 2.38,

c. de vaststelling door gedeputeerde staten van het badseizoen, bedoeld in artikel 3 van de zwemwaterrichtlijn.

## **Artikel 2.31 (verplichte instructieregels Rijk stedelijk afvalwater)**

1. Regels op grond van artikel 2.24 worden met het oog op het beschermen van de gezondheid en het beheer van watersystemen in ieder geval gesteld over het ontwerp, de bouw en het onderhoud van openbare vuilwaterriolen.

2. De regels worden in ieder geval gesteld ter uitvoering van de richtlijn stedelijk afvalwater.

### **Artikel 2.32 (onthefing instructieregels)**

1. Bij een regel op grond van artikel 2.22, eerste lid, kan worden bepaald dat gedeputeerde staten, op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente of waterschap, ontheffing kunnen verlenen van die regel.

2. Bij een regel op grond van artikel 2.24, eerste lid, kan worden bepaald dat Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente, waterschap of provincie, ontheffing kan verlenen van die regel.

3. Als bij een regel op grond van artikel 2.25, zesde lid, is bepaald dat bij omgevingsverordening van een regel kan worden afgeweken of nadere regels worden of kunnen worden gesteld, kan daarbij ook worden bepaald dat gedeputeerde staten op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente of waterschap ontheffing kunnen verlenen van die regel of nadere regels.

4. Een ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd.

5. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. In de ontheffing kan worden bepaald dat deze geldt voor een daarbij gestelde termijn.

#### *§ 2.5.2 Doorwerking van beleid door instructies*

### **Artikel 2.33 (grondslag instructie provincie)**

1. Gedeputeerde staten kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, de gemeenteraad of het waterschapsbestuur waarvan het beheergebied geheel of grotendeels in de betrokken provincie is gelegen een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid.

2. Een instructie kan alleen worden gegeven aan:

a. de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,

b. het waterschapsbestuur, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer,

c. het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44 of 5.46, tweede lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3. Op het geven van een instructie is artikel 2.23, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.

4. Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing kan worden gegeven aan:

a. artikel 124, 124a of 273a van de Gemeentewet, of

b. artikel 156, eerste lid, van de Waterschapswet.

### **Artikel 2.34 (grondslag instructie Rijk)**

1. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, kan, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid.

2. Een instructie kan alleen worden gegeven aan:

a. het provinciebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer, als dat nodig is voor een samenhangend

en doelmatig waterbeheer,

b. provinciale staten over het stellen van regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.22, 4.2, tweede lid, of 5.19, tweede lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,

c. gedeputeerde staten over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,

d. de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,

e. het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44 of 5.46, tweede lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3. In aanvulling op het tweede lid kan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in overeenstemming met Onze Minister een instructie geven aan de gemeenteraad tot het in het omgevingsplan aan een locatie toedelen van de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht en daarbij bepalen dat wordt voorzien in het beschermen daarvan, als dat nodig is voor het behoud van cultureel erfgoed.

4. Op het geven van een instructie is artikel 2.25, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.

5. Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing kan worden gegeven aan:

a. artikel 124a, 124b of 268 van de Gemeentewet,

b. artikel 121 of 261 van de Provinciewet, of

c. de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

#### **Artikel 2.35 (toepassing instructie)**

1. Een instructie kan niet worden gegeven als deze is bedoeld voor herhaalde uitvoering door meerdere bestuursorganen.

2. Een instructie met het oog op een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, of derde lid, onder a, kan alleen worden gegeven als het belang is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk openbaar gemaakt document.

#### *§ 2.5.3 Indeplaatstreding en vernietiging waterschapsbeslissingen*

#### **Artikel 2.36 (bevoegdheid tot indeplaatstreding)**

1. Als het waterschapsbestuur niet binnen de daarvoor gestelde termijn uitvoering geeft aan een instructie op grond van artikel 2.33, kunnen gedeputeerde staten namens dat bestuur en ten laste van dat waterschap voorzien in het gevorderde.

2. Als het waterschapsbestuur niet binnen de daarvoor gestelde termijn uitvoering geeft aan een instructie op grond van artikel 2.34, kan Onze Minister namens dat bestuur en ten laste van dat waterschap voorzien in het gevorderde. De artikelen 121, tweede en vierde lid, en 121a tot en met 121e van de Provinciewet zijn van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 2.37 (vernietiging waterschapsbeslissingen door het Rijk)**

1. Een besluit of een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur, genomen in strijd met een regel op grond van artikel 2.24 of een instructie op grond van artikel 2.34, kan bij koninklijk besluit worden vernietigd.

2. Op de vernietiging van een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg zijn de artikelen 266 tot en met 274a van de Provinciewet en de afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

## AFDELING 2.6 BIJZONDERE BEHEERTAKEN EN -BEVOEGDHEDEN

### **Artikel 2.38 (zwemverbod en negatief zwemadvies)**

Gedeputeerde staten zijn bevoegd voor zwemwateren of zwemlocaties een negatief zwemadvies te geven of een zwemverbod in te stellen met het oog op het waarborgen van de veiligheid of het beschermen van de gezondheid.

### **Artikel 2.39 (legger)**

1. De beheerder van waterstaatswerken stelt een legger vast, waarin is omschreven waaraan die waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op waterstaatswerken die op grond van artikel 2.18, tweede lid, of 2.20, derde lid, in beheer zijn bij een ander openbaar lichaam dan een waterschap of het Rijk.

3. Als bijlage bij de legger wordt voor primaire waterkeringen of waterkeringen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld als bedoeld in artikel 2.13, eerste lid, onder a, of 2.15, eerste lid, onder e, een technisch beheerregister opgenomen, waarin de voor het behoud van het waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand nader zijn omschreven.

4. Bij of krachtens omgevingsverordening of, voor waterstaatswerken in beheer bij het Rijk, algemene maatregel van bestuur, kan vrijstelling worden verleend van de in het eerste lid bedoelde verplichtingen voor waterstaatswerken die zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van die elementen, of die geringe afmetingen hebben.

### **Artikel 2.40 (toegangsverbod waterstaatswerken en wegen)**

1. Onze Minister kan de toegang tot een waterstaatswerk of een weg in beheer bij het Rijk beperken of verbieden door dat ter plaatse, of op een andere geschikte wijze, bekend te maken.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik door het openbaar verkeer, tenzij het verbod of de beperking van de toegang betrekking heeft op een beperkingengebied met betrekking tot een installatie in de exclusieve economische zone die is ingesteld in overeenstemming met artikel 60 van het VN-Zeerechtverdrag, of een installatie in de territoriale zee.

### **Artikel 2.41 (peilbesluit)**

1. Het waterschapsbestuur of het bevoegde bestuursorgaan van een ander openbaar lichaam waarbij op grond van artikel 2.18, tweede lid, watersystemen in beheer zijn, stelt een of meer peilbesluiten vast voor de bij omgevingsverordening aangewezen oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen of onderdelen daarvan die deel uitmaken van die watersystemen.

2. Onze Minister stelt een of meer peilbesluiten vast voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen of onderdelen daarvan, die behoren tot de rijkswateren.

3. Een peilbesluit voorziet in de vaststelling van waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren, die gedurende daarbij aangegeven perioden of omstandigheden zoveel mogelijk in stand worden gehouden.

#### **Artikel 2.42 (rangorde bij waterschaarste)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vastgesteld, die bij waterschaarste of dreigende waterschaarste bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater.

2. Bij of krachtens de maatregel en, als dat bij de maatregel is bepaald, bij omgevingsverordening kunnen nadere regels over de rangorde worden gesteld. Bij die regels kan de rangorde van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het beschikbare grondwater.

### **HOOFDSTUK 3 OMGEVINGSVISIES EN PROGRAMMA'S**

#### **AFDELING 3.1 OMGEVINGSVISIES**

##### **Artikel 3.1 (vaststellen omgevingsvisie)**

1. De gemeenteraad stelt een gemeentelijke omgevingsvisie vast.
2. Provinciale staten stellen een provinciale omgevingsvisie vast.
3. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, een nationale omgevingsvisie vast.

##### **Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)**

Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:

- a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

##### **Artikel 3.3 (doorwerking beginselen)**

In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuan-tastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

#### **AFDELING 3.2 PROGRAMMA'S**

##### *§ 3.2.1 Algemene bepalingen*

##### **Artikel 3.4 (vaststellen programma)**

Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze Minister of Onze Minister die het aangaat kunnen programma's vaststellen.

### **Artikel 3.5 (inhoud programma)**

Een programma bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,
- b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

#### *§ 3.2.2 Verplichte programma's*

### **Artikel 3.6 (verplichte programma's gemeente)**

1. Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, gelegen in een door Onze Minister aangewezen agglomeratie als bedoeld in artikel 3, onder k, van de richtlijn omgevingslawaai, stelt het actieplan, bedoeld in artikel 8 van die richtlijn, vast voor de volgende geluidbronnen:

- a. alle wegen,
- b. alle spoorwegen,
- c. belangrijke luchthavens als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn,
- d. een activiteit of een samenstel van activiteiten, waarvoor een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of 2.24, eerste lid, of paragraaf 4.1.1 voor de geluidbelasting is gesteld.

2. Het actieplan wordt vastgesteld aan de hand van de voor die geluidbronnen op grond van artikel 20.17 vastgestelde geluidbelastingkaarten.

### **Artikel 3.7 (verplichte programma's waterschap)**

Het dagelijks bestuur van het waterschap stelt voor de watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn een waterbeheerprogramma vast, waarbij het rekening houdt met het regionale waterprogramma voor die watersystemen, voor zover het de onderdelen betreft die uitvoering geven aan de richtlijnen, bedoeld in artikel 3.8, tweede lid.

### **Artikel 3.8 (verplichte programma's provincie)**

1. Gedeputeerde staten stellen ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaai, overeenkomstig artikel 3.6, een actieplan vast voor de volgende geluidbronnen:

- a. belangrijke wegen als bedoeld in artikel 3, onder n, van die richtlijn en die in beheer zijn bij de provincie,
- b. belangrijke spoorwegen als bedoeld in artikel 3, onder o, van die richtlijn en anders dan die, bedoeld in de artikelen 3.6, eerste lid, onder b, en 3.9, eerste lid, onder b,
- c. belangrijke luchthavens van regionale betekenis als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn.

2. Gedeputeerde staten stellen ter uitvoering van de grondwaterrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's, de zwemwaterrichtlijn en andere Europese richtlijnen over water regionale waterprogramma's vast, waarin het provinciale waterbeleid is opgenomen.

3. Gedeputeerde staten van de provincie waarin een Natura 2000-gebied ligt of, als dat gebied in meer dan een provincie ligt, gedeputeerde staten van de provincie waarin dat gebied grotendeels ligt, stellen voor dat gebied een beheerplan vast.

### **Artikel 3.9 (verplichte programma's Rijk)**

1. Onze Minister stelt ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaaai, overeenkomstig artikel 3.6, een actieplan vast voor de volgende geluidbronnen:

- a. wegen in beheer bij het Rijk,
- b. hoofdspoorwegen,
- c. de luchthaven Schiphol en andere belangrijke luchthavens van nationale betekenis als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn.

2. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, de volgende programma's vast:

- a. de stroomgebiedsbeheerplannen, bedoeld in artikel 13 van de kaderrichtlijn water, voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben of ook betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied,
- b. de overstromingsrisicobeheerplannen, bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's, voor de stroomgebiedsdistricten, genoemd onder a,
- c. het actieplan, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie,
- d. een nationaal waterprogramma waarin het nationale waterbeleid is opgenomen.

3. Het beheerplan voor een Natura 2000-gebied dat geheel of gedeeltelijk wordt beheerd door een van Onze andere Ministers dan Onze Minister van Economische Zaken wordt in afwijking van artikel 3.8, derde lid, voor dat gebied of dat gedeelte vastgesteld door:

- a. Onze Minister, als dat gebied of dat gedeelte onderdeel is van de rijkswateren,
- b. Onze Minister van Defensie, als dat gebied of dat gedeelte een militair terrein is,
- c. Onze Minister van Economische Zaken, in andere dan de onder a en b bedoelde gevallen.

### **Artikel 3.10 (verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde)**

1. Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is een programma vast, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.

2. In afwijking van het eerste lid:

- a. stelt het dagelijks bestuur van het waterschap of Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, het programma vast als de omgevingswaarde betrekking heeft op een watersysteem dat bij het waterschap of het Rijk in beheer is,
- b. kan met inachtneming van artikel 2.3 bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening een ander bestuursorgaan worden aangewezen dat het programma vaststelt.

### **Artikel 3.11 (wijziging met oog op doelbereik)**

1. Het bestuursorgaan dat een programma als bedoeld in deze paragraaf heeft vastgesteld, wijzigt dat programma als uit de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, blijkt dat met dat programma niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan.

2. Het programma wordt zo gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan.



### **Artikel 3.12 (uitvoering maatregelen)**

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de in de programma's opgenomen maatregelen uitgevoerd of operationeel moeten zijn volgens de daarbij te stellen regels.

### **Artikel 3.13 (gezamenlijke vaststelling programma's)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bestuursorganen worden verplicht om programma's als bedoeld in deze paragraaf gezamenlijk vast te stellen.

#### *§ 3.2.3 Onverplichte programma's*

### **Artikel 3.14 (gemeentelijk rioleringsprogramma)**

Het college van burgemeester en wethouders kan ter invulling van de taak, bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 1° tot en met 3°, een gemeentelijk rioleringsprogramma vaststellen.

#### *§ 3.2.4 Programmatische aanpak*

### **Artikel 3.15 (toepassingsbereik programmatische aanpak)**

1. Deze paragraaf is van toepassing op programma's als bedoeld in het tweede lid.
2. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen programma's als bedoeld in artikel 3.16 worden aangewezen, die betrekking hebben op omgevingswaarden van gemeente, provincie of Rijk als bedoeld in paragraaf 2.3.2, 2.3.3 of 2.3.4 of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarvoor een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, 2.24, eerste lid, 5.18, 5.19 of 5.30 is gesteld.
3. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welk bestuursorgaan een programma kan vaststellen.

### **Artikel 3.16 (inhoud en werking programmatische aanpak)**

1. In een programma wordt aangegeven welke ruimte er, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling, in een daarbij aangegeven gebied en periode beschikbaar is voor activiteiten.
2. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur wordt bepaald hoe de omgevingswaarde of de andere doelstelling bij de uitoefening van taken en bevoegdheden wordt betrokken en, in voorkomende gevallen, welke daarop betrekking hebbende bepalingen op grond van artikel 2.22, eerste lid, 2.24, eerste lid, 5.18, 5.19 of 5.30 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven.

### **Artikel 3.17 (eisen aan programma bij programmatische aanpak)**

1. Het programma bevat in ieder geval een beschrijving van:
  - a. het gebied waarvoor het programma geldt,
  - b. de periode waarop het programma betrekking heeft,
  - c. de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld,
  - d. de toestand van het onderdeel van de fysieke leefomgeving waarvoor het programma wordt vastgesteld,
  - e. de verwachte ontwikkelingen in het gebied die naar verwachting gevolgen hebben voor het voldoen aan de omgevingswaarde of het



bereiken van de andere doelstelling,

f. de activiteiten die naar verwachting tijdens de periode waarop het programma betrekking heeft in het gebied zullen worden verricht, die naar verwachting effect hebben op:

1°. het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling, of

2°. de wijze waarop de ruimte die, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling, beschikbaar is voor activiteiten wordt bepaald en verdeeld,

g. de gevolgen van de ontwikkelingen, bedoeld onder e, en de activiteiten, bedoeld onder f, voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving,

h. de maatregelen die bijdragen aan het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling, de verwachte gevolgen daarvan voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving en de termijn waarbinnen deze maatregelen worden uitgevoerd.

2. Voor zover de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onder h, het wijzigen van de voorschriften van een omgevingsvergunning of het intrekken van een omgevingsvergunning omvatten, kan het programma ook een beschrijving bevatten van het moment waarop en de voorwaarden waaronder daaraan uitvoering kan of moet worden gegeven.

### **Artikel 3.18 (uitvoeringsplicht bij programmatische aanpak)**

1. De bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn.

2. De uitvoeringsplicht geldt alleen:

a. voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd, of

b. als deze volgt uit regels en instructies als bedoeld in de artikelen 2.23, eerste lid, onder b, en tweede lid, 2.25, eerste lid, onder b, en tweede lid, 2.33 en 2.34.

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een programma als bedoeld in de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid.

### **Artikel 3.19 (wijziging programma bij programmatische aanpak)**

1. Het bestuursorgaan dat daarvoor in het programma is aangewezen, kan:

a. in dat programma opgenomen maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen ambtshalve wijzigen of vervangen of laten vervallen, en

b. maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen aan het programma toevoegen,

als aannemelijk wordt gemaakt dat die wijzigingen per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma.

2. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 3.18, eerste lid, kunnen verzoeken om een wijziging van het programma. Bij dat verzoek wordt aannemelijk gemaakt dat is voldaan aan het in het eerste lid opgenomen vereiste.

3. Het bestuursorgaan dat een programma heeft vastgesteld, wijzigt dat programma als volgens dat bestuursorgaan uit de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, eerste en tweede lid, blijkt dat artikel 3.16, tweede lid, niet langer in redelijkheid op dat programma van toepassing kan zijn.

## **HOOFDSTUK 4 ALGEMENE REGELS OVER ACTIVITEITEN IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING**

### **AFDELING 4.1 ALGEMENE BEPALINGEN VOOR REGELS OVER ACTIVITEITEN**

#### *§ 4.1.1 Algemene regels*

##### **Artikel 4.1 (decentrale regels over activiteiten)**

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

2. Bij het stellen van de regels in de omgevingsverordening worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

##### **Artikel 4.2 (toedeling van functies aan locaties)**

1. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn.

2. De omgevingsverordening bevat uitsluitend een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels, als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een instructieregel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, kan worden behartigd.

##### **Artikel 4.3 (grondslag rijksregels)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de volgende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving:

- a. bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken,
- b. milieubelastende activiteiten,
- c. lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,
- d. wateronttrekkingsactiviteiten,
- e. mijnbouwactiviteiten,
- f. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:
  - 1°. een weg,
  - 2°. een waterstaatswerk,
  - 3°. een installatie in een waterstaatswerk,
- g. het gelegenheid bieden tot zwemmen of baden,
- h. activiteiten die cultureel erfgoed betreffen,
- i. activiteiten die werelderfgoed betreffen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over de volgende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving:

- a. ontgrondingsactiviteiten,
- b. stortingsactiviteiten op zee,
- c. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:
  - 1°. een luchthaven,
  - 2°. een hoofdspoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg.

3. De regels kunnen bij ministeriële regeling worden gesteld als deze uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften inhouden.

4. Bij het stellen van de regels worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen.

#### **Artikel 4.4 (specificeren inhoud)**

1. Regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen inhouden een verbod om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten.
2. De regels in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen inhouden een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten.

#### **Artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften)**

1. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van regels als bedoeld in artikel 4.3.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.
3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan bij die regels worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

#### **Artikel 4.6 (maatwerkregels)**

1. Bij regels als bedoeld in artikel 4.1 die in de omgevingsverordening zijn opgenomen kan worden bepaald dat in het omgevingsplan of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld.
2. Bij regels als bedoeld in artikel 4.3 kan worden bepaald dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkregels.
3. De maatwerkregels kunnen afwijken van de in de omgevingsverordening gestelde regels of van regels als bedoeld in artikel 4.3, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

#### **Artikel 4.7 (gelijkwaardigheid)**

1. Als regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, kan op aanvraag toestemming worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.
2. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kan de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden toegestaan zonder voorafgaande toestemming, al dan niet gekoppeld aan een verbod om de maatregel toe te passen zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag.
3. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid, of kan de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden uitgesloten.

**Artikel 4.8 (bevoegd gezag voor decentrale regels)**

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

- a. het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan,
- b. het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen,
- c. het bevoegd gezag dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel.

**Artikel 4.9 (gemeente bevoegd gezag voor rijksregels)**

Tenzij op grond van de artikelen 4.10 tot en met 4.13 anders is bepaald, wordt op grond van artikel 4.3 het college van burgemeester en wethouders aangewezen als:

- a. het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan,
- b. het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen,
- c. het bevoegd gezag dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel.

**Artikel 4.10 (bevoegd gezag voor rijksregels over wateractiviteiten)**

Op grond van artikel 4.3 worden in het belang van een doelmatig waterbeheer voor wateractiviteiten gevallen aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister het bevoegd gezag is.

**Artikel 4.11 (provincie bevoegd gezag voor rijksregels)**

1. Op grond van artikel 4.3 worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn:
  - a. het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden,
  - b. het brengen van stoffen in het grondwater.
2. Bij het aanwijzen van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

**Artikel 4.12 (Rijk bevoegd gezag voor rijksregels)**

1. Op grond van artikel 4.3 worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin een van Onze daarbij aangewezen Ministers het bevoegd gezag is:
  - a. milieubelastende activiteiten:
    - 1°. met betrekking tot een mijnbouwwerk,
    - 2°. waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken,
  - b. ontgrondingsactiviteiten in de rijkswateren,
  - c. mijnbouwactiviteiten,
  - d. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:
    - 1°. wegen in beheer bij het Rijk,
    - 2°. andere luchthavens dan burgerluchthavens van regionale betekenis,
    - 3°. hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen,
    - 4°. mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk,
  - e. activiteiten die geheel of in hoofdzaak plaatsvinden in:
    - 1°. de territoriale zee voor zover gelegen buiten een gemeente of provincie,
    - 2°. de exclusieve economische zone.

2. Bij het aanwijzen van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen.

#### **Artikel 4.13 (bevoegd gezag rijksregels in combinatie met een omgevingsvergunning)**

1. Op grond van artikel 4.3 kunnen gevallen worden aangewezen waarin het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning het bevoegd gezag is. Dit betreft gevallen waarin activiteiten worden verricht waarvoor een omgevingsvergunning is vereist in combinatie met activiteiten waarvoor regels gelden als bedoeld in artikel 4.3.

2. In ieder geval worden aangewezen milieubelastende activiteiten:

- a. met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies,
- b. waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is.

#### **AFDELING 4.2 VOORBEREIDINGSBESCHERMING**

##### **Artikel 4.14 (voorbereidingsbesluit omgevingsplan)**

1. De gemeenteraad kan voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van het omgevingsplan.

2. Om te voorkomen dat een in het voorbereidingsbesluit aangewezen locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel waarvoor het omgevingsplan wordt vastgesteld, kan bij dat besluit worden bepaald dat het in daarbij aangewezen gevallen verboden is:

- a. werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren,
- b. bouwwerken te slopen,
- c. het gebruik van bouwwerken of locaties te wijzigen.

3. In het voorbereidingsbesluit kunnen gevallen worden aangewezen waarin een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit kan worden aangehouden.

4. Het voorbereidingsbesluit vervalt na anderhalf jaar, of, voor zover binnen die termijn het besluit over de vaststelling van het omgevingsplan is bekendgemaakt, op het tijdstip waarop het omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd.

5. De gemeenteraad kan de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

##### **Artikel 4.15 (voorbereidingsbesluit omgevingsverordening)**

1. Provinciale staten kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van de omgevingsverordening.

2. Artikel 4.14, tweede en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

3. Provinciale staten kunnen de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, delegeren aan gedeputeerde staten.

##### **Artikel 4.16 (voorbereidingsbesluit in verband met projectbesluit of instructies)**

1. Provinciale staten kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructieregel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, gericht op de vaststelling en inwerkingtreding van het omgevingsplan.

2. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, kan voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructieregel als bedoeld in artikel 2.24, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.34, eerste lid, gericht op de vaststelling en inwerkingtreding van het omgevingsplan.

3. Artikel 4.14, tweede lid, en 4.15, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

4. In het voorbereidingsbesluit kunnen gevallen worden aangewezen waarin een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt aangehouden.

5. Het voorbereidingsbesluit vervalt:

a. als niet binnen anderhalf jaar na inwerkingtreding van dat besluit het projectbesluit, de instructieregel of de instructie in werking is getreden,

b. op het tijdstip waarop het projectbesluit of het overeenkomstig de instructieregel of de instructie gewijzigde omgevingsplan in werking treedt.

## AFDELING 4.3 BIJZONDERE BEPALINGEN VOOR REGELS OVER ACTIVITEITEN

### *§ 4.3.1 Decentrale regels*

#### **Artikel 4.17 (actualisering in verband met afwijkactiviteiten)**

Het omgevingsplan wordt uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende afwijkactiviteit, waaraan geen termijn is verbonden als bedoeld in artikel 5.36, eerste lid, met die vergunning in overeenstemming gebracht.

#### **Artikel 4.18 (aanwijzen moderniseringslocaties)**

In het omgevingsplan kunnen locaties worden aangewezen waar de daar aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing. Zolang deze modernisering of vervanging niet is verwezenlijkt, wordt het gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie.

#### **Artikel 4.19 (regels over het uiterlijk van bouwwerken)**

Als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Deze beleidsregels zijn zo veel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken.

### *§ 4.3.2 Rijksregels*

#### **Artikel 4.20 (rijksregels implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op grond van artikel 4.3 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:

- a. de grondwaterrichtlijn,
- b. de kaderrichtlijn afvalstoffen,
- c. de kaderrichtlijn water,
- d. de richtlijn autowrakken,
- e. de richtlijn benzinedamptergewinning,
- f. de richtlijn energieprestatie van gebouwen,

- g. de richtlijn geologische opslag van kooldioxide,
- h. de richtlijn havenontvangstvoorzieningen,
- i. de richtlijn hernieuwbare energie,
- j. de richtlijn industriële emissies,
- k. de richtlijn stedelijk afvalwater,
- l. de richtlijn winningsafval,
- m. de Seveso-richtlijn,
- n. het verdrag van Granada,
- o. het verdrag van Valletta.

#### **Artikel 4.21 (rijksregels bouwwerken)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken worden gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. duurzaamheid en bruikbaarheid.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat:

- a. de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken is gewaarborgd,
- b. een brandveilig gebruik van bouwwerken is gewaarborgd,
- c. het belang van de veiligheid en de gezondheid in de directe omgeving van het bouwen en slopen is gewaarborgd,
- d. de toegankelijkheid van nieuw te realiseren bouwwerken en de directe omgeving daarvan voor mensen met een functiebeperking is gewaarborgd.

#### **Artikel 4.22 (rijksregels milieubelastende activiteiten)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over milieubelastende activiteiten worden gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu, waaronder het beschermen van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, het zuinig gebruik van energie en grondstoffen en een doelmatig beheer van afvalstoffen.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat:

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,
- b. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen,
- c. de beste beschikbare technieken worden toegepast,
- d. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt,
- e. het ontstaan van afvalstoffen zo veel mogelijk wordt voorkomen en de ontstane afvalstoffen doelmatig worden beheerd,
- f. energie doelmatig wordt gebruikt,
- g. maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken,
- h. bij de definitieve beëindiging van activiteiten maatregelen worden getroffen om significante nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen.

#### **Artikel 4.23 (rijksregels wateractiviteiten)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, wateronttrekingsactiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk worden gesteld met het oog op:

- a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
  - b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,
  - c. de vervulling van de op grond van deze wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies,
  - d. het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.
2. De regels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk strekken er in ieder geval toe dat:
- a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,
  - b. de beste beschikbare technieken worden toegepast,
  - c. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt.

#### **Artikel 4.24 (rijksregels mijnbouwactiviteiten)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over mijnbouwactiviteiten worden gesteld met het oog op:
- a. het waarborgen van de veiligheid,
  - b. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
2. De regels strekken er in ieder geval toe dat:
- a. het belang van de veiligheid in relatie tot de scheepvaart is gewaarborgd,
  - b. het belang van het kunnen uitvoeren van activiteiten die betrekking hebben op de landsverdediging is gewaarborgd.

#### **Artikel 4.25 (rijksregels beperkingengebiedactiviteiten wegen)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een weg worden gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking van een weg voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die weg, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van die weg kan behoren.
2. De regels strekken er in ieder geval toe dat het doelmatig en veilig gebruik van wegen wordt verzekerd.

#### **Artikel 4.26 (rijksregels beperkingengebiedactiviteiten installatie in een waterstaatswerk)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.
2. De regels strekken er in ieder geval toe dat nadelige gevolgen voor het veilig en doelmatig gebruik van installaties in een waterstaatswerk worden voorkomen.

#### **Artikel 4.27 (rijksregels gelegenheid bieden tot zwemmen en baden)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid van de gebruikers.
2. De regels strekken er in ieder geval toe dat het risico op significante nadelige gevolgen voor de veiligheid en gezondheid van de gebruikers wordt beheerst, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruikers.



#### **Artikel 4.28 (rijksregels cultureel erfgoed)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over activiteiten die cultureel erfgoed betreffen, worden gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed wordt voorkomen, en dat het, voor zover het monumenten betreft, in stand wordt gehouden.

#### **Artikel 4.29 (rijksregels werelderfgoed)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over activiteiten die werelderfgoed betreffen, worden gesteld met het oog op het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat beschadiging of vernieling van werelderfgoed wordt voorkomen.

### **HOOFDSTUK 5 DE OMGEVINGSVERGUNNING EN HET PROJECT-BESLUIT**

#### **AFDELING 5.1 DE OMGEVINGSVERGUNNING**

##### *§ 5.1.1 Verbodsbepalingen*

#### **Artikel 5.1 (omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet)**

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

- a. een bouwactiviteit,
- b. een afwijkactiviteit,
- c. een rijksmonumentenactiviteit,
- d. een ontgrondingsactiviteit,
- e. een stortingsactiviteit op zee,

tenzij het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

2. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

- a. een brandveilig gebruiksactiviteit,
- b. een milieubelastende activiteit,
- c. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,
- d. een wateronttrekkingsactiviteit,
- e. een mijnbouwactiviteit,
- f. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:

- 1°. een weg,
- 2°. een waterstaatswerk,
- 3°. een luchthaven,
- 4°. een hoofdspoorweg of lokale spoorweg,
- 5°. een installatie in een waterstaatswerk,

voor zover het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

3. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

- a. een Natura 2000-activiteit,
- b. een flora- en fauna-activiteit,

voor zover op die activiteiten ook van toepassing zijn een of meer van de verboden, bedoeld in het eerste of tweede lid of in artikel 5.3 of 5.4.

## **Artikel 5.2 (afbakening vergunningplicht artikel 5.1)**

1. Bij de aanwijzing van gevallen op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen. Daarbij kunnen voor:

- a. een ontgrondingsactiviteit,
  - b. een brandveilig gebruiksactiviteit,
  - c. een milieubelastende activiteit,
  - d. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,
  - e. een wateronttrekkingsactiviteit,
  - f. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg,
- gevallen worden aangewezen waarin, binnen bij die aanwijzing aangegeven grenzen, in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening van de aanwijzing kan worden afgeweken.

2. Op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, worden in ieder geval gevallen aangewezen ter uitvoering van:

- a. de kaderrichtlijn afvalstoffen,
- b. de kaderrichtlijn water,
- c. het Londen-protocol,
- d. de mer-richtlijn,
- e. het Ospar-verdrag,
- f. de richtlijn industriële emissies,
- g. de richtlijn offshore veiligheid,
- h. de Seveso-richtlijn,
- i. de richtlijn stedelijk afvalwater,
- j. de richtlijn winningsafval,
- k. het verdrag van Aarhus,
- l. het verdrag van Valletta.

## **Artikel 5.3 (omgevingsvergunningplicht waterschapsverordening)**

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de waterschapsverordening is bepaald.

## **Artikel 5.4 (omgevingsvergunningplicht omgevingsverordening)**

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de omgevingsverordening is bepaald.

## **Artikel 5.5 (verbod handelen in strijd met voorschriften omgevingsvergunning)**

Het is verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

## **Artikel 5.6 (verbod in stand laten zonder vergunning gebouwd bouwwerk)**

1. Het is verboden een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten.

2. Het eerste lid geldt niet als voor de bouwactiviteit geen omgevingsvergunning is of was vereist. Als die bouwactiviteit betrekking heeft op een bouwwerk waarvan de aanwezigheid voor een beperkte periode is toegestaan, geldt het eerste lid alleen niet tijdens die periode.

### **Artikel 5.7 (aanvraag los of gelijktijdig)**

1. Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan naar keuze van de aanvrager op één of meer activiteiten betrekking hebben.

2. In het belang van een doelmatig waterbeheer wordt een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, los aangevraagd van de omgevingsvergunning voor andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4.

3. Een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlakte-waterlichaam of een zuiveringstechnisch werk worden gelijktijdig aangevraagd als:

a. die activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies, of

b. als op die activiteiten de Seveso-richtlijn van toepassing is.

4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op aanvragen om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning.

### **Artikel 5.8 (bevoegd gezag gemeente aanvraag één activiteit)**

Het college van burgemeester en wethouders beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op één activiteit, tenzij op grond van artikel 5.9, 5.10 of 5.11 een ander bestuursorgaan is aangewezen.

### **Artikel 5.9 (bevoegd gezag aanvraag één wateractiviteit)**

Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatig waterbeheer voor wateractiviteiten gevallen aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister op de aanvraag beslissen.

### **Artikel 5.10 (bevoegd gezag provincie aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin gedeputeerde staten op de aanvraag beslissen:

a. afwijkactiviteiten van provinciaal belang,

b. ontgrondingsactiviteiten:

1°. in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier,

2°. buiten de rijkswateren,

c. milieubelastende activiteiten:

1°. met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies,

2°. waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is,

3°. met betrekking tot het brengen van stoffen in het grondwater,

d. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot burgerluchthavens van regionale betekenis en lokale spoorwegen,

e. Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten,

f. activiteiten als bedoeld in artikel 5.4,

g. activiteiten die niet vallen onder de onderdelen a tot en met f en die plaatsvinden op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd.

2. Bij de aanwijzing van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

### **Artikel 5.11 (bevoegd gezag Rijk aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin een van Onze daarbij aangewezen Ministers op de aanvraag beslist:
  - a. afwijkactiviteiten van nationaal belang,
  - b. ontgrondingsactiviteiten in de rijkswateren, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 5.10, eerste lid, onder b, onder 1°,
  - c. milieubelastende activiteiten:
    - 1°. met betrekking tot een mijnbouwwerk,
    - 2°. waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken,
  - d. mijnbouwactiviteiten,
  - e. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:
    - 1°. wegen in beheer bij het Rijk,
    - 2°. andere luchthavens dan burgerluchthavens van regionale betekenis,
    - 3°. hoofdspoorwegen,
    - 4°. mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk,
  - f. Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang,
  - g. activiteiten die niet vallen onder de onderdelen a tot en met f en die geheel of in hoofdzaak plaatsvinden in:
    - 1°. de territoriale zee voor zover gelegen buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied,
    - 2°. de exclusieve economische zone.
2. Bij de aanwijzing van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen.
3. In afwijking van de artikelen 5.8 en 5.10 en van het eerste lid kan Onze Minister in andere gevallen dan bedoeld in het eerste lid, onder c, onder 2°, beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als dat nodig is met het oog op nationale veiligheidsbelangen.

### **Artikel 5.12 (bevoegd gezag aanvraag meer activiteiten)**

1. Op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op meer dan één activiteit wordt beslist door een bestuursorgaan dat op grond van artikel 5.8, 5.9, 5.10 of 5.11 voor ten minste een van die activiteiten bevoegd zou zijn op een aanvraag te beslissen. Hierbij worden de volgende leden in acht genomen.
  2. Als het college van burgemeester en wethouders een bestuursorgaan is als bedoeld in het eerste lid, beslist het college op de aanvraag, tenzij bij algemene maatregel van bestuur een ander van de betrokken bestuursorganen wordt aangewezen. Bij die aanwijzing worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.
  3. In andere gevallen dan bedoeld in het tweede lid, wordt op de aanvraag beslist door het betrokken bestuursorgaan dat bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen.
  4. In afwijking van het eerste tot en met derde lid kan Onze Minister op de aanvraag beslissen als dat nodig is met het oog op nationale veiligheidsbelangen.

### **Artikel 5.13 (eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag)**

1. In afwijking van de artikelen 5.10, 5.11, eerste lid, en 5.12, eerste lid en met derde lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur gedeputeerde staten of een van Onze Ministers worden aangewezen als bevoegd gezag om te beslissen op elke aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een locatie waarvoor een door hen eerder verleende omgevingsvergunning geldt.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.9.

#### **Artikel 5.14 (bevoegd gezag grondgebiedoverstijgende aanvraag)**

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit of activiteiten die op het grondgebied van meer dan een gemeente, waterschap of provincie plaatsvinden, wordt op die aanvraag beslist door het daarvoor op grond van artikel 5.8, 5.9, 5.10 of 5.12 aangewezen bestuursorgaan van de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

#### **Artikel 5.15 (bevoegd gezag toepassing paragraaf 5.1.5)**

Het bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen, is ook bevoegd tot toepassing van paragraaf 5.1.5.

#### **Artikel 5.16 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)**

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen of bevoegd is tot toepassing van paragraaf 5.1.5, kan die bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen, als dat bestuursorgaan daarmee instemt.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid.

#### *§ 5.1.3 De beoordeling van de aanvraag*

#### **Artikel 5.17 (gedeeltelijke conversie aanvraag)**

Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt ook aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, voor zover die bouwactiviteit in strijd is met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken en vanwege deze strijd niet eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend.

#### **Artikel 5.18 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten bij algemene maatregel van bestuur)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1.

2. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren.

3. Artikel 2.32, tweede tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels.

#### **Artikel 5.19 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten in omgevingsplan en omgevingsverordening)**

1. In het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan.

2. In de omgevingsverordening kunnen regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of voor een milieubelastende activiteit.

3. Bij het stellen van de regels, bedoeld in het tweede lid, worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen. Artikel 2.32, eerste, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels, waarbij een verzoek als bedoeld in artikel 2.32, eerste lid, ook door een van Onze Ministers kan worden gedaan.

#### **Artikel 5.20 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag bouwactiviteit)**

1. Voor een bouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

2. Deze regels strekken er in ieder geval toe dat de vergunning voor de bouwactiviteit:

a. wordt geweigerd als niet aan de krachtens artikel 4.21 gestelde regels over bouwactiviteiten is voldaan,

b. wordt geweigerd als deze in strijd is met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken, tenzij vanwege deze strijd al een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is of tegelijkertijd met de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend,

c. kan worden geweigerd als voor die activiteit de grondexploitatiekosten, bedoeld in artikel 12.1, worden verhaald en de exploitatieopzet die behoort bij de vast te stellen exploitatievoorschriften een exploitatietekort bevat, dat niet is gedekt.

#### **Artikel 5.21 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag afwijkactiviteit)**

1. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of op een voorbereidingsbesluit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat de op grond van artikel 2.24 gestelde regels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn op het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, met dien verstande dat bij die regels daarvan kunnen worden uitgezonderd:

a. gevallen waarin een termijn als bedoeld in artikel 5.36, eerste lid, aan de vergunning wordt verbonden,

b. gevallen waarin de afwijkactiviteit van beperkte omvang is.

3. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op andere regels in het omgevingsplan dan de regels, bedoeld in het eerste lid, strekken de regels, bedoeld in artikel 5.18, ertoe dat de vergunning slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de desbetreffende regels in het omgevingsplan zijn gesteld.

#### **Artikel 5.22 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag rijksmonumentenactiviteit)**

Voor een rijksmonumentenactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed en in dat kader tot:

a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging, sloop of verplaatsing van rijksmonumenten,

b. het bevorderen van het gebruik van rijksmonumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale

waarden,

c. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

#### **Artikel 5.23 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag ontgrondingsactiviteit)**

Voor een ontgrondingsactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

#### **Artikel 5.24 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag wateractiviteit)**

1. Voor een wateractiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op:

a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,

b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,

c. de vervulling van de op grond van deze wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies,

d. voor zover de regels een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk betreffen: het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

2. Op het stellen van de regels voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is artikel 4.23, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

3. Voor een stortingsactiviteit op zee worden de regels ook gesteld ter uitvoering van het Londen-protocol en het Ospar-verdrag.

4. In afwijking van het eerste lid worden de regels voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, voor zover die plaatsvindt buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

#### **Artikel 5.25 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag brandveilig gebruiksactiviteit)**

Voor een brandveilig gebruiksactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

#### **Artikel 5.26 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit)**

1. Voor een milieubelastende activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu.

2. Op het stellen van deze regels is artikel 4.22, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 5.27 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag mijnbouwactiviteit)**

Voor een mijnbouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op:

a. het waarborgen van de veiligheid,

b. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

### **Artikel 5.28 (artikel 5.18 beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit anders dan een wateractiviteit)**

Voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:

- a. een weg,
- b. een luchthaven,
- c. een spoorweg,
- d. een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk,

worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking daarvan voor nadelige gevolgen van activiteiten, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van de onder a tot en met d genoemde werken en objecten kan behoren.

### **Artikel 5.29 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit)**

1. Voor een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op de natuurbescherming.

2. Deze regels strekken in ieder geval tot uitvoering van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, en artikel 16 van de habitatrichtlijn en artikel 9 van de vogelrichtlijn.

### **Artikel 5.30 (beoordelingsregels artikel 5.3- en 5.4-activiteiten)**

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn bepaald in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening.

### **Artikel 5.31 (weigeren vergunning vanwege Wet bibob)**

1. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen milieubelastende activiteit weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Daarbij wordt onder betrokkene als bedoeld in dat artikel ook verstaan degene die op grond van feiten en omstandigheden redelijkerwijs met de aanvrager van de omgevingsvergunning gelijk kan worden gesteld.

2. Voordat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, kan het bevoegd gezag het bureau, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet vragen.

### **Artikel 5.32 (weigeren vergunning vanwege ernstige gezondheidsrisico's)**

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid.

### **Artikel 5.33 (weigeren vergunning vanwege onthouden instemming)**

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor het verlenen van de omgevingsvergunning op grond van artikel 16.16 instemming van een ander bestuursorgaan behoeft, wordt de omgevingsvergunning voor die activiteit geweigerd als de instemming is onthouden.



#### **Artikel 5.34 (voorschriften omgevingsvergunning)**

1. Aan een omgevingsvergunning worden de voorschriften verbonden die nodig zijn met het oog op de regels, bedoeld in de artikelen 5.18, 5.19, 5.30 en 5.31.

2. Onverminderd de artikelen 12.1, vierde lid, 12.8, eerste lid, 13.5, eerste tot en met derde lid, en 13.6, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor daarbij aangewezen activiteiten regels gesteld over de toepassing van het eerste lid. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld over:

- a. voorschriften die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waarover bij de aanvraag gegevens of bescheiden zijn verstrekt,
- b. voorschriften die, ook al houden deze verband met regels als bedoeld in het eerste lid, niet aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden.

3. Voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 kunnen in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening ook regels worden gesteld over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor die activiteit.

4. Voor een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit kunnen in het omgevingsplan ook regels worden gesteld over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor die activiteit.

#### **Artikel 5.35 (verhouding voorschriften omgevingsvergunning en rijksregels)**

1. Voor zover op een activiteit regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, kunnen de voorschriften van een omgevingsvergunning voor die activiteit alleen van die regels afwijken voor zover:

- a. dat op grond van regels als bedoeld in artikel 4.5, derde lid, is toegestaan, of
- b. die voorschriften strekken tot een hoger niveau van bescherming dan de regels, bedoeld in artikel 4.22 of 4.23.

2. Het eerste lid, onder b, is alleen van toepassing op een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk die betrekking heeft op een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is.

#### **Artikel 5.36 (termijnstelling in omgevingsvergunning)**

1. In een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit kan worden bepaald dat die vergunning geldt voor een daarbij gestelde termijn.

2. In een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit kan worden bepaald dat de vergunninghouder na afloop van een bij de vergunning gestelde termijn, de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand heeft hersteld of een andere, in de omgevingsvergunning omschreven, toestand heeft gerealiseerd. De eerste zin is niet van toepassing op een omgevingsvergunning voor een mijnbouwactiviteit die betrekking heeft op het plaatsen van een mijnbouwinstallatie.

3. In een omgevingsvergunning voor een seizoensgebonden bouwwerk:

- a. kan worden bepaald dat het bouwwerk op grond van die vergunning gedurende opeenvolgende kalenderjaren kan worden gebouwd, gebruikt en gesloopt, en
- b. wordt bepaald binnen welke opeenvolgende tijdvakken van een kalenderjaar het bouwen, gebruiken en slopen van het bouwwerk plaatsvindt.

4. In een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat daarbij aangewezen voorschriften nadat de vergunning haar gelding heeft verloren, tijdens een daarbij gestelde termijn van kracht blijven.

5. Bij algemene maatregel van bestuur worden gevallen aangewezen waarin een termijn als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt gesteld. Bij de maatregel kunnen over die termijn worden geregeld:

- a. de maximale duur,
- b. de gevallen waarin verlenging mogelijk is.

### **Artikel 5.37 (normadressaat omgevingsvergunning)**

1. Een omgevingsvergunning geldt voor een ieder die de activiteit of activiteiten verricht waarop zij betrekking heeft. De vergunninghouder draagt zorg voor de naleving van de vergunningvoorschriften.

2. Als een aangevraagde of verleende omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder, meldt de aanvrager of de vergunninghouder dat ten minste een maand van tevoren aan het bevoegd gezag. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de gegevens die bij die melding worden verstrekt.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangewezen, waarin, in afwijking van het eerste lid, eerste zin, de omgevingsvergunning alleen geldt voor degene aan wie zij is verleend. Daarbij kan worden bepaald dat:

- a. de vergunning tijdens een daarbij aangegeven termijn nog blijft gelden voor rechtsopvolgers van degene aan wie zij is verleend,
- b. de vergunning ook geldt voor een rechtspersoon aan wie zij is overgedragen door een andere rechtspersoon, als het bevoegd gezag daarvoor toestemming heeft verleend.

#### *§ 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning*

### **Artikel 5.38 (actualisering omgevingsvergunning)**

1. Voor zover een omgevingsvergunning betrekking heeft op:

- a. een stortingsactiviteit op zee,
- b. een milieubelastende activiteit,
- c. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,

bezieet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

2. Onder ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu wordt ook verstaan de vaststelling van nieuwe of herziene conclusies over beste beschikbare technieken, bedoeld in artikel 13, vijfde en zevende lid, van de richtlijn industriële emissies.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden met het oog op het beschermen van het milieu regels gesteld over de wijze waarop het eerste lid wordt toegepast voor daarbij aangewezen activiteiten. Bij de maatregel kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels alleen gelden in daarbij aangewezen gevallen.

### **Artikel 5.39 (verplichting tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)**

Het bevoegd gezag wijzigt de voorschriften van een omgevingsvergunning of trekt een omgevingsvergunning in:

- a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,

b. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.

#### **Artikel 5.40 (bevoegdheid tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)**

1. Het bevoegd gezag kan de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen:

a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,

b. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.

2. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning intrekken:

a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,

b. als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning,

c. op verzoek van de vergunninghouder,

d. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.31, eerste lid: in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, waarbij artikel 5.31, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is,

e. voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk waarvoor met toepassing van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, gecoördineerd omgevingsvergunningen zijn verleend: als de omgevingsvergunning voor de samenhangende lozingsactiviteit respectievelijk de milieubelastende activiteit is ingetrokken,

f. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.

#### **Artikel 5.41 (toepassing artikelen 5.39 en 5.40 op verzoek instemmingsorgaan)**

Het bevoegd gezag wijzigt de voorschriften van een omgevingsvergunning of trekt de omgevingsvergunning in met toepassing van artikel 5.39 of 5.40, als het bestuursorgaan waarvan op grond van artikel 16.16 de instemming vereist is met de voorgenomen beslissing op een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning daarom heeft verzocht.

#### **Artikel 5.42 (invulling algemene maatregel van bestuur artikelen 5.39 en 5.40)**

1. Als voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1 toepassing wordt gegeven aan artikel 5.39, onder a, of 5.40, eerste lid, onder a, of tweede lid, onder a, worden bij algemene maatregel van bestuur gevallen of gronden met hetzelfde oogmerk bepaald als het oogmerk waarmee op grond van artikel 5.18 regels voor die activiteit worden gesteld.

2. Als geval als bedoeld in artikel 5.39, onder a, waarin het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigt, wordt in ieder geval aangewezen het geval waarin uit toepassing van artikel 5.38 is gebleken dat de nadelige gevolgen die de desbetreffende activiteit voor het milieu veroorzaakt:

a. gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu, verder kunnen worden beperkt, of

b. gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.

3. Als geval als bedoeld in artikel 5.40, eerste lid, onder a, of tweede lid, onder a, wordt in ieder geval aangewezen het geval waarin de voorschriften van de omgevingsvergunning kunnen worden gewijzigd of de omgevingsvergunning kan worden ingetrokken, met het oog op het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid, bedoeld in artikel 4.22, tweede lid, onder b.

#### **Artikel 5.43 (revisievergunning)**

1. Als voor een of meer activiteiten verschillende omgevingsvergunningen van kracht zijn, kan het bevoegd gezag, in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving, ambtshalve een omgevingsvergunning verlenen die de eerder verleende omgevingsvergunningen vervangt. Daarbij kan het bevoegd gezag de rechten die de vergunninghouder aan die omgevingsvergunningen ontleende, niet wijzigen anders dan mogelijk zou zijn met toepassing van artikel 5.39 of 5.40.

2. Als de omgevingsvergunningen niet door hetzelfde bevoegd gezag zijn verleend, kan het eerste lid worden toegepast door elk van de betrokken bestuursorganen, als de andere betrokken bestuursorganen toepassing hebben gegeven aan artikel 5.16.

3. Het eerste lid kan ook worden toegepast tegelijk met het beslissen op een aanvraag om een nieuwe omgevingsvergunning. Dit geldt ook als, in afwijking van het eerste lid, slechts één omgevingsvergunning van kracht is.

4. Een met toepassing van dit artikel verleende omgevingsvergunning schorst met ingang van de dag waarop zij in werking treedt, en daarna, in de periode waarin deze vergunning nog niet onherroepelijk is, zolang zij in werking blijft, de werking van de omgevingsvergunningen die zij vervangt. Deze omgevingsvergunningen vervallen op de dag waarop de met toepassing van dit artikel verleende omgevingsvergunning onherroepelijk wordt.

### AFDELING 5.2 PROJECTPROCEDURE

#### *§ 5.2.1 Algemene bepalingen voor het projectbesluit*

#### **Artikel 5.44 (bevoegd gezag voor het projectbesluit)**

1. Voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan kan een projectbesluit worden vastgesteld. Een projectbesluit wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister.

2. Bij het vaststellen van een projectbesluit door gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.

3. Het dagelijks bestuur van het waterschap kan een projectbesluit alleen vaststellen met het oog op de taken, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a.

4. Gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd, zijn bevoegd om het projectbesluit vast te stellen.

5. Als Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, en gedeputeerde staten van een of meer provincies gezamenlijk een project willen uitvoeren, is Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, bevoegd om het projectbesluit vast te stellen.

6. Onze Minister die het aangaat kan, in overeenstemming met Onze Minister, in afwijking van het eerste of vijfde lid bepalen dat Onze Minister die het aangaat bevoegd is om het projectbesluit vast te stellen.

#### **Artikel 5.45 (coördinatie uitvoeringsbesluiten)**

1. Het bevoegd gezag voor het projectbesluit kan bepalen dat artikel 16.7 van toepassing is op de coördinatie van de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit.

2. Artikel 16.7 is van toepassing op de coördinatie van besluiten ter uitvoering van projectbesluiten als bedoeld in artikel 5.46.

3. Als het coördinerend bestuursorgaan treedt het bevoegd gezag voor het projectbesluit op.

4. In afwijking van het derde lid treden als het coördinerend bestuursorgaan op:

a. gedeputeerde staten: als het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd is om het projectbesluit vast te stellen,

b. Onze Minister die het aangaat: als hij op grond van artikel 5.44, eerste, vijfde of zesde lid, bevoegd is om het projectbesluit vast te stellen.

#### **Artikel 5.46 (projectbesluit voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen)**

1. Onze Minister stelt voor werken met een nationaal belang in ieder geval een projectbesluit vast voor de volgende projecten:

a. de aanleg van een autoweg of autosnelweg, spoorweg of vaarweg,

b. een wijziging van een autoweg of autosnelweg, die bestaat uit:

1°. de ombouw van een weg tot autosnelweg, of

2°. de uitbreiding van een weg met een of meer rijstroken, als het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt,

c. een wijziging van een spoorweg die bestaat uit:

1°. een uitbreiding van die spoorweg met een of meer sporen, als het uit te breiden spoorweggedeelte twee aansluitingen met elkaar verbindt,

2°. de aanleg van spoorwegbouwkundige bouwwerken,

3°. de aanleg van een verbindingsboog, of

4°. een geheel van onderling samenhangende maatregelen voor die spoorweg,

d. het opnieuw in gebruik nemen van een al aangelegde spoorweg van vijf kilometer of meer,

e. een wijziging van een vaarweg die bestaat uit een vergroting of verdieping waardoor het ruimteoppervlak van de vaarweg met ten minste twintig procent toeneemt of de vaarweg blijvend wordt verdiept waarbij meer dan vijf miljoen kubieke meter grond wordt verzet,

f. de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk.

2. Het dagelijks bestuur van het waterschap stelt in ieder geval een projectbesluit vast voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet onder het eerste lid, aanhef en onder f, vallen.

#### *§ 5.2.2 Voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing*

#### **Artikel 5.47 (voornemen)**

1. Het bevoegd gezag geeft kennis van zijn voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving en om:

a. een projectbesluit vast te stellen zonder daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing, of

b. een projectbesluit vast te stellen en ter voorbereiding daarvan een voorkeursbeslissing te nemen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegd gezag wordt bepaald wanneer een voorkeursbeslissing in ieder geval wordt genomen.

3. Bij het voornemen stelt het bevoegd gezag met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid, binnen een door hem te stellen termijn, mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.

4. Uiterlijk bij aanvang van de verkenning geeft het bevoegd gezag, onverminderd het derde lid, kennis van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het bepaalde in het vierde lid.

#### **Artikel 5.48 (verkenning)**

1. Bij de verkenning vergaart het bevoegd gezag de nodige kennis en inzichten over:

- a. de aard van de opgave,
- b. de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen, en
- c. de mogelijke oplossingen voor die opgave.

2. Degene die een mogelijke oplossing als bedoeld in artikel 5.47, derde lid, heeft voorgedragen, kan daarbij verzoeken dat het bevoegd gezag daarover advies vraagt aan een onafhankelijke deskundige. Het bevoegd gezag kan ook ambtshalve een onafhankelijke deskundige verzoeken te adviseren.

3. Het bevoegd gezag beslist of de voorgedragen mogelijke oplossingen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen.

#### **Artikel 5.49 (voorkeursbeslissing)**

De voorkeursbeslissing kan inhouden:

- a. het uitvoeren van een project,
- b. een oplossing zonder project,
- c. een combinatie van de onderdelen a of b met de uitvoering van andere projecten, of
- d. het niet uitwerken van een oplossing.

#### **Artikel 5.50 (uitwerken of wijzigen projectbesluit zonder paragraaf 5.2.2)**

Deze paragraaf is niet van toepassing op een uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.54 of een wijziging van een projectbesluit.

#### *§ 5.2.3 Projectbesluit*

#### **Artikel 5.51 (inhoud projectbesluit)**

In het projectbesluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

### **Artikel 5.52 (integraal besluit)**

1. De regels van het projectbesluit wijzigen de regels van het omgevingsplan voor zover die regels met de regels van het projectbesluit in strijd zijn.

2. Voor zover dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is bepaald, geldt het projectbesluit:

- a. als omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit,
- b. als een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluit volgens de bij die maatregel aangegeven regels.

### **Artikel 5.53 (beoordelingsregels)**

1. Voor de toepassing van artikel 5.52, eerste lid, zijn de artikelen 4.1 en 4.2, eerste lid, en de paragrafen 4.1.2 en 4.3.1 van overeenkomstige toepassing.

2. Voor de toepassing van artikel 5.52, tweede lid, onder a, zijn de paragrafen 5.1.3, 5.1.4 en 5.1.5 en voor de toepassing van 5.52, tweede lid, onder b, zijn de bij de maatregel op grond van artikel 5.52, tweede lid, onder b, aangegeven regels van overeenkomstige toepassing.

3. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door gedeputeerde staten, onevenredig wordt belemmerd door regels die bij of krachtens een regeling van een gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die regels bij het projectbesluit of bij besluit van gedeputeerde staten om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten.

4. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door Onze Minister, Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, of Onze Minister die het aangaat, onevenredig wordt belemmerd door regels die bij of krachtens een regeling van een provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die regels bij het projectbesluit of bij besluit van Onze Minister om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten.

### **Artikel 5.54 (uitwerking binnen besluit)**

1. Bij een projectbesluit kan worden bepaald dat het besluit met inachtneming van de daarbij gestelde randvoorwaarden door het bevoegd gezag kan worden uitgewerkt.

2. Deze uitwerking maakt deel uit van het projectbesluit en kan, zolang de uitwerking nog niet is verwezenlijkt, worden vervangen door een nieuwe uitwerking.

#### *§ 5.2.4 Gemeentelijke projecten van publiek belang*

### **Artikel 5.55 (gemeentelijk project van publiek belang)**

Als de gemeenteraad met overeenkomstige toepassing van de artikelen 5.45, eerste en derde lid, 5.47, 5.48, 5.49 en 5.51, het opnemen van regels in het omgevingsplan voorbereidt die gericht zijn op het uitvoeren van een project van publiek belang, is artikel 16.87 van overeenkomstige toepassing.

## **HOOFDSTUK 6**

[Gereserveerd]

## HOOFDSTUK 7

[Gereserveerd]

## HOOFDSTUK 8

[Gereserveerd]

## HOOFDSTUK 9

[Gereserveerd]

## HOOFDSTUK 10 GEDOOGPLICHTEN

### AFDELING 10.1 ALGEMENE BEPALINGEN

#### Artikel 10.1 (begripsbepalingen)

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

*initiatiefnemer*: degene onder wiens verantwoordelijkheid een werk van algemeen belang waarvoor een gedoogplicht is opgelegd, tot stand wordt gebracht of wordt opgeruimd;

*rechthebbende*: degene die enig recht heeft op de onroerende zaak waarin, waarop, waarboven of waaronder:

- a. activiteiten als bedoeld in afdeling 10.2 worden verricht, of
- b. een werk van algemeen belang tot stand wordt gebracht of wordt opgeruimd;

*tot stand brengen*: aanleggen, in stand houden, wijzigen, verplaatsen of uitvoeren;

*werk van algemeen belang*: werk of activiteit als bedoeld in paragraaf 10.3.2.

### AFDELING 10.2 GEDOOGPLICHTEN VAN RECHTSWEGE

#### Artikel 10.2 (gedoogplichten wegen en waterstaatswerken)

1. Een rechthebbende gedooft voor wegen en waterstaatswerken:
  - a. het door of namens de beheerder verrichten van onderhouds- en herstelwerkzaamheden aan de weg of het waterstaatswerk,
  - b. het door of namens de beheerder aanbrengen en in stand houden van meetmiddelen, seinen, merken, verkeerstekens of andere tekens, als dat volgens de beheerder nodig is voor de functievervulling van de weg of het waterstaatswerk,
  - c. graaf- of meetwerkzaamheden voor het maken van ontwerpen voor het aanleggen, onderhouden of wijzigen van de weg of het waterstaatswerk,
  - d. het door of namens de beheerder aanleggen en in stand houden van elektrische geleidingen, voor zover dat niet plaatsvindt in afgesloten tuinen en erven die een geheel vormen met bewoonde percelen.
2. Een rechthebbende gedooft voor waterstaatswerken het door of namens het bevoegd gezag op grond van de Scheepvaartverkeerswet aanbrengen en in stand houden van verkeerstekens.



### **Artikel 10.3 (gedoogplichten waterbeheer)**

1. Een rechthebbende gedooft bij gronden, gelegen aan of in een oppervlaktewaterlichaam waarvan het onderhoud wordt verricht door of namens de beheerder: het ontvangen op die gronden van specie of maaisel, dat vanwege regulier onderhoud van dat oppervlaktewaterlichaam wordt verwijderd.
2. Voor de toepassing van het eerste lid worden gronden die zijn gescheiden van het oppervlaktewaterlichaam vanwege een weg of door een grondstrook die te smal is om het maaisel of de specie te ontvangen, aangemerkt als gronden gelegen aan een oppervlaktewaterlichaam.
3. Een rechthebbende gedooft bij gronden waar het grondwater invloed ondervindt van een wateractiviteit bestaande uit:
  - a. het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, of
  - b. het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met dat onttrekken,  
voor zover die activiteit wordt verricht op grond van een omgevingsvergunning of als daarvoor een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, is vereist: het onder a en b bedoelde onttrekken of in de bodem brengen.
4. Een rechthebbende gedooft bij gronden, gelegen in of deel uitmakend van een oppervlaktewaterlichaam of bergingsgebied: wateroverlast en overstromingen door de afvoer of tijdelijke berging van oppervlaktewater.

### **Artikel 10.4 (melding werkzaamheden)**

Bij werkzaamheden als bedoeld in de artikelen 10.2 en 10.3, eerste lid, informeert de beheerder de rechthebbende ten minste achtenveertig uur van tevoren schriftelijk over de voorgenomen werkzaamheden, tenzij dit door het spoedeisende karakter van die werkzaamheden niet mogelijk is.

### **Artikel 10.5 (bevoegdheid tot betreden plaatsen)**

1. De met de inspectie van watersystemen of onderdelen daarvan belaste personen, werkzaam onder verantwoordelijkheid van de beheerder, zijn bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner.
2. Onze Minister of het bestuur van een waterschap is bevoegd tot het geven van een machtiging als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Algemene wet op het binnentreden tot het zonder toestemming van de bewoner binnentreden in een woning door een daartoe bij besluit van Onze Minister of dat bestuur aangewezen persoon, voor zover die woning deel uitmaakt van een waterstaatswerk of daarmee rechtstreeks in verbinding staat.
3. De artikelen 5:13, 5:15, tweede en derde lid, 5:16 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 10.6 (gedoogplichten Wet milieubeheer)**

1. Een rechthebbende op een onroerende zaak waar maatregelen als bedoeld in artikel 8.49, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer voor een gesloten stortplaats worden getroffen, gedooft dat werkzaamheden worden verricht vanwege die maatregelen.
2. Een rechthebbende op een onroerende zaak waar een beroepshalve of bedrijfsmatig verrichte activiteit, ongeacht het openbare of particuliere, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan, wordt verricht of waar sprake is van milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan,

gedoogt dat preventieve of herstelmaatregelen als bedoeld in titel 17.2 van de Wet milieubeheer worden getroffen.

#### **Artikel 10.7 (gedoogplicht Wet luchtvaart)**

De exploitant van een luchthaven als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart gedoogt op de luchthaven elektronische, meteorologische en andere hulpmiddelen, bestemd voor de uitvoering van de taken, toegedeeld aan de Luchtverkeersleiding Nederland, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van die wet, en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, voor de luchtverkeersbeveiliging en de luchtvaartmeteorologische dienstverlening.

#### **Artikel 10.8 (gedoogplichten Spoorwegwet en Wet lokaal spoor)**

1. Een rechthebbende op infrastructuur, anders dan hoofdspoorwegen, waarvan het beheer bij of krachtens de wet is opgedragen aan, of dat in beheer is bij, een openbaar lichaam gedoogt aanraking, doorsnijding of overbrugging van die infrastructuur door hoofdspoorwegen.

2. Het eerste lid geldt ook voor de rechthebbenden op de onder of naast de hoofdspoorweg gelegen grond, de daarin gelegen werken en de daarop gelegen opstallen.

3. Een rechthebbende gedoogt het beheer van lokale spoorweginfrastructuur als bedoeld in de Wet lokaal spoor, voor zover dit voor de goede uitvoering van dat beheer nodig is.

#### **Artikel 10.9 (gedoogplicht Mijnbouwwet)**

Een rechthebbende gedoogt dat de houder van een vergunning voor het opsporen van CO<sub>2</sub>-opslagcomplexen, het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte of het opslaan van stoffen als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet, in de ondergrond CO<sub>2</sub>-opslagcomplexen opspoot, delfstoffen of aardwarmte opspoot of wint respectievelijk stoffen opslaat volgens de voor die activiteiten geldende regels, voor zover die activiteiten plaatsvinden op een diepte van meer dan honderd meter beneden de oppervlakte.

#### **Artikel 10.10 (gedoogplicht zwemwater)**

Een rechthebbende op een onroerende zaak waarin of waarop tekens met voorlichting ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn worden geplaatst, gedoogt het aanbrengen en in stand houden van die tekens.

### **AFDELING 10.3 BIJ BESCHIKKING OP TE LEGGEN GEDOOGPLICHTEN**

#### *§ 10.3.1 Algemene bepalingen*

#### **Artikel 10.11 (toepassingscriteria)**

Een gedoogplicht op grond van deze afdeling kan worden opgelegd als voor een werk van algemeen belang:

- a. voor bepaalde of onbepaalde tijd gebruik moet worden gemaakt van een onroerende zaak,
- b. met de rechthebbende op de onroerende zaak ondanks een redelijke poging daartoe geen schriftelijke overeenstemming is bereikt over het gebruik daarvan,
- c. het gebruik van de onroerende zaak niet meer zal worden belemmerd dan redelijkerwijs nodig is, en
- d. de belangen van de rechthebbende redelijkerwijs onteigening niet vorderen.

### **Artikel 10.12 (op aanvraag en ambtshalve)**

Het opleggen van een gedoogplicht op grond van deze afdeling geschiedt op aanvraag van de initiatiefnemer of ambtshalve, als de initiatiefnemer op grond van deze wet zelf bevoegd is om voor het werk van algemeen belang een gedoogplicht op te leggen.

#### *§ 10.3.2 Gedoogplichten*

### **Artikel 10.13 (gedoogplichten infrastructuur en water)**

1. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen of opruimen van:

- a. een betaalpoort als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit,
- b. een werk voor hoofdspoorwegen,
- c. infrastructuur nodig voor de productie en distributie van drinkwater als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder b, van de Drinkwaterwet,
- d. een werk ter uitvoering van een projectbesluit waarop artikel 5.46, eerste en tweede lid, van toepassing is,
- e. een werk voor het transport van afvalwater, uitgevoerd door een waterschap,
- f. een werk voor het transport van afvalwater, hemelwater of grondwater, uitgevoerd door een gemeente,
- g. lokale spoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1 van de Wet lokaal spoor.

2. Als voor werken ter uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in het eerste lid, onder d, een van Onze andere Ministers dan Onze Minister het coördinerend bestuursorgaan is, beslist Onze Minister over de oplegging van een gedoogplicht na overleg met Onze Minister die het aangaat.

### **Artikel 10.14 (gedoogplichten energie en mijnbouw)**

Onze Minister kan, na overleg met Onze Minister van Economische Zaken, aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen of opruimen van:

- a. een net als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998,
- b. een gasproductienet of een gastransportnet als bedoeld in de Gaswet,
- c. een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet en pijpleidingen en kabels die mijnbouwwerken onderling met elkaar verbinden of mijnbouwwerken met andere werken verbinden voor het vervoer van stoffen of het functioneren van een mijnbouwwerk,
- d. werken bestemd voor het opsporen van CO<sub>2</sub>-opslagcomplexen als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet,
- e. een installatie waarvoor een vergunning is verleend op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet,
- f. een werk voor de levering van warmte als bedoeld in de Warmtewet.

### **Artikel 10.15 (gedoogplicht Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag)**

Onze Minister kan, na overleg met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen of opruimen van werken voor grenswateren als bedoeld in de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag.

### **Artikel 10.16 (gedoogplichten ontgrondingen)**

1. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek op een locatie in verband met een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit of een aanvraag om een dergelijke vergunning.

2. Onze Minister kan op verzoek van de aanvrager of houder van een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek en voor het aanbrengen, in stand houden, onderhouden, gebruiken en verwijderen van de voor dat onderzoek benodigde middelen als dat voor de ontgrondingsactiviteit nodig is.

3. De bevoegdheden, bedoeld in het eerste en tweede lid, berusten bij gedeputeerde staten als zij bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning.

### **Artikel 10.17 (gedoogplichten waterstaatswerken)**

1. De beheerder kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek dat nodig is voor de aanvraag of wijziging van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of ter voldoening aan een andere in het kader van het waterbeheer op grond van deze wet, een waterschapsverordening of omgevingsverordening op hem rustende plicht.

2. De beheerder kan, voor zover dat voor de vervulling van zijn taken redelijkerwijs nodig is, aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor:

a. het op of in gronden verrichten van onderzoek en daarmee verband houdende werkzaamheden in verband met een waterstaatswerk,

b. de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verband houdende werkzaamheden.

### **Artikel 10.18 (gedoogplicht luchtverontreiniging)**

Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen als door een gemeente, een provincie, het Rijk of een openbaar lichaam voor het bepalen van de mate van luchtverontreiniging gebruik moet worden gemaakt van onroerende zaken.

### **Artikel 10.19 (gedoogplichten archeologisch onderzoek)**

1. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het in het belang van een archeologisch onderzoek betreden van terreinen, het daarop verrichten van metingen of het daarin doen van opgravingen.

2. Het bestuursorgaan dat is belast met de voorbereiding of uitvoering van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen als bedoeld in het eerste lid, voor zover dat onderzoek dient ter voorbereiding of uitvoering van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning.

3. Artikel 10.11, aanhef en onder d, is niet van toepassing op de beslissing tot het opleggen van een gedoogplicht als bedoeld in dit artikel.

### **Artikel 10.20 (gedoogplicht vanwege het maken van een ontwerp)**

Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het uitvoeren van meetwerkzaamheden of graafwerkzaamheden, het aanbrengen van tekens in, boven of op een onroerende zaak, of het verrichten van onderzoek met gebruikmaking van de daarvoor benodigde

hulpmiddelen, als die activiteiten nodig zijn voor het maken van een ontwerp voor de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing of opruiming van een werk als bedoeld in artikel 10.13, 10.14 of 10.15.

### **Artikel 10.21 (gedoogplicht andere werken van algemeen belang)**

1. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen of opruimen van een werk van algemeen belang dat geen werk of activiteit is als bedoeld in de artikelen 10.13 tot en met 10.19, als het belang van de openbare veiligheid, het belang van het beschermen van de fysieke leefomgeving, zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen.

2. Als de oplegging van een gedoogplicht een belang dient waarvoor de zorg niet bij Onze Minister berust, beslist Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat.

#### *§ 10.3.3 De gedoogplichtbeschikking*

### **Artikel 10.22 (inhoud gedoogplichtbeschikking)**

1. Een gedoogplichtbeschikking bevat in ieder geval een beschrijving van:

- a. de onroerende zaak waarop de beschikking betrekking heeft,
- b. het werk van algemeen belang waarvoor de beschikking geldt,
- c. de te verrichten activiteiten en de voorbereiding daarvan,
- d. de plichten van de rechthebbende,
- e. de rechten en plichten van de initiatiefnemer.

2. De gedoogplichtbeschikking vermeldt of er voor bepaalde of onbepaalde tijd gebruik wordt gemaakt van de onroerende zaak.

3. Als dat voor de instandhouding van het werk van algemeen belang nodig is, kan in de gedoogplichtbeschikking een gebied rondom het werk worden vastgesteld waarbinnen in de beschikking te noemen activiteiten niet zijn toegestaan zonder voorafgaande toestemming van de initiatiefnemer.

4. Aan een gedoogplichtbeschikking kunnen voorschriften worden verbonden.

### **Artikel 10.23 (wijziging van een gedoogplichtbeschikking)**

1. Op verzoek van de rechthebbende kan de gedoogplichtbeschikking worden gewijzigd wat betreft de locatie van het werk van algemeen belang binnen de desbetreffende onroerende zaak.

2. Het eerste lid is alleen van toepassing als de rechthebbende over de wijziging van de locatie ondanks een redelijke poging daartoe geen overeenstemming heeft bereikt met de initiatiefnemer.

3. Het verzoek wordt in ieder geval afgewezen als het werk van algemeen belang redelijkerwijs niet op een andere locatie tot stand kan worden gebracht.

#### *§ 10.3.4 Bijzondere bepalingen*

### **Artikel 10.24 (bomen en beplantingen)**

Degene op wie een gedoogplicht op grond van paragraaf 10.3.2 rust, gedooft dat de initiatiefnemer bomen en beplantingen root, inkort of snoeit voor zover die bomen en beplantingen hinderlijk zijn voor de het tot stand brengen of opruimen van het werk van algemeen belang.

### **Artikel 10.25 (rechtsopvolging)**

De in de gedoogplichtbeschikking opgenomen rechten en plichten van de rechthebbende en van de initiatiefnemer rusten ook op hun rechtsopvolgers.

### **Artikel 10.26 (toegang tot de onroerende zaak)**

Voor de in de gedoogplichtbeschikking genoemde werkzaamheden heeft de initiatiefnemer of diens gemachtigde toegang tot de onroerende zaak voor zover dat redelijkerwijs voor de uitvoering van zijn werkzaamheden nodig is.

### **Artikel 10.27 (opruimen van een werk van algemeen belang)**

1. Als de gedoogplichtbeschikking voor een werk van algemeen belang is ingetrokken, ruimt de initiatiefnemer dat werk op, tenzij met degene op wie de gedoogplicht rustte anders is overeengekomen.

2. Bij de opruiming wordt de onroerende zaak zoveel als mogelijk teruggebracht in de staat van voor de aanleg van het werk van algemeen belang, voor zover niet anders is overeengekomen.

3. Artikel 10.25 is van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 10.28 (eigendom van een werk van algemeen belang)**

Artikel 20, tweede lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing op werken van algemeen belang die met toepassing van een gedoogplichtbeschikking worden aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd of verplaatst.

## AFDELING 10.4 SCHADEVERGOEDING

### **Artikel 10.29 (recht op schadevergoeding)**

Het bestaan van een gedoogplicht op grond van dit hoofdstuk laat onverlet het recht op schadevergoeding.

## **HOOFDSTUK 11**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 12 GRONDEXPLOITATIE**

### **Artikel 12.1 (verhaal van kosten, verbonden aan grondexploitatie)**

1. Het bevoegd gezag verhaalt de kosten, verbonden aan de exploitatie van locaties waar:

a. een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteit kan worden verricht, en

b. sprake is van kosten die behoren tot bij de maatregel aangewezen grondexploitatiekosten.

2. De rechtspersoon waartoe het bevoegd gezag behoort, kan een overeenkomst over grondexploitatie aangaan waarin het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten wordt verzekerd.

3. Als het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten over de in de locatie begrepen gronden niet anderszins verzekerd is, stelt het bevoegd gezag exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast om die kosten te verhalen.

4. Het bevoegd gezag kan exploitatieregels of exploitatievoorschriften vaststellen voor locaties waar een bouwactiviteit als bedoeld in het eerste lid kan worden verricht voor het stellen van eisen aan:

a. de inrichting van het exploitatiegebied, of  
b. bij algemene maatregel van bestuur aangewezen woningbouwcategorieën.

5. In afwijking van het derde lid kan het bevoegd gezag in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen besluiten geen exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast te stellen.

### **Artikel 12.2 (exploitatiegebied en bovenwijkse voorzieningen in omgevingsplan)**

1. In een omgevingsplan worden voor een locatie als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid, een of meer gebieden aangewezen waarbinnen de aan de grondexploitatie verbonden kosten worden verhaald op grond van exploitatieregels of exploitatievoorschriften.

2. In het omgevingsplan wordt per exploitatiegebied bepaald:

a. of exploitatieregels dan wel exploitatievoorschriften worden vastgesteld voor het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten,  
b. welke voorzieningen waarvan het exploitatiegebied ten dele profijt heeft, naar evenredigheid aan het exploitatiegebied worden toegerekend.

### **Artikel 12.3 (vaststelling exploitatieregels of exploitatievoorschriften)**

1. Als het bevoegd gezag voornemens is de aan de grondexploitatie verbonden kosten te verhalen op grond van exploitatieregels, worden die regels opgenomen in het omgevingsplan als dat plan een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid, mogelijk maakt.

2. Als het bevoegd gezag voornemens is de aan de grondexploitatie verbonden kosten te verhalen op grond van exploitatievoorschriften, worden die voorschriften verbonden aan een van de volgende besluiten, als die een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid, mogelijk maken:

a. een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit,  
b. een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit,  
c. een projectbesluit.

### **Artikel 12.4 (overeenkomst over grondexploitatie)**

1. In een overeenkomst over grondexploitatie kunnen bepalingen worden opgenomen over:

a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie,  
b. verrekening van schade die op grond van hoofdstuk 15 voor vergoeding in aanmerking zou komen.

2. Als exploitatieregels of exploitatievoorschriften zijn vastgesteld, worden bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie die regels of voorschriften in acht genomen. De overeenkomst kan bepalingen bevatten ter uitwerking van in die regels of voorschriften opgenomen onderwerpen. De overeenkomst kan geen bepalingen bevatten over onderwerpen die deel hadden kunnen uitmaken van die regels of voorschriften, maar daarin niet zijn opgenomen.

3. Van de overeenkomst wordt binnen twee weken na het aangaan daarvan door het college van burgemeester en wethouders:



- a. kennisgegeven in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad,
- b. een beschrijving van de zakelijke inhoud ter inzage gelegd.

### **Artikel 12.5 (inhoud exploitatieregels of -voorschriften)**

1. De exploitatieregels en de exploitatievoorschriften bevatten:
  - a. bepalingen over het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten, en
  - b. de exploitatieopzet waarop die regels en voorschriften zijn gebaseerd.
2. Exploitatievoorschriften, verbonden aan een besluit als bedoeld in artikel 12.3, tweede lid, onder a of b, bevatten, als de locatie waarop het besluit betrekking heeft niet binnen een exploitatiegebied als bedoeld in artikel 12.2, eerste lid, valt, een begrenzing van het exploitatiegebied. Die begrenzing omvat geen gronden, gelegen buiten de locatie waarop het besluit betrekking heeft.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de inhoud van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften. Bij de maatregel worden in ieder geval regels gesteld over:
  - a. het bepalen van een tijdvak of fasering van de grondexploitatie,
  - b. het stellen van eisen aan de inrichting van het exploitatiegebied,
  - c. het stellen van eisen aan het overleggen van gegevens,
  - d. de uitvoering en uitvoerbaarheid van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften, en
  - e. het stellen van eisen aan de woningbouwcategorieën, bedoeld in artikel 12.1, vierde lid, onder b.

### **Artikel 12.6 (exploitatieopzet)**

1. De te verhalen kosten worden berekend aan de hand van een exploitatieopzet.
2. Voor de berekening van de kosten en opbrengsten in de exploitatieopzet wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht.
3. Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen, waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft en die toerekenbaar zijn aan de exploitatieregels of de exploitatievoorschriften, worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.
4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:
  - a. het opstellen van en de berekeningsmethode van de exploitatieopzet, en
  - b. de in die exploitatieopzet op te nemen opbrengsten en de verhaalbare kostensoorten.
5. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de hoogte en de begrenzing van een of meer van de in het vierde lid bedoelde verhaalbare kostensoorten. Bij de regels kan een onderscheid worden gemaakt naar type locatie en aard en omvang van de bouwactiviteit.

### **Artikel 12.7 (herziening exploitatieregels)**

1. Exploitatieregels worden ten minste eenmaal per twee jaar herzien totdat de in het omgevingsplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen zijn gerealiseerd.
2. Deze termijn begint op de dag na de dag waarop het omgevingsplan waarbij exploitatieregels zijn vastgesteld, onherroepelijk is geworden.

### **Artikel 12.8 (verhaal kosten)**

1. Het bevoegd gezag verhaalt de kosten, verbonden aan de exploitatie van de locaties in een exploitatiegebied, door aan:



a. een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die op grond van artikel 12.1, eerste lid, is aangewezen, of een omgevingsvergunning voor een gedeelte daarvan,

b. een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, of

c. een projectbesluit,

met inachtneming van de exploitatieregels of de exploitatievoorschriften, het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage is verschuldigd aan de rechtspersoon waarvan het bevoegd gezag deel uitmaakt.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als voorafgaand aan de indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit een exploitatiebijdrage voor de locaties anderszins is verzekerd.

3. Het bevoegd gezag stelt bij de omgevingsvergunning of het projectbesluit een termijn waarbinnen de exploitatiebijdrage wordt betaald. Als gehele of gedeeltelijke betaling na de start van de bouw plaatsvindt, kunnen aanvullende zekerheden voor de betaling worden geëist.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de berekening van de exploitatiebijdrage.

### **Artikel 12.9 (afrekening en intrekking exploitatieregels)**

1. Binnen drie maanden na uitvoering van de in de exploitatieregels voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen stelt het bevoegd gezag een afrekening van die regels vast en trekt het de exploitatieregels in met ingang van een bij dat besluit te bepalen tijdstip.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de afrekening en de herberekening van de betaalde exploitatiebijdragen en over het geheel of gedeeltelijk terugbetalen van het teveel betaalde.

### **Artikel 12.10 (vergoeding bevoegd gezag)**

1. Als na verlening van de omgevingsvergunning de houder daarvan een in exploitatieregels of exploitatievoorschriften omschreven prestatie heeft verricht, verstrekt het bevoegd gezag de houder daarvoor op zijn verzoek een vergoeding overeenkomstig de exploitatieopzet, als de prestatie in overeenstemming met de exploitatieregels of de exploitatievoorschriften is verricht.

2. De vergoeding is geen subsidie als bedoeld in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Artikel 12.11 (sancties bij overschrijden termijn van betaling exploitatiebijdrage)**

1. Het bevoegd gezag kan onmiddellijk na overschrijding van de betalingstermijn van een gedeelte of het geheel van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, beslissen dat een bouwactiviteit niet kan beginnen of moet worden gestaakt totdat aan de betalingsverplichtingen is voldaan. Het bevoegd gezag stelt de termijn, bedoeld in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht, op ten hoogste vier weken.

2. Het bevoegd gezag kan het verschuldigde bedrag bij dwangbevel invorderen.

3. Als de bijdrage niet binnen drie maanden na het besluit, bedoeld in het eerste lid, is ontvangen, kan het bevoegd gezag het besluit waaraan de exploitatiebijdrage is verbonden geheel of gedeeltelijk intrekken.

## HOOFDSTUK 13 FINANCIËLE BEPALINGEN

### AFDELING 13.1 LEGES

#### **Artikel 13.1 (heffen van rechten)**

1. Onze Minister die het aangaat kan ter dekking van de kosten voor het door hem in behandeling nemen van een aanvraag, wijziging of intrekking van een besluit op grond van deze wet rechten heffen van de aanvrager of van degene ten behoeve van wie die aanvraag wordt gedaan. De tarieven worden zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde kosten.

2. Bij ministeriële regeling worden voor de behandeling van de aanvraag:

- a. de tarieven voor te heffen rechten vastgesteld,
- b. regels gesteld over hoe die rechten worden geheven.

#### **Artikel 13.2 (berekening en bedragen rechten en doelbelastingen)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de berekening en de bedragen van de op grond van:

- a. de artikelen 228a en 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet,
- b. artikel 115, eerste lid, onder b en c, van de Waterschapswet,
- c. artikel 223, eerste lid, onder b, van de Provinciewet, of
- d. artikel 13.1,

te heffen rechten en belastingen inzake de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet.

### AFDELING 13.2 VERGOEDING VAN EXTRA KOSTEN VAN DE GEMEENTE

#### **Artikel 13.3 (extra kosten omgevingsplan of omgevingsvergunning voor afwijkactiviteit)**

1. Als op grond van een wettelijk voorschrift of schriftelijk verzoek van een ander openbaar lichaam in een omgevingsplan regels of in een omgevingsvergunning voorschriften voor een afwijkactiviteit zijn opgenomen die extra kosten voor de gemeente tot gevolg kunnen hebben en over de toedeling van deze kosten geen overeenstemming is bereikt, kunnen gedeputeerde staten op verzoek van het college van burgemeester en wethouders het openbaar lichaam verplichten om aan de gemeente een vergoeding toe te kennen.

2. De vergoeding kan worden toegekend voor zover:

- a. de kosten redelijkerwijs niet voor rekening van de gemeente behoren te blijven,
- b. de vergoeding niet voldoende op een andere manier is verzekerd, en
- c. de vergoeding niet op grond van een wettelijk voorschrift is uitgesloten.

3. Een verzoek om een vergoeding kan worden ingediend binnen vier weken nadat het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit in werking is getreden.

4. In afwijking van het eerste lid wordt het besluit op een verzoek als bedoeld in het derde lid genomen door Onze Minister of door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, als het andere openbare lichaam het Rijk is.

#### **Artikel 13.4 (andere kosten)**

1. Artikel 13.3 is van overeenkomstige toepassing als op verzoek van een ander openbaar lichaam:

- a. een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is verleend, of

b. is besloten tot aanhouding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.

2. Het verzoek om een kostenvergoeding kan worden ingediend binnen vier weken nadat de omgevingsvergunning of het besluit tot aanhouding onherroepelijk is geworden.

## AFDELING 13.3 FINANCIËLE BEPALINGEN VANWEGE OMGEVINGSVERGUNNINGEN

### **Artikel 13.5 (financiële zekerheidsstelling)**

1. Aan een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, kan, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, het voorschrift worden verbonden dat degene die de activiteit verricht, financiële zekerheid stelt:

a. voor het nakomen van op grond van de omgevingsvergunning voor hem geldende verplichtingen,

b. ter dekking van zijn aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

2. Bij de maatregel worden regels gesteld over de vorm waarin, de hoogte van het bedrag waarvoor en hoe lang de zekerheid in stand wordt gehouden en over de voorwaarden waaronder de zekerheidsstelling kan worden opgeheven.

3. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder a, bepaalt het bevoegd gezag het ten hoogste te verhalen bedrag bij het niet nakomen van een verplichting. Het bevoegd gezag kan het te verhalen bedrag invorderen bij dwangbevel.

4. Aan een besluit tot geheel of gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid kan:

a. een voorschrift als bedoeld in het eerste lid worden verbonden,

b. worden bepaald dat een voorschrift als bedoeld in het eerste lid gedurende een in het besluit te bepalen termijn blijft gelden.

### **Artikel 13.6 (financiële voorschriften voor een ontgrondingsactiviteit)**

1. Onverminderd artikel 13.5 kan aan een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit het voorschrift worden verbonden dat:

a. in plaats van de in artikel 5.36, tweede lid, bedoelde plicht tot het herstellen of realiseren van een toestand een bepaald bedrag ineens of in gedeelten wordt betaald,

b. de kosten van het beheer van onroerende zaken die zijn ontgrond geheel of gedeeltelijk worden betaald, of

c. de kosten voor de aanpassing van de inrichting van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken en van het beheer van de aangepaste omgeving, voor zover zij het gevolg zijn van de ontgroning, geheel of gedeeltelijk worden betaald.

2. Een financiële zekerheid als bedoeld artikel 13.5, eerste lid, kan voor een ontgrondingsactiviteit niet worden gevorderd van openbare lichamen.

**Artikel 13.7 (vergoeding voor adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage)**

1. De kosten van de Commissie voor de milieueffectrapportage en het bureau van de commissie worden gedekt uit door de commissie vast te stellen en in rekening te brengen tarieven voor de uit te brengen adviezen.
2. De tarieven hebben een rechtstreeks verband met de adviezen, belopen niet meer dan nodig is ter dekking van de voor de adviezen gemaakte kosten en behoeven de goedkeuring van Onze Minister.
3. De artikelen 10:28 tot en met 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing op de goedkeuring.

**HOOFDSTUK 14**

[Gereserveerd]

**HOOFDSTUK 15 SCHADE**

[Gereserveerd]

**HOOFDSTUK 16 PROCEDURES**

AFDELING 16.1 ELEKTRONISCH VERKEER EN GEBRUIK VAN GEGEVENS  
EN METHODEN

*§ 16.1.1 Elektronisch verkeer*

**Artikel 16.1 (elektronische aanvraag en melding)**

1. Een aanvraag om een besluit of een melding op grond van deze wet kan, in afwijking van artikel 2:15 van de Algemene wet bestuursrecht, elektronisch worden ingediend of gedaan voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.
2. Daarbij kunnen gevallen worden aangewezen waarin de aanvraag of melding alleen elektronisch kan worden ingediend of gedaan.

**Artikel 16.2 (omgevingsdocumenten en daaraan te stellen vormvereisten)**

1. Omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en projectbesluiten alsmede de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, worden aangemerkt als omgevingsdocument.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere besluiten of andere rechtsfiguren worden aangewezen als omgevingsdocument.
3. Omgevingsdocumenten hebben de vorm van een elektronisch bestand overeenkomstig de bij ministeriële regeling te stellen regels.
4. Een ieder kan op verzoek een papieren afschrift verkrijgen van een omgevingsdocument tegen vergoeding van ten hoogste de kosten van het maken van dat afschrift.

### **Artikel 16.3 (procedurale vereisten omgevingsdocumenten)**

1. Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, stellen een omgevingsdocument aan een ieder elektronisch beschikbaar via de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.12.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de kennisgeving en bekendmaking van een omgevingsdocument.

### **Artikel 16.4 (landelijke voorziening elektronisch aanvragen en melden)**

1. Er is een landelijke voorziening voor het indienen van een aanvraag en het doen van een melding als bedoeld in artikel 16.1. Hierin worden de bij de aanvraag of melding verstrekte gegevens en bescheiden opgenomen.

2. Het bevoegd gezag en de andere bestuursorganen die zijn betrokken bij de beslissing op de aanvraag of bij de melding maken gebruik van de landelijke voorziening. Het bevoegd gezag draagt zorg voor het beheer van de in de voorziening opgenomen gegevens en bescheiden en de toegangsverlening aan de andere bestuursorganen tot die gegevens en bescheiden.

3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:

a. het beheer en de toegangsverlening, bedoeld in het tweede lid,

b. de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening.

#### *§ 16.1.2 Gebruik van gegevens en methoden*

### **Artikel 16.5 (houdbaarheid onderzoeksgegevens)**

1. Bij het nemen van een besluit op grond van deze wet kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij het ontwerpbesluit of, bij het ontbreken daarvan, bij de aanvraag zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar.

2. Bij het nemen van besluit op grond van deze wet kan ook gebruik worden gemaakt van gegevens uit rapporten die bij de vaststelling van het besluit ouder zijn dan twee jaar als wordt onderbouwd dat de gegevens nog actueel zijn.

3. Het eerste lid is niet van toepassing op besluiten die betrekking hebben op een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit.

### **Artikel 16.6 (beoordeling van gevolgen)**

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de meet- en rekenmethoden en uitgangspunten aan de hand waarvan op het moment van het nemen van een besluit de gevolgen van dat besluit worden beoordeeld.

## **AFDELING 16.2 COÖRDINATIE EN BETROKKENHEID ANDERE BESTUURS-ORGANEN**

#### *§ 16.2.1 Toepassing afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht*

### **Artikel 16.7 (toepassing coördinatieregeling Awb)**

1. Afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van:

a. de beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning of

wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor:

- 1°. een of meer op grond van artikel 5.7, tweede lid, aangewezen wateractiviteiten, en
  - 2°. een of meer andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4, die gelijktijdig zijn ingediend,
    - b. de beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning of wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk waarvoor op grond van artikel 5.7, derde lid, de verplichting geldt deze gelijktijdig in te dienen, of de beslissingen tot ambtshalve wijziging van die voorschriften,
    - c. de besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarvoor dat op grond van artikel 5.45, eerste of tweede lid, is bepaald.
2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt voor de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder a en b, het coördinerend bestuursorgaan, bedoeld in artikel 3:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, aangewezen.
3. De volgende bepalingen van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op de hierna genoemde gevallen:
- a. de artikelen 3:21, tweede lid, en 3:24, eerste en derde lid: de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder a en b,
  - b. artikel 3:28: de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder b.

### **Artikel 16.8 (koepelconcept)**

1. In een coördinatiebesluit als bedoeld in artikel 3:20, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht kan, met het oog op de doelen van de wet en voor het optimaliseren van gebruikruimte in een gebied, worden bepaald dat afdeling 3.5 van die wet van toepassing is op de vaststelling, wijziging of intrekking van:

- a. een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening,
- b. een programma, en
- c. een projectbesluit of een omgevingsvergunning.

2. Artikel 3:30 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op besluiten waartegen geen beroep kan worden ingesteld.

*§ 16.2.2 Aanvullende bepalingen voor coördinatie van de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit in gevallen als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b*

### **Artikel 16.9 (toepassingsbereik paragraaf 16.2.2)**

Deze paragraaf is:

- a. van toepassing op de beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b,
- b. van overeenkomstige toepassing op de beslissingen op aanvragen om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of de beslissingen tot ambtshalve wijziging van die voorschriften, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b.

### **Artikel 16.10 (buiten behandeling laten aanvraag)**

1. Als maar één van de aanvragen om een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, is ingediend, laat het bevoegd gezag die aanvraag buiten behandeling, nadat de aanvrager eerst in de gelegenheid is gesteld de ontbrekende aanvraag in te dienen binnen een door het bevoegd gezag gestelde termijn.

2. Als van beide aanvragen om een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, er één buiten behandeling wordt gelaten, laat het bevoegd gezag voor de andere aanvraag ook die aanvraag buiten behandeling.

#### **Artikel 16.11 (advies)**

De bestuursorganen die bevoegd gezag zijn met betrekking tot elk van de aanvragen, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, brengen aan elkaar een advies uit met het oog op de samenhang tussen de beslissingen op beide aanvragen.

#### **Artikel 16.12 (termijn gelding omgevingsvergunningen)**

1. Als in de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit met toepassing van artikel 5.36, eerste lid, een termijn voor de gelding van de vergunning wordt gesteld, kan in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit een gelijke termijn worden gesteld.

2. Als in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit met toepassing van artikel 5.36, eerste lid, een termijn voor de gelding van de vergunning wordt gesteld, wordt in de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit een gelijke termijn gesteld.

#### **Artikel 16.13 (instructie op initiatief algemeen bevoegd gezag)**

1. Als gedeputeerde staten of Onze Minister het bevoegd gezag is voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, kunnen gedeputeerde staten respectievelijk Onze Minister, als dat vanwege de samenhang tussen de beslissingen op de beide aanvragen met het oog op het beschermen van het milieu geboden is, aan het bevoegd gezag voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit een instructie geven over de inhoud van die beslissing. Op de instructie zijn de artikelen 2.33 en 2.34 van overeenkomstige toepassing, waarbij kan worden afgeweken van regels als bedoeld in de artikelen 2.22 en 2.23.

2. De instructie wordt gegeven binnen acht weken na de dag waarop het ontwerpbesluit voor de beslissing op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit overeenkomstig artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing als het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, met dien verstande dat gedeputeerde staten op verzoek van het college van burgemeester en wethouders met overeenkomstige toepassing van artikel 2.33 een instructie kunnen geven aan het bevoegd gezag voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit.

#### **Artikel 16.14 (instructie op initiatief bevoegd gezag water)**

1. Als het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, kunnen gedeputeerde staten, als dat vanwege de samenhang tussen de beslissingen op de beide aanvragen met het oog op het beschermen van het milieu geboden is, aan het college van burgemeester en wethouders, op verzoek van het bevoegd gezag voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit, een instructie geven over de inhoud van die beslissing. Op de instructie is artikel 2.33 van overeenkomstige toepassing, waarbij kan worden afgeweken van regels als bedoeld in de artikelen 2.22 en 2.23.

2. De instructie wordt gegeven binnen acht weken na de dag waarop het ontwerpbesluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit overeenkomstig artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

### *§ 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen*

#### **Artikel 16.15 (advies)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden bestuursorganen of andere instanties aangewezen die, in daarbij aangewezen gevallen, in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over:

- a. een aanvraag om een besluit op grond van deze wet, of
- b. het ontwerp van het besluit op die aanvraag.

2. Bij een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening kunnen bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over:

- a. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4, of
- b. het ontwerp van het besluit op die aanvraag.

3. Een bestuursorgaan of andere instantie wordt als adviseur aangewezen als dat wenselijk is vanwege:

- a. de deskundigheid van het bestuursorgaan of de instantie, of
- b. de door het bestuursorgaan te behartigen belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving.

4. In ieder geval worden als adviseur aangewezen:

- a. een bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met toepassing van artikel 5.16 heeft overgedragen aan een ander bestuursorgaan, en
- b. gedeputeerde staten als het betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op een activiteit in strijd met regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, in door gedeputeerde staten aan te wijzen gevallen van een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

#### **Artikel 16.16 (instemming)**

1. Als een aanvraag om een besluit op grond van deze wet betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, behoeft het voorgenomen besluit op die aanvraag instemming van het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.15 in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen.

2. Bij de maatregel worden gevallen aangewezen waarin instemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is vanwege:

- a. de bijzondere deskundigheid van het bestuursorgaan,
- b. door het bestuursorgaan te behartigen zwaarwegende belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, of
- c. door het provinciebestuur te behartigen provinciale belangen.

3. Bij de maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan gevallen kan aanwijzen waarin instemming niet is vereist.

4. Het aangewezen bestuursorgaan kan bij het op grond van artikel 16.15 uitgebrachte advies bepalen dat instemming niet is vereist.



### **Artikel 16.17 (gronden onthouden instemming)**

In afwijking van artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht kan instemming als bedoeld in artikel 16.16 alleen worden onthouden vanwege een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen belang.

### **Artikel 16.18 (termijn instemming; geen fictieve instemming)**

1. Het besluit over instemming als bedoeld in artikel 16.16 wordt binnen vier weken na indiening van het verzoek om instemming bekendgemaakt door toezending aan het bevoegd gezag.

2. Artikel 10:31, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

### **Artikel 16.19 (advies en instemming bij ambtshalve besluiten)**

1. De artikelen 16.15 tot en met 16.18 zijn van overeenkomstige toepassing op een ambtshalve besluit tot wijziging of intrekking van een besluit of een omgevingsvergunning.

2. Daarbij wordt met een aanvraag om een besluit of een omgevingsvergunning gelijkgesteld: een voorgenomen ambtshalve besluit tot wijziging of intrekking van dat besluit of die omgevingsvergunning.

### **Artikel 16.20 (advies en instemming bij projectbesluit)**

De artikelen 16.15 tot en met 16.19 zijn van overeenkomstige toepassing op het uitbrengen van advies over het ontwerp van een projectbesluit of het verlenen van instemming met een voorgenomen projectbesluit, waarbij geen instemming is vereist als:

a. een projectbesluit wordt vastgesteld door een van Onze Ministers als bedoeld in artikel 5.44 en dat projectbesluit geldt als een besluit waarmee een ander bestuursorgaan oorspronkelijk op grond van artikel 16.16 zou moeten instemmen, of

b. een projectbesluit wordt vastgesteld door gedeputeerde staten en het projectbesluit geldt als een besluit waarmee een ander bestuursorgaan, met uitzondering van een bestuursorgaan van het Rijk, oorspronkelijk op grond van artikel 16.16 zou moeten instemmen.

### **Artikel 16.21 (bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan)**

1. Gedeputeerde staten kunnen besluiten dat een onderdeel van een omgevingsplan geen deel daarvan uitmaakt als:

a. zij over een onderdeel van het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze naar voren hebben gebracht en die zienswijze niet volledig in het omgevingsplan is overgenomen, of

b. in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van een zienswijze van gedeputeerde staten.

2. Gedeputeerde staten kunnen alleen gebruik maken van die bevoegdheid voor zover:

a. de bevoegdheid betrekking heeft op die onderdelen van een omgevingsplan die regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, bevatten, en

b. er sprake is van strijd met een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

3. Gedeputeerde staten vermelden in de motivering van het besluit de daaraan ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die het provinciebestuur beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen.

4. Het besluit wordt bekendgemaakt binnen vier weken nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan.

## AFDELING 16.3 TOTSTANDKOMINGSPROCEDURES

### *§ 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht*

#### **Artikel 16.22 (toepassing paragraaf 16.3.1)**

Deze paragraaf is van toepassing als bij of krachtens deze wet is bepaald dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

#### **Artikel 16.23 (kring inspraakgerechtigden)**

1. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen zienswijzen over een gedoogplichtbeschikking alleen naar voren worden gebracht door belanghebbenden en door de besturen van de gemeenten, de waterschappen en de provincies waarbinnen de onroerende zaak gelegen is of naastgelegen gemeenten, waterschappen en provincies.

#### **Artikel 16.24 (intrekking of wijziging)**

Tenzij het een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval of besluit betreft, zijn de paragrafen 16.3.2 tot en met 16.3.6 en de artikelen 16.40, eerste lid, 16.50, eerste lid, 16.70 en 16.71 van overeenkomstige toepassing op een wijziging of intrekking van de daarin genoemde besluiten of andere rechtsfiguren of documenten.

### *§ 16.3.2 Zwemlocaties*

#### **Artikel 16.25 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van de aanwijzing van zwemlocaties.

### *§ 16.3.3 Omgevingsvisie*

#### **Artikel 16.26 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsvisie.

### *§ 16.3.4 Programma's*

#### **Artikel 16.27 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een programma als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4 en de documenten die voor het opstellen van een programma afzonderlijk worden vastgesteld.

### **Artikel 16.28 (voorbereiding stroomgebiedsbeheerplan en overstromingsrisicoplan)**

1. Het ontwerp van een stroomgebiedsbeheerplan en van een overstromingsrisicobeheerplan, als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder a en b, wordt ten minste een jaar voor het begin van de periode waarop het programma betrekking heeft, ter inzage gelegd.

2. Voor de documenten die voor het opstellen van een stroomgebiedsbeheerplan afzonderlijk worden vastgesteld, bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes maanden.

#### *§ 16.3.5 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening*

### **Artikel 16.29 (kennisgeving voornemen)**

De gemeenteraad geeft kennis van zijn voornemen om een omgevingsplan vast te stellen. Artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 16.30 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsplan.

2. Op een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan, zijn de artikelen 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht en 139 van de Gemeentewet niet van toepassing.

### **Artikel 16.31 (zienswijzen)**

Zienswijzen kunnen geen betrekking hebben op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

### **Artikel 16.32 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een waterschapsverordening en een omgevingsverordening.

#### *§ 16.3.6 Gedoogplichtbeschikking*

### **Artikel 16.33 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht en bekendmaking)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking.

2. De verplichting tot gedogen gaat niet eerder in dan vier dagen na de dag waarop de gedoogplichtbeschikking is bekendgemaakt.

3. Het eerste lid is niet van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in de artikelen 10.16, 10.17, eerste en tweede lid, onder a, en 10.20.

4. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.19 vanwege spoedeisende omstandigheden.

*§ 16.4.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's*

**Artikel 16.34 (reikwijdte, bevoegd gezag plan-mer)**

1. Deze paragraaf gaat over de milieueffectrapportage voor plannen en programma's als bedoeld in artikel 2, onder a, van de smb-richtlijn, waarvan de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en waarin het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan en de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd.

2. In deze paragraaf wordt onder een plan of programma in ieder geval verstaan een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing.

**Artikel 16.35 (uitzondering plan-mer-plicht)**

Deze paragraaf is niet van toepassing op plannen of programma's die:

a. uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensieactiviteiten of op een noodsituatie als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, of

b. betrekking hebben op de begroting of de financiën van een gemeente, een waterschap, een provincie of het Rijk.

**Artikel 16.36 (plan-mer-plichtige plannen of programma's)**

1. Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als dat plan of programma het kader vormt voor te nemen besluiten voor projecten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid.

2. Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als bij de voorbereiding van dat plan of programma op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming een passende beoordeling moet worden gemaakt.

3. Voor een plan of programma als bedoeld in het eerste of tweede lid dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van een plan of programma als bedoeld in het eerste of tweede lid maakt het bevoegd gezag een milieueffectrapport als dat plan of programma of de wijzigingen daarvan aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

4. Voor een plan of programma dat het kader vormt voor andere projecten dan bedoeld in het eerste lid maakt het bevoegd gezag een milieueffectrapport als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

5. Het bevoegd gezag beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten als bedoeld in het derde en vierde lid, tenzij het zonder een voorafgaande beoordeling een milieueffectrapport maakt. Het bevoegd gezag houdt bij het besluit over de beoordeling van de milieueffecten rekening met de criteria van bijlage II bij de smb-richtlijn. Het bevoegd gezag raadpleegt daarvoor:

a. de bestuursorganen en instanties die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over de besluiten, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, waarvoor het plan of programma het kader vormt, en

b. Onze Minister, Onze Minister van Economische Zaken, Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of in plaats van de betrokken Minister een door hem aangewezen bestuursorgaan.

6. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de:

a. toepassing van het derde lid,

b. procedure voor de raadpleging, bedoeld in het vijfde lid.

### **Artikel 16.37 (gebruik andere plan-MER'en)**

Om overlapping van milieueffectrapporten te voorkomen:

- a. stemt het bevoegd gezag het milieueffectrapport, waaronder het detailniveau daarvan, af op:
  - 1°. de mate van gedetailleerdheid van het plan of programma,
  - 2°. de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan of programma zich bevindt,
  - 3°. als het plan of programma deel uitmaakt van een rangorde van plannen of programma's, in het bijzonder op de plaats die het plan of programma inneemt in die rangorde,
- b. kan het bevoegd gezag gebruikmaken van andere milieueffectrapporten als die voldoen aan de bij of krachtens deze paragraaf gestelde eisen.

### **Artikel 16.38 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)**

1. Over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie in het milieueffectrapport raadpleegt het bevoegd gezag de bestuursorganen en instanties, bedoeld in 16.36, vijfde lid, onder a en b.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de raadpleging.

### **Artikel 16.39 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)**

1. Het bevoegd gezag stelt de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid om over het milieueffectrapport te adviseren.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering.

### **Artikel 16.40 (voorbereidingsprocedure plan of programma)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een plan of programma als bedoeld in artikel 16.36 waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.
2. Een milieueffectrapport dat is opgenomen in een plan of programma wordt in dat plan of programma als zodanig herkenbaar weergegeven.
3. Als het milieueffectrapport niet is opgenomen in het ontwerp van een plan of programma:
  - a. wordt bij de terinzagelegging, bedoeld in artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht, ook het milieueffectrapport ter inzage gelegd,
  - b. wordt bij de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht, ook kennisgegeven van het milieueffectrapport, en
  - c. kan een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 van de Algemene wet bestuursrecht ook betrekking hebben op het milieueffectrapport.
4. Het bevoegd gezag stelt het plan of programma niet eerder vast dan twee weken na afloop van de termijn, bedoeld in artikel 3:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Artikel 16.41 (plan of programma grondslag in het plan-MER)**

Het bevoegd gezag stelt een plan of programma niet vast als het milieueffectrapport redelijkerwijs niet aan het plan of programma ten grondslag kan worden gelegd.

### **Artikel 16.42 (inhoud plan-MER)**

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud van het milieueffectrapport.

**Artikel 16.43 (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten en besluiten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de projecten en de daarvoor benodigde besluiten aangewezen:
  - a. die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, en
  - b. waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.
2. Het bevoegd gezag beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten als bedoeld in het eerste lid, onder b, tenzij het een:
  - a. besluit op aanvraag betreft en degene die voornemens is het project uit te voeren bij de mededeling, bedoeld in artikel 16.45, verklaart dat hij bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport maakt, of
  - b. ambtshalve te nemen besluit betreft en het bevoegd gezag zonder een voorafgaande beoordeling een milieueffectrapport maakt.
3. Bij de beoordeling houdt het bevoegd gezag rekening met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn. Als er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, wordt dat bij het besluit gemotiveerd.
4. Bij de maatregel kan worden bepaald dat:
  - a. de aanwijzing van een project of besluit alleen geldt in daarbij aangewezen gevallen,
  - b. een omgevingsvisie, programma of onderdeel van een omgevingsplan als een te nemen besluit voor een project wordt aange-merkt.
5. Degene die voornemens is het project uit te voeren maakt het milieueffectrapport.

**Artikel 16.44 (onthefing voor het maken van een MER)**

1. Het bevoegd gezag kan ontheffing verlenen van de plicht tot het maken van een milieueffectrapport als het algemeen belang het onmiddellijk uitvoeren van het project noodzakelijk maakt.
2. Als toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, beoordeelt het bevoegd gezag of een andere vorm van beoordeling van de milieueffecten geschikt is. Als een andere beoordeling van de milieueffecten moet worden uitgevoerd, is artikel 16.49, eerste en derde lid, van overeenkomstige toepassing.

**Artikel 16.45 (mededeling voornemen)**

Degene die voornemens is een besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, aan te vragen, deelt dat voornemen zo spoedig mogelijk mee aan het bevoegd gezag.

**Artikel 16.46 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)**

1. Op verzoek van de aanvrager om een besluit brengt het bevoegd gezag voorafgaand aan de indiening van de aanvraag advies uit over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor het milieueffectrapport.
2. Het bevoegd gezag raadpleegt voor het advies de bestuursorganen en instanties, bedoeld in artikel 16.36, vijfde lid, onder a en b.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering en de raadpleging.

### **Artikel 16.47 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)**

1. Het bevoegd gezag kan de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid stellen advies uit te brengen over het milieueffectrapport.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering.

### **Artikel 16.48 (één MER)**

Degene die het milieueffectrapport zou moeten maken, kan gebruik maken van een ander milieueffectrapport als dat voldoet aan de bij of krachtens deze afdeling gestelde eisen en het project in dat milieueffectrapport is beschreven.

### **Artikel 16.49 (aanhouden en buiten behandeling laten aanvraag)**

1. Bij de aanvraag om een besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt:

a. wordt een milieueffectrapport gevoegd, tenzij op grond van artikel 16.44, eerste lid, ontheffing van de plicht tot het maken van een milieueffectrapport is verleend, en

b. wordt de mededeling van het voornemen, bedoeld in artikel 16.45, gevoegd.

2. Bij de aanvraag om een besluit waarop artikel 16.43, tweede lid, van toepassing is, wordt de mededeling van het voornemen, bedoeld in artikel 16.45, gevoegd.

3. Als niet wordt voldaan aan het eerste of tweede lid, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten nadat de aanvrager eerst in de gelegenheid is gesteld binnen een door het bevoegd gezag gestelde termijn de aanvraag aan te vullen. Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

4. Als het bevoegd gezag overeenkomstig het tweede lid na de aanvraag beslist of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt, houdt het de beslissing op de aanvraag aan zolang die beslissing niet is genomen. Als het bevoegd gezag beslist dat een milieueffectrapport gemaakt moet worden, wordt de aanvraag afgewezen.

### **Artikel 16.50 (voorbereidingsprocedure mer-plichtig besluit)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2. Artikel 16.40, tweede, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 16.51 (project grondslag in het MER)**

1. Het bevoegd gezag stelt een besluit niet vast als het milieueffectrapport redelijkerwijs niet aan het project ten grondslag kan worden gelegd.

2. Artikel 16.5 is niet van toepassing op het eerste lid.

### **Artikel 16.52 (inhoud project-MER)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud van het milieueffectrapport.

2. Bij de maatregel, bedoeld in het eerste lid, worden ten aanzien van de in het milieueffectrapport op te nemen onderwerpen in ieder geval regels gesteld over:

- a. de beschrijving van het voorgenomen project, en
- b. de beschrijving van de redelijke alternatieven voor het project.

3. Als voor het voorgenomen project in een plan of programma als bedoeld in artikel 16.36 een locatie, waaronder een tracé, is aangewezen, en voor dat plan of programma een milieueffectrapport is gemaakt, zijn de op grond van het tweede lid, aanhef en onder b, gestelde regels niet van toepassing voor zover het alternatieven voor die locatie of dat tracé betreft.

4. Als er door degene die het project wil uitvoeren alternatieven onderzocht zijn, worden die beschreven in het milieueffectrapport.

### **Artikel 16.53 (milieugevolgen van het besluit)**

1. Bij het nemen van een besluit houdt het bevoegd gezag rekening met alle gevolgen die het project, waarop het besluit betrekking heeft, voor het milieu kan hebben.

2. Het bevoegd gezag kan:

a. aan een besluit, ongeacht de beperkingen die in de wettelijke regeling waarop het besluit berust, zijn gesteld, de voorwaarden, voorschriften en beperkingen verbinden, die nodig zijn met het oog op het beschermen van het milieu, en

b. beslissen dat het project niet wordt uitgevoerd als het uitvoeren van dat project kan leiden tot ontoelaatbare gevolgen voor het milieu.

3. Een besluit dat op grond van een andere wettelijke regeling wordt genomen, wordt als toepassing aan het tweede lid wordt gegeven, geacht op grond van die regeling te worden genomen.

## AFDELING 16.5 DE OMGEVINGSVERGUNNING

### *§ 16.5.1 Algemeen*

### **Artikel 16.54 (indienen aanvraag; ontvangstbevestiging)**

1. De aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht. Als een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is, kan de aanvraag bij dat bestuursorgaan worden ingediend.

2. Als de aanvraag is ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, bedoeld in het eerste lid, terwijl een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is, wordt voor de toepassing van deze afdeling als de dag van ontvangst aangemerkt de dag van ontvangst bij het college.

3. Het bestuursorgaan waarbij de aanvraag is ingediend, zendt de aanvrager onverwijld een bewijs van ontvangst, waarin de dag van ontvangst van de aanvraag wordt vermeld. In afwijking van artikel 14, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet, geeft dit bestuursorgaan ten aanzien van het bewijs van ontvangst ook uitvoering aan de in dat artikel onderdeel gestelde verplichting berichten te verzenden via het centraal loket, bedoeld in die wet. Artikel 29 van de Dienstenwet is niet van toepassing.

4. Het bestuursorgaan dat het bevoegd gezag is, deelt de aanvrager dit na ontvangst van de aanvraag zo spoedig mogelijk mee. In de mededeling worden ook vermeld:

- a. de procedure ter voorbereiding van het besluit,
- b. de beslistermijn die van toepassing is,
- c. de tegen het besluit openstaande rechtsmiddelen.



5. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning.

#### **Artikel 16.55 (aanvraagvereisten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning.

2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

3. Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 kunnen in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

4. Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit kunnen in het omgevingsplan ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

5. De gegevens en bescheiden, bedoeld in het tweede tot en met vierde lid, behoeven niet te worden verstrekt voor zover het bevoegd gezag al over die gegevens of bescheiden beschikt.

6. Op grond van het tweede lid worden in ieder geval regels gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden.

#### **Artikel 16.56 (overleggen gegevens en bescheiden in verband met actualisering omgevingsvergunning)**

1. De vergunninghouder verschaft op verzoek van het bevoegd gezag aan dat bevoegd gezag gegevens en bescheiden die nodig zijn voor:

a. het met toepassing van artikel 5.38 bezien of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu,

b. het naar aanleiding van de toepassing van artikel 5.38 wijzigen van de voorschriften van een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 5.42, tweede lid.

2. Artikel 16.55, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 16.57 (beslissing over kerkelijk rijksmonument)**

1. Voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit en het rijksmonument of voorbeschermde rijksmonument een kerkelijk monument is als bedoeld in artikel 1, onder e, van de Monumentenwet 1988, neemt het bevoegd gezag pas een beslissing na overleg met de eigenaar.

2. Voor zover het betreft een beslissing waarbij wezenlijke belangen van het belijden van de godsdienst of levensovertuiging in dat monument in het geding zijn, beslist het bevoegd gezag alleen in overeenstemming met de eigenaar.

#### **Artikel 16.58 (aanhoudingsregeling vanwege voorbereidingsbesluit)**

1. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit, kan het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 16.64, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing op de aanvraag aanhouden, als:

a. er geen grond is om de vergunning te weigeren,

b. de aanvraag betrekking heeft op een geval dat bij een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.14, derde lid, is aangewezen, en  
c. het voorbereidingsbesluit, bedoeld onder b, voor de dag van ontvangst van de aanvraag in werking is getreden.

2. Het bevoegd gezag houdt, in afwijking van artikel 16.64, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit aan, als:

a. er geen grond is om de vergunning te weigeren,  
b. de aanvraag betrekking heeft op een geval dat bij een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16, vierde lid, is aangewezen, en  
c. het voorbereidingsbesluit, bedoeld onder b, voor de dag van ontvangst van de aanvraag in werking is getreden.

3. De aanhouding duurt totdat het voorbereidingsbesluit is vervallen.

4. In afwijking van het tweede lid kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning verlenen als:

a. de activiteit niet in strijd is met het omgevingsplan, zoals dat zal komen te luiden na de inwerkingtreding van het in voorbereiding zijnde projectbesluit, of

b. nadat aan de instructieregel, bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of 2.24, eerste lid, of de instructie, bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, of 2.34, eerste lid, uitvoering is gegeven.

### **Artikel 16.59 (aanhoudingsregeling vanwege exploitatieregels)**

1. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit en daarop exploitatieregels van toepassing zijn, houdt het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 16.64, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing op de aanvraag aan, als er geen grond is om de vergunning te weigeren en de exploitatieregels, die voor de in de aanvraag opgenomen locatie zijn vastgesteld, nog niet onherroepelijk zijn.

2. De aanhouding duurt totdat de op de bouwactiviteit van toepassing zijnde exploitatieregels onherroepelijk zijn.

3. In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning verlenen als een ingesteld beroep tegen de in het omgevingsplan opgenomen exploitatieregels geen gevolgen kan hebben voor de beoordeling van de aangevraagde activiteit of de aan de omgevingsvergunning voor die activiteit te verbinden voorschriften, of als deze gevolgen volgens het bevoegd gezag niet opwegen tegen het belang dat met verlening van de omgevingsvergunning is gediend.

### **Artikel 16.60 (mededeling van aanhouding)**

Het bevoegd gezag deelt de aanhouding op grond van de artikelen 16.58, tweede lid, en 16.59, eerste lid, mee aan de aanvrager.

### **Artikel 16.61 (begin beslistermijn)**

Als een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt aangehouden, wordt voor de toepassing van artikel 16.64, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in plaats van de dag van ontvangst van de aanvraag uitgegaan van de dag waarop de aanhouding eindigt.

**Artikel 16.62 (toepassingsbereik reguliere voorbereidingsprocedure)**

1. Deze paragraaf is van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.5.3 daarop van toepassing is.

2. Deze paragraaf is van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.5.3 daarop van toepassing is.

3. Artikel 3:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

**Artikel 16.63 (kennisgeving aanvraag)**

Het bevoegd gezag geeft bij de toepassing van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht ook onverwijld kennis van de aanvraag om een omgevingsvergunning in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Daarbij wordt de dag van ontvangst van de aanvraag vermeld.

**Artikel 16.64 (beslistermijn)**

1. Het bevoegd gezag beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning binnen acht weken of, als de voorgenomen beslissing op de aanvraag instemming als bedoeld in artikel 16.16 behoeft, binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag.

2. Het bevoegd gezag kan de beslistermijnen, bedoeld in het eerste lid, eenmaal met ten hoogste zes weken verlengen. Dit besluit wordt bekendgemaakt binnen de beslistermijn. Tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking deelt het bevoegd gezag dat besluit mee op dezelfde wijze als het heeft kennisgegeven van de aanvraag.

3. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag.

§ 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht

**Artikel 16.65 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning, als de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit.

2. Deze paragraaf is van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van de beslissing:

- a. op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning,
- b. tot ambtshalve wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of tot ambtshalve intrekking van een omgevingsvergunning.

3. Bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid worden in ieder geval activiteiten aangewezen ter uitvoering van het verdrag van Aarhus.

### **Artikel 16.66 (aanvullende bepalingen)**

1. Bij de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning worden de volgende leden en artikel 16.67 in acht genomen.

2. Als een ander bestuursorgaan als bedoeld in artikel 16.54, eerste lid, tweede zin, het bevoegd gezag is, ligt het ontwerpbesluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerpbesluit, ook ter inzage in de gemeente waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

3. Als de aanvraag is ingediend bij het college van burgemeester en wethouders en een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is, begint, in afwijking van artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de beslistermijn, bedoeld in dat lid, op de dag na de dag waarop laatstbedoeld bestuursorgaan de aanvraag heeft ontvangen.

4. De in artikel 3:18, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde redelijke termijn bedraagt ten hoogste zes weken. De termijn waarbinnen op de aanvraag wordt beslist, kan ten hoogste eenmaal worden verlengd. De verlenging en de duur daarvan worden, met inachtneming van de in artikel 3:18, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn van acht weken, gemotiveerd aan de aanvrager meegedeeld. Artikel 31, vierde lid, van de Dienstenwet is niet van toepassing.

### **Artikel 16.67 (openbaarheid informatie)**

1. Het bevoegd gezag stelt op verzoek van de aanvrager, voordat het stukken ter inzage legt die niet door de aanvrager zijn ingebracht, hem in de gelegenheid die stukken in te zien met het oog op toepassing van de artikelen 19.3 tot en met 19.5 van de Wet milieubeheer.

2. Tot deze stukken behoren niet de verslagen, bedoeld in artikel 3:17 van de Algemene wet bestuursrecht, en de afschriften van zienswijzen, die door anderen dan betrokken bestuursorganen naar voren zijn gebracht overeenkomstig artikel 3:15 van die wet.

3. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is niet van toepassing.

### **Artikel 16.68 (uitzonderingen)**

Het bevoegd gezag kan op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit die op grond van artikel 16.65 is aangewezen, de afdelingen 3.4 en 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing laten als:

- a. de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvan de uitvoering door een bijzondere omstandigheid op korte termijn nodig is,
- b. nationale veiligheidsbelangen dat vereisen, of
- c. de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting dat vereist.

#### *§ 16.5.4 Exploitatievoorschriften*

### **Artikel 16.69 (zienswijze ontwerp exploitatievoorschriften)**

Als toepassing wordt gegeven aan artikel 12.3, tweede lid, stelt het bevoegd gezag, voorafgaand aan het nemen van een besluit waarop de reguliere voorbereidingsprocedure, bedoeld in paragraaf 16.5.2, van toepassing is, de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze over de in dat besluit op te nemen exploitatievoorschriften naar voren te brengen.

*§ 16.6.1 Voorkeursbeslissing*

**Artikel 16.70 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing voor:

- a. een projectbesluit,
- b. het opnemen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 5.55.

*§ 16.6.2 Projectbesluit*

**Artikel 16.71 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van:

- a. een projectbesluit,
- b. een besluit ter uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.54,
- c. een besluit tot het buiten toepassing laten van regels als bedoeld in artikel 5.53, derde of vierde lid.

**Artikel 16.72 (goedkeuring projectbesluit waterschap)**

1. Een door het dagelijks bestuur van het waterschap genomen projectbesluit, of een uitwerking of een wijziging daarvan, behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie waar dat besluit wordt uitgevoerd. Als het project in meer dan één provincie ligt, beslissen gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak zal worden uitgevoerd over de goedkeuring.

2. Op de goedkeuring van een projectbesluit is artikel 10:31, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

**Artikel 16.73 (afwijzing aanvraag om projectbesluit vast te stellen)**

Artikel 16.71 is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een projectbesluit vast te stellen.

**Artikel 16.74 (geen belemmering projectbesluit)**

1. De gemeenteraad stelt geen omgevingsplan vast voor zover dat plan de uitvoering, het in werking hebben of het in stand houden van een ander project dat zijn grondslag vindt in een projectbesluit van gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, belemmert. In het projectbesluit kan een termijn worden bepaald voor de toepassing van de eerste zin.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het vaststellen van een projectbesluit door het dagelijks bestuur van een waterschap.

3. Gedeputeerde staten stellen geen projectbesluit vast voor zover dat projectbesluit de uitvoering, het in werking hebben of het in stand houden van een ander project dat zijn grondslag vindt in een projectbesluit van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, belemmert. In het projectbesluit kan een termijn worden bepaald voor de toepassing van de eerste zin.

### **Artikel 16.75 (toepassing onteigeningswet)**

De in artikel 18, eerste lid, van de onteigeningswet bedoelde dagvaarding kan plaatsvinden nadat het projectbesluit is vastgesteld.

### **Artikel 16.76 (toepassing onteigeningswet)**

1. Onverminderd artikel 59, eerste lid, van de onteigeningswet kan het vonnis van onteigening van de rechtbank niet eerder in de openbare registers worden ingeschreven dan nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden.

2. In aanvulling op de artikelen 54n en 59 van de onteigeningswet is voor de inschrijving een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of een verklaring van de Secretaris van de Raad van State nodig, waaruit blijkt dat het projectbesluit onherroepelijk is geworden.

## **AFDELING 16.7 BESLISTERMIJN, INWERKINGTREDING EN BEROEP**

### *§ 16.7.1 Beslistermijn*

#### **Artikel 16.77 (opschorting beslistermijn)**

Als een beslissing op een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of een besluit tot wijziging daarvan niet kan worden genomen dan nadat is voldaan aan een internationaalrechtelijke verplichting, wordt de termijn voor het nemen van dat besluit opgeschort tot de voor die verplichting geldende procedure is afgerond.

### *§ 16.7.2 Inwerkingtreding*

#### **Artikel 16.78 (inwerkingtreding omgevingsplan en projectbesluit)**

1. Een omgevingsplan en een projectbesluit treden in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop van het besluit mededeling is gedaan.

2. Een besluit als bedoeld in artikel 16.21 treedt tegelijk in werking met het omgevingsplan waarop het betrekking heeft.

3. Als het eerder in werking treden van een projectbesluit volgens het bevoegd gezag vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan het in afwijking van het eerste lid bepalen dat het besluit eerder in werking treedt.

4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een besluit tot wijziging of intrekking van een omgevingsplan, van een projectbesluit en van de goedkeuring.

5. In afwijking van het eerste lid treedt een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop van de goedkeuring mededeling is gedaan.

#### **Artikel 16.79 (inwerkingtreding omgevingsvergunning)**

1. Een omgevingsvergunning treedt in werking met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken sinds de dag waarop:

a. het besluit is bekendgemaakt, of

b. als van het besluit na de bekendmaking ervan mededeling moet worden gedaan: van het besluit mededeling is gedaan.

2. Als binnen de termijn, bedoeld in eerste lid, bij de bevoegde rechter een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt de omgevingsvergunning niet in werking voordat op het verzoek is beslist. Belangheb-

benden die door de opschorting rechtstreeks in hun belang worden getroffen, kunnen de voorzieningenrechter verzoeken de opschorting op te heffen of te wijzigen.

3. Als het eerder in werking treden van een omgevingsvergunning volgens het bevoegd gezag vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan het in afwijking van het eerste en tweede lid bepalen dat het besluit eerder in werking treedt en het tweede lid niet van toepassing is.

4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een besluit tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of tot intrekking van een omgevingsvergunning.

#### **Artikel 16.80 (aanvullende inwerkingtreedingsbepaling vanwege Kernenergiewet)**

Onverminderd artikel 16.79 treedt een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als die activiteit ook is aan te merken als het oprichten of wijzigen van een installatie waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet is vereist, niet eerder in werking dan nadat laatstbedoelde vergunning in werking is getreden.

#### **Artikel 16.81 (aanvullende inwerkingtreedingsbepaling vanwege bodemverontreiniging)**

1. Onverminderd artikel 16.79 treedt een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als die activiteit betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwwerk en het bevoegd gezag op basis van een bij de vergunningaanvraag verstrekt onderzoeksrapport of om een andere reden een redelijk vermoeden heeft dat ter plaatse van het bouwwerk sprake is van een vóór 1 januari 1987 ontstaan geval van ernstige verontreiniging als bedoeld in de Wet bodembescherming, niet eerder in werking dan nadat:

a. op grond van artikel 29, eerste lid, in samenhang met artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming is vastgesteld dat geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging waarvoor spoedige sanering noodzakelijk is en dat besluit in werking is getreden,

b. op grond van artikel 39, tweede lid, van die wet met het saneringsplan, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, is ingestemd en dat besluit in werking is getreden, of

c. een melding van een voornemen tot sanering als bedoeld in artikel 39b, derde lid, van die wet is gedaan en de bij of krachtens het vierde lid van dat artikel gestelde termijn is verstreken.

2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder b, treedt de omgevingsvergunning in werking als in de beschikking, bedoeld in artikel 29, eerste lid, in samenhang met artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming, is vastgesteld dat:

a. sprake is van een geval van ernstige verontreiniging waarvoor spoedige sanering noodzakelijk is,

b. geen sprake is van risico's voor de mens, en

c. de bouwactiviteit de uitvoering van de sanering niet belemmert, mits degene die het nader onderzoek heeft verstrekt daarom bij het verstrekken van dat onderzoek gemotiveerd heeft verzocht en de beschikking, bedoeld in de aanhef, in werking is getreden.

3. Bij de omgevingsvergunning, bedoeld in het eerste lid, vermeldt het bevoegd gezag of het een vermoeden heeft als bedoeld in dat lid.



### **Artikel 16.82 (aanvullende inwerkingtredingsbepaling vanwege doelmatige uitvoering en handhaving)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, als dat nodig is in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving, gevallen worden aangewezen waarin een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, onverminderd artikel 16.79, niet eerder in werking treedt dan nadat een omgevingsvergunning voor een andere activiteit in werking is getreden.

#### *§ 16.7.3 Beroep*

### **Artikel 16.83 (ondergeschikte wijzigingen aangevochten besluit)**

Als tegen een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht beroep aanhangig is, kan die afdeling, voor zover niet in strijd met internationaalrechtelijke verplichtingen, buiten toepassing worden gelaten op de voorbereiding van een besluit tot wijziging van dat besluit, als het een wijziging van ondergeschikte aard betreft.

### **Artikel 16.84 (reikwijdte beroep na toepassing artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b)**

1. Als nadat toepassing is gegeven aan artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, uitsluitend beroep is ingesteld tegen de beslissing op de aanvraag om één van de omgevingsvergunningen, heeft het beroep ook betrekking op de beslissing op de aanvraag om de andere omgevingsvergunning, voor zover het beroep de samenhang tussen beide omgevingsvergunningen betreft.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het beroep tegen beslissingen op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning en tegen beslissingen tot ambtshalve wijziging van die voorschriften als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b.

### **Artikel 16.85 (bundeling beroep)**

Voor de mogelijkheid van beroep wordt:

- a. een besluit over een ontheffing op grond van artikel 2.32,
  - b. een instructie, gegeven op grond van artikel 2.33 of 2.34, en
  - c. een besluit over het verlenen van instemming op grond van artikel 16.16,
- geacht deel uit te maken van het besluit waarop dat besluit betrekking heeft.

### **Artikel 16.86 (beroepsgronden bij uitvoeringsbesluit van projectbesluit)**

Bij het beroep tegen een besluit tot uitvoering van een projectbesluit kunnen geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op het projectbesluit waarop dat besluit rust.

### **Artikel 16.87 (rechterlijke beslistermijn bij projectprocedure)**

1. Op beroepen tegen een projectbesluit of tegen een besluit over goedkeuring als bedoeld in artikel 16.72 beslist de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift.

2. In bijzondere omstandigheden kan de Afdeling de in het eerste lid genoemde termijn met ten hoogste drie maanden verlengen.



3. Op beroepen tegen besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarop op grond van artikel 16.7 afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, beslist de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van de verweerschriften.

#### AFDELING 16.8 ALGEMENE DELEGATIEGRONDSLAGEN PROCEDURELE EN VORMVEREISTEN

##### **Artikel 16.88 (delegatiegrondslag procedurele en vormvereisten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, voor zover daarin niet bij deze wet of de Algemene wet bestuursrecht is voorzien, regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, toepassing of wijziging van, of de op te nemen onderwerpen in:

- a. besluiten op grond van deze wet,
- b. omgevingsvisies, programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 tot en met 3.2.4, en plannen of programma's als bedoeld in paragraaf 16.4.1,
- c. meldingen als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid,
- d. voornemens als bedoeld in artikel 5.47 en voorkeursbeslissingen,
- e. milieueffectrapporten en beoordelingen van de milieueffecten, bedoeld in artikel 16.36, vijfde lid, of 16.43, tweede lid.

2. Op grond van het eerste lid kunnen in ieder geval regels worden gesteld over de volgende onderwerpen:

- a. hoe een aanvraag of melding wordt gedaan,
- b. bekendmaking en het doen van een mededeling aan derden,
- c. kennisgeving, terinzagelegging en beschikbaarstelling,
- d. participatie van en overleg met derden, waaronder raadpleging van bevoegde autoriteiten van andere staten,
- e. coördinatie en samenwerking met bevoegde autoriteiten van andere staten,
- f. uitvoering en uitvoerbaarheid,
- g. evaluatie en actualisatie,
- h. rapportage,
- i. welke onderwerpen ten minste worden opgenomen.

3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:

- a. de bij een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, te verstrekken gegevens en bescheiden,
- b. de toezending van gegevens en bescheiden aan derden.

4. Op grond van het derde lid worden in ieder geval regels gesteld over de bij de aanvraag om een gedoogplichtbeschikking te verstrekken gegevens en bescheiden.

##### **Artikel 16.89 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op grond van artikel 16.88 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:

- a. de grondwaterrichtlijn,
- b. de habitatrichtlijn,
- c. de kaderrichtlijn water,
- d. de kaderrichtlijn mariene strategie,
- e. de mer-richtlijn,
- f. de richtlijn industriële emissies,
- g. de richtlijn luchtkwaliteit,
- h. de richtlijn omgevingslawaai,
- i. de richtlijn overstromingsrisico's,
- j. de richtlijn prioritair stoffen,
- k. de Seveso-richtlijn,
- l. de smb-richtlijn,

- m. de richtlijn winningsafval,
- n. het verdrag van Granada,
- o. het verdrag van Valletta,
- p. de zwemwaterrichtlijn.

## **HOOFDSTUK 17 ADVIESORGANEN EN ADVISEURS**

### AFDELING 17.1 ADVIESORGANEN OP RIJKSNIVEAU

#### *§ 17.1.1 Algemene bepalingen*

##### **Artikel 17.1 (toepassing)**

Deze paragraaf is van toepassing op de op grond van deze afdeling ingestelde adviesorganen.

##### **Artikel 17.2 (samenstelling, benoeming leden, werkwijze en ondersteuning adviesorganen)**

1. Onze Minister benoemt en ontslaat de voorzitter en leden van een adviesorgaan. De voorzitter en leden kunnen voorts zelf ontslag nemen door schriftelijke kennisgeving aan Onze Minister.

2. De artikelen 11, tweede lid, 12, 15, 16, 19 tot en met 21, en 29 van de Kaderwet adviescolleges zijn van overeenkomstige toepassing op adviesorganen.

##### **Artikel 17.3 (nadere regels)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de samenstelling, inrichting en werkwijze van een adviesorgaan.

##### **Artikel 17.4 (reglement van orde)**

Als toepassing is gegeven aan artikel 21 van de Kaderwet adviescolleges, zendt het adviesorgaan het reglement aan Onze Minister.

#### *§ 17.1.2 Adviesorganen*

##### **Artikel 17.5 (instelling Commissie voor de milieueffectrapportage)**

1. Er is een Commissie voor de milieueffectrapportage die tot taak heeft het advies, bedoeld in de artikelen 16.39 en 16.47, uit te brengen.

2. De taak, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend uitgeoefend door personen die niet rechtstreeks betrokken zijn, zullen zijn, of zijn geweest bij:

a. een plan of programma als bedoeld in artikel 16.34, bij de voorbereiding waarvan het milieueffectrapport wordt of zou moeten worden gemaakt,

b. een besluit voor een project als bedoeld in artikel 16.43, bij de voorbereiding waarvan het milieueffectrapport wordt of zou moeten worden gemaakt, of

c. een voorgenomen activiteit, alsmede van de in beschouwing te nemen redelijke alternatieven daarvoor, bij de voorbereiding waarvan het milieueffectrapport wordt of zou moeten worden gemaakt.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de Commissie voor de milieueffectrapportage.

4. In afwijking van artikel 17.2, tweede lid, zijn de artikelen 15, vijfde lid, en 20 van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing op de Commissie voor de milieueffectrapportage.

#### **Artikel 17.6 (grondslag voor instelling overige adviesorganen)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen adviesorganen worden ingesteld met een in de maatregel omschreven adviserende taak op het terrein van de fysieke leefomgeving, anders dan de taak, bedoeld in artikel 17.5.

### AFDELING 17.2 ADVIESORGANEN OP GEMEENTELIJK NIVEAU

#### *§ 17.2.1 Algemene bepalingen*

#### **Artikel 17.7 (leden adviesorgaan)**

1. De gemeenteraad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn vast van een op grond van deze afdeling ingesteld gemeentelijk adviesorgaan.
2. De gemeenteraad benoemt en ontslaat de leden van een gemeentelijk adviesorgaan.

#### **Artikel 17.8 (eisen aan leden)**

De leden van het gemeentebestuur zijn geen lid van een gemeentelijk adviesorgaan.

#### *§ 17.2.2 Verplichte gemeentelijke adviesorganen*

#### **Artikel 17.9 (gemeentelijke adviescommissie)**

1. De gemeenteraad stelt een commissie in die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft. Binnen deze commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg, die in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een rijksmonumentenactiviteit.
2. Het college van burgemeesters en wethouders vraagt de commissie advies:
  - a. voordat het met betrekking tot een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid:
    - 1°. beslist op een aanvraag, of
    - 2°. adviseert over een aanvraag of ontwerpbesluit,
  - b. in door de gemeenteraad aangewezen gevallen.
3. Het college van burgemeester en wethouders kan de commissie tevens advies vragen over:
  - a. andere aanvragen om een omgevingsvergunning dan de aanvragen, bedoeld in het eerste lid, en
  - b. het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
4. De commissie baseert haar advies, voor zover van toepassing, op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de beleidsregels, bedoeld in artikel 4.19. Bij een advies over een rijksmonumentenactiviteit neemt de commissie de uitgangspunten, bedoeld in artikel 5.22, in acht.
5. De adviezen van de commissie zijn deugdelijk gemotiveerd en worden schriftelijk openbaar gemaakt.
6. De door de commissie gehouden vergaderingen zijn openbaar. Een vergadering of een gedeelte daarvan is niet openbaar in gevallen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur en

in gevallen waarin het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de in artikel 10, tweede lid, van die wet genoemde belangen.

7. De commissie zendt de gemeenteraad elk jaar een verslag over de door haar verrichte werkzaamheden.

#### AFDELING 17.3 ADVISEURS

##### **Artikel 17.10 (advisering over beroepen door StAB)**

Bij algemene maatregel van bestuur kan de taak van de stichting, bedoeld in artikel 20.14 van de Wet milieubeheer, worden uitgebreid tot andere in de maatregel aangegeven onderdelen van het omgevingsrecht.

### **HOOFDSTUK 18 HANDHAVING EN UITVOERING**

#### AFDELING 18.1 BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING

##### *§ 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid*

##### **Artikel 18.1 (inhoud handhavingstaak)**

De bestuursrechtelijke handhavingstaak omvat:

- a. het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van het verzamelen en registreren van gegevens die hiervoor van belang zijn,
- b. het behandelen van klachten over de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, en
- c. het opleggen en ten uitvoer leggen van een bestuurlijke sanctie vanwege enig handelen of nalaten in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet.

##### **Artikel 18.2 (toedeling handhavingstaak)**

1. Als sprake is van een activiteit waarvoor op grond van paragraaf 4.1.1 algemene regels zijn gesteld, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bij of krachtens paragraaf 4.1.3 voor die activiteit aangewezen bevoegd gezag.
2. Als sprake is van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bij of krachtens paragraaf 5.1.2 voor die omgevingsvergunning aangewezen bevoegd gezag.
3. Als sprake is van een projectbesluit berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bestuursorgaan dat dit besluit heeft vastgesteld.
4. In de overige gevallen berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht, tenzij die taak bij algemene maatregel van bestuur is opgedragen aan een ander bestuursorgaan.

##### **Artikel 18.3 (bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan)**

In bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen is het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.16 bevoegd is instemming te verlenen met de voorgenomen beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit, bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang, voor zover het die activiteit betreft.

#### **Artikel 18.4 (bestuursdwangbevoegdheid Minister)**

Onze Minister of Onze Minister die het aangaat is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet voor zover bij hem de bestuursrechtelijke handhavingstaak daarvan berust.

#### **Artikel 18.5 (niet overgaan van bevoegdheid tot handhaving)**

Als een beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie is gegeven en vervolgens een ander bestuursorgaan daartoe bevoegd wordt, blijft het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven bevoegd totdat:

- a. de beschikking onherroepelijk is geworden en ten uitvoer is gelegd,
- b. de beschikking is ingetrokken, of
- c. als de beschikking de oplegging van een last onder dwangsom betreft:
  - 1°. de dwangsom is ingevorderd, of
  - 2°. de bij de beschikking opgelegde last onder dwangsom is opgeheven.

#### *§ 18.1.2 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders*

#### **Artikel 18.6 (aanwijzing toezichthouder)**

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de personen die daartoe bij besluit van het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister, Onze Minister die het aangaat of andere met de uitvoering van deze wet belaste bestuursorganen zijn aangewezen.

2. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat kan bepalen dat de bij zijn besluit aangewezen personen in de door hem aangewezen gevallen met uitsluiting van andere toezichthouders belast zijn met het toezicht op de naleving.

3. Van een besluit tot aanwijzing van toezichthouders wordt mededeling gedaan door plaatsing in het gemeenteblad, het waterschapsblad, het provinciaal blad of de Staatscourant.

#### **Artikel 18.7 (bevoegdheid binnentreden woning)**

1. Een krachtens artikel 18.6 aangewezen toezichthouder is bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, voor zover hem deze bevoegdheid in het besluit tot aanwijzing is toegekend.

2. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid wordt in een besluit tot aanwijzing alleen toegekend voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen.

#### **Artikel 18.8 (bevoegdheid rijksbelastingdienst)**

De ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane, geven geen toestemming tot vertrek van een vaartuig of luchtvaartuig uit Nederland als zij ernstige redenen hebben om te vermoeden dat in strijd zal worden gehandeld met artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, of in samenhang daarmee artikel 5.5.

### **Artikel 18.9 (inachtneming VN-Zeerechtverdrag)**

Onze Minister of Onze Minister die het aangaat en de toezichthouders nemen bij de toepassing van artikel 18.4 respectievelijk bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, afdeling 7 van Deel XII van het VN-Zeerechtverdrag in acht.

#### *§ 18.1.3 Intrekking begunstigende beschikking*

### **Artikel 18.10 (bevoegdheid intrekken begunstigende beschikking)**

1. Het bevoegd gezag kan een beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken als in strijd met die beschikking of met de voor de activiteit waarvoor de beschikking is gegeven, geldende regels is of wordt gehandeld.

2. Een beschikking die betrekking heeft op het beheer van gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, of van andere afvalstoffen die van elders afkomstig zijn, kan, voor zover die beschikking het beheer van afvalstoffen betreft, ook worden ingetrokken als in strijd is of wordt gehandeld met de op grond van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer voor dat beheer geldende voorschriften.

3. Voordat het bevoegd gezag toepassing geeft aan het eerste of tweede lid, biedt het de overtreder de gelegenheid binnen een bepaalde termijn zijn handelen alsnog in overeenstemming te brengen met die beschikking of die regels.

4. Het bevoegd gezag kan een beschikking ook geheel of gedeeltelijk intrekken:

- a. als de beschikking is gegeven op basis van een onjuiste of onvolledige opgave van gegevens,
- b. in gevallen als bedoeld in artikel 5.37, derde lid: als de activiteit wordt verricht door een ander dan degene aan wie de omgevingsvergunning is verleend.

#### *§ 18.1.4 Bestuurlijke boete*

[Gereserveerd]

## AFDELING 18.2 STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING

### **Artikel 18.11 (toepasselijkheid Nederlandse strafwet)**

1. Onverminderd het recht van andere staten om overeenkomstig het VN-Zeerechtverdrag tot rechtsvervolging over te gaan, is de Nederlandse strafwet van toepassing op een ieder die in of boven de exclusieve economische zone in strijd handelt met een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift.

2. Bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid wordt afdeling 7 van Deel XII van het VN-Zeerechtverdrag in acht genomen.

## AFDELING 18.3 KWALITEITSBEVORDERING EN AFSTEMMING

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 19 BEVOEGDHEDEN IN BIJZONDERE OMSTANDIGHEDEN**

### **AFDELING 19.1 ONGEWOON VOORVAL**

#### **Artikel 19.1 (begripsbepalingen afdeling 19.1)**

1. In deze afdeling wordt onder het voorkomen van de nadelige gevolgen van een ongewoon voorval ook verstaan:

- a. het zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken van die gevolgen,
- b. het voorkomen dat het voorval verergert, voortduurt of zich herhaalt,
- c. het wegnemen van de oorzaak van het voorval.

2. In deze afdeling wordt onder de veroorzaker verstaan de natuurlijke persoon of rechtspersoon:

- a. die de activiteit waardoor het ongewoon voorval is veroorzaakt, verricht of heeft verricht,
- b. die houder is van een omgevingsvergunning of een andere vorm van publiekrechtelijke toestemming voor het verrichten van die activiteit,
- c. die van de activiteit een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, heeft gedaan,
- d. aan wie ten tijde van het voorval over die activiteit een doorslaggevende economische zeggenschap was overgedragen.

#### **Artikel 19.2 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)**

1. In deze afdeling wordt onder bevoegd gezag verstaan:

- a. het bestuursorgaan waarbij op grond van artikel 18.2 de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust of dat op grond van artikel 18.3 of 18.4 bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang, of
- b. voor zover het ongewoon voorval betrekking heeft op luchtverontreiniging: de commissaris van de Koning.

2. Als bij een ongewoon voorval meer bevoegde bestuursorganen zijn betrokken, stemmen deze bestuursorganen de nodige maatregelen om de nadelige gevolgen van een ongewoon voorval te voorkomen op elkaar af. In spoedeisende gevallen kan van afstemming worden afgezien, mits zo spoedig mogelijk na het nemen van de eerst noodzakelijke maatregelen afstemming plaatsvindt.

#### **Artikel 19.3 (doormeldings- en informatieplicht bevoegd gezag)**

1. Het bevoegd gezag dat een melding van een ongewoon voorval ontvangt, geeft van die melding, de daarbij verstrekte gegevens en van de getroffen of voorgenomen maatregelen onmiddellijk kennis aan:

- a. de burgemeester van de gemeente waarbinnen dat voorval zich voordoet, of als de nadelige gevolgen van dat voorval gemeenteeverstijgend zijn, aan de voorzitter van de veiligheidsregio waarbinnen dat voorval zich voordoet,
- b. de beheerder van een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, als het voorval verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam veroorzaakt of de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk belemmert,
- c. de Inspectie Leefomgeving en Transport, en
- d. andere bestuursorganen of overheidsdiensten, die belang hebben bij een onmiddellijke kennisgeving.

2. Het bevoegd gezag kan degene van wie de melding is ontvangen of, als dit een ander betreft, de veroorzaker verplichten aanvullende informatie te verstrekken over het voorval, de getroffen maatregelen en de gevolgen van die maatregelen.

### **Artikel 19.4 (veroorzaker verplichten tot treffen van maatregelen)**

1. Het bevoegd gezag verplicht de veroorzaker tot het treffen van de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval te voorkomen.

2. Het bevoegd gezag kan aanwijzingen geven over het verrichten van de activiteit of het treffen van maatregelen, waaronder de aanwijzing om de activiteit waardoor het ongewoon voorval is veroorzaakt, onmiddellijk stil te leggen.

3. Een beslissing tot het treffen van maatregelen wordt op schrift gesteld en geldt als een beschikking.

4. Als een ongewoon voorval de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk belemmert of dreigt te belemmeren, kan het bestuur waarbij de zuiveringstaak, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 2°, berust het bevoegd gezag verzoeken de veroorzaker van het voorval te verplichten tot het treffen van de nodige maatregelen of de veroorzaker de nodige aanwijzingen te geven om de nadelige gevolgen voor de werking van het zuiveringstechnische werk te beperken of weg te nemen.

5. Het bevoegd gezag geeft onverwijld uitvoering aan dit verzoek, voor zover dat niet in strijd is met het belang van de bescherming van het milieu.

### **Artikel 19.5 (bevoegdheid tot treffen van maatregelen)**

1. Als niet onmiddellijk of tijdig kan worden vastgesteld door wie of waardoor het ongewone voorval is veroorzaakt, kan het bevoegd gezag of, als niet onmiddellijk of tijdig kan worden vastgesteld welk bestuursorgaan bevoegd is, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen het voorval zich voordoet, preventieve of herstelmaatregelen treffen.

2. Een beslissing tot het treffen van maatregelen wordt op schrift gesteld en geldt als een beschikking. De beschikking wordt onmiddellijk aan de veroorzaker gezonden, zodra die bekend is.

3. Als het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen het voorval zich voordoet, toepassing geeft aan het eerste lid, zijn de artikelen 19.3, tweede lid, 19.4 en 19.6 van toepassing, zodra bekend is wie de veroorzaker is.

### **Artikel 19.6 (kostenverhaal getroffen maatregelen)**

1. Als het bevoegd gezag maatregelen treft of laat treffen door derden, verhaalt het de kosten van die maatregelen op de veroorzaker.

2. De artikelen 5:10, tweede lid, 5:25 en 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 19.7 (onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling)**

1. Het bevoegd gezag ziet erop toe dat de nodige gegevens worden verzameld om het ongewone voorval te analyseren en de oorzaak ervan te achterhalen.

2. Om herhaling te voorkomen wijzigt het bevoegd gezag zo nodig de voorschriften van de omgevingsvergunning, of, als voor de activiteit regels gelden als bedoeld in artikel 4.1 of 4.3, stelt het maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 of doet het, als het daarvoor niet zelf bevoegd is, daarop gerichte aanbevelingen.



**Artikel 19.8 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)**

1. Bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de vondst zich voordoet.

2. Bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang die zich voordoet in een gebied dat niet gemeentelijk is ingedeeld, is Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

3. In afwijking van het eerste lid kunnen de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 19.9, worden uitgeoefend door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, van nationaal belang is.

4. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zich een archeologische toevalsvondst van algemeen belang voordoet en Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stellen elkaar onverwijld in kennis van een melding van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, de daarbij verstrekte gegevens en de getroffen of voorgenomen maatregelen.

**Artikel 19.9 (bevoegdheden bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang)**

De artikelen 19.3, tweede lid, 19.4 en 19.7, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing op een archeologische toevalsvondst van algemeen belang.

AFDELING 19.3 ALARMERINGSWAARDEN

**Artikel 19.10 (vaststelling van alarmeringswaarden)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden in ieder geval alarmeringswaarden vastgesteld voor:

a. concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht en in water,

b. hoogwaterstanden die een gevaar voor primaire waterkeringen, bestemd tot directe kering van het buitenwater, kunnen opleveren.

2. Bij de maatregel worden bestuursorganen of andere instanties aangewezen die bij een overschrijding of een dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde onverwijld:

a. het publiek of bij die maatregel aangewezen overige bestuursorganen of andere instanties informeren of waarschuwen om de risico's te beperken voor de fysieke leefomgeving, de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen,

b. maatregelen of voorzieningen treffen tot het beschermen van de fysieke leefomgeving, waaronder primaire waterkeringen, en van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen.

3. Bij ministeriële regeling kunnen maatregelen of voorzieningen worden aangewezen, die getroffen moeten worden bij een overschrijding of een dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde.

### **Artikel 19.11 (informatieverstrekking bij overschrijding alarmeringswaarden)**

1. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het geven van informatie of waarschuwingen bij een overschrijding of dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde en als de buitenlucht wordt verontreinigd of dreigt te worden verontreinigd door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld, aan:

- a. het publiek,
- b. bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen,
- c. de beheerders van primaire waterkeringen,
- d. gedeputeerde staten, en
- e. overige bestuursorganen of andere instanties.

2. Bij de regeling worden regels gesteld over:

- a. de inhoud van de te verstrekken informatie en de te geven waarschuwingen,
- b. hoe die informatie wordt verstrekt en die waarschuwingen worden gegeven, en
- c. hoe uitvoering wordt gegeven aan artikel 24 van de richtlijn luchtkwaliteit.

### **Artikel 19.12 (tijdelijke regels bij luchtverontreiniging)**

1. Bij overschrijding van alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit of bij verontreiniging van de buitenlucht door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld, kan de commissaris van de Koning, met het oog op het beschermen van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen, bij besluit regels stellen over het gebruik van installaties of brandstoffen en over andere verontreinigende activiteiten.

2. Deze regels kunnen in ieder geval inhouden een verbod om een installatie in werking te hebben of een brandstof te gebruiken.

3. Een besluit vervalt achtenveertig uur nadat het in werking is getreden. Deze termijn kan door gedeputeerde staten telkens voor ten hoogste achtenveertig uur worden verlengd.

## **AFDELING 19.4 GEVAAR VOOR WATERSTAATSWERKEN**

### **Artikel 19.13 (begripsbepaling en reikwijdte afdeling 19.4)**

1. In deze afdeling wordt onder gevaar voor waterstaatswerken verstaan: omstandigheid waardoor de goede staat van een waterstaatswerk onmiddellijk wordt aangetast of dreigt te worden aangetast of dit werk ernstig beschadigd of onbruikbaar wordt.

2. Deze afdeling is niet van toepassing op gevaren die het gevolg zijn van een ongeval als bedoeld in de Wet bestrijding ongevallen Noordzee.

### **Artikel 19.14 (calamiteitenplan beheer waterstaatswerken)**

1. De beheerder zorgt voor het houden van oefeningen om doeltreffend te kunnen optreden bij gevaar voor de waterstaatswerken. Hij stelt voor de waterstaatswerken een calamiteitenplan vast, dat voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels.

2. Het calamiteitenplan wordt afgestemd op de voor het betrokken gebied vastgestelde crisisplannen, bedoeld in artikel 16 van de Wet veiligheidsregio's, en rampbestrijdingsplannen, bedoeld in artikel 17 van die wet.

3. De besturen van de veiligheidsregio's waarbinnen de waterstaatswerken liggen, worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het ontwerp van het calamiteitenplan naar voren te brengen.

### **Artikel 19.15 (maatregelen beheerder bij gevaar voor waterstaatswerken)**

1. De beheerder is bij gevaar voor waterstaatswerken, zolang de daardoor ontstane situatie dit vergt, bevoegd de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften, met uitzondering van de Grondwet of internationaalrechtelijke verplichtingen.

2. Als het bestuur van een waterschap gebruikmaakt van deze bevoegdheid, meldt het dit onverwijld aan gedeputeerde staten of, als van deze bevoegdheid gebruik is gemaakt in verband met gevaar voor een primaire waterkering, aan Onze Minister.

3. De beheerder brengt, zodra de feitelijke omstandigheden dat toelaten, het waterstaatswerk weer zo veel mogelijk in overeenstemming met de in de legger voorgeschreven staat.

4. De beheerder zorgt voor een evaluatie van de toepassing van het eerste en derde lid en zendt een verslag van deze evaluatie ter kennisgeving aan:

- a. gedeputeerde staten of, als de evaluatie betrekking heeft op een primaire waterkering, Onze Minister,
- b. de besturen van de veiligheidsregio's waarbinnen de waterstaatswerken zijn gelegen.

### **Artikel 19.16 (instructiebesluit bij gevaar voor waterstaatswerken)**

1. Gedeputeerde staten kunnen, als naar hun oordeel een waterschapsbestuur niet of niet voldoende optreedt bij gevaar voor waterstaatswerken, aan dat bestuur een instructie geven als bedoeld in artikel 2.33.

2. Als dit vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan de commissaris van de Koning die instructie geven, zolang het gevaar voortduurt en gedeputeerde staten van die bevoegdheid geen gebruik maken.

3. Op een instructie als bedoeld in het eerste en tweede lid is artikel 2.36, eerste lid, van toepassing.

4. Onze Minister kan aan het waterschapsbestuur een instructie geven als bedoeld in artikel 2.34 als naar zijn oordeel:

- a. gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning ten onrechte niet of niet voldoende gebruikmaken van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste of tweede lid, en
- b. het waterschapsbestuur niet of niet voldoende optreedt bij gevaar voor een primaire waterkering.

5. Op een instructie als bedoeld in het vierde lid is artikel 2.36, tweede lid, van toepassing.

## **AFDELING 19.5 BUITENGEWONE OMSTANDIGHEDEN**

### **Artikel 19.17 (in- en buitenwerkingstelling regulering bij schaarste)**

1. Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kan, als buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, artikel 19.18 of 19.19 in werking worden gesteld.

2. Wanneer het in het eerste lid bedoelde besluit is genomen, wordt onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden over het voortduren van de werking van de bij dat besluit in werking gestelde regels.

3. De regels die op grond van het eerste lid in werking zijn gesteld, worden bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President,

onverwijld buiten werking gesteld:

a. als het voorstel van wet door één van beide kamers der Staten-Generaal wordt verworpen, of

b. zodra de omstandigheden dit toelaten.

4. Het besluit, bedoeld in het eerste en derde lid, wordt op de daarin te bepalen wijze bekendgemaakt en treedt in werking onmiddellijk na de bekendmaking. Het besluit wordt in ieder geval geplaatst in het Staatsblad.

#### **Artikel 19.18 (regulering prioritering uitvoering projecten bij schaarste)**

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt in overeenstemming met Onze andere Ministers die het aangaat, bij ministeriële regeling vast aan welke projecten bij schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen uitvoering kan worden gegeven.

2. Bij de regeling kunnen regels worden gesteld over, en zo nodig in afwijking van, het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken 4 en 5.

3. Bij de regeling kan worden bepaald dat het verboden is een project uit te voeren zonder toestemming van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en, voor zover van toepassing, van Onze andere Ministers die het aangaat.

#### **Artikel 19.19 (landsverdediging)**

Onze Minister van Defensie stelt bij regeling vast welke voor de landsverdediging vereiste activiteiten worden verricht, waarbij voor zover noodzakelijk de bij of krachtens deze wet gestelde regels voor het verrichten van die activiteiten buiten toepassing blijven.

## **HOOFDSTUK 20 MONITORING EN INFORMATIE**

### **AFDELING 20.1 MONITORING EN VERZAMELING VAN GEGEVENS**

#### **Artikel 20.1 (monitoringsplicht)**

1. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde en alarmeringswaarde wordt de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving door monitoring bewaakt en wordt beoordeeld of aan die omgevingswaarde of alarmeringswaarde wordt voldaan.

2. Voor een op grond van paragraaf 3.2.4 opgesteld programma worden de voortgang, uitvoering en het doelbereik van het programma door monitoring bewaakt. Daarbij wordt specifiek aandacht geschonken aan de eisen die in artikel 3.17 aan het programma worden gesteld.

3. Bij een omgevingsplan en, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen andere parameters dan omgevingswaarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving worden aangewezen die door monitoring worden bewaakt en dienen als referentiepunt voor de beoordeling daarvan.

#### **Artikel 20.2 (aanwijzing methode en bestuursorgaan)**

1. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van een omgevingswaarde of alarmeringswaarde, aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.15, tweede lid, of aanwijzing van een andere parameter worden

de methode van monitoring en het bestuursorgaan of een andere instantie die met de uitvoering van de monitoring is belast aangewezen.

2. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.15, tweede lid, wordt tevens de frequentie van de monitoring bepaald.

3. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen in ieder geval regels worden gesteld over het verzamelen en verstrekken van voor de monitoring relevante gegevens door daarbij aangewezen bestuursorganen aan de:

- a. op grond van het eerste lid aangewezen bestuursorganen of andere instanties die met de uitvoering zijn belast,
- b. bevoegde autoriteiten van andere staten,
- c. Europese Commissie.

### **Artikel 20.3 (regels over de uitvoering)**

1. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de uitvoering van de monitoring voor omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.13 en paragraaf 2.3.4, alarmeringswaarden of op grond van artikel 20.1, derde lid, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen andere parameters.

2. Daarbij kunnen in ieder geval regels worden gesteld over:

- a. het meten of berekenen, waaronder de frequentie daarvan, de verhouding tussen het meten en berekenen en de monitoringspunten,
- b. de verificatie en beoordeling van gelijkwaardigheid van te gebruiken methoden,
- c. de beoordeling van de resultaten en de daarbij te gebruiken methoden,
- d. de vaststelling van ontwikkelingen of trends,
- e. de inrichting en het beheer van landelijke of regionale meetnetten,
- f. de kwaliteitsborging en de coördinatie daarvan,
- g. de wijze van opslag van gegevens.

### **Artikel 20.4 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op grond van de artikelen 20.1 tot en met 20.3 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van de:

- a. grondwaterrichtlijn,
- b. kaderrichtlijn water,
- c. richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht,
- d. richtlijn luchtkwaliteit,
- e. richtlijn prioritaire stoffen,
- f. richtlijn stedelijk afvalwater,
- g. zwemwaterrichtlijn.

### **Artikel 20.5 (toetsing en correctie methoden door Minister)**

1. Onze Minister is voor de toepassing van deze wet voor omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.13 en paragraaf 2.3.4 bevoegd tot toetsing van:

- a. de nauwkeurigheid van een meetmethode of een andere methode waarmee op grond van artikel 20.2 of 20.3 de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of het effect van activiteiten, maatregelen of andere in artikel 3.17 genoemde elementen worden gemeten of berekend,
- b. de nauwkeurigheid van de toepassing van een onder a bedoelde methode.

2. Onze Minister kan bepalen dat bij de toetsing verkregen resultaten over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving voor de toepassing van deze wet in de plaats treden van eerdere of op een andere manier verkregen resultaten van monitoring. Hij informeert in dat geval het betrokken bestuursorgaan.

#### **Artikel 20.6 (gegevensverzameling anders dan monitoring)**

1. Bij omgevingsverordening respectievelijk algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, regels worden gesteld over:

a. het door daarbij genoemde bestuursorganen, rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf:

- 1°. bijhouden, verzamelen of berekenen van daarbij aangewezen gegevens,

- 2°. verstrekken van die gegevens aan bestuursorganen of andere instanties, bevoegde autoriteiten van andere staten of de Europese Commissie,

- b. de toetsing van de kwaliteit van de gegevens, bedoeld onder a.

2. Bij omgevingsverordening respectievelijk ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over:

- a. de uitvoering van het eerste lid en de bekostiging daarvan,

- b. de toe te passen berekeningsmethodiek.

3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing voor zover bij of krachtens de artikelen 20.1 tot en met 20.5 wordt voorzien in de in die leden geregelde onderwerpen.

#### **Artikel 20.7 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op grond van artikel 20.6 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:

- a. de nec-richtlijn,

- b. de PRTR-verordening,

- c. de richtlijn omgevingslawaaï,

- d. de richtlijn overstromingsrisico's,

- e. het werelderfgoedverdrag.

### AFDELING 20.2 GEGEVENSBEHEER EN TOEGANG TOT GEGEVENS

#### **Artikel 20.8 (verstrekking van informatie aan het publiek)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:

- a. het aan het publiek ter beschikking stellen van de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, of van gegevens als bedoeld in artikel 20.6,

- b. de wijze van actieve verstrekking van informatie als uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of dreigt niet te worden voldaan aan een omgevingswaarde of andere parameter.

2. De regels strekken er mede toe dat de resultaten en gegevens, bedoeld in het eerste lid, onder a, zoveel mogelijk beschikbaar worden gesteld langs elektronische weg, in een open en machinaal leesbaar formaat, samen met de metadata. Het formaat en de metadata voldoen voor zover mogelijk aan formele open standaarden, overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie.

3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld die uitvoeringstechnische of administratieve voorschriften bevatten.

### **Artikel 20.9 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

1. Op grond van artikel 20.8 worden in ieder geval regels gesteld over het aan het publiek ter beschikking stellen van milieu-informatie ter uitvoering van het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieu-informatie.

2. Op grond van artikel 20.8 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:

- a. de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht,
- b. de richtlijn luchtkwaliteit.

### **Artikel 20.10 (grondslag registers)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, regels worden gesteld over het door een of meer daarbij aangewezen bestuursorganen of andere instanties:

a. opnemen van de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, of van gegevens als bedoeld in artikel 20.6 in een bij de maatregel ingesteld register,

b. verstrekken van in het register opgenomen gegevens.

2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van het eerste lid. De regels kunnen in ieder geval inhouden:

- a. de in het register op te nemen gegevens,
- b. de vorm, de inrichting, het beheer, de toegankelijkheid en de beveiliging van het register,
- c. de weergave van gegevens en de verstrekking van gegevens aan derden,
- d. het herstellen van fouten in het register.

### **Artikel 20.11 (verplichte registers)**

Op grond van artikel 20.10, eerste lid, worden in ieder geval de volgende registers ingesteld:

a. een landelijk register met gegevens over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (Pollutants Release and Transfer Register, PRTR),

b. een landelijk register dat gegevens bevat over de externe veiligheid van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen installaties of een samenstel daarvan, transportroutes, buisleidingen of andere systemen,

c. een of meer registers van beschermde gebieden als bedoeld in artikel 6 van de kaderrichtlijn water,

d. een provinciaal register ter uitvoering van artikel 12, tweede lid, van de zwemwaterrichtlijn.

### **Artikel 20.12 (landelijke voorziening omgevingsdocumenten)**

1. Er is een landelijke voorziening waarmee een ieder langs elektronische weg kennis kan nemen van omgevingsdocumenten als bedoeld in artikel 16.2.

2. De beschikbaarstelling door de voorziening omvat een geometrische verbeelding van de regels of besluiten met de daarbij behorende toelichting.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kan voor beschikkingen worden bepaald dat de beschikbaarstelling alleen geldt voor daarbij aangewezen elementen.

4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening.

### **Artikel 20.13 (ter plaatse verstrekken van informatie aan het publiek)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het ter plaatse verstrekken van informatie aan het publiek over een op grond van deze wet aangewezen locatie.

2. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld over het ter plaatse verstrekken van informatie over de onderwerpen die zijn genoemd in artikel 12, eerste lid, van de zwemwatterrichtlijn.

### **AFDELING 20.3 VERSLAGEN EN KAARTEN**

#### **Artikel 20.14 (verslaglegging)**

1. Het bestuursorgaan dat of de andere instantie die op grond van artikel 20.2, eerste lid, is belast met de uitvoering van de monitoring zorgt voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring van:

a. omgevingswaarden, bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, en de beoordeling daarvan,

b. de voortgang, uitvoering en het doelbereik van een op grond van paragraaf 3.2.4 opgesteld programma, bedoeld in artikel 20.1, tweede lid.

2. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.15, tweede lid, wordt tevens de methode en de frequentie van de verslaglegging bepaald.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een daarbij aangewezen bestuursorgaan zorgt voor de verslaglegging en de beoordeling van:

a. de resultaten van de monitoring van alarmeringswaarden of andere parameters voor de staat of kwaliteit van de leefomgeving, bedoeld in artikel 20.1, eerste en derde lid,

b. de gegevens, bedoeld in artikel 20.6, eerste lid.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de openbaarmaking van verslagen.

5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de:

a. toezending van een verslag aan Onze Minister, Onze Minister die het aangaat of een ander bestuursorgaan, voor rapportage aan beide kamers der Staten-Generaal of de Europese Commissie,

b. bekendmaking van een verslag of het doen van een mededeling aan derden.

6. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:

a. de in een verslag op te nemen gegevens,

b. de vorm van een verslag,

c. de beoordeling van de gegevens en de daarbij te gebruiken methoden.

#### **Artikel 20.15 (verslag veiligheid primaire waterkeringen)**

Als uit de beoordeling van de resultaten van de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of zal worden voldaan aan de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen, bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder d, wordt in het verslag, bedoeld in artikel 20.14, ook een omschrijving opgenomen van de maatregelen die op een daarbij aangegeven termijn nodig worden geacht.



### **Artikel 20.16 (kaarten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, regels worden gesteld over het verbeelden van de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, of van gegevens als bedoeld in artikel 20.6 op kaarten.
2. Artikel 20.14, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.
3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:
  - a. de op de kaart te verbeelden gegevens,
  - b. de vorm van een kaart.

### **Artikel 20.17 (verplichte kaarten)**

1. Op grond van artikel 20.16, eerste lid, worden in ieder geval regels gesteld over het vaststellen van de volgende kaarten door de daarbij genoemde bestuursorganen:
  - a. geluidbelastingkaarten als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaaï voor:
    - 1°. wegen, spoorwegen, luchthavens, een activiteit of een samenstel van activiteiten als bedoeld in artikel 3.6: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, bedoeld in dat artikel,
    - 2°. wegen, spoorwegen en luchthavens als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid: gedeputeerde staten,
    - 3°. wegen, spoorwegen en luchthavens als bedoeld in artikel 3.9, eerste lid: Onze Minister,
  - b. kaarten van de kustlijn waarvan de landwaartse verplaatsing op grond van artikel 2.19, tweede lid, onder b, door Onze Minister wordt voorkomen of tegengegaan: Onze Minister,
  - c. overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn overstromingsrisico's: gedeputeerde staten.
2. Op grond van artikel 20.16, derde lid, worden in ieder geval regels gesteld over geluidbelastingkaarten als bedoeld in het eerste lid, onder a.

## AFDELING 20.4 EVALUATIE

### **Artikel 20.18 (wetenschappelijk onderzoek van de fysieke leefomgeving)**

1. Het Planbureau voor de Leefomgeving brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt beschreven.
2. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de staat van cultureel erfgoed en werelderfgoed wordt beschreven.

### **Artikel 20.19 (effecten omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen)**

Onze Minister zendt elke twaalf jaar een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen, bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder d, aan beide kamers der Staten-Generaal.

**Artikel 20.20 (digitaal stelsel)**

1. Er is een digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving.
2. In het digitaal stelsel worden omgevingsdocumenten als bedoeld in artikel 16.2 of andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens of gegevensverzamelingen opgenomen.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de onafhankelijke kwaliteitsborging en de beschikbaarstelling van de omgevingsdocumenten, gegevens of gegevensverzamelingen.

**HOOFDSTUK 21**

[Gereserveerd]

**HOOFDSTUK 22 OVERGANGSRECHT**

[Gereserveerd]

**HOOFDSTUK 23 OVERIGE EN SLOTBEPALINGEN**

AFDELING 23.1 IMPLEMENTATIE INTERNATIONAALRECHTELIJKE VERPLICHTINGEN

**Artikel 23.1 (implementatie)**

Voor zover deze wet niet in een andere grondslag voor het stellen van regels voorziet, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarop deze wet van toepassing is.

**Artikel 23.2 (doorwerking wijzigingen Europese richtlijnen in Nederlands recht)**

Een wijziging van een richtlijn of verordening als bedoeld in de bijlage, onder B, bij deze wet gaat voor de toepassing van deze wet gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

AFDELING 23.2 EXPERIMENTEERBEPALING

**Artikel 23.3 (experimenten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:
  - a. deze wet,
  - b. de Elektriciteitswet 1998, voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag,
  - c. de Warmtewet,
  - d. de Wet milieubeheer.

2. Een experiment wordt alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover.

3. Bij de maatregel wordt in ieder geval bepaald:

- a. wat het doel van het experiment is,
- b. wat de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn,
- c. welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment,
- d. wat de tijdsduur van het experiment is, waarbij geldt dat het experiment niet langer duurt dan nodig is voor het doel van het experiment,
- e. van welke regels kan worden afgeweken,
- f. welke afwijkingen voor bij de maatregel aan te wijzen gevallen zijn toegestaan,
- g. voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan,
- h. hoe lang die afwijkingen ten hoogste, met een maximum van tien jaar voor zover het omgevingswaarden betreft, zijn toegestaan,
- i. welke afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven,
- j. hoe de evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd en hoe vaak tussentijds wordt gemonitord met het oog op de doelen, bedoeld in het tweede lid, en de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

4. Afwijkingen als bedoeld in het derde lid, onder i, zijn alleen toegestaan wanneer het afwijkingen betreft die onderdeel zijn van het experiment en wanneer het in overeenstemming brengen met de regelgeving na afloop van het experiment onevenredig is in verhouding tot het te beschermen belang van de fysieke leefomgeving.

5. Als uit de monitoring en evaluatie, bedoeld in het derde lid, onder j, blijkt dat het experiment niet bijdraagt aan de doelen, bedoeld in het tweede lid, neemt degene die het experiment uitvoert maatregelen gericht op het bereiken van die doelen.

6. Het verantwoordelijke bestuursorgaan, bedoeld in het derde lid, onder c, kan aanwijzingen geven tot het treffen van maatregelen. Artikel 19.4, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

7. Als de te nemen maatregelen niet toereikend zijn, kan Onze Minister besluiten om het experiment te beëindigen. Aan dat besluit kunnen voorschriften worden verbonden.

8. Als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, kan Onze Minister, in afwijking van de maatregel waarbij de tijdsduur van het experiment is bepaald, een besluit nemen om die tijdsduur met ten hoogste vijf jaar te verlengen met het oog op het aanpassen van die regelgeving.

## AFDELING 23.3 PUBLIEKSPARTICIPATIE, BETROKKENHEID PARLEMENT, TOTSTANDKOMINGSVEREISTEN UITVOERINGSREGELGEVING EN OVERIGE BEPALINGEN

### **Artikel 23.4 (internetpublicatie)**

1. Een ieder wordt langs elektronische weg in de gelegenheid gesteld gedurende een periode van ten minste vier weken opmerkingen te maken over het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op grond van deze wet.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als op andere wijze aan artikel 8 van het verdrag van Aarhus is voldaan.

### **Artikel 23.5 (voorhangprocedure)**

1. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20 en artikel 23.3 wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

2. Als het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden bevat kan binnen de termijn, bedoeld in het eerste lid, een der kamers de wens te kennen geven dat die omgevingswaarden bij wet worden vastgesteld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend.

3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing als het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving of als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. Als dat het geval is, geeft Onze betrokken Minister daarvan kennis aan beide kamers der Staten-Generaal.

4. Van de inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur en de publicatie van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het uitgebrachte nader rapport van een algemene maatregel van bestuur waarbij toepassing is gegeven aan het eerste lid, geeft Onze betrokken Minister kennis aan beide kamers der Staten-Generaal.

### **Artikel 23.6 (doorwerking beginselen)**

Bij een algemene maatregel van bestuur waarop artikel 23.5 van toepassing is, wordt in de nota van toelichting gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

### **Artikel 23.7 (verhouding publiek- en privaatrecht)**

De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten over onderwerpen waarover regels als bedoeld in artikel 4.21 zijn gesteld of over onderwerpen met betrekking tot het bouwen die geregeld zijn op grond van hoofdstuk 5.

### **Artikel 23.8 (Staat is eigenaar vaste stoffen EEZ)**

De Staat is eigenaar van op de zeebodem in de exclusieve economische zone of in de ondergrond daarvan aanwezige vaste stoffen, met inbegrip van de delfstoffen, bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet, voor zover die delfstoffen op een diepte van minder dan honderd meter onder de zeebodem aanwezig zijn.

## **AFDELING 23.4 EVALUATIE- EN SLOTBEPALINGEN**

### **Artikel 23.9 (evaluatie)**

Onze Minister zendt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens na vijf jaar aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

### **Artikel 23.10 (inwerkingtreding)**

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

### **Artikel 23.11 (citeertitel)**

Deze wet wordt aangehaald als: Omgevingswet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Kamerstuk 33 962

Gegeven te Wassenaar, 23 maart 2016

Willem-Alexander

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

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
M.H.P. van Dam

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,  
S.A. Blok

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
M. Bussemaker

Uitgegeven de *zesentwintigste* april 2016

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur

**A. Begrippen**

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

*afvalstoffen*: afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

*afvalwater*: afvalwater als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

*afwijkactiviteit*: activiteit in strijd met in het omgevingsplan gestelde regels of een voorbereidingsbesluit;

*alarmeringswaarde*: alarmeringswaarde als bedoeld in artikel 19.10;

*archeologisch monument*: archeologisch monument als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Monumentenwet 1988;

*archeologische toevalsvondst van algemeen belang*: onverwachte vondst in of op de bodem, anders dan bij het doen van opgravingen als bedoeld in artikel 1, onder h, van de Monumentenwet 1988, voor zover evident of vermoedelijk van algemeen belang uit het oogpunt van de archeologische monumentenzorg;

*autosnelweg*: op grond van de Wegenverkeerswet 1994 aangeduide autosnelweg;

*autoweg*: op grond van de Wegenverkeerswet 1994 aangeduide autoweg;

*beheer van afvalstoffen*: beheer van afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer;

*beheer van watersystemen*: samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies;

*beperkingengebied*: bij of krachtens de wet aangewezen gebied waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object;

*beperkingengebiedactiviteit*: activiteit binnen een beperkingengebied die niet in overeenstemming is met de functie van het aanwezige werk of object;

*bergingsgebied*: gebied waaraan op grond van deze wet een functie voor waterstaatkundige doeleinden is toegekend, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam of onderdeel daarvan, dat dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen en dat ook als bergingsgebied op de legger is opgenomen;

*beschermen*: behouden of verbeteren van de staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving;

*bijzondere spoorweg*: spoorweg die niet als hoofdspoorweg of lokale spoorweg is aangewezen;

*bodem*: het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen;

*bouwactiviteit*: activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk;

*bouwen*: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten;

*bouwwerk*: constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties;

*brandveilig gebruiksactiviteit*: activiteit inhoudende het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarbij de brandveiligheid in het bijzonder van belang is;

*buitenwater*: water van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de waterstand direct invloed ondergaat bij hoge stormvloed, bij hoog oppervlaktewater van een van de grote rivieren, bij hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer, of bij een combinatie daarvan;

*burgerluchthaven van regionale betekenis*: luchthaven, niet zijnde de luchthaven Schiphol, een overige burgerluchthaven van nationale betekenis of een militaire luchthaven;

*Commissie voor de milieueffectrapportage*: het adviesorgaan, genoemd in artikel 17.5;

*cultureel erfgoed*: zich in de fysieke leefomgeving bevindend erfgoed bestaande uit:

a. monumenten, voor zover het onroerende zaken betreft, met inbegrip van archeologische monumenten,

b. stads- en dorpsgezichten,

c. cultuurlandschappen, voor zover van algemeen belang vanwege hun schoonheid, vervaardigde structuren, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde;

*doelen van de wet*: de doelen, bedoeld in artikel 1.3;

*duurzame ontwikkeling*: ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen;

*emissie*: directe of indirecte uitstoot, uit puntbronnen of diffuse bronnen, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem;

*exploitatiegebied*: in het omgevingsplan aangewezen gebied als bedoeld in artikel 12.2, eerste lid;

*exploitatieregels*: in een omgevingsplan opgenomen regels over grondexploitatie;

*exploitatievoorschriften*: aan een omgevingsvergunning of projectbesluit verbonden voorschriften over grondexploitatie;

*flora- en fauna-activiteit*: activiteit inhoudende het verrichten van een handeling als bedoeld in een van de volgende bepalingen van de Wet natuurbescherming:

a. artikel 3.1, tenzij het betreft een geval als bedoeld in het vijfde lid van dat artikel of in artikel 3.3, tweede, zesde of zevende lid, of 3.29, eerste lid, van de Wet natuurbescherming,

b. artikel 3.5, tenzij het betreft een geval als bedoeld in artikel 3.8, tweede, zesde of zevende lid, of 3.29, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, of

c. artikel 3.10, eerste lid, tenzij het betreft een geval als bedoeld in het tweede lid van dat artikel, in samenhang met artikel 3.8, tweede, zesde of zevende lid, van de Wet natuurbescherming, of in artikel 3.10, derde lid, 3.11, eerste lid, of 3.29, eerste lid, van die wet;

*gedoogplichtbeschikking*: beschikking tot oplegging van een gedoogplicht als bedoeld in afdeling 10.3;

*gesloten stortplaats*: gesloten stortplaats als bedoeld in artikel 8.47, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer;

*grondexploitatie*: exploitatie van locaties als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid;

*grondwater*: water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat;

*grondwaterlichaam*: afzonderlijke grondwatermassa in een of meer watervoerende lagen;

*hoofdspoorweg*: spoorweg als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Spoorwegwet;

*hoofdspoorweginfrastructuur*: hoofdspoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet;

*infrastructuur*: wegen en vaarwegen, waaronder routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen, en spoorwegen, havens, luchthavens, energie-infrastructuur, buisleidingen, openbare hemelwater- en ontwateringsstelsels en vuilwaterriolen, infrastructuur voor watervoorzieningswerken als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet en andere vitale infrastructuur;

*internationaalrechtelijke verplichting*: verplichting op grond van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie;

*landschappen*: gebieden zoals die door mensen worden waargenomen, waarvan het karakter wordt bepaald door natuurlijke of menselijke factoren en de interactie daartussen;

*legger*: legger als bedoeld in artikel 2.39;

*lokale spoorweg*: spoorweg die krachtens artikel 2, eerste lid, van de Wet lokaal spoor als zodanig is aangewezen;

*lokale spoorweginfrastructuur*: de elementen, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, van de Wet lokaal spoor;

*lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk*: activiteit, niet zijnde een stortingsactiviteit op zee, inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water:

a. direct in een oppervlaktewaterlichaam, met uitzondering van de krachtens artikel 2.18, derde lid, of 2.21 aangewezen drogere oevergebieden, of

b. met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een waterschap van waaruit die stoffen of warmte of dat water in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht,

voor zover het betreft de effecten van die stoffen of warmte of dat water op het watersysteem of het zuiveringstechnisch werk;

*luchthaven*: luchthaven als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

*luchthavenbesluit*: luchthavenbesluit als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

*maatwerkregels*: maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6;

*maatwerkvoorschriften*: maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5;

*mijnbouwinstallatie*: mijnbouwinstallatie als bedoeld in artikel 1, onder o, van de Mijnbouwwet;

*mijnbouwactiviteit*: activiteit inhoudende:

a. het plaatsen van een mijnbouwinstallatie, met inbegrip van het om die installatie gelegen beperkingengebied zoals dat op grond van artikel 2.20 is aangewezen, of

b. het verrichten van een verkenningsonderzoek;

*mijnbouwwerk*: mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1, onder n, van de Mijnbouwwet;

*milieubelastende activiteit*: activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit;

*milieueffectrapport*: milieueffectrapport als bedoeld in afdeling 16.4;

*militaire luchthaven*: militaire luchthaven als bedoeld in artikel 10.12, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

*monument*: monument als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Monumentenwet 1988;

*Natura 2000*: Europees ecologisch netwerk dat bestaat uit de speciale beschermingszones, bedoeld in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 1, onderdeel l, van de Habitatrichtlijn;

*Natura 2000-activiteit*: activiteit inhoudende het realiseren van een project of het verrichten van een andere handeling als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, tenzij het betreft



een geval als bedoeld in artikel 2.7, vierde lid, of 2.9, eerste, tweede, derde of vijfde lid, van die wet;

*Natura 2000-gebied*: gebied dat:

a. door de bevoegde autoriteit van het land waarin het gebied is gelegen is aangewezen als speciale beschermingszone, ter uitvoering van de artikelen 3, tweede lid, onder a, en 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn of de artikelen 3, tweede lid, en 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, of

b. is opgenomen op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn;

*natuurlijke hulpbronnen*: delfstoffen, water, biomassa, warmte, windenergie, zonne-energie, waterkracht en energie uit een zee, voor zover die door de mens aan de fysieke leefomgeving onttrokken kunnen worden;

*omgevingsplan*: omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4;

*omgevingsvergunning*: omgevingsvergunning als bedoeld in afdeling 5.1;

*omgevingsverordening*: omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.6;

*omgevingsvisie*: omgevingsvisie als bedoeld in afdeling 3.1;

*omgevingswaarde*: omgevingswaarde als bedoeld in afdeling 2.3;

*ongewoon voorval*: gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan, waaronder:

a. een geval van een inbreuk op vergunningsvoorwaarden als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn industriële emissies, of

b. een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 3, onderdeel 13, van de Seveso-richtlijn;

*ontgrondingsactiviteit*: activiteit inhoudende het ontgronden;

*Onze Minister*: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu;

*openbaar vuilwaterriool*: voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, in beheer bij een gemeente of een rechtspersoon die door een gemeente met het beheer is belast;

*oppervlaktewaterlichaam*: samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, en de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk op grond van deze wet aangewezen, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna;

*overige burgerluchthaven van nationale betekenis*: luchthaven als bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, onder a, derde of vierde lid, van de Wet luchtvaart;

*programma*: programma als bedoeld in afdeling 3.2;

*project*:

a. de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken,

b. andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, inclusief de activiteiten voor de ontginning van delfstoffen;

*projectbesluit*: projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3;

*regionale wateren*: watersystemen of onderdelen daarvan die niet in beheer zijn bij het Rijk;

*rijksmonument*: beschermd monument als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Monumentenwet 1988;

*rijksmonumentenactiviteit*: activiteit inhoudende het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;

*rijkswateren*: watersystemen of onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk;

*sloopactiviteit*: activiteit inhoudende het slopen van een bouwwerk;

*slopen*: geheel of gedeeltelijk afbreken;

*stads- en dorpsgezichten*: groepen van onroerende zaken, van algemeen belang vanwege hun schoonheid, onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang, wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groepen zich een of meer monumenten bevinden;

*stedelijk afvalwater*: huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater;

*stortingsactiviteit op zee*: activiteit inhoudende:

a. het zich ontdoen van stoffen in de zee door deze vanaf vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken in de zee te brengen, tenzij het betreft:

1°. handelingen die samenhangen met of voortvloeien uit het normale gebruik van het vaartuig, luchtvaartuig of werk, mits dat gebruik niet ten doel heeft het zich ontdoen van stoffen,

2°. het plaatsen van vaste substanties of voorwerpen met een ander oogmerk dan het zich enkel ervan te ontdoen,

3°. het achterlaten van vaste substanties of voorwerpen die aanvankelijk in de zee zijn geplaatst met een ander oogmerk dan het zich ervan te ontdoen,

b. het zich ontdoen in de zee van vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken, of

c. het aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig nemen van stoffen met het oogmerk om zich daarvan op een wijze als bedoeld onder a te ontdoen, of het afgeven of opslaan van stoffen met dat oogmerk;

*stroomgebiedsdistrict*: gebied als bedoeld in artikel 2, onder 15, van de kaderrichtlijn water;

*verkenningsonderzoek*: verkenningsonderzoek als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Mijnbouwwet;

*verontreinigende stof*: een stof of groep van stoffen die, vanwege zijn eigenschappen en de introductie ervan in het milieu, schadelijk kan zijn voor het milieu of de menselijke gezondheid;

*voorbereidingsbesluit*: besluit als bedoeld in afdeling 4.2;

*voorbeschermde rijksmonument*: monument waarvoor de mededeling, bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Monumentenwet 1988, heeft plaatsgevonden, vanaf de dag van die mededeling tot het moment van inschrijving in het register, bedoeld in artikel 6, eerste lid, of 7 van die wet, of het moment waarop vaststaat dat het monument niet wordt ingeschreven in een van die registers;

*voorkeursbeslissing*: beslissing als bedoeld in artikel 5.49;

*wateractiviteit*: beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk, lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, stortingsactiviteit op zee, wateronttrekkingsactiviteit of, voor zover het betreft een waterschapsverordening, elke andere activiteit waarvoor die verordening regels bevat;

*wateronttrekkingsactiviteit*: activiteit inhoudende:

a. het onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam,

b. het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, of

c. het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening;

*waterschapsverordening*: waterschapsverordening als bedoeld in artikel 2.5;

*waterstaatswerk*: oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk;

*watersysteem*: samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken;

*weg*: weg met inbegrip van de daarin gelegen kunstwerken en wat verder naar zijn aard daartoe behoort;

*werelderfgoed*: op het grondgebied van Nederland gelegen cultureel en natuurlijk erfgoed dat op grond van het werelderfgoedverdrag is opgenomen in de Lijst van het Werelderfgoed;

*zee*: mariene wateren, met uitzondering van de binnenwateren van staten, met inbegrip van de zeebodem en ondergrond daarvan;

*zuiveringstechnisch werk*: werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij een waterschap of gemeente, of een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, met inbegrip van het bij dat werk behorende werk voor het transport van stedelijk afvalwater;

*zwemlocatie*: zwemlocatie als bedoeld in artikel 2.30.

## **B. Verordeningen, richtlijnen en besluiten als bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en internationale verdragen**

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

*grondwaterrichtlijn*: Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU 2006, L 372);

*habitatrictlijn*: Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206);

*kaderrichtlijn afvalstoffen*: Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312);

*kaderrichtlijn mariene strategie*: Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEU 2008, L 164);

*kaderrichtlijn water*: Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327);

*Londen-protocol*: op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het op 29 december 1972 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1998, 134);

*mer-richtlijn*: Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26);

*nec-richtlijn*: Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG 2001, L 309);

*Ospar-verdrag*: op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noodostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, 16);

*PRTR-verordening*: Verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEG 2006, L 33);

*richtlijn autowrakken*: Richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken (PbEG 2000, L 269);

*richtlijn benzinedampsterugwinning:* Richtlijn 2009/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 inzake fase II-benzinedampsterugwinning tijdens het bijtanken van motorvoertuigen in benzinstations (PbEU 2009, L 285);

*richtlijn energieprestatie van gebouwen:* Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEU 2010, L 153);

*richtlijn geologische opslag van kooldioxide:* Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2009, L 140);

*richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht:* Richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (PbEU 2005, L 23);

*richtlijn havenontvangstvoorzieningen:* Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG 2000, L 332);

*richtlijn hergebruik van overheidsinformatie:* Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2003, L 345);

*richtlijn hernieuwbare energie:* Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L 140);

*richtlijn industriële emissies:* Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L 334);

*richtlijn luchtkwaliteit:* Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEU 2008, L 152);

*richtlijn offshore veiligheid:* Richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178);

*richtlijn omgevingslawaaai:* Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaai (PbEG 2002, L 189);

*richtlijn overstromingsrisico's:* Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (PbEU 2007, L 288);

*richtlijn prioritaire stoffen:* Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG (PbEU 2008, L 348);

*richtlijn stedelijk afvalwater:* Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG 1991, L 135);

*richtlijn toegang tot milieu-informatie:* Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEG 2003, L 41);

*richtlijn winningsafval*: Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van de winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn nr. 2004/35/EG (PbEU 2006, L 102);

*Seveso-richtlijn*: Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (PbEU 2012, L 197);

*smb-richtlijn*: Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197);

*verdrag van Aarhus*: op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289);

*verdrag van Chicago*: op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Stb. 1947, H 165);

*verdrag van Granada*: op 3 oktober 1985 te Granada tot stand gekomen Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa (Trb. 1985, 163);

*verdrag van Valletta*: op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen herziene Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 1992, 32);

*VN-Zeerechtverdrag*: op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83);

*vogelrichtlijn*: Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20);

*werelderfgoedverdrag*: op 16 november 1972 te Parijs tot stand gekomen overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Trb. 1973, 155);

*zwemwaterrichtlijn*: Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG (PbEU L 64).

Vergaderjaar 2013–2014

**33 962**

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

**Nr. 1**

### **KONINKLIJKE BOODSCHAP**

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

Wassenaar, 16 juni 2014

Willem-Alexander

Vergaderjaar 2013–2014

**33 962**

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

**Nr. 2**

### **VOORSTEL VAN WET**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om, mede gelet op internationaalrechtelijke verplichtingen en artikel 21 van de Grondwet, met het oog op duurzame ontwikkeling, samenhangende, doelmatige en vereenvoudigde regels te stellen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN**

#### **AFDELING 1.1 BEGRIPSBEPALINGEN**

##### **Artikel 1.1 (begripsbepalingen)**

De bijlage bij deze wet bevat begrippen en definities voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen.

#### **AFDELING 1.2 TOEPASSINGSGBIED EN DOELEN**

##### **Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)**

1. Deze wet gaat over:
  - a. de fysieke leefomgeving, en
  - b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.
2. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:
  - a. bouwwerken,
  - b. infrastructuur,
  - c. watersystemen,



- d. water,
- e. bodem,
- f. lucht,
- g. landschappen,
- h. natuur,
- i. cultureel erfgoed.

3. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

- a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
- b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
- d. het nalaten van activiteiten.

4. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

### **Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)**

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

### **Artikel 1.4 (verhouding tot andere wetgeving)**

Deze wet is niet van toepassing op onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld, tenzij uit de bepalingen van deze wet anders blijkt.

### **Artikel 1.5 (toepassing in de exclusieve economische zone en internationaal)**

1. Deze wet is van toepassing in de exclusieve economische zone, met uitzondering van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a tot en met c.

2. Een op grond van deze wet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling gestelde regel is van toepassing in de exclusieve economische zone als dat bij die regel is bepaald.

3. Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, is ook van toepassing op in Nederland geregistreerde vaartuigen en luchtvaartuigen die zich buiten Nederland en de exclusieve economische zone bevinden.

## **AFDELING 1.3 ZORG VOOR DE FYSIEKE LEEFOMGEVING**

### **Artikel 1.6 (zorgplicht voor een ieder)**

Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.

### **Artikel 1.7 (activiteit met nadelige gevolgen)**

Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken,



c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.

### **Artikel 1.8 (verhouding tot specifieke regels)**

Aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 1.6 en 1.7, wordt in ieder geval voldaan, voor zover bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld met het oog op de doelen van de wet, en die regels worden nageleefd.

## **HOOFDSTUK 2 TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN BESTUURSORGANEN**

### **AFDELING 2.1 ALGEMENE BEPALINGEN**

#### **Artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden)**

1. Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.

2. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

3. Bij de op grond van deze wet gestelde regels kan de toepassing van het eerste en tweede lid worden uitgewerkt of begrensd. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu,
- d. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden,
- e. het behoud van cultureel erfgoed,
- f. de natuurbescherming,
- g. het tegengaan van klimaatverandering,
- h. de kwaliteit van bouwwerken,
- i. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- j. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten,
- k. het beheer van infrastructuur,
- l. het beheer van watersystemen,
- m. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen,
- n. het beheer van natuurlijke hulpbronnen,
- o. het beheer van natuurgebieden,
- p. het gebruik van bouwwerken.

#### **Artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)**

1. Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen.

2. Bestuursorganen kunnen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. Daarbij wordt niet voorzien in een overdracht van taken of bevoegdheden.

### **Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)**

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.

2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:

a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of

b. voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:

a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of

b. voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

4. Bestuursorganen van het Rijk oefenen ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied.

### **AFDELING 2.2 OMGEVINGSPLAN, WATERSCHAPSVERORDENING EN OMGEVINGSVERORDENING**

#### **Artikel 2.4 (omgevingsplan)**

1. De gemeenteraad stelt één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

2. In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad meer omgevingsplannen vaststellen, met dien verstande dat voor een locatie steeds slechts één omgevingsplan geldt.

#### **Artikel 2.5 (waterschapsverordening)**

Het algemeen bestuur van het waterschap stelt één waterschapsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

#### **Artikel 2.6 (omgevingsverordening)**

Provinciale staten stellen één omgevingsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

#### **Artikel 2.7 (uitsluiten van verplichte opname)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangegeven waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen.

## **Artikel 2.8 (delegatie)**

De gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten kunnen de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap respectievelijk gedeputeerde staten.

### AFDELING 2.3 OMGEVINGSWAARDEN

#### *§ 2.3.1 Algemene bepalingen*

## **Artikel 2.9 (omgevingswaarden)**

1. Op grond van deze afdeling worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet.

2. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan:

- a. de gewenste staat of kwaliteit,
- b. de toelaatbare belasting door activiteiten,
- c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

3. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

## **Artikel 2.10 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en onderbouwing)**

1. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald:

- a. of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt,
- b. het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan,
- c. de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is.

2. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken.

#### *§ 2.3.2 Omgevingswaarden gemeente*

## **Artikel 2.11 (omgevingswaarden gemeente)**

1. Bij omgevingsplan kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld.

2. Bij omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening of de maatregel anders is bepaald.

#### *§ 2.3.3 Omgevingswaarden provincie*

## **Artikel 2.12 (omgevingswaarden provincie)**

1. Bij omgevingsverordening kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, omgevingswaarden worden vastgesteld.

2. Bij omgevingsverordening kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de maatregel anders is bepaald.

## **Artikel 2.13 (verplichte omgevingswaarden provincie voor watersystemen)**

1. Bij omgevingsverordening worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het voorkomen of beperken van wateroverlast in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor:
  - a. de veiligheid van bij de verordening aangewezen andere dan primaire waterkeringen, voor zover die niet bij het Rijk in beheer zijn,
  - b. de gemiddelde overstromingskans per jaar van bij de verordening aangewezen gebieden met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht.
2. Bij of krachtens de verordening worden voor de toepassing van het eerste lid, onder a, voor daarbij aan te geven locaties nadere regels gesteld over de vaststelling van het waterkerend vermogen van de daar bedoelde waterkeringen.

### *§ 2.3.4 Omgevingswaarden Rijk*

## **Artikel 2.14 (omgevingswaarden Rijk)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, omgevingswaarden worden vastgesteld.

## **Artikel 2.15 (verplichte omgevingswaarden Rijk)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu en het beheer van natuurlijke hulpbronnen in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor:
  - a. de kwaliteit van de buitenlucht, waaronder de depositie en concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht, ook in verband met de blootstelling van de mens aan die stoffen, ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht,
  - b. de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen,
  - c. de kwaliteit van zwemwater, ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn,
  - d. de veiligheid van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen primaire waterkeringen, voor elk bij de maatregel aangewezen dijktraject,
  - e. de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen, voor zover die in beheer zijn bij het Rijk.
2. Bij ministeriële regeling worden voor de toepassing van het eerste lid, onder d en e, voor daarbij aan te geven locaties nadere regels gesteld over de vaststelling van het waterkerend vermogen.
3. De nadere regels, bedoeld in het tweede lid, worden voor primaire waterkeringen steeds na ten hoogste twaalf jaar herzien.

## **AFDELING 2.4 TOEDELING VAN TAKEN EN AANWIJZING VAN LOCATIES**

### *§ 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk*

## **Artikel 2.16 (gemeentelijke taken voor de fysieke leefomgeving)**

1. Bij het gemeentebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:
  - a. op het gebied van het beheer van watersystemen en waterketen-beheer:

1°. de doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater, voor zover de houder het afvloeiend hemelwater redelijkerwijs niet op of in de bodem of een oppervlaktewaterlichaam kan brengen, en het transport en de verwerking daarvan,

2°. het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijke gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de op grond van deze wet aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet op grond van artikel 2.17, 2.18 of 2.19 tot de taak van een waterschap, een provincie of het Rijk behoort,

3°. de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater,

4°. het beheer van watersystemen, voor zover toegedeeld bij omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.18, tweede lid, of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid,

5°. de zuivering van stedelijk afvalwater, in gevallen waarin toepassing is gegeven aan artikel 2.17, derde lid,

b. het behoeden van de staat en werking van openbare wegen, voor zover niet in beheer bij een waterschap, een provincie of het Rijk, voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen.

2. Op grond van het eerste lid, onder a, onder 3°, wordt stedelijk afvalwater ingezameld en getransporteerd naar een zuiveringstechnisch werk als dat vrijkomt:

a. op de percelen, gelegen binnen een bebouwde kom van waaruit stedelijk afvalwater met een vervuilingswaarde van ten minste tweeduizend inwonerequivalenten als bedoeld in de richtlijn stedelijk afvalwater wordt geloosd, door middel van een openbaar vuilwaterriool,

b. op andere percelen, voor zover dit doelmatig kan worden uitgevoerd door middel van een openbaar vuilwaterriool.

3. In plaats van een openbaar vuilwaterriool en een zuiveringstechnisch werk kunnen andere passende systemen in beheer bij een gemeente, een waterschap of een rechtspersoon die door een gemeente of waterschap met het beheer is belast, worden toegepast, als daarmee hetzelfde niveau van het beschermen van het milieu wordt bereikt.

### **Artikel 2.17 (waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving)**

1. Bij het waterschapsbestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:

a. op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer:

1°. het beheer van watersystemen, voor zover aan het waterschap toegedeeld bij provinciale verordening als bedoeld in artikel 2.18, tweede lid, of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid,

2°. de zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk,

b. het behoeden van de staat en werking van openbare wegen voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen, voor zover het beheer van die wegen bij provinciale verordening is toegedeeld aan het waterschap.

2. Het waterschapsbestuur kan een andere rechtspersoon belasten met de exploitatie van een zuiveringstechnisch werk.

3. Het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur kunnen, in afwijking van het eerste lid, bij gezamenlijk besluit bepalen dat de zuiveringstaak, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 2°, tot de taak van de gemeente behoort, als dat doelmatiger is voor de zuivering van het stedelijk afvalwater.

## **Artikel 2.18 (provinciale taken voor de fysieke leefomgeving)**

1. Bij het provinciebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:

- a. met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid: de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen,
- b. het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden,
- c. het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water,
- d. op het gebied van het beheer van watersystemen en het zwemwaterbeheer:

1°. het beheer van watersystemen, voor zover dat aan de provincie is toegedeeld bij omgevingsverordening als bedoeld in het tweede lid of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid,

2°. het houden van toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toegedeeld aan de waterschappen, met uitzondering van het beheer van primaire waterkeringen,

3°. het nemen van beheersmaatregelen als bedoeld in artikel 2, zevende lid, van de zwemwaterrichtlijn,

e. het behoeden van de staat en werking van de volgende infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur:

1°. burgerluchthavens van regionale betekenis,

2°. lokale spoorweginfrastructuur,

3°. wegen in beheer bij de provincie.

2. Bij provinciale verordening wordt, met inachtneming van artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet, het beheer van regionale wateren toegedeeld aan waterschappen of bij omgevingsverordening aan andere openbare lichamen.

3. Bij of krachtens omgevingsverordening kunnen gronden binnen regionale wateren worden aangewezen als drogere oevergebieden.

## **Artikel 2.19 (rijkstaken voor de fysieke leefomgeving)**

1. Bij Onze Minister of Onze Minister die het aangaat berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan het Rijk toege-deelde taken voor de fysieke leefomgeving, de in het tweede en derde lid genoemde taken.

2. De volgende taken voor watersystemen berusten bij Onze Minister:

a. het beheer van rijkswateren die op grond van artikel 2.20, tweede lid, onder a, zijn aangewezen,

b. het voorkomen of tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn, voor zover dat volgens Onze Minister nodig is om te voldoen aan een omgevingswaarde voor de veiligheid van primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder d,

c. het houden van toezicht op het beheer van primaire waterkeringen door een waterschap of een ander openbaar lichaam,

d. het tot stand brengen en beschikbaar stellen van technische leidraden voor het ontwerp en het beheer van primaire waterkeringen.

3. De volgende taken voor infrastructuur en andere voorzieningen berusten bij Onze daarbij genoemde Minister:

a. bij Onze Minister: het behoeden van de staat en werking van de volgende infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur:

1°. de luchthaven Schiphol en overige burgerluchthavens van nationale betekenis,

2°. hoofdspoorweginfrastructuur en bijzondere spoorweginfrastructuur,

3°. wegen in beheer bij het Rijk,

b. bij Onze Minister van Defensie: het behoeden van de staat en werking van de volgende infrastructuur of andere voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur of andere voorzieningen:

- 1°. militaire luchthavens,
- 2°. laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen,
- 3°. militaire terreinen,
- 4°. munitieopslagplaatsen,
- 5°. radarstations en zend- en ontvangstinstallaties buiten militaire luchthavens.

#### *§ 2.4.2 Aanwijzing van locaties*

### **Artikel 2.20 (aanwijzing van locaties)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voor de toepassing van deze wet, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, locaties worden aangewezen.

2. Op grond van het eerste lid worden in ieder geval aangewezen:

- a. rijkswateren,
- b. beperkingengebieden met betrekking tot:
  - 1°. wegen in beheer bij het Rijk,
  - 2°. waterstaatswerken in beheer bij het Rijk,
  - 3°. hoofdspoorweginfrastructuur en bijzondere spoorweginfrastructuur,
  - 4°. installaties in een waterstaatswerk.

3. Bij ministeriële regeling kunnen rijkswateren worden aangewezen waarvan het beheer, in afwijking van het tweede lid, onder a, geheel of gedeeltelijk berust bij daarbij aangegeven niet tot het Rijk behorende openbare lichamen.

### **Artikel 2.21 (nadere grondslag aanwijzing en begrenzing van locaties)**

1. Bij regeling van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat:

- a. kunnen locaties worden aangewezen ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen,

b. kan de geometrische begrenzing van locaties als bedoeld in artikel 2.20, eerste lid, worden vastgelegd.

2. Op grond van het eerste lid, onder a, worden in ieder geval de volgende locaties aangewezen:

- a. de Nederlandse delen van stroomgebiedsdistricten, met inbegrip van de toedeling van grondwaterlichamen aan die stroomgebiedsdistricten, bedoeld in de kaderrichtlijn water,
- b. de gebieden binnen de rijkswateren waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen, bedoeld in de kaderrichtlijn water,
- c. de zones en agglomeraties, bedoeld in de richtlijn omgevingslawaaai, de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht.

3. Op grond van het eerste lid, onder b, wordt in ieder geval de geometrische begrenzing vastgelegd van:

- a. oppervlaktewaterlichamen of onderdelen daarvan die behoren tot de rijkswateren en de daarvan deel uitmakende drogere oevergebieden,
- b. beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk.

4. Een beperkingengebied met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk valt samen met het waterstaatswerk, tenzij dat gebied bij de regeling is beperkt tot een deel van het waterstaatswerk of is uitgebreid met een gebied rondom dat waterstaatswerk.



**Artikel 2.22 (grondslag algemene instructieregels provincie)**

1. Bij omgevingsverordening kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen de regels bij besluit van gedeputeerde staten worden gesteld als deze inhouden:

- a. de geometrische begrenzing van locaties of concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarop de regel ziet, of
- b. uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften.

**Artikel 2.23 (inhoud instructieregels provincie)**

1. Regels op grond van artikel 2.22 kunnen alleen worden gesteld over:

a. de inhoud, toelichting of motivering van:

- 1°. een programma van gedeputeerde staten als bedoeld in de artikelen 3.3 en 3.7 of een programma als bedoeld in artikel 3.5, 3.6 of paragraaf 3.2.4 dat niet door een bestuursorgaan van het Rijk wordt vastgesteld,
- 2°. een omgevingsplan of waterschapsverordening,
- 3°. een projectbesluit van gedeputeerde staten als bedoeld in artikel 5.42 of een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap als bedoeld in artikel 5.42 of 5.44, tweede lid,
- 4°. een legger, met inbegrip van een technisch beheerregister, of peilbesluit als bedoeld in artikel 2.39 of 2.41, die of dat niet door een bestuursorgaan van het Rijk wordt vastgesteld,

b. de uitoefening van een taak als bedoeld in artikel 2.16, 2.17 of 2.18.

2. De regels kunnen dienen ter uitvoering van een programma van gedeputeerde staten als bedoeld in paragraaf 3.2.4.

3. Regels over een omgevingsplan of waterschapsverordening kunnen alleen worden gesteld over:

- a. de uitvoering van taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1, waaronder regels over op te nemen of opgenomen omgevingswaarden en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.3,
- b. in een omgevingsplan opgenomen andere dan onder a bedoelde omgevingswaarden,
- c. het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid,
- d. het stellen van maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6.

4. Bij de regels wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels.

**Artikel 2.24 (grondslag algemene instructieregels Rijk)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen de regels bij ministeriële regeling worden gesteld als deze inhouden:



- a. de aanwijzing of begrenzing van een locatie of anderszins de geometrische begrenzing of concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarop de regel ziet, of
- b. uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften.

### **Artikel 2.25 (inhoud instructieregels Rijk)**

1. Regels op grond van artikel 2.24 kunnen alleen worden gesteld over:
  - a. de inhoud, toelichting of motivering van:
    - 1°. een programma als bedoeld in paragraaf 3.2.2 of 3.2.4,
    - 2°. een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening,
    - 3°. een maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5,
    - 4°. een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.42 of 5.44,
    - 5°. een legger, met inbegrip van een technisch beheerregister, of peilbesluit als bedoeld in artikel 2.39 of 2.41,
    - 6°. een calamiteitenplan als bedoeld in artikel 19.14,
  - b. de uitoefening van een taak als bedoeld in paragraaf 2.4.1 of de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.38.
2. De regels kunnen dienen ter uitvoering van een programma van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat als bedoeld in paragraaf 3.2.4.
3. Regels over een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening kunnen alleen worden gesteld over:
  - a. de uitvoering van taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1, waaronder regels over op te nemen of opgenomen omgevingswaarden en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4,
  - b. in een omgevingsplan of omgevingsverordening opgenomen andere dan onder a bedoelde omgevingswaarden,
  - c. het stellen van regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.22 of 5.18, tweede lid,
  - d. het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid,
  - e. het stellen van maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6.
4. Bij de regels wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels.
5. Onverminderd het derde lid, onder c, kunnen de regels over een omgevingsverordening inhouden dat bij die verordening:
  - a. afwijkende regels kunnen worden gesteld,
  - b. nadere regels worden of kunnen worden gesteld.

### **Artikel 2.26 (verplichte instructieregels Rijk programma's)**

1. Regels op grond van artikel 2.24 worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu, de natuurbescherming en het beheer van watersystemen en natuurgebieden in ieder geval gesteld over programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 die voortvloeien uit internationaalrechtelijke verplichtingen.
2. De regels strekken mede ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
3. De regels strekken in ieder geval tot uitvoering van de:
  - a. grondwaterrichtlijn,
  - b. habitatrichtlijn,
  - c. kaderrichtlijn mariene strategie,
  - d. kaderrichtlijn water,
  - e. richtlijn luchtkwaliteit,
  - f. richtlijn omgevingslawaaï,
  - g. richtlijn overstromingsrisico's,

- h. vogelrichtlijn,
- i. zwemwaterrichtlijn.

### **Artikel 2.27 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsverordening)**

Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over omgevingsverordeningen met het oog op:

- a. het behoud van cultureel erfgoed,
- b. het beschermen van de gezondheid en het milieu, met betrekking tot het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden,
- c. het beschermen van de gezondheid en het milieu en het beheer van natuurlijke hulpbronnen, met betrekking tot het beschermen van de kwaliteit van regionale wateren waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen,
- d. het behoeden van de staat en werking van:
  - 1°. lokale spoorweginfrastructuur, voor zover daarvoor geen toepassing is gegeven aan artikel 4, derde lid, van de Wet lokaal spoor,
  - 2°. wegen in beheer bij een provincie,voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die spoorweginfrastructuur of die wegen.

### **Artikel 2.28 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit)**

Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op:

- a. het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of te verwachten archeologische monumenten,
- b. het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu, met betrekking tot de externe veiligheidsrisico's van opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen,
- c. het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen,
- d. het behoeden van de staat en werking van de in artikel 2.19, derde lid, onder b, onder 2° tot en met 5°, genoemde infrastructuur of andere voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur of andere voorzieningen.

### **Artikel 2.29 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit voor luchthavens)**

1. Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid rond luchthavens, het behoeden van de staat en werking van luchthavens en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in de directe omgeving daarvan. De regels worden in ieder geval gesteld ter uitvoering van het verdrag van Chicago.

2. De regels gaan in ieder geval over:
- a. het in het omgevingsplan of projectbesluit opnemen van het luchthavengebied behorend bij:
    - 1°. de luchthaven Schiphol,
    - 2°. de burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit geldt,
    - 3°. de militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit geldt,
  - b. de functie en regels over het gebruik van de grond binnen het luchthavengebied, bedoeld onder a, voor zover die regels nodig zijn met het oog op het gebruik van het gebied als luchthaven,

c. het in het omgevingsplan of projectbesluit opnemen van het beperkingengebied behorend bij de luchthavens, bedoeld onder a, en het beperkingengebied, bedoeld in artikel 8a.54 in samenhang met artikel 8a.55 van de Wet luchtvaart, behorend bij buitenlandse luchthavens,

d. de beperkingen voor de functie, het gebruik en de staat van gronden, bouwwerken en andere objecten binnen het beperkingengebied, bedoeld onder c, voor zover die beperkingen nodig zijn met het oog op de vliegveiligheid of in verband met het externe veiligheidsrisico en de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer.

3. In afwijking van artikel 2.25, eerste en derde lid, kunnen de regels over burgerluchthavens van regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit geldt ook een opdracht bevatten tot het in het luchthavenbesluit overnemen van die regels of het in het luchthavenbesluit stellen van nadere regels.

### **Artikel 2.30 (verplichte instructieregels Rijk zwemlocaties)**

Regels op grond van artikel 2.24 worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid in ieder geval gesteld over:

a. de aanwijzing van zwemlocaties ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn, uit de door gedeputeerde staten opgestelde lijst met plaatsen waar naar hun oordeel door een groot aantal personen wordt gezwommen,

b. de uitoefening van de taken voor zwemwater en zwemlocaties, bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, onder d, onder 3°, en de bevoegdheid, bedoeld in artikel 2.38,

c. de vaststelling door gedeputeerde staten van het badseizoen, bedoeld in artikel 3 van de zwemwaterrichtlijn.

### **Artikel 2.31 (verplichte instructieregels Rijk stedelijk afvalwater)**

1. Regels op grond van artikel 2.24 worden met het oog op het beschermen van de gezondheid en het beheer van watersystemen in ieder geval gesteld over het ontwerp, de bouw en het onderhoud van openbare vuilwaterriolen.

2. De regels worden in ieder geval gesteld ter uitvoering van de richtlijn stedelijk afvalwater.

### **Artikel 2.32 (onthefing instructieregels)**

1. Bij een regel op grond van artikel 2.22, eerste lid, kan worden bepaald dat gedeputeerde staten, op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente of waterschap, ontheffing kunnen verlenen van die regel.

2. Bij een regel op grond van artikel 2.24, eerste lid, kan worden bepaald dat Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente, waterschap of provincie, ontheffing kan verlenen van die regel.

3. Als bij een regel op grond van artikel 2.25, vijfde lid, is bepaald dat bij omgevingsverordening van een regel kan worden afgeweken of nadere regels worden of kunnen worden gesteld, kan daarbij ook worden bepaald dat gedeputeerde staten op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente of waterschap ontheffing kunnen verlenen van die regel of nadere regels.

4. Een ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd.

5. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. In de ontheffing kan worden bepaald dat deze geldt voor een daarbij gestelde termijn.

#### *§ 2.5.2 Doorwerking van beleid door instructies*

### **Artikel 2.33 (grondslag instructie provincie)**

1. Gedeputeerde staten kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, de gemeenteraad of het waterschapsbestuur waarvan het beheergebied geheel of grotendeels in de betrokken provincie is gelegen een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid.

2. Een instructie kan alleen worden gegeven aan:

a. de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,

b. het waterschapsbestuur, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer,

c. het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.42 of 5.44, tweede lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3. Op het geven van een instructie is artikel 2.23, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.

4. Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing kan worden gegeven aan:

a. artikel 124, 124a of 273a van de Gemeentewet, of

b. artikel 156, eerste lid, van de Waterschapswet.

### **Artikel 2.34 (grondslag instructie Rijk)**

1. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, kan, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid.

2. Een instructie kan alleen worden gegeven aan:

a. het provinciebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig waterbeheer,

b. provinciale staten over het stellen van regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.22, 4.2, tweede lid, of 5.18, tweede lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,

c. gedeputeerde staten over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.42, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,

d. de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,

e. het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.42 of 5.44, tweede lid als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3. In aanvulling op het tweede lid kan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in overeenstemming met Onze Minister een instructie geven aan de gemeenteraad tot het in het omgevingsplan aan een locatie toedelen van de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht

en daarbij bepalen dat wordt voorzien in het beschermen daarvan, als dat nodig is voor het behoud van cultureel erfgoed.

4. Op het geven van een instructie is artikel 2.25, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.

5. Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing kan worden gegeven aan:

- a. artikel 124a, 124b of 268 van de Gemeentewet,
- b. artikel 121 of 261 van de Provinciewet, of
- c. de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

#### **Artikel 2.35 (toepassing instructie)**

1. Een instructie kan niet worden gegeven als deze is bedoeld voor herhaalde uitvoering door meerdere bestuursorganen.

2. Een instructie met het oog op een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, of derde lid, onder a, kan alleen worden gegeven als het belang is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk openbaar gemaakt document.

#### *§ 2.5.3 Indeplaatstreding en vernietiging waterschapsbeslissingen*

#### **Artikel 2.36 (bevoegdheid tot indeplaatstreding)**

1. Als het waterschapsbestuur niet binnen de daarvoor gestelde termijn uitvoering geeft aan een instructie op grond van artikel 2.33, kunnen gedeputeerde staten namens dat bestuur en ten laste van dat waterschap voorzien in het gevorderde.

2. Als het waterschapsbestuur niet binnen de daarvoor gestelde termijn uitvoering geeft aan een instructie op grond van artikel 2.34, kan Onze Minister namens dat bestuur en ten laste van dat waterschap voorzien in het gevorderde. De artikelen 121, tweede en vierde lid, en 121a tot en met 121e van de Provinciewet zijn van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 2.37 (vernietiging waterschapsbeslissingen door het Rijk)**

1. Een besluit of een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur, genomen in strijd met een regel op grond van artikel 2.24 of een instructie op grond van artikel 2.34, kan bij koninklijk besluit worden vernietigd.

2. Op de vernietiging van een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg zijn de artikelen 266 tot en met 274a van de Provinciewet en de afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

### AFDELING 2.6 BIJZONDERE BEHEERBEVOEGDHEDEN

#### **Artikel 2.38 (zwemverbod en negatief zwemadvies)**

Gedeputeerde staten zijn bevoegd voor zwemwateren of zwemlocaties een negatief zwemadvies te geven of een zwemverbod in te stellen met het oog op het waarborgen van de veiligheid of het beschermen van de gezondheid.

#### **Artikel 2.39 (legger)**

1. De beheerder van waterstaatswerken stelt een legger vast, waarin is omschreven waaraan die waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op waterstaatswerken die op grond van artikel 2.18, tweede lid, of 2.20, derde lid, in beheer zijn bij een ander openbaar lichaam dan een waterschap of het Rijk.

3. Als bijlage bij de legger wordt voor primaire waterkeringen of waterkeringen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld als bedoeld in artikel 2.13, eerste lid, onder a, of 2.15, eerste lid, onder e, een technisch beheerregister opgenomen, waarin de voor het behoud van het waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand nader zijn omschreven.

4. Bij of krachtens omgevingsverordening of, voor waterstaatswerken in beheer bij het Rijk, algemene maatregel van bestuur, kan vrijstelling worden verleend van de in het eerste lid bedoelde verplichtingen voor waterstaatswerken die zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van die elementen, of die geringe afmetingen hebben.

#### **Artikel 2.40 (toegangsverbod waterstaatswerken en wegen)**

1. Onze Minister kan de toegang tot een waterstaatswerk of een weg in beheer bij het Rijk beperken of verbieden door dat ter plaatse, of op een andere geschikte wijze, bekend te maken.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik door het openbaar verkeer, tenzij het verbod of de beperking van de toegang betrekking heeft op een beperkingengebied met betrekking tot een installatie in de exclusieve economische zone die is ingesteld in overeenstemming met artikel 60 van het VN-Zeerechtverdrag, of een installatie in de territoriale zee.

#### **Artikel 2.41 (peilbesluit)**

1. Een peilbesluit voorziet in de vaststelling van waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren, die gedurende daarbij aangegeven perioden of omstandigheden zoveel mogelijk in stand worden gehouden.

2. Het waterschapsbestuur of het bevoegde bestuursorgaan van een ander openbaar lichaam waarbij op grond van artikel 2.18, tweede lid, watersystemen in beheer zijn, stelt een of meer peilbesluiten vast voor de bij omgevingsverordening aangewezen oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen of onderdelen daarvan die deel uitmaken van die watersystemen.

3. Onze Minister stelt een of meer peilbesluiten vast voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen of onderdelen daarvan, die behoren tot de rijkswateren.

#### **Artikel 2.42 (rangorde bij waterschaarste)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vastgesteld, die bij waterschaarste of dreigende waterschaarste bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater.

2. Bij of krachtens de maatregel en, als dat bij de maatregel is bepaald, bij omgevingsverordening kunnen nadere regels over de rangorde worden gesteld. Bij die regels kan de rangorde van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het beschikbare grondwater.

## HOOFDSTUK 3 OMGEVINGSVISIES EN PROGRAMMA'S

### AFDELING 3.1 OMGEVINGSVISIES

#### **Artikel 3.1 (vaststellen omgevingsvisie)**

1. De gemeenteraad kan een gemeentelijke omgevingsvisie vaststellen.
2. Provinciale staten stellen een provinciale omgevingsvisie vast.
3. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, een nationale omgevingsvisie vast.

#### **Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)**

Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:

- a. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- b. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

### AFDELING 3.2 PROGRAMMA'S

#### *§ 3.2.1 Algemene bepalingen*

#### **Artikel 3.3 (vaststellen programma)**

Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze Minister of Onze Minister die het aangaat kunnen programma's vaststellen.

#### **Artikel 3.4 (inhoud programma)**

Een programma bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,
- b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

#### *§ 3.2.2 Verplichte programma's*

#### **Artikel 3.5 (verplichte programma's gemeente)**

1. Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, gelegen in een door Onze Minister aangewezen agglomeratie als bedoeld in artikel 3, onder k, van de richtlijn omgevingslawaai, stelt het actieplan, bedoeld in artikel 8 van die richtlijn, vast voor de volgende geluidbronnen:
  - a. alle wegen,
  - b. alle spoorwegen,
  - c. belangrijke luchthavens als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn,
  - d. een activiteit of een samenstel van activiteiten, waarvoor een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of 2.24, eerste lid, of paragraaf 4.1.1 voor de geluidbelasting is gesteld.
2. Het actieplan wordt vastgesteld aan de hand van de voor die geluidbronnen op grond van artikel 20.17 vastgestelde geluidbelastingkaarten.



### **Artikel 3.6 (verplichte programma's waterschap)**

Het dagelijks bestuur van het waterschap stelt voor de watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn een waterbeheerprogramma vast, waarbij het rekening houdt met het regionale waterprogramma voor die watersystemen, voor zover het de onderdelen betreft die uitvoering geven aan de richtlijnen, bedoeld in artikel 3.7, tweede lid.

### **Artikel 3.7 (verplichte programma's provincie)**

1. Gedeputeerde staten stellen ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaaï, overeenkomstig artikel 3.5, een actieplan vast voor de volgende geluidbronnen:

a. belangrijke wegen als bedoeld in artikel 3, onder n, van die richtlijn en die in beheer zijn bij de provincie,

b. belangrijke spoorwegen als bedoeld in artikel 3, onder o, van die richtlijn en anders dan die, bedoeld in de artikelen 3.5, eerste lid, onder b, en 3.8, eerste lid, onder b,

c. belangrijke luchthavens van regionale betekenis als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn.

2. Gedeputeerde staten stellen ter uitvoering van de grondwaterrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's, de zwemwater-richtlijn en andere Europese richtlijnen over water regionale waterprogramma's vast, waarin het provinciale waterbeleid is opgenomen.

3. Gedeputeerde staten van de provincie waarin een Natura 2000-gebied ligt of, als dat gebied in meer dan een provincie ligt, gedeputeerde staten van de provincie waarin dat gebied grotendeels ligt, stellen voor dat gebied een beheerplan vast.

### **Artikel 3.8 (verplichte programma's Rijk)**

1. Onze Minister stelt ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaaï, overeenkomstig artikel 3.5, een actieplan vast voor de volgende geluidbronnen:

a. wegen in beheer bij het Rijk,

b. hoofdspoorwegen,

c. de luchthaven Schiphol en andere belangrijke luchthavens van nationale betekenis als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn.

2. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, de volgende programma's vast:

a. de stroomgebiedsbeheerplannen, bedoeld in artikel 13 van de kaderrichtlijn water, voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben of ook betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied,

b. de overstromingsrisicobeheerplannen, bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's, voor de stroomgebiedsdistricten, genoemd onder a,

c. het actieplan, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie,

d. een nationaal waterprogramma waarin het nationale waterbeleid is opgenomen.

3. Het beheerplan voor een Natura 2000-gebied dat geheel of gedeeltelijk wordt beheerd door een van Onze andere Ministers dan Onze Minister van Economische Zaken wordt in afwijking van artikel 3.7, derde lid, voor dat gebied of dat gedeelte vastgesteld door:

a. Onze Minister, als dat gebied of dat gedeelte onderdeel is van de rijkswateren,

b. Onze Minister van Defensie, als dat gebied of dat gedeelte een militair terrein is,



c. Onze Minister van Economische Zaken, in andere dan de onder a en b bedoelde gevallen.

### **Artikel 3.9 (verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde)**

1. Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is een programma vast, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.

2. In afwijking van het eerste lid:

a. stelt het dagelijks bestuur van het waterschap of Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, het programma vast als de omgevingswaarde betrekking heeft op een watersysteem dat bij het waterschap of het Rijk in beheer is,

b. kan met inachtneming van artikel 2.3 bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening een ander bestuursorgaan worden aangewezen dat het programma vaststelt.

### **Artikel 3.10 (wijziging met oog op doelbereik)**

1. Het bestuursorgaan dat een programma als bedoeld in deze paragraaf heeft vastgesteld, wijzigt dat programma als uit de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, blijkt dat met dat programma niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan.

2. Het programma wordt zo gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

### **Artikel 3.11 (uitvoering maatregelen)**

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de in de programma's opgenomen maatregelen uitgevoerd of operationeel moeten zijn volgens de daarbij te stellen regels.

### **Artikel 3.12 (gezamenlijke vaststelling programma's)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bestuursorganen worden verplicht om programma's als bedoeld in deze paragraaf gezamenlijk vast te stellen.

#### *§ 3.2.3 Onverplichte programma's*

### **Artikel 3.13 (gemeentelijk rioleringsprogramma)**

Het college van burgemeester en wethouders kan ter invulling van de taak, bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 1° tot en met 3°, een gemeentelijk rioleringsprogramma vaststellen.

#### *§ 3.2.4 Programmatische aanpak*

### **Artikel 3.14 (toepassingsbereik programmatische aanpak)**

1. Deze paragraaf is van toepassing op programma's als bedoeld in het tweede lid.

2. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen programma's als bedoeld in artikel 3.15 worden aangewezen, die betrekking hebben op omgevingswaarden van gemeente, provincie of Rijk als bedoeld in paragraaf 2.3.2, 2.3.3 of 2.3.4 of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarvoor een regel

als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, 2.24, eerste lid, 5.17, 5.18 of 5.29 is gesteld.

3. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welk bestuursorgaan een programma kan vaststellen.

### **Artikel 3.15 (inhoud en werking programmatische aanpak)**

1. In een programma wordt aangegeven welke ruimte er, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling, in een daarbij aangegeven gebied en periode beschikbaar is voor activiteiten.

2. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur wordt bepaald hoe de omgevingswaarde of de andere doelstelling bij de uitoefening van taken en bevoegdheden wordt betrokken en, in voorkomende gevallen, welke daarop betrekking hebbende bepalingen op grond van artikel 2.22, eerste lid, 2.24, eerste lid, 5.17, 5.18 of 5.29 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven.

### **Artikel 3.16 (eisen aan programma bij programmatische aanpak)**

Het programma bevat in ieder geval een beschrijving van:

- a. het gebied waarvoor het programma geldt,
- b. de periode waarop het programma betrekking heeft of de mate van doelbereik waarbij het programma eindigt,
- c. de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld,
- d. de toestand van het onderdeel van de fysieke leefomgeving waarvoor het programma wordt vastgesteld,
- e. de verwachte ontwikkelingen in het gebied die naar verwachting gevolgen hebben voor het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling,
- f. de activiteiten die naar verwachting tijdens de periode waarop het programma betrekking heeft in het gebied zullen worden verricht, die naar verwachting effect hebben:
  - 1°. op het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling, of
  - 2°. de wijze waarop de ruimte die, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling, beschikbaar is voor activiteiten wordt bepaald en verdeeld,
- g. de gevolgen van de ontwikkelingen, bedoeld onder e, en de activiteiten, bedoeld onder f, voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving,
- h. de maatregelen die bijdragen aan het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling, de verwachte gevolgen daarvan voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving en de termijn waarbinnen deze maatregelen worden uitgevoerd.

### **Artikel 3.17 (uitvoeringsplicht bij programmatische aanpak)**

1. De bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn.

2. De uitvoeringsplicht geldt alleen:

- a. voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd, of
- b. als deze volgt uit regels en instructies als bedoeld in de artikelen 2.23, eerste lid, onder b, en tweede lid, 2.25, eerste lid, onder b, en tweede lid, 2.33 en 2.34.

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een programma als bedoeld in de artikelen 3.7, derde lid, en 3.8, derde lid.

### **Artikel 3.18 (wijziging programma bij programmatische aanpak)**

1. Het bestuursorgaan dat daarvoor in het programma is aangewezen, kan:
  - a. in dat programma opgenomen maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen ambtshalve wijzigen of vervangen of laten vervallen, en
  - b. maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen aan het programma toevoegen,
    - als aannemelijk wordt gemaakt dat die wijzigingen per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma.
2. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 3.17, eerste lid, kunnen verzoeken om een wijziging van het programma. Bij dat verzoek wordt aannemelijk gemaakt dat is voldaan aan het in het eerste lid opgenomen vereiste.
3. Het bestuursorgaan dat een programma heeft vastgesteld, wijzigt dat programma als volgens dat bestuursorgaan uit de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, eerste en tweede lid, blijkt dat artikel 3.15, tweede lid, niet langer in redelijkheid op dat programma van toepassing kan zijn.

## **HOOFDSTUK 4 ALGEMENE REGELS OVER ACTIVITEITEN IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING**

### **AFDELING 4.1 ALGEMENE BEPALINGEN VOOR REGELS OVER ACTIVITEITEN**

#### *§ 4.1.1 Algemene regels*

#### **Artikel 4.1 (decentrale regels over activiteiten)**

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.
2. Bij het stellen van de regels in de omgevingsverordening worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

#### **Artikel 4.2 (toedeling van functies aan locaties)**

1. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn.
2. De omgevingsverordening bevat uitsluitend een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels, als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een instructieregel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, kan worden behartigd.

#### **Artikel 4.3 (grondslag rijksregels)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de volgende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving:
  - a. bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken,
  - b. milieubelastende activiteiten,
  - c. lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,
  - d. wateronttrekkingsactiviteiten,
  - e. mijnbouwactiviteiten,

- f. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:
    - 1°. een weg,
    - 2°. een waterstaatswerk,
    - 3°. een installatie in een waterstaatswerk,
  - g. het gelegenheid bieden tot zwemmen of baden,
  - h. activiteiten die cultureel erfgoed betreffen.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over de volgende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving:
- a. ontgrondingsactiviteiten,
  - b. stortingsactiviteiten op zee,
  - c. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:
    - 1°. een luchthaven,
    - 2°. een hoofdspoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg.
3. De regels kunnen bij ministeriële regeling worden gesteld als deze uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften inhouden.
4. Bij het stellen van de regels worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen.

#### *§ 4.1.2 Inhoud*

#### **Artikel 4.4 (specificeren inhoud)**

1. Regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen inhouden een verbod om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten.
2. De regels in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen inhouden een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten.

#### **Artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften)**

1. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van regels als bedoeld in artikel 4.3.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.
3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan bij die regels worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

#### **Artikel 4.6 (maatwerkregels)**

1. Bij regels als bedoeld in artikel 4.1 die in de omgevingsverordening zijn opgenomen kan worden bepaald dat in het omgevingsplan of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld.
2. Bij regels als bedoeld in artikel 4.3 kan worden bepaald dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkregels.
3. De maatwerkregels kunnen afwijken van de in de omgevingsverordening gestelde regels of van regels als bedoeld in artikel 4.3, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

#### **Artikel 4.7 (gelijkwaardigheid)**

1. Als regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, kan op aanvraag toestemming worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.

2. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kan de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden toegestaan zonder voorafgaande toestemming, al dan niet gekoppeld aan een verbod om de maatregel toe te passen zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag.

3. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid, of kan de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden uitgesloten.

#### *§ 4.1.3 Bevoegd gezag*

#### **Artikel 4.8 (bevoegd gezag voor decentrale regels)**

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

- a. het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan,
- b. het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen,
- c. het bevoegd gezag dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel.

#### **Artikel 4.9 (gemeente bevoegd gezag voor rijksregels)**

Tenzij op grond van de artikelen 4.10 tot en met 4.13 anders is bepaald, wordt op grond van artikel 4.3 het college van burgemeester en wethouders aangewezen als:

- a. het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan,
- b. het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen,
- c. het bevoegd gezag dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel.

#### **Artikel 4.10 (bevoegd gezag voor rijksregels over wateractiviteiten)**

Op grond van artikel 4.3 worden in het belang van een doelmatig waterbeheer voor wateractiviteiten gevallen aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister het bevoegd gezag is.

#### **Artikel 4.11 (provincie bevoegd gezag voor rijksregels)**

1. Op grond van artikel 4.3 worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn:
  - a. het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden,
  - b. het brengen van stoffen in het grondwater.
2. Bij het aanwijzen van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

#### **Artikel 4.12 (Rijk bevoegd gezag voor rijksregels)**

1. Op grond van artikel 4.3 worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin een van Onze daarbij aangewezen Ministers het bevoegd gezag is:

- a. milieubelastende activiteiten:
    - 1°. met betrekking tot een mijnbouwwerk,
    - 2°. waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken,
  - b. ontgrondingsactiviteiten in de rijkswateren,
  - c. mijnbouwactiviteiten,
  - d. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:
    - 1°. wegen in beheer bij het Rijk,
    - 2°. andere luchthavens dan burgerluchthavens van regionale betekenis,
    - 3°. hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen,
    - 4°. mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk,
  - e. activiteiten die geheel of in hoofdzaak plaatsvinden in:
    - 1°. de territoriale zee voor zover gelegen buiten een gemeente of provincie,
    - 2°. de exclusieve economische zone.
2. Bij het aanwijzen van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen.

#### **Artikel 4.13 (bevoegd gezag rijksregels in combinatie met een omgevingsvergunning)**

1. Op grond van artikel 4.3 kunnen gevallen worden aangewezen waarin het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning het bevoegd gezag is. Dit betreft gevallen waarin activiteiten worden verricht waarvoor een omgevingsvergunning is vereist in combinatie met activiteiten waarvoor regels gelden als bedoeld in artikel 4.3.
2. In ieder geval worden aangewezen milieubelastende activiteiten:
  - a. met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies,
  - b. waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is.

#### **AFDELING 4.2 VOORBEREIDINGSBESCHERMING**

##### **Artikel 4.14 (voorbereidingsbesluit omgevingsplan)**

1. De gemeenteraad kan voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van het omgevingsplan.
2. Om te voorkomen dat een in het voorbereidingsbesluit aangewezen locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel waarvoor het omgevingsplan wordt vastgesteld, kan bij dat besluit worden bepaald dat het in daarbij aangewezen gevallen verboden is:
  - a. werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren,
  - b. bouwwerken te slopen,
  - c. het gebruik van bouwwerken of locaties te wijzigen.
3. In het voorbereidingsbesluit kunnen gevallen worden aangewezen waarin een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit kan worden aangehouden.
4. Het voorbereidingsbesluit vervalt na twee jaar, of, voor zover binnen die termijn het besluit over de vaststelling van het omgevingsplan is bekendgemaakt, op het tijdstip waarop het omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd.
5. De gemeenteraad kan de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

##### **Artikel 4.15 (voorbereidingsbesluit omgevingsverordening)**

1. Provinciale staten kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van de omgevingsverordening.

2. Artikel 4.14, tweede en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.
3. Provinciale staten kunnen de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, delegeren aan gedeputeerde staten.

#### **Artikel 4.16 (voorbereidingsbesluit in verband met projectbesluit of instructies)**

1. Provinciale staten kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructieregel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, gericht op de vaststelling en inwerking-treding van het omgevingsplan.

2. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, kan voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructie-regel als bedoeld in 2.24, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.34, eerste lid, gericht op de vaststelling en inwerkingtreding van het omgevingsplan.

3. Artikel 4.14, tweede lid, en 4.15, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

4. In het voorbereidingsbesluit kunnen gevallen worden aangewezen waarin een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwacti-viteit wordt aangehouden.

5. Het voorbereidingsbesluit vervalt:

- a. als niet binnen twee jaar na inwerkingtreding van dat besluit het projectbesluit, de instructieregel of de instructie in werking is getreden,
- b. op het tijdstip waarop het door het projectbesluit of overeenkomstig de instructieregel of de instructie gewijzigde omgevingsplan in werking treedt.

### **AFDELING 4.3 BIJZONDERE BEPALINGEN VOOR REGELS OVER ACTIVI-TEITEN**

#### *§ 4.3.1 Decentrale regels*

#### **Artikel 4.17 (actualisering in verband met afwijkactiviteiten)**

Het omgevingsplan wordt uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende afwijkactiviteit, waaraan geen termijn is verbonden als bedoeld in artikel 5.34, eerste lid, met die vergunning in overeenstemming gebracht.

#### **Artikel 4.18 (aanwijzen moderniseringslocaties)**

In het omgevingsplan kunnen locaties worden aangewezen waar de daar aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing. Zolang deze modernisering of vervanging niet is verwezenlijkt, wordt het gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie.

#### **Artikel 4.19 (regels over het uiterlijk van bouwwerken)**

Als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Deze beleids-regels zijn zo veel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken.

**Artikel 4.20 (rijksregels implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op grond van artikel 4.3 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:

- a. de grondwaterrichtlijn,
- b. de kaderrichtlijn afvalstoffen,
- c. de kaderrichtlijn water,
- d. de richtlijn autowrakken,
- e. de richtlijn benzinedampterugwinning,
- f. de richtlijn energieprestatie van gebouwen,
- g. de richtlijn geologische opslag van kooldioxide,
- h. de richtlijn havenontvangstvoorzieningen,
- i. de richtlijn hernieuwbare energie,
- j. de richtlijn industriële emissies,
- k. de richtlijn stedelijk afvalwater,
- l. de richtlijn winningsafval,
- m. de Seveso-richtlijn,
- n. het verdrag van Granada,
- o. het verdrag van Valletta.

**Artikel 4.21 (rijksregels bouwwerken)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken worden gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. duurzaamheid.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat:

- a. de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken is gewaarborgd,
- b. een brandveilig gebruik van bouwwerken is gewaarborgd,
- c. het belang van de veiligheid en de gezondheid in de directe omgeving van het bouwen en slopen is gewaarborgd.

**Artikel 4.22 (rijksregels milieubelastende activiteiten)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over milieubelastende activiteiten worden gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu, waaronder het beschermen van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, het zuinig gebruik van energie en grondstoffen en een doelmatig beheer van afvalstoffen.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat:

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,
- b. de beste beschikbare technieken worden toegepast,
- c. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt,
- d. het ontstaan van afvalstoffen zo veel mogelijk wordt voorkomen en de ontstane afvalstoffen doelmatig worden beheerd,
- e. energie doelmatig wordt gebruikt,
- f. maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken,



g. bij de definitieve beëindiging van activiteiten maatregelen worden getroffen om significante nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen.

#### **Artikel 4.23 (rijksregels wateractiviteiten)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, wateronttrekingsactiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk worden gesteld met het oog op:

a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,

b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,

c. de vervulling van de op grond van deze wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies,

d. het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

2. De regels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk strekken er in ieder geval toe dat:

a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,

b. de beste beschikbare technieken worden toegepast,

c. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt.

#### **Artikel 4.24 (rijksregels mijnbouwactiviteiten)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over mijnbouwactiviteiten worden gesteld met het oog op:

a. het waarborgen van de veiligheid,

b. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat:

a. het belang van de veiligheid in relatie tot de scheepvaart is gewaarborgd,

b. het belang van het kunnen uitvoeren van activiteiten die betrekking hebben op de landsverdediging is gewaarborgd.

#### **Artikel 4.25 (rijksregels beperkingengebiedactiviteiten wegen)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een weg worden gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking van een weg voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die weg, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van die weg kan behoren.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat het doelmatig en veilig gebruik van wegen wordt verzekerd.

#### **Artikel 4.26 (rijksregels beperkingengebiedactiviteiten installatie in een waterstaatswerk)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat nadelige gevolgen voor het veilig en doelmatig gebruik van installaties in een waterstaatswerk worden voorkomen.

#### **Artikel 4.27 (rijksregels gelegenheid bieden tot zwemmen en baden)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid van de gebruikers.
2. De regels strekken er in ieder geval toe dat het risico op significante nadelige gevolgen voor de veiligheid en gezondheid van de gebruikers wordt beheerst, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruikers.

#### **Artikel 4.28 (rijksregels cultureel erfgoed)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over activiteiten die cultureel erfgoed betreffen, worden gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed.
2. De regels strekken er in ieder geval toe dat beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed wordt voorkomen.

### **HOOFDSTUK 5 DE OMGEVINGSVERGUNNING EN HET PROJECT-BESLUIT**

#### **AFDELING 5.1 DE OMGEVINGSVERGUNNING**

##### *§ 5.1.1 Verbodsbepalingen*

#### **Artikel 5.1 (omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet)**

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:
  - a. een bouwactiviteit,
  - b. een afwijkactiviteit,
  - c. een rijksmonumentenactiviteit,
  - d. een ontgrondingsactiviteit,
  - e. een stortingsactiviteit op zee,tenzij het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.
2. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:
  - a. een brandveilig gebruiksactiviteit,
  - b. een milieubelastende activiteit,
  - c. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,
  - d. een wateronttrekkingsactiviteit,
  - e. een mijnbouwactiviteit,
  - f. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:
    - 1°. een weg,
    - 2°. een waterstaatswerk,
    - 3°. een luchthaven,
    - 4°. een hoofdspoorweg of lokale spoorweg,
    - 5°. een installatie in een waterstaatswerk,voor zover het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.
3. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:
  - a. een Natura 2000-activiteit,
  - b. een flora- en fauna-activiteit,voor zover op die activiteiten ook van toepassing zijn een of meer van de verboden, bedoeld in het eerste of tweede lid of in artikel 5.3 of 5.4.

## **Artikel 5.2 (afbakening vergunningplicht artikel 5.1)**

1. Bij de aanwijzing van gevallen op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen. Daarbij kunnen voor:

- a. een ontgrondingsactiviteit,
  - b. een brandveilig gebruiksactiviteit,
  - c. een milieubelastende activiteit,
  - d. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,
  - e. een wateronttrekkingsactiviteit,
  - f. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg,
- gevallen worden aangewezen waarin, binnen bij die aanwijzing aangegeven grenzen, in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening van de aanwijzing kan worden afgeweken.

2. Op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, worden in ieder geval gevallen aangewezen ter uitvoering van:

- a. de kaderrichtlijn afvalstoffen,
- b. de kaderrichtlijn water,
- c. het Londen-protocol,
- d. de mer-richtlijn,
- e. het Ospar-verdrag,
- f. de richtlijn industriële emissies,
- g. de richtlijn offshore veiligheid,
- h. de Seveso-richtlijn,
- i. de richtlijn stedelijk afvalwater,
- j. de richtlijn winningsafval,
- k. het verdrag van Aarhus,
- l. het verdrag van Valletta.

## **Artikel 5.3 (omgevingsvergunningplicht waterschapsverordening)**

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de waterschapsverordening is bepaald.

## **Artikel 5.4 (omgevingsvergunningplicht omgevingsverordening)**

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de omgevingsverordening is bepaald.

## **Artikel 5.5 (verbod handelen in strijd met voorschriften omgevingsvergunning)**

Het is verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

## **Artikel 5.6 (verbod in stand laten zonder vergunning gebouwd bouwwerk)**

1. Het is verboden een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten.

2. Het eerste lid geldt niet als voor de bouwactiviteit geen omgevingsvergunning is of was vereist. Als die bouwactiviteit betrekking heeft op een bouwwerk waarvan de aanwezigheid voor een beperkte periode is toegestaan, geldt het eerste lid alleen niet tijdens die periode.

### **Artikel 5.7 (aanvraag los of gelijktijdig)**

1. Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan naar keuze van de aanvrager op één of meer activiteiten betrekking hebben.

2. In het belang van een doelmatig waterbeheer wordt een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, los aangevraagd van de omgevingsvergunning voor andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4.

3. Een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlakte-waterlichaam of een zuiveringstechnisch werk worden gelijktijdig aangevraagd als:

a. die activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies, of

b. als op die activiteiten de Seveso-richtlijn van toepassing is.

4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op aanvragen om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning.

### **Artikel 5.8 (bevoegd gezag gemeente aanvraag één activiteit)**

Het college van burgemeester en wethouders beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op één activiteit, tenzij op grond van artikel 5.9, 5.10 of 5.11 een ander bestuursorgaan is aangewezen.

### **Artikel 5.9 (bevoegd gezag aanvraag één wateractiviteit)**

Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatig waterbeheer voor wateractiviteiten gevallen aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister op de aanvraag beslissen.

### **Artikel 5.10 (bevoegd gezag provincie aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin gedeputeerde staten op de aanvraag beslissen:

a. afwijkactiviteiten van provinciaal belang,

b. ontgrondingsactiviteiten:

1°. in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier,

2°. buiten de rijkswateren,

c. milieubelastende activiteiten:

1°. met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies,

2°. waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is,

3°. met betrekking tot het brengen van stoffen in het grondwater,

d. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot burgerluchthavens van regionale betekenis en lokale spoorwegen,

e. Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten,

f. activiteiten als bedoeld in artikel 5.4,

g. activiteiten die niet vallen onder de onderdelen a tot en met f en die plaatsvinden op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd.

2. Bij de aanwijzing van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

### **Artikel 5.11 (bevoegd gezag Rijk aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin een van Onze daarbij aangewezen Ministers op de aanvraag beslist:
  - a. afwijkactiviteiten van nationaal belang,
  - b. ontgrondingsactiviteiten in de rijkswateren, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 5.10, eerste lid, onder b, onder 1°,
  - c. milieubelastende activiteiten:
    - 1°. met betrekking tot een mijnbouwwerk,
    - 2°. waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken,
  - d. mijnbouwactiviteiten,
  - e. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:
    - 1°. wegen in beheer bij het Rijk,
    - 2°. andere luchthavens dan burgerluchthavens van regionale betekenis,
    - 3°. hoofdspoorwegen,
    - 4°. mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk,
  - f. Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang,
  - g. activiteiten die niet vallen onder de onderdelen a tot en met f en die geheel of in hoofdzaak plaatsvinden in:
    - 1°. de territoriale zee voor zover gelegen buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied,
    - 2°. de exclusieve economische zone.
2. Bij de aanwijzing van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen.
3. In afwijking van de artikelen 5.8 en 5.10 en van het eerste lid kan Onze Minister in andere gevallen dan bedoeld in het eerste lid, onder c, onder 2°, beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als dat nodig is met het oog op nationale veiligheidsbelangen.

### **Artikel 5.12 (bevoegd gezag aanvraag meer activiteiten)**

1. Op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op meer dan één activiteit wordt beslist door een bestuursorgaan dat op grond van artikel 5.8, 5.9, 5.10 of 5.11 voor ten minste een van die activiteiten bevoegd zou zijn op een aanvraag te beslissen. Hierbij worden de volgende leden in acht genomen.
  2. Als het college van burgemeester en wethouders een bestuursorgaan is als bedoeld in het eerste lid, beslist het college op de aanvraag, tenzij bij algemene maatregel van bestuur een ander van de betrokken bestuursorganen wordt aangewezen. Bij die aanwijzing worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.
  3. In andere gevallen dan bedoeld in het tweede lid, wordt op de aanvraag beslist door het betrokken bestuursorgaan dat bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen.
  4. In afwijking van het eerste tot en met derde lid kan Onze Minister op de aanvraag beslissen als dat nodig is met het oog op nationale veiligheidsbelangen.

### **Artikel 5.13 (bevoegd gezag grondgebiedoverstijgende aanvraag)**

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit of activiteiten die op het grondgebied van meer dan een gemeente, waterschap of provincie plaatsvinden, wordt op die aanvraag beslist door het daarvoor op grond van artikel 5.8, 5.9, 5.10 of 5.12 aangewezen bestuursorgaan van de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

#### **Artikel 5.14 (bevoegd gezag toepassing paragraaf 5.1.5)**

Het bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen, is ook bevoegd tot toepassing van paragraaf 5.1.5.

#### **Artikel 5.15 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)**

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen of bevoegd is tot toepassing van paragraaf 5.1.5, kan die bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen, als dat bestuursorgaan daarmee instemt.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid.

#### *§ 5.1.3 De beoordeling van de aanvraag*

#### **Artikel 5.16 (gedeeltelijke conversie aanvraag)**

Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt ook aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, voor zover die bouwactiviteit in strijd is met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken en vanwege deze strijd niet eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend.

#### **Artikel 5.17 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten bij algemene maatregel van bestuur)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1.

2. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren.

3. Artikel 2.32, tweede tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels.

#### **Artikel 5.18 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten in omgevingsplan en omgevingsverordening)**

1. In het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan.

2. In de omgevingsverordening kunnen regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of voor een milieubelastende activiteit.

3. Bij het stellen van de regels, bedoeld in het tweede lid, worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen. Artikel 2.32, eerste, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels, waarbij een verzoek als bedoeld in artikel 2.32, eerste lid, ook door een van Onze Ministers kan worden gedaan.

#### **Artikel 5.19 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag bouwactiviteit)**

1. Voor een bouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

2. Deze regels strekken er in ieder geval toe dat de vergunning voor de bouwactiviteit:

- a. wordt geweigerd als niet aan de krachtens artikel 4.21 gestelde regels over bouwactiviteiten is voldaan,
- b. wordt geweigerd als deze in strijd is met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken, tenzij vanwege deze strijd al een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is of tegelijkertijd met de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend,
- c. kan worden geweigerd als voor die activiteit de grondexploitatiekosten, bedoeld in artikel 12.1, worden verhaald en de exploitatieopzet die behoort bij de vast te stellen exploitatievoorschriften een exploitatietekort bevat, dat niet is gedekt.

#### **Artikel 5.20 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag afwijkactiviteit)**

1. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of op een voorbereidingsbesluit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
2. De regels strekken er in ieder geval toe dat de op grond van artikel 2.24 gestelde regels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn op het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, met dien verstande dat bij die regels daarvan kunnen worden uitgezonderd:
  - a. gevallen waarin een termijn als bedoeld in artikel 5.34, eerste lid, aan de vergunning wordt verbonden,
  - b. gevallen waarin de afwijkactiviteit van beperkte omvang is.
3. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op andere regels in het omgevingsplan dan de regels, bedoeld in het eerste lid, strekken de regels, bedoeld in artikel 5.17, ertoe dat de vergunning slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de desbetreffende regels in het omgevingsplan zijn gesteld.

#### **Artikel 5.21 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag rijksmonumentenactiviteit)**

Voor een rijksmonumentenactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed en in dat kader tot:

- a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging, sloop of verplaatsing van rijksmonumenten,
- b. het bevorderen van het gebruik van rijksmonumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden,
- c. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

#### **Artikel 5.22 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag ontgrondingsactiviteit)**

Voor een ontgrondingsactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

#### **Artikel 5.23 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag wateractiviteit)**

1. Voor een wateractiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op:
  - a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,

- b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,
  - c. de vervulling van de op grond van deze wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies,
  - d. voor zover de regels een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk betreffen: het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.
2. Op het stellen van de regels voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is artikel 4.23, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.
3. Voor een stortingsactiviteit op zee worden de regels ook gesteld ter uitvoering van het Londen-protocol en het Oskar-verdrag.
4. In afwijking van het eerste lid worden de regels voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, voor zover die plaatsvindt buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

#### **Artikel 5.24 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag brandveilig gebruiksactiviteit)**

Voor een brandveilig gebruiksactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

#### **Artikel 5.25 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit)**

1. Voor een milieubelastende activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu.
2. Op het stellen van deze regels is artikel 4.22, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 5.26 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag mijnbouwactiviteit)**

Voor een mijnbouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

#### **Artikel 5.27 (artikel 5.17 beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit anders dan een wateractiviteit)**

Voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:

- a. een weg,
- b. een luchthaven,
- c. een spoorweg,
- d. een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking daarvan voor nadelige gevolgen van activiteiten, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van de onder a tot en met d genoemde werken en objecten kan behoren.

#### **Artikel 5.28 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit)**

1. Voor een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de natuurbescherming.



2. Deze regels strekken in ieder geval tot uitvoering van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn.

#### **Artikel 5.29 (beoordelingsregels artikel 5.3- en 5.4-activiteiten)**

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn bepaald in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening.

#### **Artikel 5.30 (weigeren vergunning vanwege Wet bibob)**

1. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen milieubelastende activiteit weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Daarbij wordt onder betrokkene als bedoeld in dat artikel ook verstaan degene die op grond van feiten en omstandigheden redelijkerwijs met de aanvrager van de omgevingsvergunning gelijk kan worden gesteld.

2. Voordat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, kan het bevoegd gezag het bureau, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet vragen.

#### **Artikel 5.31 (weigeren vergunning vanwege onthouden instemming)**

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor het verlenen van de omgevingsvergunning op grond van artikel 16.15 instemming van een ander bestuursorgaan behoeft, wordt de omgevingsvergunning voor die activiteit geweigerd als de instemming is onthouden.

#### *§ 5.1.4 Inhoud en werking*

#### **Artikel 5.32 (voorschriften omgevingsvergunning)**

1. Aan een omgevingsvergunning worden de voorschriften verbonden die nodig zijn met het oog op de regels, bedoeld in de artikelen 5.17, 5.18, 5.29 en 5.30.

2. Onverminderd de artikelen 12.1, vierde lid, 12.8, eerste lid, 13.4, eerste tot en met derde lid, en 13.5, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor daarbij aangewezen activiteiten regels gesteld over de toepassing van het eerste lid. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld over:

- a. voorschriften die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waarover bij de aanvraag gegevens of bescheiden zijn verstrekt,
- b. voorschriften die, ook al houden deze verband met regels als bedoeld in het eerste lid, niet aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden.

3. Voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 kunnen in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening ook regels worden gesteld over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor die activiteit.

4. Voor een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit kunnen in het omgevingsplan ook regels worden gesteld over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor die activiteit.

### **Artikel 5.33 (verhouding voorschriften omgevingsvergunning en rijksregels)**

1. Voor zover op een activiteit regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, kunnen de voorschriften van een omgevingsvergunning voor die activiteit alleen van die regels afwijken voor zover:

- a. dat op grond van regels als bedoeld in artikel 4.5, derde lid, is toegestaan, of
- b. die voorschriften strekken tot een hoger niveau van bescherming dan de regels, bedoeld in artikel 4.22 of 4.23.

2. Het eerste lid, onder b, is alleen van toepassing op een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk die betrekking heeft op een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is.

### **Artikel 5.34 (termijnstelling in omgevingsvergunning)**

1. In een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit kan worden bepaald dat die vergunning geldt voor een daarbij gestelde termijn.

2. In een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit kan worden bepaald dat de vergunninghouder na afloop van een bij de vergunning gestelde termijn, de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand heeft hersteld of een andere, in de omgevingsvergunning omschreven, toestand heeft gerealiseerd. De eerste zin is niet van toepassing op een omgevingsvergunning voor een mijnbouwactiviteit die betrekking heeft op het plaatsen van een mijnbouwinstallatie.

3. In een omgevingsvergunning voor een seizoensgebonden bouwwerk:

a. kan worden bepaald dat het bouwwerk op grond van die vergunning gedurende opeenvolgende kalenderjaren kan worden gebouwd, gebruikt en gesloopt, en

b. wordt bepaald binnen welke opeenvolgende tijdvakken van een kalenderjaar het bouwen, gebruiken en slopen van het bouwwerk plaatsvindt.

4. In een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat daarbij aangewezen voorschriften nadat de vergunning haar gelding heeft verloren, tijdens een daarbij gestelde termijn van kracht blijven.

5. Bij algemene maatregel van bestuur worden gevallen aangewezen waarin een termijn als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt gesteld.

Bij de maatregel kunnen over die termijn worden geregeld:

- a. de maximale duur,
- b. de gevallen waarin verlenging mogelijk is.

### **Artikel 5.35 (normadressaat omgevingsvergunning)**

1. Een omgevingsvergunning geldt voor een ieder die de activiteit of activiteiten verricht waarop zij betrekking heeft. De vergunninghouder draagt zorg voor de naleving van de vergunningvoorschriften.

2. Als een aangevraagde of verleende omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder, meldt de aanvrager of de vergunninghouder dat ten minste een maand van tevoren aan het bevoegd gezag. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de gegevens die bij die melding worden verstrekt.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangewezen, waarin, in afwijking van het eerste lid, eerste zin, de omgevingsvergunning alleen geldt voor degene aan wie zij is verleend. Daarbij kan worden bepaald dat:

- a. de vergunning tijdens een daarbij aangegeven termijn nog blijft

gelden voor rechtsopvolgers van degene aan wie zij is verleend,

b. de vergunning ook geldt voor een rechtspersoon aan wie zij is overgedragen door een andere rechtspersoon, als het bevoegd gezag daarvoor toestemming heeft verleend.

#### *§ 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning*

#### **Artikel 5.36 (actualisering omgevingsvergunning)**

1. Voor zover een omgevingsvergunning betrekking heeft op:

a. een stortingsactiviteit op zee,  
b. een milieubelastende activiteit,  
c. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

2. Onder ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu wordt ook verstaan de vaststelling van nieuwe of herziene conclusies over beste beschikbare technieken, bedoeld in artikel 13, vijfde en zevende lid, van de richtlijn industriële emissies.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden met het oog op het beschermen van het milieu regels gesteld over de wijze waarop het eerste lid wordt toegepast voor daarbij aangewezen activiteiten. Bij de maatregel kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels alleen gelden in daarbij aangewezen gevallen.

#### **Artikel 5.37 (verplichting tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)**

Het bevoegd gezag wijzigt de voorschriften van een omgevingsvergunning of trekt een omgevingsvergunning in:

a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,  
b. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.

#### **Artikel 5.38 (bevoegdheid tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)**

1. Het bevoegd gezag kan de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen:

a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,  
b. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.

2. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning intrekken:

a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,

b. als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning,

c. op verzoek van de vergunninghouder,

d. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, waarbij artikel 5.30, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is,

e. voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk waarvoor met toepassing van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, gecoördineerd omgevingsvergunningen zijn verleend: als de omgevingsvergunning voor de samenhangende lozingsactiviteit respectievelijk de milieubelastende activiteit is ingetrokken,

f. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.

#### **Artikel 5.39 (toepassing artikelen 5.37 en 5.38 op verzoek instemmingsorgaan)**

Het bevoegd gezag wijzigt de voorschriften van een omgevingsvergunning of trekt de omgevingsvergunning in met toepassing van artikel 5.37 of 5.38, als het bestuursorgaan waarvan op grond van artikel 16.15 de instemming vereist is met de voorgenomen beslissing op een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning daarom heeft verzocht.

#### **Artikel 5.40 (invulling algemene maatregel van bestuur artikelen 5.37 en 5.38)**

1. Als voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1 toepassing wordt gegeven aan artikel 5.37, onder a, of 5.38, eerste lid, onder a, of tweede lid, onder a, worden bij algemene maatregel van bestuur gevallen of gronden met hetzelfde oogmerk bepaald als het oogmerk waarmee op grond van artikel 5.17 regels voor die activiteit worden gesteld.

2. Als geval als bedoeld in artikel 5.37, onder a, waarin het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigt, wordt in ieder geval aangewezen het geval waarin uit toepassing van artikel 5.36 is gebleken dat de nadelige gevolgen die de desbetreffende activiteit voor het milieu veroorzaakt:

a. gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu, verder kunnen worden beperkt, of

b. gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.

#### **Artikel 5.41 (revisievergunning)**

1. Als voor een of meer activiteiten verschillende omgevingsvergunningen van kracht zijn, kan het bevoegd gezag, in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving, ambtshalve een omgevingsvergunning verlenen die de eerder verleende omgevingsvergunningen vervangt. Daarbij kan het bevoegd gezag de rechten die de vergunninghouder aan die omgevingsvergunningen ontleende, niet wijzigen anders dan mogelijk zou zijn met toepassing van artikel 5.37 of 5.38.

2. Als de omgevingsvergunningen niet door hetzelfde bevoegd gezag zijn verleend, kan het eerste lid worden toegepast door elk van de betrokken bestuursorganen, als de andere betrokken bestuursorganen toepassing hebben gegeven aan artikel 5.15.

3. Het eerste lid kan ook worden toegepast tegelijk met het beslissen op een aanvraag om een nieuwe omgevingsvergunning. Dit geldt ook als, in afwijking van het eerste lid, slechts één omgevingsvergunning van kracht is.

4. Een met toepassing van dit artikel verleende omgevingsvergunning schorst met ingang van de dag waarop zij in werking treedt, en daarna, in de periode waarin deze vergunning nog niet onherroepelijk is, zolang zij in werking blijft, de werking van de omgevingsvergunningen die zij vervangt. Deze omgevingsvergunningen vervallen op de dag waarop de

met toepassing van dit artikel verleende omgevingsvergunning onherroepelijk wordt.

## AFDELING 5.2 PROJECTPROCEDURE

### *§ 5.2.1 Algemene bepalingen voor het projectbesluit*

#### **Artikel 5.42 (bevoegd gezag voor het projectbesluit)**

1. Voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan kan een projectbesluit worden vastgesteld. Een projectbesluit wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister.

2. Bij het vaststellen van een projectbesluit door gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.

3. Het dagelijks bestuur van het waterschap kan een projectbesluit alleen vaststellen met het oog op de taken, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a.

4. Gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd, zijn bevoegd om het projectbesluit vast te stellen.

5. Als Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, en gedeputeerde staten van een of meer provincies gezamenlijk een project willen uitvoeren, is Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, bevoegd om het projectbesluit vast te stellen.

6. Onze Minister die het aangaat kan, in overeenstemming met Onze Minister, in afwijking van het eerste of vijfde lid bepalen dat Onze Minister die het aangaat bevoegd is om het projectbesluit vast te stellen.

#### **Artikel 5.43 (coördinatie uitvoeringsbesluiten)**

1. Het bevoegd gezag voor het projectbesluit kan bepalen dat artikel 16.7 van toepassing is op de coördinatie van de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit.

2. Artikel 16.7 is van toepassing op de coördinatie van besluiten ter uitvoering van projectbesluiten als bedoeld in artikel 5.44.

3. Als het coördinerend bestuursorgaan treedt het bevoegd gezag voor het projectbesluit op.

4. In afwijking van het derde lid treden als het coördinerend bestuursorgaan op:

a. gedeputeerde staten: als het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd is om het projectbesluit vast te stellen,

b. Onze Minister die het aangaat: als hij op grond van artikel 5.42, eerste, vijfde of zesde lid, bevoegd is om het projectbesluit vast te stellen.

#### **Artikel 5.44 (projectbesluit voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen)**

1. Onze Minister stelt voor werken met een nationaal belang in ieder geval een projectbesluit vast voor de volgende projecten:

a. de aanleg van een autoweg of autosnelweg, spoorweg of vaarweg,

b. een wijziging van een autoweg of autosnelweg, die bestaat uit:

1°. de ombouw van een weg tot autosnelweg, of

2°. de uitbreiding van een weg met een of meer rijstroken, als het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt,

c. een wijziging van een spoorweg die bestaat uit:

1°. een uitbreiding van die spoorweg met een of meer sporen, als het uit

- te breiden spoorweggedeelte twee aansluitingen met elkaar verbindt,  
2°. de aanleg van spoorwegbouwkundige bouwwerken,  
3°. de aanleg van een verbindingsboog, of  
4°. een geheel van onderling samenhangende maatregelen voor die spoorweg,  
d. het opnieuw in gebruik nemen van een al aangelegde spoorweg van vijf kilometer of meer,  
e. een wijziging van een vaarweg die bestaat uit een vergroting of verdieping waardoor het ruimteoppervlak van de vaarweg met ten minste twintig procent toeneemt of de vaarweg blijvend wordt verdiept waarbij meer dan vijf miljoen kubieke meter grond wordt verzet,  
f. de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk.
2. Het dagelijks bestuur van het waterschap stelt in ieder geval een projectbesluit vast voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet onder het eerste lid, aanhef en onder f, vallen.

#### *§ 5.2.2 Voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing*

##### **Artikel 5.45 (voornemen)**

1. Het bevoegd gezag geeft kennis van zijn voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving en om:
- een projectbesluit vast te stellen zonder daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing, of
  - een projectbesluit vast te stellen en ter voorbereiding daarvan een voorkeursbeslissing te nemen.
2. Bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegd gezag wordt bepaald wanneer een voorkeursbeslissing in ieder geval wordt genomen.
3. Bij het voornemen stelt het bevoegd gezag met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid, binnen een door hem te stellen termijn, mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen.

##### **Artikel 5.46 (verkenning)**

- Bij de verkenning vergaart het bevoegd gezag de nodige kennis en inzichten over:
- de aard van de opgave,
  - de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen, en
  - de mogelijke oplossingen voor die opgave.

##### **Artikel 5.47 (voorkeursbeslissing)**

- De voorkeursbeslissing kan inhouden:
- het uitvoeren van een project,
  - een oplossing zonder project,
  - een combinatie van de onderdelen a of b met de uitvoering van andere projecten, of
  - het niet uitwerken van een oplossing.

##### **Artikel 5.48 (uitwerken of wijzigen projectbesluit zonder paragraaf 5.2.2)**

Deze paragraaf is niet van toepassing op een uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.52 of een wijziging van een projectbesluit.

### *§ 5.2.3 Projectbesluit*

#### **Artikel 5.49 (inhoud projectbesluit)**

In het projectbesluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokkenen wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning.

#### **Artikel 5.50 (integraal besluit)**

1. De regels van het projectbesluit wijzigen de regels van het omgevingsplan voor zover die regels met elkaar in strijd zijn.

2. Voor zover dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is bepaald, geldt het projectbesluit:

a. als omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit,

b. als een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluit volgens de bij die maatregel aangegeven regels.

#### **Artikel 5.51 (beoordelingsregels)**

1. Voor de toepassing van artikel 5.50, eerste lid, zijn de artikelen 4.1 en 4.2, eerste lid, en de paragrafen 4.1.2 en 4.3.1 van overeenkomstige toepassing.

2. Voor de toepassing van artikel 5.50, tweede lid, onder a, zijn de paragrafen 5.1.3, 5.1.4 en 5.1.5 en voor de toepassing van 5.50, tweede lid, onder b, zijn de bij de maatregel op grond van artikel 5.50, tweede lid, onder b, aangegeven regels van overeenkomstige toepassing.

3. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door gedeputeerde staten, onevenredig wordt belemmerd door regels die bij of krachtens een regeling van een gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die regels bij het projectbesluit of bij besluit van gedeputeerde staten buiten toepassing worden gelaten.

4. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door Onze Minister, Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, of Onze Minister die het aangaat, onevenredig wordt belemmerd door regels die bij of krachtens een regeling van een provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die regels bij het projectbesluit of bij besluit van Onze Minister buiten toepassing worden gelaten.

#### **Artikel 5.52 (uitwerking binnen besluit)**

1. Bij een projectbesluit kan worden bepaald dat het besluit met inachtneming van de daarbij gestelde randvoorwaarden door het bevoegd gezag kan worden uitgewerkt.

2. Deze uitwerking maakt deel uit van het projectbesluit en kan, zolang de uitwerking nog niet is verwezenlijkt, worden vervangen door een nieuwe uitwerking.

### *§ 5.2.4 Gemeentelijke projecten van publiek belang*

#### **Artikel 5.53 (gemeentelijk project van publiek belang)**

Als de gemeenteraad met overeenkomstige toepassing van de artikelen 5.43, eerste en derde lid, 5.45, 5.46, 5.47 en 5.49, het opnemen van regels in het omgevingsplan voorbereidt die gericht zijn op het uitvoeren van een project van publiek belang, is artikel 16.85 van overeenkomstige toepassing.



## HOOFDSTUK 6

[Gereserveerd]

## HOOFDSTUK 7

[Gereserveerd]

## HOOFDSTUK 8

[Gereserveerd]

## HOOFDSTUK 9

[Gereserveerd]

## HOOFDSTUK 10 GEDOOGPLICHTEN

### AFDELING 10.1 ALGEMENE BEPALINGEN

#### **Artikel 10.1 (begripsbepalingen)**

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

*initiatiefnemer*: degene onder wiens verantwoordelijkheid een werk van algemeen belang waarvoor een gedoogplicht is opgelegd, tot stand wordt gebracht of wordt opgeruimd;

*rechthebbende*: degene die enig recht heeft op de onroerende zaak waarin, waarop, waarboven of waaronder:

a. activiteiten als bedoeld in afdeling 10.2 worden verricht, of  
b. een werk van algemeen belang tot stand wordt gebracht of wordt opgeruimd;

*tot stand brengen*: aanleggen, in stand houden, wijzigen, verplaatsen of uitvoeren;

*werk van algemeen belang*: werk of activiteit als bedoeld in paragraaf 10.3.2.

### AFDELING 10.2 GEDOOGPLICHTEN VAN RECHTSWEGE

#### **Artikel 10.2 (gedoogplichten wegen en waterstaatswerken)**

1. Een rechthebbende gedooft voor wegen en waterstaatswerken:
  - a. het door of namens de beheerder verrichten van onderhouds- en herstelwerkzaamheden aan de weg of het waterstaatswerk,
  - b. het door of namens de beheerder aanbrengen en in stand houden van meetmiddelen, seinen, merken, verkeerstekens of andere tekens, als dat volgens de beheerder nodig is voor de functievervulling van de weg of het waterstaatswerk,
  - c. graaf- of meetwerkzaamheden voor het maken van ontwerpen voor het aanleggen, onderhouden of wijzigen van de weg of het waterstaatswerk,
  - d. het door of namens de beheerder aanleggen en in stand houden van elektrische geleidingen, voor zover dat niet plaatsvindt in afgesloten tuinen en erven die een geheel vormen met bewoonde percelen.



2. Een rechthebbende gedooft voor waterstaatswerken het door of namens het bevoegd gezag op grond van de Scheepvaartverkeerswet aanbrengen en in stand houden van verkeerstekens.

### **Artikel 10.3 (gedoogplichten waterbeheer)**

1. Een rechthebbende gedooft bij gronden, gelegen aan of in een oppervlaktewaterlichaam waarvan het onderhoud wordt verricht door of namens de beheerder: het ontvangen op die gronden van specie of maaisel, dat vanwege regulier onderhoud van dat oppervlaktewaterlichaam wordt verwijderd.

2. Voor de toepassing van het eerste lid worden gronden die zijn gescheiden van het oppervlaktewaterlichaam vanwege een weg of door een grondstrook die te smal is om het maaisel of de specie te ontvangen, aangemerkt als gronden gelegen aan een oppervlaktewaterlichaam.

3. Een rechthebbende gedooft bij gronden waar het grondwater invloed ondervindt van een wateractiviteit bestaande uit:

a. het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, of

b. het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met dat onttrekken, voor zover die activiteit wordt verricht op grond van een omgevingsvergunning of als daarvoor een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, is vereist: het onder a en b bedoelde onttrekken of in de bodem brengen.

4. Een rechthebbende gedooft bij gronden, gelegen in of deel uitmakend van een oppervlaktewaterlichaam of bergingsgebied: wateroverlast en overstromingen door de afvoer of tijdelijke berging van oppervlaktewater.

### **Artikel 10.4 (melding werkzaamheden)**

Bij werkzaamheden als bedoeld in de artikelen 10.2 en 10.3, eerste lid, informeert de beheerder de rechthebbende ten minste achtenveertig uur van tevoren schriftelijk over de voorgenomen werkzaamheden, tenzij dit door het spoedeisende karakter van die werkzaamheden niet mogelijk is.

### **Artikel 10.5 (bevoegdheid tot betreden plaatsen)**

1. De met de inspectie van watersystemen of onderdelen daarvan belaste personen, werkzaam onder verantwoordelijkheid van de beheerder, zijn bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner.

2. Onze Minister of het bestuur van een waterschap is bevoegd tot het geven van een machtiging als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Algemene wet op het binnentreden tot het zonder toestemming van de bewoner binnentreden in een woning door een daartoe bij besluit van Onze Minister of dat bestuur aangewezen persoon, voor zover die woning deel uitmaakt van een waterstaatswerk of daarmee rechtstreeks in verbinding staat.

3. De artikelen 5:13, 5:15, tweede en derde lid, 5:16 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 10.6 (gedoogplichten Wet milieubeheer)**

1. Een rechthebbende op een onroerende zaak waar maatregelen als bedoeld in artikel 8.49, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer voor een gesloten stortplaats worden getroffen, gedooft dat werkzaamheden worden verricht vanwege die maatregelen.

2. Een rechthebbende op een onroerende zaak waar een beroepshalve of bedrijfsmatig verrichte activiteit, ongeacht het openbare of particuliere, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan, wordt verricht of waar sprake is van milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan, gedooft dat preventieve of herstelmaatregelen als bedoeld in titel 17.2 van de Wet milieubeheer worden getroffen.

#### **Artikel 10.7 (gedoogplicht Wet luchtvaart)**

De exploitant van een luchthaven als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart gedooft op de luchthaven elektronische, meteorologische en andere hulpmiddelen, bestemd voor de uitvoering van de taken, toegedeeld aan de Luchtverkeersleiding Nederland, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van die wet, en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, voor de luchtverkeersbeveiliging en de luchtvaartmeteorologische dienstverlening.

#### **Artikel 10.8 (gedoogplichten Spoorwegwet en Wet lokaal spoor)**

1. Een rechthebbende op infrastructuur, anders dan hoofdspoorwegen, waarvan het beheer bij of krachtens de wet is opgedragen aan, of dat in beheer is bij, een openbaar lichaam gedooft aanraking, doorsnijding of overbrugging van die infrastructuur door hoofdspoorwegen.

2. Het eerste lid geldt ook voor de rechthebbenden op de onder of naast de hoofdspoorweg gelegen grond, de daarin gelegen werken en de daarop gelegen opstallen.

3. Een rechthebbende gedooft het beheer van lokale spoorweginfrastructuur als bedoeld in de Wet lokaal spoor, voor zover dit voor de goede uitvoering van dat beheer nodig is.

#### **Artikel 10.9 (gedoogplicht Mijnbouwwet)**

Een rechthebbende gedooft dat de houder van een vergunning voor het opsporen van CO<sub>2</sub>-opslagcomplexen, het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte of het opslaan van stoffen als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet, in de ondergrond CO<sub>2</sub>-opslagcomplexen opspoort, delfstoffen of aardwarmte opspoort of wint respectievelijk stoffen opslaat volgens de voor die activiteiten geldende regels, voor zover die activiteiten plaatsvinden op een diepte van meer dan honderd meter beneden de oppervlakte.

#### **Artikel 10.10 (gedoogplicht zwemwater)**

Een rechthebbende op een onroerende zaak waarin of waarop tekens met voorlichting ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn worden geplaatst, gedooft het aanbrengen en in stand houden van die tekens.

### **AFDELING 10.3 BIJ BESCHIKKING OP TE LEGGEN GEDOOGPLICHTEN**

#### *§ 10.3.1 Algemene bepalingen*

#### **Artikel 10.11 (toepassingscriteria)**

Een gedoogplicht op grond van deze afdeling kan worden opgelegd als voor een werk van algemeen belang:

a. duurzaam of tijdelijk gebruik moet worden gemaakt van een onroerende zaak,

b. met de rechthebbende op de onroerende zaak ondanks een redelijke poging daartoe geen schriftelijke overeenstemming is bereikt over het gebruik daarvan,

c. het gebruik van de onroerende zaak niet meer zal worden belemmerd dan redelijkerwijs nodig is, en

d. de belangen van de rechthebbende redelijkerwijs onteigening niet vorderen.

#### **Artikel 10.12 (op aanvraag en ambtshalve)**

Het opleggen van een gedoogplicht op grond van deze afdeling geschiedt op aanvraag van de initiatiefnemer of ambtshalve, als de initiatiefnemer op grond van deze wet zelf bevoegd is om voor het werk van algemeen belang een gedoogplicht op te leggen.

#### *§ 10.3.2 Gedoogplichten*

#### **Artikel 10.13 (gedoogplichten infrastructuur en water)**

1. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen of opruimen van:

a. een betaalpoort als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit,

b. een werk voor hoofdspoorwegen,

c. infrastructuur nodig voor de productie en distributie van drinkwater als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder b, van de Drinkwaterwet,

d. een werk ter uitvoering van een projectbesluit waarop artikel 5.44, eerste en tweede lid, van toepassing is,

e. een werk voor het transport van afvalwater, uitgevoerd door een waterschap,

f. een werk voor het transport van afvalwater, hemelwater of grondwater, uitgevoerd door een gemeente,

g. lokale spoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1 van de Wet lokaal spoor.

2. Als voor werken ter uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in het eerste lid, onder d, een van Onze andere Ministers dan Onze Minister het coördinerend bestuursorgaan is, beslist Onze Minister over de oplegging van een gedoogplicht na overleg met Onze Minister die het aangaat.

#### **Artikel 10.14 (gedoogplichten energie en mijnbouw)**

Onze Minister kan, na overleg met Onze Minister van Economische Zaken, aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen of opruimen van:

a. een net als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998,

b. een gasproductienet of een gastransportnet als bedoeld in de Gaswet,

c. een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet en pijpleidingen en kabels die mijnbouwwerken onderling met elkaar verbinden of mijnbouwwerken met andere werken verbinden voor het vervoer van stoffen of het functioneren van een mijnbouwwerk,

d. werken bestemd voor het opsporen van CO<sub>2</sub>-opslagcomplexen als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet,

e. een installatie waarvoor een vergunning is verleend op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet,

f. een werk voor de levering van warmte als bedoeld in de Warmtewet.

### **Artikel 10.15 (gedoogplicht Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag)**

Onze Minister kan, na overleg met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen of opruimen van werken voor grenswateren als bedoeld in de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag.

### **Artikel 10.16 (gedoogplichten ontgrondingen)**

1. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek op een locatie in verband met een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit of een aanvraag om een dergelijke vergunning.

2. Onze Minister kan op verzoek van de aanvrager of houder van een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek en voor het aanbrengen, in stand houden, onderhouden, gebruiken en verwijderen van de voor dat onderzoek benodigde middelen als dat voor de ontgrondingsactiviteit nodig is.

3. De bevoegdheden, bedoeld in het eerste en tweede lid, berusten bij gedeputeerde staten als zij bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning.

### **Artikel 10.17 (gedoogplichten waterstaatswerken)**

1. De beheerder kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek dat nodig is voor de aanvraag of wijziging van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of ter voldoening aan een andere in het kader van het waterbeheer op grond van deze wet, een waterschapsverordening of omgevingsverordening op hem rustende plicht.

2. De beheerder kan, voor zover dat voor de vervulling van zijn taken redelijkerwijs nodig is, aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor:

- a. het op of in gronden verrichten van onderzoek en daarmee verband houdende werkzaamheden in verband met een waterstaatswerk,
- b. de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verband houdende werkzaamheden.

### **Artikel 10.18 (gedoogplicht luchtverontreiniging)**

Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen als door een gemeente, een provincie, het Rijk of een openbaar lichaam voor het bepalen van de mate van luchtverontreiniging gebruik moet worden gemaakt van onroerende zaken.

### **Artikel 10.19 (gedoogplichten archeologisch onderzoek)**

1. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het in het belang van een archeologisch onderzoek betreden van terreinen, het daarop verrichten van metingen of het daarin doen van opgravingen.

2. Het bestuursorgaan dat is belast met de voorbereiding of uitvoering van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen als bedoeld in het eerste lid, voor zover dat onderzoek dient ter voorbereiding of uitvoering van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning.

3. Artikel 10.11, aanhef en onder d, is niet van toepassing op de beslissing tot het opleggen van een gedoogplicht als bedoeld in dit artikel.

### **Artikel 10.20 (gedoogplicht vanwege het maken van een ontwerp)**

Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het uitvoeren van meetwerkzaamheden of graafwerkzaamheden, het aanbrengen van tekens in, boven of op een onroerende zaak, of het verrichten van onderzoek met gebruikmaking van de daarvoor benodigde hulpmiddelen, als die activiteiten nodig zijn voor het maken van een ontwerp voor de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing of opruiming van een werk als bedoeld in artikel 10.13, 10.14 of 10.15.

### **Artikel 10.21 (gedoogplicht andere werken van algemeen belang)**

1. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen of opruimen een werk van algemeen belang dat geen werk of activiteit is als bedoeld in de artikelen 10.13 tot en met 10.19, als het belang van de openbare veiligheid, het belang van het beschermen van de fysieke leefomgeving, zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen.

2. Als de oplegging van een gedoogplicht een belang dient waarvoor de zorg niet bij Onze Minister berust, beslist Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat.

#### *§ 10.3.3 De gedoogplichtbeschikking*

### **Artikel 10.22 (inhoud gedoogplichtbeschikking)**

1. Een gedoogplichtbeschikking bevat in ieder geval een beschrijving van:

- a. de onroerende zaak waarop de beschikking betrekking heeft,
- b. het werk van algemeen belang waarvoor de beschikking geldt,
- c. de te verrichten activiteiten en de voorbereiding daarvan,
- d. de plichten van de rechthebbende,
- e. de rechten en plichten van de initiatiefnemer.

2. De gedoogplichtbeschikking vermeldt of er duurzaam of tijdelijk gebruik wordt gemaakt van de onroerende zaak.

3. Als dat voor de instandhouding van het werk van algemeen belang nodig is, kan in de gedoogplichtbeschikking een gebied rondom het werk worden vastgesteld waarbinnen in de beschikking te noemen activiteiten niet zijn toegestaan zonder voorafgaande toestemming van de initiatiefnemer.

4. Aan een gedoogplichtbeschikking kunnen voorschriften worden verbonden.

### **Artikel 10.23 (wijziging van een gedoogplichtbeschikking)**

1. Op verzoek van de rechthebbende kan de gedoogplichtbeschikking worden gewijzigd wat betreft de locatie van het werk van algemeen belang binnen de desbetreffende onroerende zaak.

2. Het eerste lid is alleen van toepassing als de rechthebbende over de wijziging van de locatie ondanks een redelijke poging daartoe geen overeenstemming heeft bereikt met de initiatiefnemer.

3. Het verzoek wordt in ieder geval afgewezen als het werk van algemeen belang redelijkerwijs niet op een andere locatie tot stand kan worden gebracht.

#### *§ 10.3.4 Bijzondere bepalingen*

##### **Artikel 10.24 (bomen en beplantingen)**

Degene op wie een gedoogplicht op grond van paragraaf 10.3.2 rust, gedooft dat de initiatiefnemer bomen en beplantingen root, inkort of snoeit voor zover die bomen en beplantingen hinderlijk zijn voor de het tot stand brengen of opruimen van het werk van algemeen belang.

##### **Artikel 10.25 (rechtsopvolging)**

De in de gedoogplichtbeschikking opgenomen rechten en plichten van de rechthebbende en van de initiatiefnemer rusten ook op hun rechtsoptvolgers.

##### **Artikel 10.26 (toegang tot de onroerende zaak)**

Voor de in de gedoogplichtbeschikking genoemde werkzaamheden heeft de initiatiefnemer of diens gemachtigde toegang tot de onroerende zaak voor zover dat redelijkerwijs voor de uitvoering van zijn werkzaamheden nodig is.

##### **Artikel 10.27 (opruimen van een werk van algemeen belang)**

1. Als de gedoogplichtbeschikking voor een werk van algemeen belang is ingetrokken, ruimt de initiatiefnemer dat werk op, tenzij met degene op wie de gedoogplicht rustte anders is overeengekomen.

2. Bij de opruiming wordt de onroerende zaak zoveel als mogelijk teruggebracht in de staat van voor de aanleg van het werk van algemeen belang, voor zover niet anders is overeengekomen.

3. Artikel 10.25 is van overeenkomstige toepassing.

##### **Artikel 10.28 (eigendom van een werk van algemeen belang)**

Artikel 20, tweede lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing op werken van algemeen belang die met toepassing van een gedoogplichtbeschikking worden aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd of verplaatst.

#### AFDELING 10.4 SCHADEVERGOEDING

##### **Artikel 10.29 (recht op schadevergoeding)**

Het bestaan van een gedoogplicht op grond van dit hoofdstuk laat onverlet het recht op schadevergoeding.

#### **HOOFDSTUK 11**

[Gereserveerd]

#### **HOOFDSTUK 12 GRONDEXPLOITATIE**

##### **Artikel 12.1 (verhaal van kosten, verbonden aan grondexploitatie)**

1. Het bevoegd gezag verhaalt de kosten, verbonden aan de exploitatie van locaties waar:

a. een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteit

kan worden verricht, en

b. sprake is van kosten die behoren tot bij de maatregel aangewezen grondexploitatiekosten.

2. De rechtspersoon waartoe het bevoegd gezag behoort, kan een overeenkomst over grondexploitatie aangaan waarin het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten wordt verzekerd.

3. Als het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten over de in de locatie begrepen gronden niet anderszins verzekerd is, stelt het bevoegd gezag exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast om die kosten te verhalen.

4. Het bevoegd gezag kan exploitatieregels of exploitatievoorschriften vaststellen voor locaties waar een bouwactiviteit als bedoeld in het eerste lid kan worden verricht voor het stellen van eisen aan:

a. de inrichting van het exploitatiegebied, of

b. bij algemene maatregel van bestuur aangewezen woningbouwcategorieën.

5. In afwijking van het derde lid kan het bevoegd gezag in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen besluiten geen exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast te stellen.

### **Artikel 12.2 (exploitatiegebied en bovenwijkse voorzieningen in omgevingsplan)**

1. In een omgevingsplan worden voor een locatie als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid, een of meer gebieden aangewezen waarbinnen de aan de grondexploitatie verbonden kosten worden verhaald op grond van exploitatieregels of exploitatievoorschriften.

2. In het omgevingsplan wordt per exploitatiegebied bepaald:

a. of exploitatieregels dan wel exploitatievoorschriften worden vastgesteld voor het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten,

b. welke voorzieningen waarvan het exploitatiegebied ten dele profijt heeft, naar evenredigheid aan het exploitatiegebied worden toegerekend.

### **Artikel 12.3 (vaststelling exploitatieregels of exploitatievoorschriften)**

1. Als het bevoegd gezag voornemens is de aan de grondexploitatie verbonden kosten te verhalen op grond van exploitatieregels, worden die regels opgenomen in het omgevingsplan als dat plan een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid, mogelijk maakt.

2. Als het bevoegd gezag voornemens is de aan de grondexploitatie verbonden kosten te verhalen op grond van exploitatievoorschriften, worden die voorschriften verbonden aan een van de volgende besluiten, als die een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid, mogelijk maken:

a. een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit,

b. een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit,

c. een projectbesluit.

### **Artikel 12.4 (overeenkomst over grondexploitatie)**

1. In een overeenkomst over grondexploitatie kunnen bepalingen worden opgenomen over:

a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie,

b. verrekening van schade die op grond van hoofdstuk 15 voor vergoeding in aanmerking zou komen.

2. Als exploitatieregels of exploitatievoorschriften zijn vastgesteld, worden bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie die regels of voorschriften in acht genomen. De overeenkomst kan



bepalingen bevatten ter uitwerking van in die regels of voorschriften opgenomen onderwerpen. De overeenkomst kan geen bepalingen bevatten over onderwerpen die deel hadden kunnen uitmaken van die regels of voorschriften, maar daarin niet zijn opgenomen.

3. Van de overeenkomst wordt binnen twee weken na het aangaan daarvan door het college van burgemeester en wethouders:

- a. kennisgegeven in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad,
- b. een beschrijving van de zakelijke inhoud ter inzage gelegd.

#### **Artikel 12.5 (inhoud exploitatieregels of -voorschriften)**

1. De exploitatieregels en de exploitatievoorschriften bevatten:

- a. bepalingen over het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten, en
- b. de exploitatieopzet waarop die regels en voorschriften zijn gebaseerd.

2. Exploitatievoorschriften, verbonden aan een besluit als bedoeld in artikel 12.3, tweede lid, onder a of b, bevatten, als de locatie waarop het besluit betrekking heeft niet binnen een exploitatiegebied als bedoeld in artikel 12.2, eerste lid, valt, een begrenzing van het exploitatiegebied. Die begrenzing omvat geen gronden, gelegen buiten de locatie waarop het besluit betrekking heeft.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de inhoud van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften. Bij de maatregel worden in ieder geval regels gesteld over:

- a. het bepalen van een tijdvak of fasering van de grondexploitatie,
- b. het stellen van eisen aan de inrichting van het exploitatiegebied,
- c. het stellen van eisen aan het overleggen van gegevens,
- d. de uitvoering en uitvoerbaarheid van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften, en
- e. het stellen van eisen aan de woningbouwcategorieën, bedoeld in artikel 12.1, vierde lid, onder b.

#### **Artikel 12.6 (exploitatieopzet)**

1. De te verhalen kosten worden berekend aan de hand van een exploitatieopzet.

2. Voor de berekening van de kosten en opbrengsten in de exploitatieopzet wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht.

3. Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen, waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft en die toerekenbaar zijn aan de exploitatieregels of de exploitatievoorschriften, worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:

- a. het opstellen van en de berekeningsmethode van de exploitatieopzet, en

- b. de in die exploitatieopzet op te nemen opbrengsten en de verhaalbare kostensoorten.

5. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de hoogte en de begrenzing van een of meer van de in het vierde lid bedoelde verhaalbare kostensoorten. Bij de regels kan een onderscheid worden gemaakt naar type locatie en aard en omvang van de bouwactiviteit.

#### **Artikel 12.7 (herziening exploitatieregels)**

1. Exploitatieregels worden ten minste eenmaal per twee jaar herzien totdat de in het omgevingsplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen zijn gerealiseerd.



2. Deze termijn begint op de dag na de dag waarop het omgevingsplan waarbij exploitatieregels zijn vastgesteld, onherroepelijk is geworden.

### **Artikel 12.8 (verhaal kosten)**

1. Het bevoegd gezag verhaalt de kosten, verbonden aan de exploitatie van de locaties in een exploitatiegebied, door aan:

a. een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die op grond van artikel 12.1, eerste lid, is aangewezen, of een omgevingsvergunning voor een gedeelte daarvan,

b. een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, of

c. een projectbesluit,

met inachtneming van de exploitatieregels of de exploitatievoorschriften, het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage is verschuldigd aan de rechtspersoon waarvan het bevoegd gezag deel uitmaakt.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als voorafgaand aan de indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit een exploitatiebijdrage voor de locaties anderszins is verzekerd.

3. Het bevoegd gezag stelt bij de omgevingsvergunning of het projectbesluit een termijn waarbinnen de exploitatiebijdrage wordt betaald. Als gehele of gedeeltelijke betaling na de start van de bouw plaatsvindt, kunnen aanvullende zekerheden voor de betaling worden geëist.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de berekening van de exploitatiebijdrage.

### **Artikel 12.9 (afrekening en intrekking exploitatieregels)**

1. Binnen drie maanden na uitvoering van de in de exploitatieregels voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen stelt het bevoegd gezag een afrekening van die regels vast en trekt het de exploitatieregels in met ingang van een bij dat besluit te bepalen tijdstip.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de afrekening en de herberekening van de betaalde exploitatiebijdragen en over het geheel of gedeeltelijk terugbetalen van het teveel betaalde.

### **Artikel 12.10 (vergoeding bevoegd gezag)**

1. Als na verlening van de omgevingsvergunning de houder daarvan een in exploitatieregels of exploitatievoorschriften omschreven prestatie heeft verricht, verstrekt het bevoegd gezag de houder daarvoor op zijn verzoek een vergoeding overeenkomstig de exploitatieopzet, als de prestatie in overeenstemming met de exploitatieregels of de exploitatievoorschriften is verricht.

2. De vergoeding is geen subsidie als bedoeld in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Artikel 12.11 (sancties bij overschrijden termijn van betaling exploitatiebijdrage)**

1. Het bevoegd gezag kan onmiddellijk na overschrijding van de betalingstermijn van een gedeelte of het geheel van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, beslissen dat een bouwactiviteit niet kan beginnen of moet worden gestaakt totdat aan de betalingsverplichtingen is voldaan. Het bevoegd gezag stelt de termijn, bedoeld in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht, op ten hoogste vier weken.

2. Het bevoegd gezag kan het verschuldigde bedrag bij dwangbevel invorderen.

3. Als de bijdrage niet binnen drie maanden na het besluit, bedoeld in het eerste lid, is ontvangen, kan het bevoegd gezag het besluit waaraan de exploitatiebijdrage is verbonden geheel of gedeeltelijk intrekken.

## **HOOFDSTUK 13 FINANCIËLE BEPALINGEN**

### AFDELING 13.1 LEGES

#### **Artikel 13.1 (heffen van rechten vanwege een omgevingsvergunning)**

1. Onze Minister die het aangaat kan ter dekking van de kosten voor het door hem in behandeling nemen van een aanvraag, wijziging of intrekking van een besluit op grond van deze wet rechten heffen van de aanvrager of van degene ten behoeve van wie die aanvraag wordt gedaan. De tarieven worden zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde kosten.

2. Bij ministeriële regeling worden voor de behandeling van de aanvraag:

- a. de tarieven voor te heffen rechten vastgesteld,
- b. regels gesteld over hoe die rechten worden geheven.

### AFDELING 13.2 VERGOEDING VAN EXTRA KOSTEN VAN DE GEMEENTE

#### **Artikel 13.2 (extra kosten omgevingsplan of omgevingsvergunning voor afwijkactiviteit)**

1. Als op grond van een wettelijk voorschrift of schriftelijk verzoek van een ander openbaar lichaam in een omgevingsplan regels of in een omgevingsvergunning voorschriften voor een afwijkactiviteit zijn opgenomen die extra kosten voor de gemeente tot gevolg kunnen hebben en over de toedeling van deze kosten geen overeenstemming is bereikt, kunnen gedeputeerde staten op verzoek van het college van burgemeester en wethouders het openbaar lichaam verplichten om aan de gemeente een vergoeding toe te kennen.

2. De vergoeding kan worden toegekend voor zover:

- a. de kosten redelijkerwijs niet voor rekening van de gemeente behoren te blijven,
- b. de vergoeding niet voldoende op een andere manier is verzekerd, en
- c. de vergoeding niet op grond van een wettelijk voorschrift is uitgesloten.

3. Een verzoek om een vergoeding kan worden ingediend binnen vier weken nadat het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit in werking is getreden.

4. In afwijking van het eerste lid wordt het besluit op een verzoek als bedoeld in het derde lid genomen door Onze Minister of door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, als het andere openbare lichaam het Rijk is.

#### **Artikel 13.3 (andere kosten)**

1. Artikel 13.2 is van overeenkomstige toepassing als op verzoek van een ander openbaar lichaam:

- a. een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is verleend, of
- b. is besloten tot aanhouding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.

2. Het verzoek om een kostenvergoeding kan worden ingediend binnen vier weken nadat de omgevingsvergunning of het besluit tot aanhouding onherroepelijk is geworden.

#### **Artikel 13.4 (financiële zekerheidsstelling)**

1. Aan een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, kan, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, het voorschrift worden verbonden dat degene die de activiteit verricht, financiële zekerheid stelt:

a. voor het nakomen van op grond van de omgevingsvergunning voor hem geldende verplichtingen,  
b. ter dekking van zijn aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

2. Bij de maatregel worden regels gesteld over de vorm waarin, de hoogte van het bedrag waarvoor en hoe lang de zekerheid in stand wordt gehouden en over de voorwaarden waaronder de zekerheidsstelling kan worden opgeheven.

3. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder a, bepaalt het bevoegd gezag het ten hoogste te verhalen bedrag bij het niet nakomen van een verplichting. Het bevoegd gezag kan het te verhalen bedrag invorderen bij dwangbevel.

4. Aan een besluit tot geheel of gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid kan:

a. een voorschrift als bedoeld in het eerste lid worden verbonden,  
b. worden bepaald dat een voorschrift als bedoeld in het eerste lid gedurende een in het besluit te bepalen termijn blijft gelden.

#### **Artikel 13.5 (financiële voorschriften voor een ontgrondingsactiviteit)**

1. Onverminderd artikel 13.4 kan aan een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit het voorschrift worden verbonden dat:

a. in plaats van de in artikel 5.34, tweede lid, bedoelde plicht tot het herstellen of realiseren van een toestand een bepaald bedrag ineens of in gedeelten wordt betaald,

b. de kosten van het beheer van onroerende zaken die zijn ontgrond geheel of gedeeltelijk worden betaald, of

c. de kosten voor de aanpassing van de inrichting van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken en van het beheer van de aangepaste omgeving, voor zover zij het gevolg zijn van de ontgronding, geheel of gedeeltelijk worden betaald.

2. Een financiële zekerheid als bedoeld artikel 13.4, eerste lid, kan voor een ontgrondingsactiviteit niet worden gevorderd van openbare lichamen.

#### AFDELING 13.4 VERGOEDING VOOR ADVIEZEN VAN DE COMMISSIE VOOR DE MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

#### **Artikel 13.6 (vergoeding voor adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage)**

1. De kosten van de Commissie voor de milieueffectrapportage en het bureau van de commissie worden gedekt uit door de commissie vast te stellen en in rekening te brengen tarieven voor de uit te brengen adviezen.

2. De tarieven hebben een rechtstreeks verband met de adviezen, belopen niet meer dan nodig is ter dekking van de voor de adviezen gemaakte kosten en behoeven de goedkeuring van Onze Minister.

3. De artikelen 10:28 tot en met 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing op de goedkeuring.

## HOOFDSTUK 14

[Gereserveerd]

## HOOFDSTUK 15 SCHADE

[Gereserveerd]

## HOOFDSTUK 16 PROCEDURES

### AFDELING 16.1 ELEKTRONISCH VERKEER EN GEBRUIK VAN GEGEVENS EN METHODEN

#### *§ 16.1.1 Elektronisch verkeer*

##### **Artikel 16.1 (elektronische aanvraag en melding)**

1. Een aanvraag om een besluit of een melding op grond van deze wet kan, in afwijking van artikel 2:15 van de Algemene wet bestuursrecht, elektronisch worden ingediend of gedaan voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.

2. Daarbij kunnen gevallen worden aangewezen waarin de aanvraag of melding alleen elektronisch kan worden ingediend of gedaan.

##### **Artikel 16.2 (omgevingsdocumenten en daaraan te stellen vormvereisten)**

1. Omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en projectbesluiten alsmede de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, worden aangemerkt als omgevingsdocument.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere besluiten of andere rechtsfiguren worden aangewezen als omgevingsdocument.

3. Omgevingsdocumenten hebben de vorm van een elektronisch bestand overeenkomstig de bij ministeriële regeling te stellen regels.

4. Een ieder kan op verzoek een papieren afschrift verkrijgen van een omgevingsdocument tegen vergoeding van ten hoogste de kosten van het maken van dat afschrift.

##### **Artikel 16.3 (procedurele vereisten omgevingsdocumenten)**

1. Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, stellen een omgevingsdocument aan een ieder elektronisch beschikbaar via de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.12.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de kennisgeving en bekendmaking van een omgevingsdocument.

##### **Artikel 16.4 (landelijke voorziening elektronisch aanvragen en melden)**

1. Er is een landelijke voorziening voor het indienen van een aanvraag en het doen van een melding als bedoeld in artikel 16.1. Hierin worden de bij de aanvraag of melding verstrekte gegevens en bescheiden opgenomen.

2. Het bevoegd gezag en de andere bestuursorganen die zijn betrokken bij de beslissing op de aanvraag of bij de melding maken gebruik van de landelijke voorziening. Het bevoegd gezag draagt zorg voor het beheer

van de in de voorziening opgenomen gegevens en bescheiden en de toegangsverlening aan de andere bestuursorganen tot die gegevens en bescheiden.

3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:
  - a. het beheer en de toegangsverlening, bedoeld in het tweede lid,
  - b. de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening.

#### *§ 16.1.2 Gebruik van gegevens en methoden*

### **Artikel 16.5 (houdbaarheid onderzoeksgegevens)**

1. Bij het nemen van een besluit op grond van deze wet kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij het ontwerpbesluit of, bij het ontbreken daarvan, bij de aanvraag zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op besluiten die betrekking hebben op een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit.

### **Artikel 16.6 (beoordeling van gevolgen)**

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de meet- en rekenmethoden en uitgangspunten aan de hand waarvan op het moment van het nemen van een besluit de gevolgen van dat besluit worden beoordeeld.

## **AFDELING 16.2 COÖRDINATIE EN BETROKKENHEID ANDERE BESTUURS-ORGANEN**

#### *§ 16.2.1 Toepassing afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht*

### **Artikel 16.7 (toepassing coördinatieregeling Awb)**

1. Afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van:
  - a. de beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning of wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor:
    - 1°. een of meer op grond van artikel 5.7, tweede lid, aangewezen wateractiviteiten, en
    - 2°. een of meer andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4, die gelijktijdig zijn ingediend,
  - b. de beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning of wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk waarvoor op grond van artikel 5.7, derde lid, de verplichting geldt deze gelijktijdig in te dienen, of de beslissingen tot ambtshalve wijziging van die voorschriften,
  - c. de besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarvoor dat op grond van artikel 5.43, eerste of tweede lid, is bepaald.
2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt voor de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder a en b, het coördinerend bestuursorgaan, bedoeld in artikel 3:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, aangewezen.
3. De volgende bepalingen van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op de hierna genoemde gevallen:
  - a. de artikelen 3:21, tweede lid, en 3:24, eerste en derde lid: de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder a en b,
  - b. artikel 3:28: de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder b.

*§ 16.2.2 Aanvullende bepalingen voor coördinatie van de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit in gevallen als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b*

#### **Artikel 16.8 (toepassingsbereik paragraaf 16.2.2)**

Deze paragraaf is:

- a. van toepassing op de beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b,
- b. van overeenkomstige toepassing op de beslissingen op aanvragen om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of de beslissingen tot ambtshalve wijziging van die voorschriften, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b.

#### **Artikel 16.9 (buiten behandeling laten aanvraag)**

1. Als maar één van de aanvragen om een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, is ingediend, laat het bevoegd gezag die aanvraag buiten behandeling, nadat de aanvrager eerst in de gelegenheid is gesteld de ontbrekende aanvraag in te dienen binnen een door het bevoegd gezag gestelde termijn.

2. Als van beide aanvragen om een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, er één buiten behandeling wordt gelaten, laat het bevoegd gezag voor de andere aanvraag ook die aanvraag buiten behandeling.

#### **Artikel 16.10 (advies)**

De bestuursorganen die bevoegd gezag zijn met betrekking tot elk van de aanvragen, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, brengen aan elkaar een advies uit met het oog op de samenhang tussen de beslissingen op beide aanvragen.

#### **Artikel 16.11 (termijn gelding omgevingsvergunningen)**

1. Als in de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit met toepassing van artikel 5.34, eerste lid, een termijn voor de gelding van de vergunning wordt gesteld, kan in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit een gelijke termijn worden gesteld.

2. Als in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit met toepassing van artikel 5.34, eerste lid, een termijn voor de gelding van de vergunning wordt gesteld, wordt in de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit een gelijke termijn gesteld.

#### **Artikel 16.12 (instructie op initiatief algemeen bevoegd gezag)**

1. Als gedeputeerde staten of Onze Minister het bevoegd gezag is voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, kunnen gedeputeerde staten respectievelijk Onze Minister, als dat vanwege de samenhang tussen de beslissingen op de beide aanvragen met het oog op het beschermen van het milieu geboden is, aan het bevoegd gezag voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit een instructie geven over de inhoud van die beslissing. Op de instructie zijn de artikelen 2.33 en 2.34 van overeenkomstige toepassing, waarbij kan worden afgeweken van regels als bedoeld in de artikelen 2.22 en 2.23.

2. De instructie wordt gegeven binnen acht weken na de dag waarop het ontwerpbesluit voor de beslissing op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit overeenkomstig artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing als het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, met dien verstande dat gedeputeerde staten op verzoek van het college van burgemeester en wethouders met overeenkomstige toepassing van artikel 2.33 een instructie kunnen geven aan het bevoegd gezag voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit.

#### **Artikel 16.13 (instructie op initiatief bevoegd gezag water)**

1. Als het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, kunnen gedeputeerde staten, als dat vanwege de samenhang tussen de beslissingen op de beide aanvragen met het oog op het beschermen van het milieu geboden is, aan het college van burgemeester en wethouders, op verzoek van het bevoegd gezag voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit, een instructie geven over de inhoud van die beslissing. Op de instructie is artikel 2.33 van overeenkomstige toepassing, waarbij kan worden afgeweken van regels als bedoeld in de artikelen 2.22 en 2.23.

2. De instructie wordt gegeven binnen acht weken na de dag waarop het ontwerpbesluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit overeenkomstig artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

#### *§ 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen*

#### **Artikel 16.14 (advies)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden bestuursorganen of andere instanties aangewezen die, in daarbij aangewezen gevallen, in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over:

- a. een aanvraag om een besluit op grond van deze wet, of
- b. het ontwerp van het besluit op die aanvraag.

2. Bij een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening kunnen bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over:

- a. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4, of
- b. het ontwerp van het besluit op die aanvraag.

3. Een bestuursorgaan of andere instantie wordt als adviseur aangewezen als dat wenselijk is vanwege:

- a. de deskundigheid van het bestuursorgaan of de instantie, of
- b. de door het bestuursorgaan te behartigen belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving.

4. In ieder geval worden als adviseur aangewezen:

- a. een bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met toepassing van artikel 5.15 heeft overgedragen aan een ander bestuursorgaan, en
- b. gedeputeerde staten als het betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op een activiteit in strijd met regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, in door gedeputeerde staten aan te wijzen gevallen van een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.



### **Artikel 16.15 (instemming)**

1. Als een aanvraag om een besluit op grond van deze wet betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, behoeft het voorgenomen besluit op die aanvraag instemming van het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.14 in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen.

2. Bij de maatregel worden gevallen aangewezen waarin instemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is vanwege:

- a. de bijzondere deskundigheid van het bestuursorgaan,
- b. door het bestuursorgaan te behartigen zwaarwegende belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, of
- c. door het provinciebestuur te behartigen provinciale belangen.

3. Bij de maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan gevallen kan aanwijzen waarin instemming niet is vereist.

4. Het aangewezen bestuursorgaan kan bij het op grond van artikel 16.14 uitgebrachte advies bepalen dat instemming niet is vereist.

### **Artikel 16.16 (gronden onthouden instemming)**

In afwijking van artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht kan instemming als bedoeld in artikel 16.15 alleen worden onthouden vanwege een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen belang.

### **Artikel 16.17 (termijn instemming; geen fictieve instemming)**

1. Het besluit over instemming als bedoeld in artikel 16.15 wordt binnen vier weken na indiening van het verzoek om instemming bekendgemaakt door toezending aan het bevoegd gezag.

2. Artikel 10:31, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

### **Artikel 16.18 (advies en instemming bij ambtshalve besluiten)**

1. De artikelen 16.14 tot en met 16.17 zijn van overeenkomstige toepassing op een ambtshalve besluit tot wijziging of intrekking van een besluit of een omgevingsvergunning.

2. Daarbij wordt met een aanvraag om een besluit of een omgevingsvergunning gelijkgesteld: een voorgenomen ambtshalve besluit tot wijziging of intrekking van dat besluit of die omgevingsvergunning.

### **Artikel 16.19 (advies en instemming bij projectbesluit)**

De artikelen 16.14 tot en met 16.18 zijn van overeenkomstige toepassing op het uitbrengen van advies over het ontwerp van een projectbesluit of het verlenen van instemming met een voorgenomen projectbesluit, waarbij geen instemming is vereist als:

a. een projectbesluit wordt vastgesteld door een van Onze Ministers als bedoeld in artikel 5.42 en dat projectbesluit geldt als een besluit waarmee een ander bestuursorgaan oorspronkelijk op grond van artikel 16.15 zou moeten instemmen, of

b. een projectbesluit wordt vastgesteld door gedeputeerde staten en het projectbesluit geldt als een besluit waarmee een ander bestuursorgaan, met uitzondering van een bestuursorgaan van het Rijk, oorspronkelijk op grond van artikel 16.15 zou moeten instemmen.



## **Artikel 16.20 (bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan)**

1. Als gedeputeerde staten over een onderdeel van het ontwerp van een omgevingsplan een zienswijze naar voren hebben gebracht en:

- a. die zienswijze niet volledig in het omgevingsplan is overgenomen, of
- b. in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van die zienswijze,

kunnen zij besluiten dat het betrokken onderdeel geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.

2. Gedeputeerde staten kunnen alleen gebruik maken van die bevoegdheid voor zover:

- a. de bevoegdheid betrekking heeft op die onderdelen van een omgevingsplan die regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, bevatten, en

b. er sprake is van strijd met een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

3. Gedeputeerde staten vermelden in de motivering van het besluit de daaraan ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die het provinciebestuur beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen.

4. Het besluit wordt bekendgemaakt binnen vier weken nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan.

## AFDELING 16.3 TOTSTANDKOMINGSPROCEDURES

### *§ 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht*

#### **Artikel 16.21 (toepassing paragraaf 16.3.1)**

Deze paragraaf is van toepassing als bij of krachtens deze wet is bepaald dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

#### **Artikel 16.22 (kring inspraakgerechtigden)**

1. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen zienswijzen over een gedoogplichtbeschikking alleen naar voren worden gebracht door belanghebbenden en door de besturen van de gemeenten, de waterschappen en de provincies waarbinnen de onroerende zaak gelegen is of naastgelegen gemeenten, waterschappen en provincies.

#### **Artikel 16.23 (intrekking of wijziging)**

Tenzij het een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval of besluit betreft, zijn de paragrafen 16.3.2 tot en met 16.3.6 en de artikelen 16.38, eerste lid, 16.48, eerste lid, 16.68 en 16.69 van overeenkomstige toepassing op een wijziging of intrekking van de daarin genoemde besluiten of andere rechtsfiguren of documenten.

### *§ 16.3.2 Zwemlocaties*

#### **Artikel 16.24 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van de aanwijzing van zwemlocaties.

*§ 16.3.3 Omgevingsvisie*

**Artikel 16.25 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsvisie.

*§ 16.3.4 Programma's*

**Artikel 16.26 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een programma als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4 en de documenten die voor het opstellen van een programma afzonderlijk worden vastgesteld.

**Artikel 16.27 (voorbereiding stroomgebiedsbeheerplan en overstromingsrisicoplan)**

1. Het ontwerp van een stroomgebiedsbeheerplan en van een overstromingsrisicobeheerplan, als bedoeld in artikel 3.8, tweede lid, onder a en b, wordt ten minste een jaar voor het begin van de periode waarop het programma betrekking heeft, ter inzage gelegd.

2. Voor de documenten die voor het opstellen van een stroomgebiedsbeheerplan afzonderlijk worden vastgesteld, bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes maanden.

*§ 16.3.5 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening*

**Artikel 16.28 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsplan.

2. Op een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan, zijn de artikelen 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht en 139 van de Gemeentewet niet van toepassing.

**Artikel 16.29 (zienswijzen)**

Zienswijzen kunnen geen betrekking hebben op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

**Artikel 16.30 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een waterschapsverordening en een omgevingsverordening.

**Artikel 16.31 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht en bekendmaking)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking.

2. De verplichting tot gedogen gaat niet eerder in dan vier dagen na de dag waarop de gedoogplichtbeschikking is bekendgemaakt.

3. Het eerste lid is niet van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in de artikelen 10.16, 10.17, eerste en tweede lid, onder a, en 10.20.

4. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.19 vanwege spoedeisende omstandigheden.

AFDELING 16.4 MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

§ 16.4.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's

**Artikel 16.32 (reikwijdte, bevoegd gezag plan-mer)**

1. Deze paragraaf en de daarop berustende bepalingen gaan over de milieueffectrapportage voor plannen en programma's als bedoeld in artikel 2, onder a, van de smb-richtlijn, waarvan de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en waarin het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan en de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd.

2. In deze paragraaf wordt onder een plan of programma in ieder geval verstaan een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing.

**Artikel 16.33 (uitzondering plan-mer-plicht)**

Deze paragraaf is niet van toepassing op plannen of programma's die:  
a. uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensieactiviteiten of op een noodsituatie als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, of

b. betrekking hebben op de begroting of de financiën van een gemeente, een waterschap, een provincie of het Rijk.

**Artikel 16.34 (plan-mer-plichtige plannen of programma's)**

1. Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als dat plan of programma het kader vormt voor te nemen besluiten voor projecten als bedoeld in artikel 16.41, eerste lid.

2. Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als bij de voorbereiding van dat plan of programma op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming een passende beoordeling moet worden gemaakt.

3. Voor een plan of programma als bedoeld in het eerste of tweede lid dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van een plan of programma als bedoeld in het eerste of tweede lid maakt het bevoegd gezag alleen een milieueffectrapport als dat plan of programma of de wijzigingen daarvan aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

4. Voor een plan of programma dat het kader vormt voor andere projecten dan bedoeld in het eerste lid maakt het bevoegd gezag alleen een milieueffectrapport als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

5. Het bevoegd gezag beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten als bedoeld in het derde en vierde lid. Het bevoegd gezag houdt bij het besluit over de beoordeling van de milieueffecten rekening met de criteria van bijlage II bij de smb-richtlijn. Het bevoegd gezag raadpleegt daarvoor:

a. de bestuursorganen en instanties die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over de besluiten, bedoeld in artikel 16.41, eerste lid, waarvoor het plan of programma het kader vormt, en

b. Onze Minister, Onze Minister van Economische Zaken, Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of in plaats van de betrokken minister een door hem aangewezen bestuursorgaan.

6. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de raadpleging, bedoeld in het vijfde lid.

#### **Artikel 16.35 (gebruik andere plan-MER'en)**

Om overlapping van milieueffectrapporten te voorkomen:

a. stemt het bevoegd gezag het milieueffectrapport, waaronder het detailniveau daarvan, af op:

1°. de mate van gedetailleerdheid van het plan of programma,

2°. de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan of programma zich bevindt,

3°. als het plan of programma deel uitmaakt van een rangorde van plannen of programma's, in het bijzonder op de plaats die het plan of programma inneemt in die rangorde,

b. kan het bevoegd gezag gebruikmaken van andere milieueffectrapporten als die voldoen aan de bij of krachtens deze paragraaf gestelde eisen.

#### **Artikel 16.36 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)**

1. Over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie in het milieueffectrapport raadpleegt het bevoegd gezag de bestuursorganen en instanties, bedoeld in 16.34, vijfde lid, onder a en b.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de raadpleging.

#### **Artikel 16.37 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)**

1. Het bevoegd gezag stelt de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid om over het milieueffectrapport te adviseren.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering.

#### **Artikel 16.38 (voorbereidingsprocedure plan of programma)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een plan of programma als bedoeld in artikel 16.34 waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2. Een milieueffectrapport dat is opgenomen in een plan of programma wordt in dat plan of programma als zodanig herkenbaar weergegeven.

3. Als het milieueffectrapport niet is opgenomen in het ontwerp van een plan of programma:

a. wordt bij de terinzagelegging, bedoeld in artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht, ook het milieueffectrapport ter inzage gelegd,

b. wordt bij de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht, ook kennisgegeven van het milieueffectrapport, en

c. kan een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 van de Algemene wet bestuursrecht ook betrekking hebben op het milieueffectrapport.

4. Het bevoegd gezag stelt het plan of programma niet eerder vast dan twee weken na afloop van de termijn, bedoeld in artikel 3:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

#### **Artikel 16.39 (plan of programma grondslag in het plan-MER)**

Het bevoegd gezag stelt een plan of programma niet vast als het milieueffectrapport redelijkerwijs niet aan het plan of programma ten grondslag kan worden gelegd.

#### **Artikel 16.40 (inhoud plan-MER)**

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud van het milieueffectrapport.

#### *§ 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten*

#### **Artikel 16.41 (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten en besluiten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de projecten en de daarvoor benodigde besluiten aangewezen:

a. die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, en

b. waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2. Het bevoegd gezag beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten als bedoeld in het eerste lid, onder b. Bij de beoordeling houdt het bevoegd gezag rekening met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn. Als er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, wordt dat bij het besluit gemotiveerd.

3. Bij de maatregel kan worden bepaald dat:

a. de aanwijzing van een project of besluit alleen geldt in daarbij aangewezen gevallen,

b. een omgevingsvisie, programma of onderdeel van een omgevingsplan als een te nemen besluit voor een project wordt aange-merkt.

4. Degene die voornemens is het project uit te voeren maakt het milieueffectrapport.

#### **Artikel 16.42 (onthefing voor het maken van een MER)**

1. Het bevoegd gezag kan ontheffing verlenen van de plicht tot het maken van een milieueffectrapport als het algemeen belang het onmiddellijk uitvoeren van het project noodzakelijk maakt.

2. Als toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, beoordeelt het bevoegd gezag of een andere vorm van beoordeling van de milieueffecten geschikt is. Als een andere beoordeling van de milieueffecten moet worden uitgevoerd, is artikel 16.47, eerste en derde lid, van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 16.43 (mededeling voornemen)**

Degene die voornemens is een besluit als bedoeld in artikel 16.41, eerste lid, aan te vragen, deelt dat voornemen zo spoedig mogelijk mee aan het bevoegd gezag.

### **Artikel 16.44 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)**

1. Op verzoek van de aanvrager om een besluit brengt het bevoegd gezag voorafgaand aan de indiening van de aanvraag advies uit over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor het milieueffectrapport.

2. Het bevoegd gezag raadpleegt voor het advies de bestuursorganen en instanties, bedoeld in 16.34, vijfde lid, onder a en b.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering en de raadpleging.

### **Artikel 16.45 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)**

1. Het bevoegd gezag kan de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid stellen advies uit te brengen over het milieueffectrapport.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering.

### **Artikel 16.46 (één MER)**

Degene die het milieueffectrapport zou moeten maken, kan gebruik maken van een ander milieueffectrapport als dat voldoet aan de bij of krachtens deze afdeling gestelde eisen en het project in dat milieueffectrapport is beschreven.

### **Artikel 16.47 (aanhouden en buiten behandeling laten aanvraag)**

1. Bij de aanvraag om een besluit als bedoeld in artikel 16.41, eerste lid, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt:

a. wordt een milieueffectrapport gevoegd, tenzij op grond van artikel 16.42, eerste lid, ontheffing van de plicht tot het maken van een milieueffectrapport is verleend, en

b. wordt de mededeling van het voornemen, bedoeld in artikel 16.43, gevoegd.

2. Bij de aanvraag om een besluit waarvoor na de aanvraag op grond van artikel 16.41, tweede lid, wordt beslist of een milieueffectrapport moet worden gemaakt, wordt de mededeling van het voornemen, bedoeld in artikel 16.43, gevoegd.

3. Als niet wordt voldaan aan het eerste of tweede lid, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten nadat de aanvrager eerst in de gelegenheid is gesteld binnen een door het bevoegd gezag gestelde termijn de aanvraag aan te vullen. Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

4. Als het bevoegd gezag overeenkomstig het tweede lid na de aanvraag beslist of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt, houdt het de beslissing op de aanvraag aan zolang die beslissing niet is genomen. Als het bevoegd gezag beslist dat een milieueffectrapport gemaakt moet worden, wordt de aanvraag afgewezen.

### **Artikel 16.48 (voorbereidingsprocedure mer-plichtig besluit)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in artikel 16.41, eerste lid, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2. Artikel 16.38, tweede, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 16.49 (project grondslag in het MER)**

1. Het bevoegd gezag stelt een besluit niet vast als het milieueffectrapport redelijkerwijs niet aan het project ten grondslag kan worden gelegd.

2. Artikel 16.5 is niet van toepassing op het eerste lid.

### **Artikel 16.50 (inhoud project-MER)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud van het milieueffectrapport.

2. Bij de maatregel, bedoeld in het eerste lid, worden ten aanzien van de in het milieueffectrapport op te nemen onderwerpen in ieder geval regels gesteld over:

- a. de beschrijving van het voorgenomen project, en
- b. de beschrijving van de redelijke alternatieven voor het project.

3. Als voor het voorgenomen project in een milieueffectrapport voor een plan of programma als bedoeld in artikel 16.34 een locatie, waaronder een tracé, is aangewezen, is het tweede lid, aanhef en onder b, niet van toepassing voor zover het alternatieven voor die locatie of dat tracé betreft.

4. Als er onverminderd het derde lid door degene die het project wil uitvoeren alternatieven onderzocht zijn, worden die beschreven in het milieueffectrapport.

### **Artikel 16.51 (milieugevolgen van het besluit)**

1. Bij het nemen van een besluit houdt het bevoegd gezag rekening met alle gevolgen die het project, waarop het besluit betrekking heeft, voor het milieu kan hebben.

2. Het bevoegd gezag kan:

a. aan een besluit, ongeacht de beperkingen die in de wettelijke regeling waarop het besluit berust, zijn gesteld, de voorwaarden, voorschriften en beperkingen verbinden, die nodig zijn met het oog op het beschermen van het milieu, en

b. beslissen dat het project niet wordt uitgevoerd als het uitvoeren van dat project kan leiden tot ontoelaatbare gevolgen voor het milieu.

3. Een besluit dat op grond van een andere wettelijke regeling wordt genomen, wordt als toepassing aan het tweede lid wordt gegeven geacht op grond van die regeling te worden genomen.

## **AFDELING 16.5 DE OMGEVINGSVERGUNNING**

### *§ 16.5.1 Algemeen*

### **Artikel 16.52 (indienen aanvraag; ontvangstbevestiging)**

1. De aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht. Als een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is, kan de aanvraag bij dat bestuursorgaan worden ingediend.

2. Als de aanvraag is ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, bedoeld in het eerste lid, terwijl een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is, wordt voor de toepassing van deze afdeling als de dag van ontvangst aangemerkt de dag van ontvangst bij het college.

3. Het bestuursorgaan waarbij de aanvraag is ingediend, zendt de aanvrager onverwijld een bewijs van ontvangst, waarin de dag van ontvangst van de aanvraag wordt vermeld. In afwijking van artikel 14, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet, geeft dit bestuursorgaan ten aanzien van het bewijs van ontvangst ook uitvoering aan de in dat artikel onderdeel gestelde verplichting berichten te verzenden via het centraal loket, bedoeld in die wet. Artikel 29 van de Dienstenwet is niet van toepassing.

4. Het bestuursorgaan dat het bevoegd gezag is, deelt de aanvrager dit na ontvangst van de aanvraag zo spoedig mogelijk mee. In de mededeling worden ook vermeld:

- a. de procedure ter voorbereiding van het besluit,
- b. de beslistermijn die van toepassing is,
- c. de tegen het besluit openstaande rechtsmiddelen.

5. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning.

### **Artikel 16.53 (aanvraagvereisten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning.

2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

3. Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 kunnen in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

4. Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit kunnen in het omgevingsplan ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

### **Artikel 16.54 (overleggen gegevens en bescheiden in een geval als bedoeld in artikel 5.40, tweede lid)**

In een geval als bedoeld in artikel 5.40, tweede lid, verschaft de vergunninghouder op verzoek van het bevoegd gezag dat voornemens is over te gaan tot wijziging van de voorschriften van de omgevingsvergunning aan dat bevoegd gezag de gegevens en bescheiden die voor die wijziging nodig zijn.

### **Artikel 16.55 (beslissing over kerkelijk rijksmonument)**

1. Voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit en het rijksmonument of voorbeschermde rijksmonument een kerkelijk monument is als bedoeld in artikel 1, onder e, van de Monumentenwet 1988, neemt het bevoegd gezag pas een beslissing na overleg met de eigenaar.

2. Voor zover het betreft een beslissing waarbij wezenlijke belangen van het belijden van de godsdienst of levensovertuiging in dat monument in het geding zijn, beslist het bevoegd gezag alleen in overeenstemming met de eigenaar.



### **Artikel 16.56 (aanhoudingsregeling vanwege voorbereidingsbesluit)**

1. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit, kan het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 16.62, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing op de aanvraag aanhouden, als:

- a. er geen grond is om de vergunning te weigeren,
- b. de aanvraag betrekking heeft op een geval dat bij een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.14, derde lid, is aangewezen, en
- c. het voorbereidingsbesluit, bedoeld onder b, voor de dag van ontvangst van de aanvraag in werking is getreden.

2. Het bevoegd gezag houdt, in afwijking van artikel 16.62, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit aan, als:

- a. er geen grond is om de vergunning te weigeren,
- b. de aanvraag betrekking heeft op een geval dat bij een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16, vierde lid, is aangewezen, en
- c. het voorbereidingsbesluit, bedoeld onder b, voor de dag van ontvangst van de aanvraag in werking is getreden.

3. De aanhouding duurt totdat het voorbereidingsbesluit is vervallen.

4. In afwijking van het tweede lid kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning verlenen als:

- a. de activiteit niet in strijd is met het omgevingsplan, zoals dat zal komen te luiden na de inwerkingtreding van het in voorbereiding zijnde projectbesluit, of
- b. nadat aan de instructieregel, bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of 2.24, eerste lid, of de instructie, bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, of 2.34, eerste lid, uitvoering is gegeven.

### **Artikel 16.57 (aanhoudingsregeling vanwege exploitatieregels)**

1. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit en daarop exploitatieregels van toepassing zijn, houdt het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 16.62, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing op de aanvraag aan, als er geen grond is om de vergunning te weigeren en de exploitatieregels, die voor de in de aanvraag opgenomen locatie zijn vastgesteld, nog niet onherroepelijk zijn.

2. De aanhouding duurt totdat de op de bouwactiviteit van toepassing zijnde exploitatieregels onherroepelijk zijn.

3. In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning verlenen als een ingesteld beroep tegen de in het omgevingsplan opgenomen exploitatieregels geen gevolgen kan hebben voor de beoordeling van de aangevraagde activiteit of de aan de omgevingsvergunning voor die activiteit te verbinden voorschriften, of als deze gevolgen volgens het bevoegd gezag niet opwegen tegen het belang dat met verlening van de omgevingsvergunning is gediend.

### **Artikel 16.58 (mededeling van aanhouding)**

Het bevoegd gezag deelt de aanhouding op grond van de artikelen 16.56, tweede lid, en 16.57, eerste lid, mee aan de aanvrager.

### **Artikel 16.59 (begin beslistermijn)**

Als een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt aangehouden, wordt voor de toepassing van artikel 16.62, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in plaats van de dag van ontvangst van de aanvraag uitgegaan van de dag waarop de aanhouding eindigt.

#### *§ 16.5.2 Reguliere voorbereidingsprocedure*

### **Artikel 16.60 (toepassingsbereik reguliere voorbereidingsprocedure)**

1. Deze paragraaf is van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.5.3 daarop van toepassing is.

2. Deze paragraaf is van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.5.3 daarop van toepassing is.

3. Artikel 3:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

### **Artikel 16.61 (kennisgeving aanvraag)**

Het bevoegd gezag geeft bij de toepassing van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht ook onverwijld kennis van de aanvraag om een omgevingsvergunning in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Daarbij wordt de dag van ontvangst van de aanvraag vermeld.

### **Artikel 16.62 (beslistermijn)**

1. Het bevoegd gezag beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning binnen acht weken of, als de voorgenomen beslissing op de aanvraag instemming als bedoeld in artikel 16.15 behoeft, binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag.

2. Het bevoegd gezag kan de beslistermijnen, bedoeld in het eerste lid, eenmaal met ten hoogste zes weken verlengen. Dit besluit wordt bekendgemaakt binnen de beslistermijn. Tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking deelt het bevoegd gezag dat besluit mee op dezelfde wijze als het heeft kennisgegeven van de aanvraag.

3. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag.

#### *§ 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht*

### **Artikel 16.63 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning, als de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit.

2. Deze paragraaf is van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van de beslissing:

a. op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning,

b. tot ambtshalve wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of tot ambtshalve intrekking van een omgevingsvergunning.

#### **Artikel 16.64 (aanvullende bepalingen)**

1. Bij de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning worden de volgende leden en artikel 16.65 in acht genomen.

2. Als een ander bestuursorgaan als bedoeld in artikel 16.52, eerste lid, tweede zin, het bevoegd gezag is, ligt het ontwerpbesluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerpbesluit, ook ter inzage in de gemeente waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

3. Als de aanvraag is ingediend bij het college van burgemeester en wethouders en een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is, begint, in afwijking van artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de beslistermijn, bedoeld in dat lid, op de dag na de dag waarop laatstbedoeld bestuursorgaan de aanvraag heeft ontvangen.

4. De in artikel 3:18, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde redelijke termijn bedraagt ten hoogste zes weken. De termijn waarbinnen op de aanvraag wordt beslist, kan ten hoogste eenmaal worden verlengd. De verlenging en de duur daarvan worden, met inachtneming van de in artikel 3:18, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn van acht weken, gemotiveerd aan de aanvrager meegedeeld. Artikel 31, vierde lid, van de Dienstenwet is niet van toepassing.

#### **Artikel 16.65 (openbaarheid informatie)**

1. Het bevoegd gezag stelt op verzoek van de aanvrager, voordat het stukken ter inzage legt die niet door de aanvrager zijn ingebracht, hem in de gelegenheid die stukken in te zien met het oog op toepassing van de artikelen 19.3 tot en met 19.5 van de Wet milieubeheer.

2. Tot deze stukken behoren niet de verslagen, bedoeld in artikel 3:17 van de Algemene wet bestuursrecht, en de afschriften van zienswijzen, die door anderen dan betrokken bestuursorganen naar voren zijn gebracht overeenkomstig artikel 3:15 van die wet.

3. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is niet van toepassing.

#### **Artikel 16.66 (uitzonderingen)**

Het bevoegd gezag kan op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit die op grond van artikel 16.63 is aangewezen, de afdelingen 3.4 en 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing laten als:

- a. de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvan de uitvoering door een bijzondere omstandigheid op korte termijn nodig is,
- b. nationale veiligheidsbelangen dat vereisen, of
- c. de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting dat vereist.

**Artikel 16.67 (zienswijze ontwerp exploitatievoorschriften)**

Als toepassing wordt gegeven aan artikel 12.3, tweede lid, stelt het bevoegd gezag, voorafgaand aan het nemen van een besluit waarop de reguliere voorbereidingsprocedure, bedoeld in paragraaf 16.5.2, van toepassing is, de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze over de in dat besluit op te nemen exploitatievoorschriften naar voren te brengen.

AFDELING 16.6 PROJECTPROCEDURE

§ 16.6.1 Voorkeursbeslissing

**Artikel 16.68 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing voor:

- a. een projectbesluit,
- b. het opnemen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 5.53.

§ 16.6.2 Projectbesluit

**Artikel 16.69 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van:

- a. een projectbesluit,
- b. een besluit ter uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.52,
- c. een besluit tot het buiten toepassing laten van regels als bedoeld in artikel 5.51, derde of vierde lid.

**Artikel 16.70 (goedkeuring projectbesluit waterschap)**

1. Een door het dagelijks bestuur van het waterschap genomen projectbesluit behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie waar dat besluit wordt uitgevoerd. Als het project in meer dan één provincie ligt, beslissen gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak zal worden uitgevoerd over de goedkeuring.

2. Op de goedkeuring van een projectbesluit is artikel 10:31, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

**Artikel 16.71 (afwijzing aanvraag om projectbesluit vast te stellen)**

Artikel 16.69 is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een projectbesluit vast te stellen.

**Artikel 16.72 (geen belemmering projectbesluit)**

1. De gemeenteraad is niet bevoegd om voor locaties een omgevingsplan vast te stellen voor zover dat plan de uitvoering, het in werking hebben of het in stand houden van het project belemmert. In het projectbesluit kan een termijn worden bepaald voor de toepassing van de eerste zin.

2. Onverminderd het eerste lid zijn gedeputeerde staten niet bevoegd om een projectbesluit vast te stellen of goedkeuring te verlenen aan een projectbesluit van een waterschap als Onze Minister of Onze Minister die het aangaat bevoegd gezag voor het projectbesluit is voor zover dat besluit de uitvoering, het in werking hebben of het in stand houden van het project kan belemmeren.

#### **Artikel 16.73 (toepassing onteigeningswet)**

De in artikel 18, eerste lid, van de onteigeningswet bedoelde dagvaarding kan plaatsvinden nadat het projectbesluit is vastgesteld.

#### **Artikel 16.74 (toepassing onteigeningswet)**

1. Onverminderd artikel 59, eerste lid, van de onteigeningswet kan het vonnis van onteigening van de rechtbank niet eerder in de openbare registers worden ingeschreven dan nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden.

2. In aanvulling op de artikelen 54n en 59 van de onteigeningswet is voor de inschrijving een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of een verklaring van de Secretaris van de Raad van State nodig, waaruit blijkt dat het projectbesluit onherroepelijk is geworden.

### **AFDELING 16.7 BESLISTERMIJN, INWERKINGTREDING EN BEROEP**

#### *§ 16.7.1 Beslistermijn*

#### **Artikel 16.75 (opschorting beslistermijn)**

Als een beslissing op een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of een besluit tot wijziging daarvan niet kan worden genomen dan nadat is voldaan aan een internationaalrechtelijke verplichting, wordt de termijn voor het nemen van dat besluit opgeschort tot de voor die verplichting geldende procedure is afgerond.

#### *§ 16.7.2 Inwerkingtreding*

#### **Artikel 16.76 (inwerkingtreding omgevingsplan en projectbesluit)**

1. Een omgevingsplan en een projectbesluit treden in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop van het besluit mededeling is gedaan.

2. Een besluit als bedoeld in artikel 16.20 treedt tegelijk in werking met het omgevingsplan waarop het betrekking heeft.

3. Als het eerder in werking treden van een projectbesluit volgens het bevoegd gezag vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan het in afwijking van het eerste lid bepalen dat het besluit eerder in werking treedt.

4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een besluit tot wijziging of intrekking van een van een omgevingsplan en van een projectbesluit.

#### **Artikel 16.77 (inwerkingtreding omgevingsvergunning)**

1. Een omgevingsvergunning treedt in werking met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken sinds de dag waarop:

a. het besluit is bekendgemaakt, of

b. als van het besluit na de bekendmaking ervan mededeling moet worden gedaan: van het besluit mededeling is gedaan.

2. Als binnen de termijn, bedoeld in eerste lid, bij de bevoegde rechter een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt de omgevingsvergunning niet in werking voordat op het verzoek is beslist. Belanghebbenden die door de opschorting rechtstreeks in hun belang worden getroffen, kunnen de voorzieningenrechter verzoeken de opschorting op te heffen of te wijzigen.

3. Als het eerder in werking treden van een omgevingsvergunning volgens het bevoegd gezag vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan het in afwijking van het eerste en tweede lid bepalen dat het besluit eerder in werking treedt en het tweede lid niet van toepassing is.

4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een besluit tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of tot intrekking van een omgevingsvergunning.

#### **Artikel 16.78 (aanvullende inwerkingtredebepaling vanwege Kernenergiewet)**

Onverminderd artikel 16.77 treedt een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als die activiteit ook is aan te merken als het oprichten of wijzigen van een installatie waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet is vereist, niet eerder in werking dan nadat laatstbedoelde vergunning in werking is getreden.

#### **Artikel 16.79 (aanvullende inwerkingtredebepaling vanwege bodemverontreiniging)**

1. Onverminderd artikel 16.77 treedt een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als die activiteit betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwwerk en het bevoegd gezag op basis van een bij de vergunningaanvraag verstrekt onderzoeksrapport of om een andere reden een redelijk vermoeden heeft dat ter plaatse van het bouwwerk sprake is van een vóór 1 januari 1987 ontstaan geval van ernstige verontreiniging als bedoeld in de Wet bodembescherming, niet eerder in werking dan nadat:

a. op grond van artikel 29, eerste lid, in samenhang met artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming is vastgesteld dat geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging waarvoor spoedige sanering noodzakelijk is en dat besluit in werking is getreden,

b. op grond van artikel 39, tweede lid, van die wet met het saneringsplan, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, is ingestemd en dat besluit in werking is getreden, of

c. een melding van een voornemen tot sanering als bedoeld in artikel 39b, derde lid, van die wet is gedaan en de bij of krachtens het vierde lid van dat artikel gestelde termijn is verstreken.

2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder b, treedt de omgevingsvergunning in werking als in de beschikking, bedoeld in artikel 29, eerste lid, in samenhang met artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming, is vastgesteld dat:

a. sprake is van een geval van ernstige verontreiniging waarvoor spoedige sanering noodzakelijk is,

b. geen sprake is van risico's voor de mens, en

c. de bouwactiviteit de uitvoering van de sanering niet belemmert, mits degene die het nader onderzoek heeft verstrekt daarom bij het verstrekken van dat onderzoek gemotiveerd heeft verzocht en de beschikking, bedoeld in de aanhef, in werking is getreden.

3. Bij de omgevingsvergunning, bedoeld in het eerste lid, vermeldt het bevoegd gezag of het een vermoeden heeft als bedoeld in dat lid.

### **Artikel 16.80 (aanvullende inwerkingtredingsbepaling vanwege doelmatige uitvoering en handhaving)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, als dat nodig is in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving, gevallen worden aangewezen waarin een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, onverminderd artikel 16.77, niet eerder in werking treedt dan nadat een omgevingsvergunning voor een andere activiteit in werking is getreden.

#### *§ 16.7.3 Beroep*

### **Artikel 16.81 (ondergeschikte wijzigingen aangevochten besluit)**

Als tegen een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht beroep aanhangig is, kan die afdeling, voor zover niet in strijd met internationaalrechtelijke verplichtingen, buiten toepassing worden gelaten op de voorbereiding van een besluit tot wijziging van dat besluit, als het een wijziging van ondergeschikte aard betreft.

### **Artikel 16.82 (reikwijdte beroep na toepassing artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b)**

1. Als nadat toepassing is gegeven aan artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, uitsluitend beroep is ingesteld tegen de beslissing op de aanvraag om één van de omgevingsvergunningen, heeft het beroep ook betrekking op de beslissing op de aanvraag om de andere omgevingsvergunning, voor zover het beroep de samenhang tussen beide omgevingsvergunningen betreft.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het beroep tegen beslissingen op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning en tegen beslissingen tot ambtshalve wijziging van die voorschriften als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b.

### **Artikel 16.83 (bundeling beroep)**

Voor de mogelijkheid van beroep wordt:

- a. een besluit over een ontheffing op grond van artikel 2.32,
  - b. een instructie, gegeven op grond van artikel 2.33 of 2.34, en
  - c. een besluit over het verlenen van instemming op grond van artikel 16.15,
- geacht deel uit te maken van het besluit waarop dat besluit betrekking heeft.

### **Artikel 16.84 (beroepsgronden bij uitvoeringsbesluit van projectbesluit)**

Bij het beroep tegen een besluit tot uitvoering van een projectbesluit kunnen geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op het projectbesluit waarop dat besluit rust.

### **Artikel 16.85 (rechterlijke beslistermijn bij projectprocedure)**

1. Op beroepen tegen een projectbesluit beslist de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift.

2. In bijzondere omstandigheden kan de Afdeling de in het eerste lid genoemde termijn met ten hoogste drie maanden verlengen.

3. Op beroepen tegen besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarop op grond van artikel 16.7 afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, beslist de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van de verweerschriften.

#### AFDELING 16.8 ALGEMENE DELEGATIEGRONDSLAGEN PROCEDURELE EN VORMVEREISTEN

##### **Artikel 16.86 (delegatiegrondslag procedurele en vormvereisten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, voor zover daarin niet bij deze wet of de Algemene wet bestuursrecht is voorzien, regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, toepassing of wijziging van, of de op te nemen onderwerpen in:

- a. besluiten op grond van deze wet,
- b. omgevingsvisies, programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 tot en met 3.2.4, en plannen of programma's als bedoeld in paragraaf 16.4.1,
- c. meldingen als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid,
- d. voornemens als bedoeld in artikel 5.45 en voorkeursbeslissingen,
- e. milieueffectrapporten en beoordelingen van de milieueffecten, bedoeld in artikel 16.34, vijfde lid, of 16.41, tweede lid.

2. Op grond van het eerste lid kunnen in ieder geval regels worden gesteld over de volgende onderwerpen:

- a. hoe een aanvraag of melding wordt gedaan,
- b. bekendmaking en het doen van een mededeling aan derden,
- c. kennisgeving, terinzagelegging en beschikbaarstelling,
- d. participatie van en overleg met derden, waaronder raadpleging van bevoegde autoriteiten van andere staten,
- e. coördinatie en samenwerking met bevoegde autoriteiten van andere staten,
- f. uitvoering en uitvoerbaarheid,
- g. evaluatie en actualisatie,
- h. rapportage,
- i. welke onderwerpen ten minste worden opgenomen.

3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:

- a. de bij een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, te verstrekken gegevens en bescheiden,
- b. de toezending van gegevens en bescheiden aan derden.

4. Op grond van het derde lid worden in ieder geval regels gesteld over de bij de aanvraag om een gedoogplichtbeschikking te verstrekken gegevens en bescheiden.

##### **Artikel 16.87 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op grond van artikel 16.86 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:

- a. de grondwaterrichtlijn,
- b. de habitatrichtlijn,
- c. de kaderrichtlijn water,
- d. de kaderrichtlijn mariene strategie,
- e. de mer-richtlijn,
- f. de richtlijn industriële emissies,
- g. de richtlijn luchtkwaliteit,
- h. de richtlijn omgevingslawaai,
- i. de richtlijn overstromingsrisico's,
- j. de richtlijn prioritair stoffen,
- k. de Seveso-richtlijn,
- l. de smb-richtlijn,



- m. de richtlijn winningsafval,
- n. het verdrag van Granada,
- o. het verdrag van Valletta,
- p. de zwemwaterrichtlijn.

## **HOOFDSTUK 17 ADVIESORGANEN EN ADVISEURS**

### AFDELING 17.1 ADVIESORGANEN OP RIJKSNIVEAU

#### *§ 17.1.1 Algemene bepalingen*

##### **Artikel 17.1 (toepassing)**

Deze paragraaf is van toepassing op de op grond van deze afdeling ingestelde adviesorganen.

##### **Artikel 17.2 (samenstelling, benoeming leden, werkwijze en ondersteuning adviesorganen)**

1. Onze Minister benoemt en ontslaat de voorzitter en leden van een adviesorgaan. De voorzitter en leden kunnen voorts zelf ontslag nemen door schriftelijke kennisgeving aan Onze Minister.

2. De artikelen 11, tweede lid, 12, 15, 16, 19 tot en met 21, en 29 van de Kaderwet adviescolleges zijn van overeenkomstige toepassing op adviesorganen.

##### **Artikel 17.3 (nadere regels)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de samenstelling, inrichting en werkwijze van een adviesorgaan.

##### **Artikel 17.4 (reglement van orde)**

Als toepassing is gegeven aan artikel 21 van de Kaderwet adviescolleges, zendt het adviesorgaan het reglement aan Onze Minister.

#### *§ 17.1.2 Adviesorganen*

##### **Artikel 17.5 (instelling Commissie voor de milieueffectrapportage)**

1. Er is een Commissie voor de milieueffectrapportage die tot taak heeft het advies, bedoeld in de artikelen 16.37 en 16.45, uit te brengen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de Commissie voor de milieueffectrapportage.

3. In afwijking van artikel 17.2, tweede lid, zijn de artikelen 15, vijfde lid, en 20 van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing op de Commissie voor de milieueffectrapportage.

##### **Artikel 17.6 (grondslag voor instelling overige adviesorganen)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen adviesorganen worden ingesteld met een in de maatregel omschreven adviserende taak op het terrein van de fysieke leefomgeving, anders dan de taak, bedoeld in artikel 17.5.

## AFDELING 17.2 ADVIESORGANEN OP GEMEENTELIJK NIVEAU

### *§ 17.2.1 Algemene bepalingen*

#### **Artikel 17.7 (leden adviesorgaan)**

1. De gemeenteraad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn vast van een op grond van deze afdeling ingesteld gemeentelijk adviesorgaan.
2. De gemeenteraad benoemt en ontslaat de leden van een gemeentelijk adviesorgaan.

#### **Artikel 17.8 (eisen aan leden)**

De burgemeester en de wethouders zijn geen lid van een gemeentelijk adviesorgaan.

### *§ 17.2.2 Verplichte gemeentelijke adviesorganen*

#### **Artikel 17.9 (commissie voor de monumentenzorg)**

1. De gemeenteraad stelt een commissie voor de monumentenzorg in die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft. Binnen deze commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg.
2. Het college van burgemeester en wethouders vraagt de commissie voor de monumentenzorg in ieder geval advies, voordat het met betrekking tot een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid:
  - a. beslist op een aanvraag, of
  - b. adviseert over een aanvraag of ontwerpbesluit.

## AFDELING 17.3 ADVISEURS

#### **Artikel 17.10 (advisering over beroepen door StAB)**

Bij algemene maatregel van bestuur kan de taak van de stichting, bedoeld in artikel 20.14 van de Wet milieubeheer, worden uitgebreid tot andere in de maatregel aangegeven onderdelen van het omgevingsrecht.

## **HOOFDSTUK 18 HANDHAVING EN UITVOERING**

### AFDELING 18.1 BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING

#### *§ 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid*

#### **Artikel 18.1 (inhoud handhavingstaak)**

- De bestuursrechtelijke handhavingstaak omvat:
- a. het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van het verzamelen en registreren van gegevens die hiervoor van belang zijn,
  - b. het behandelen van klachten over de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, en
  - c. het opleggen van een bestuurlijke sanctie vanwege een activiteit die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens deze wet.

## **Artikel 18.2 (toedeling handhavingstaak)**

1. Als sprake is van een activiteit waarvoor op grond van paragraaf 4.1.1 algemene regels zijn gesteld, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bij of krachtens paragraaf 4.1.3 voor die activiteit aangewezen bevoegd gezag.

2. Als sprake is van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bij of krachtens paragraaf 5.1.2 voor die omgevingsvergunning aangewezen bevoegd gezag.

3. Als sprake is van een projectbesluit berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bestuursorgaan dat dit besluit heeft vastgesteld.

4. In de overige gevallen berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht, tenzij die taak bij algemene maatregel van bestuur is opgedragen aan een ander bestuursorgaan.

## **Artikel 18.3 (bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan)**

In bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen is het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.15 bevoegd is instemming te verlenen met de voorgenomen beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit, bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang, voor zover het die activiteit betreft.

## **Artikel 18.4 (bestuursdwangbevoegdheid Minister)**

Onze Minister of Onze Minister die het aangaat is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet voor zover bij hem de bestuursrechtelijke handhavingstaak daarvan berust.

## **Artikel 18.5 (niet overgaan van bevoegdheid tot handhaving)**

Als een beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie is gegeven en vervolgens een ander bestuursorgaan daartoe bevoegd wordt, blijft het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven bevoegd totdat:

- a. de beschikking onherroepelijk is geworden en ten uitvoer is gelegd,
- b. de beschikking is ingetrokken, of
- c. als de beschikking de oplegging van een last onder dwangsom betreft:
  - 1°. de dwangsom is ingevorderd, of
  - 2°. de bij de beschikking opgelegde last onder dwangsom is opgeheven.

### *§ 18.1.2 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders*

## **Artikel 18.6 (aanwijzing toezichthouder)**

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de personen die daartoe bij besluit van het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister, Onze Minister die het aangaat of andere met de uitvoering van deze wet belaste bestuursorganen zijn aangewezen.

2. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat kan bepalen dat de bij zijn besluit aangewezen personen in de door hem aangewezen gevallen met uitsluiting van andere toezichthouders belast zijn met het toezicht op de naleving.

3. Van een besluit tot aanwijzing van toezichthouders wordt mededeling gedaan door plaatsing in het gemeenteblad, het waterschapsblad, het provinciaal blad of de Staatscourant.

#### **Artikel 18.7 (bevoegdheid binnentreden woning)**

1. Een krachtens artikel 18.6 aangewezen toezichthouder is bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, voor zover hem deze bevoegdheid in het besluit tot aanwijzing is toegekend.

2. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid wordt in een besluit tot aanwijzing alleen toegekend voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen.

#### **Artikel 18.8 (bevoegdheid rijksbelastingdienst)**

De ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane, geven geen toestemming tot vertrek van een vaartuig of luchtvaartuig uit Nederland als zij ernstige redenen hebben om te vermoeden dat in strijd zal worden gehandeld met artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, of in samenhang daarmee artikel 5.5.

#### **Artikel 18.9 (inachtneming VN-Zeerechtverdrag)**

Onze Minister of Onze Minister die het aangaat en de toezichthouders nemen bij de toepassing van artikel 18.4 respectievelijk bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, afdeling 7 van Deel XII van het VN-Zeerechtverdrag in acht.

#### *§ 18.1.3 Intrekking begunstigende beschikking*

#### **Artikel 18.10 (bevoegdheid intrekken begunstigende beschikking)**

1. Het bevoegd gezag kan een beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken als in strijd met die beschikking of met de voor de activiteit waarvoor de beschikking is gegeven, geldende regels is of wordt gehandeld.

2. Een beschikking die betrekking heeft op het beheer van gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, of van andere afvalstoffen die van elders afkomstig zijn, kan, voor zover die beschikking het beheer van afvalstoffen betreft, ook worden ingetrokken als in strijd is of wordt gehandeld met de op grond van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer voor dat beheer geldende voorschriften.

3. Voordat het bevoegd gezag toepassing geeft aan het eerste of tweede lid, biedt het de overtreders de gelegenheid binnen een bepaalde termijn zijn handelen alsnog in overeenstemming te brengen met die beschikking of die regels.

4. Het bevoegd gezag kan een beschikking ook geheel of gedeeltelijk intrekken:

a. als de beschikking is gegeven op basis van een onjuiste of onvolledige opgave van gegevens,

b. in gevallen als bedoeld in artikel 5.35, derde lid: als de activiteit wordt verricht door een ander dan degene aan wie de omgevingsvergunning is verleend.

#### § 18.1.4 Bestuurlijke boete

[Gereserveerd]

### AFDELING 18.2 STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING

#### **Artikel 18.11 (toepasselijkheid Nederlandse strafwet)**

1. Onverminderd het recht van andere staten om overeenkomstig het VN-Zeerechtverdrag tot rechtsvervolgning over te gaan, is de Nederlandse strafwet van toepassing op een ieder die in of boven de exclusieve economische zone in strijd handelt met een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift.

2. Bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid wordt afdeling 7 van Deel XII van het VN-Zeerechtverdrag in acht genomen.

### AFDELING 18.3 KWALITEITSBEVORDERING EN AFSTEMMING

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 19 BEVOEGDHEDEN IN BIJZONDERE OMSTANDIGHEDEN**

### AFDELING 19.1 ONGEWOON VOORVAL

#### **Artikel 19.1 (begripsbepalingen afdeling 19.1)**

1. In deze afdeling wordt onder het voorkomen van de nadelige gevolgen van een ongewoon voorval ook verstaan:

- a. het zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken van die gevolgen,
- b. het voorkomen dat het voorval verergert, voortduurt of zich herhaalt,
- c. het wegnemen van de oorzaak van het voorval.

2. In deze afdeling wordt onder de veroorzaker verstaan de natuurlijke persoon of rechtspersoon:

- a. die de activiteit waardoor het ongewoon voorval is veroorzaakt, verricht of heeft verricht,
- b. die houder is van een omgevingsvergunning of een andere vorm van publiekrechtelijke toestemming voor het verrichten van die activiteit,
- c. die van de activiteit een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, heeft gedaan,
- d. aan wie ten tijde van het voorval over die activiteit een doorslaggevende economische zeggenschap was overgedragen.

#### **Artikel 19.2 (aanwijzingen afstemmingbevoegd gezag)**

1. In deze afdeling wordt onder bevoegd gezag verstaan:

- a. het bestuursorgaan waarbij op grond van artikel 18.2 de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust of dat op grond van artikel 18.3 of 18.4 bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang, of
- b. voor zover het ongewoon voorval betrekking heeft op luchtverontreiniging: de commissaris van de Koning.

2. Als bij een ongewoon voorval meer bevoegde bestuursorganen zijn betrokken, stemmen deze bestuursorganen de nodige maatregelen om de nadelige gevolgen van een ongewoon voorval te voorkomen op elkaar af. In spoedeisende gevallen kan van afstemming worden afgezien, mits zo spoedig mogelijk na het nemen van de eerst noodzakelijke maatregelen afstemming plaatsvindt.

### **Artikel 19.3 (doormeldings- en informatieplicht bevoegd gezag)**

1. Het bevoegd gezag dat een melding van een ongewoon voorval ontvangt, geeft van die melding, de daarbij verstrekte gegevens en van de getroffen of voorgenomen maatregelen onmiddellijk kennis aan:

- a. de burgemeester van de gemeente waarbinnen dat voorval zich voordoet, of als de nadelige gevolgen van dat voorval gemeenteeverstijgend zijn, aan de voorzitter van de veiligheidsregio waarbinnen dat voorval zich voordoet,
- b. de beheerder van een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, als het voorval verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam veroorzaakt of de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk belemmert,
- c. de Inspectie Leefomgeving en Transport, en
- d. andere bestuursorganen of overheidsdiensten, die belang hebben bij een onmiddellijke kennisgeving.

2. Het bevoegd gezag kan degene van wie de melding is ontvangen of, als dit een ander betreft, de veroorzaker verplichten aanvullende informatie te verstrekken over het voorval, de getroffen maatregelen en de gevolgen van die maatregelen.

### **Artikel 19.4 (veroorzaker verplichten tot treffen van maatregelen)**

1. Het bevoegd gezag verplicht de veroorzaker tot het treffen van de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval te voorkomen.

2. Het bevoegd gezag kan aanwijzingen geven over het verrichten van de activiteit of het treffen van maatregelen, waaronder de aanwijzing om de activiteit waardoor het ongewoon voorval is veroorzaakt, onmiddellijk stil te leggen.

3. Een beslissing tot het treffen van maatregelen wordt op schrift gesteld en geldt als een beschikking.

### **Artikel 19.5 (bevoegdheid tot treffen van maatregelen)**

1. Als niet onmiddellijk of tijdig kan worden vastgesteld door wie of waardoor het ongewone voorval is veroorzaakt, kan het bevoegd gezag of, als niet onmiddellijk of tijdig kan worden vastgesteld welk bestuursorgaan bevoegd is, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen het voorval zich voordoet, preventieve of herstelmaatregelen treffen.

2. Een beslissing tot het treffen van maatregelen wordt op schrift gesteld en geldt als een beschikking. De beschikking wordt onmiddellijk aan de veroorzaker gezonden, zodra die bekend is.

3. Als het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen het voorval zich voordoet, toepassing geeft aan het eerste lid, zijn de artikelen 19.3, tweede lid, 19.4 en 19.6 van toepassing, zodra bekend is wie de veroorzaker is.

### **Artikel 19.6 (kostenverhaal getroffen maatregelen)**

1. Als het bevoegd gezag maatregelen treft of laat treffen door derden, verhaalt het de kosten van die maatregelen op de veroorzaker.

2. De artikelen 5:10, tweede lid, 5:25 en 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 19.7 (onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling)**

1. Het bevoegd gezag ziet erop toe dat de nodige gegevens worden verzameld om het ongewone voorval te analyseren en de oorzaak ervan te achterhalen.

2. Om herhaling te voorkomen wijzigt het bevoegd gezag zo nodig de voorschriften van de omgevingsvergunning, of, als voor de activiteit regels gelden als bedoeld in artikel 4.1 of 4.3, stelt het maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 of doet het, als het daarvoor niet zelf bevoegd is, daarop gerichte aanbevelingen.

### AFDELING 19.2 ARCHEOLOGISCHE TOEVALSVONDST VAN ALGEMEEN BELANG

#### **Artikel 19.8 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)**

1. Bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de vondst zich voordoet.

2. Bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang die zich voordoet in een gebied dat niet gemeentelijk is ingedeeld, is Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

3. In afwijking van het eerste lid kunnen de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 19.9, worden uitgeoefend door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, van nationaal belang is.

4. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zich een archeologische toevalsvondst van algemeen belang voordoet en Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stellen elkaar onverwijld in kennis van een melding van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, de daarbij verstrekte gegevens en de getroffen of voorgenomen maatregelen.

#### **Artikel 19.9 (bevoegdheden bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang)**

De artikelen 19.3, tweede lid, 19.4 en 19.7, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing op een archeologische toevalsvondst van algemeen belang.

### AFDELING 19.3 ALARMERINGSWAARDEN

#### **Artikel 19.10 (vaststelling van alarmeringswaarden)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden in ieder geval alarmeringswaarden vastgesteld voor:

a. concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht en in water,

b. hoogwaterstanden die een gevaar voor primaire waterkeringen, bestemd tot directe kering van het buitenwater, kunnen opleveren.

2. Bij de maatregel worden bestuursorganen of andere instanties aangewezen die bij een overschrijding of een dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde onverwijld:

a. het publiek of bij die maatregel aangewezen overige bestuursorganen of andere instanties informeren of waarschuwen om de risico's te beperken voor de fysieke leefomgeving, de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen,

b. maatregelen of voorzieningen treffen tot het beschermen van de fysieke leefomgeving, waaronder primaire waterkeringen, en van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen.

3. Bij ministeriële regeling kunnen maatregelen of voorzieningen worden aangewezen, die getroffen moeten worden bij een overschrijding of een dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde.

#### **Artikel 19.11 (informatieverstrekking bij overschrijding alarmeringswaarden)**

1. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het geven van informatie of waarschuwingen bij een overschrijding of dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde en als de buitenlucht wordt verontreinigd of dreigt te worden verontreinigd door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld, aan:

- a. het publiek,
- b. bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen,
- c. de beheerders van primaire waterkeringen,
- d. gedeputeerde staten, en
- e. overige bestuursorganen of andere instanties.

2. Bij de regeling worden regels gesteld over:

- a. de inhoud van de te verstrekken informatie en de te geven waarschuwingen,
- b. hoe die informatie wordt verstrekt en die waarschuwingen worden gegeven, en
- c. hoe uitvoering wordt gegeven aan artikel 24 van de richtlijn luchtkwaliteit.

#### **Artikel 19.12 (tijdelijke regels bij luchtverontreiniging)**

1. Bij overschrijding van alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit of bij verontreiniging van de buitenlucht door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld, kan de commissaris van de Koning, met het oog op het beschermen van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen, bij besluit regels stellen over het gebruik van installaties of brandstoffen en over andere verontreinigende activiteiten.

2. Deze regels kunnen in ieder geval inhouden een verbod om een installatie in werking te hebben of een brandstof te gebruiken.

3. Een besluit vervalt achtenveertig uur nadat het in werking is getreden. Deze termijn kan door gedeputeerde staten telkens voor ten hoogste achtenveertig uur worden verlengd.

### **AFDELING 19.4 GEVAAR VOOR WATERSTAATSWERKEN**

#### **Artikel 19.13 (begripsbepaling en reikwijdte afdeling 19.4)**

1. In deze afdeling wordt onder gevaar voor waterstaatswerken verstaan: omstandigheid waardoor de goede staat van een waterstaatswerk onmiddellijk wordt aangetast of dreigt te worden aangetast of dit werk ernstig beschadigd of onbruikbaar wordt.

2. Deze afdeling is niet van toepassing op gevaren die het gevolg zijn van een ongeval als bedoeld in de Wet bestrijding ongevallen Noordzee.



#### **Artikel 19.14 (calamiteitenplan beheer waterstaatswerken)**

1. De beheerder zorgt voor het houden van oefeningen om doeltreffend te kunnen optreden bij gevaar voor de waterstaatswerken. Hij stelt voor de waterstaatswerken een calamiteitenplan vast, dat voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels.

2. Het calamiteitenplan wordt afgestemd op de voor het betrokken gebied vastgestelde crisisplannen, bedoeld in artikel 16 van de Wet veiligheidsregio's, en rampbestrijdingsplannen, bedoeld in artikel 17 van die wet.

3. De besturen van de veiligheidsregio's waarbinnen de waterstaatswerken liggen, worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het ontwerp van het calamiteitenplan naar voren te brengen.

#### **Artikel 19.15 (maatregelen beheerder bij gevaar voor waterstaatswerken)**

1. De beheerder is bij gevaar voor waterstaatswerken, zolang de daardoor ontstane situatie dit vergt, bevoegd de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften, met uitzondering van de Grondwet of internationaalrechtelijke verplichtingen.

2. Als het bestuur van een waterschap gebruikmaakt van deze bevoegdheid, meldt het dit onverwijld aan gedeputeerde staten of, als van deze bevoegdheid gebruik is gemaakt in verband met gevaar voor een primaire waterkering, aan Onze Minister.

3. De beheerder brengt, zodra de feitelijke omstandigheden dat toelaten, het waterstaatswerk weer zo veel mogelijk in overeenstemming met de in de legger voorgeschreven staat.

4. De beheerder zorgt voor een evaluatie van de toepassing van het eerste en derde lid en zendt een verslag van deze evaluatie ter kennisgeving aan:

a. gedeputeerde staten of, als de evaluatie betrekking heeft op een primaire waterkering, Onze Minister,

b. de besturen van de veiligheidsregio's waarbinnen de waterstaatswerken zijn gelegen.

#### **Artikel 19.16 (instructiebesluit bij gevaar voor waterstaatswerken)**

1. Gedeputeerde staten kunnen, als naar hun oordeel een waterschapsbestuur niet of niet voldoende optreedt bij gevaar voor waterstaatswerken, aan dat bestuur een instructie geven als bedoeld in artikel 2.33.

2. Als dit vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan de commissaris van de Koning die instructie geven, zolang het gevaar voortduurt en gedeputeerde staten van die bevoegdheid geen gebruik maken.

3. Op een instructie als bedoeld in het eerste en tweede lid is artikel 2.36, eerste lid, van toepassing.

4. Onze Minister kan aan het waterschapsbestuur een instructie geven als bedoeld in artikel 2.34 als naar zijn oordeel:

a. gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning ten onrechte niet of niet voldoende gebruikmaken van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste of tweede lid, en

b. het waterschapsbestuur niet of niet voldoende optreedt bij gevaar voor een primaire waterkering.

5. Op een instructie als bedoeld in het vierde lid is artikel 2.36, tweede lid, van toepassing.

**Artikel 19.17 (in- en buitenwerkingstelling regulering bij schaarste)**

1. Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kan, als buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, artikel 19.18 of 19.19 in werking worden gesteld.

2. Wanneer het in het eerste lid bedoelde besluit is genomen, wordt onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden over het voortduren van de werking van de bij dat besluit in werking gestelde regels.

3. De regels die op grond van het eerste lid in werking zijn gesteld, worden bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, onverwijld buiten werking gesteld:

a. als het voorstel van wet door één van beide kamers der Staten-Generaal wordt verworpen, of

b. zodra de omstandigheden dit toelaten.

4. Het besluit, bedoeld in het eerste en derde lid, wordt op de daarin te bepalen wijze bekendgemaakt en treedt in werking onmiddellijk na de bekendmaking. Het besluit wordt in ieder geval geplaatst in het Staatsblad.

**Artikel 19.18 (regulering prioritering uitvoering projecten bij schaarste)**

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt in overeenstemming met Onze andere Ministers die het aangaat, bij ministeriële regeling vast aan welke projecten bij schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen uitvoering kan worden gegeven.

2. Bij de regeling kunnen regels worden gesteld over, en zo nodig in afwijking van, het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken 4 en 5.

3. Bij de regeling kan worden bepaald dat het verboden is een project uit te voeren zonder toestemming van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en, voor zover van toepassing, van Onze andere Ministers die het aangaat.

**Artikel 19.19 (landsverdediging)**

Onze Minister van Defensie stelt bij regeling vast welke voor de landsverdediging vereiste activiteiten worden verricht, waarbij voor zover noodzakelijk de bij of krachtens deze wet gestelde regels voor het verrichten van die activiteiten buiten toepassing blijven.

**HOOFDSTUK 20 MONITORING EN INFORMATIE**

AFDELING 20.1 MONITORING EN VERZAMELING VAN GEGEVENS

**Artikel 20.1 (monitoringsplicht)**

1. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde en alarmeringswaarde wordt de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving door monitoring bewaakt en wordt beoordeeld of aan die omgevingswaarde of alarmeringswaarde wordt voldaan.

2. Voor een op grond van paragraaf 3.2.4 opgesteld programma worden de voortgang, uitvoering en het doelbereik van het programma door monitoring bewaakt. Daarbij wordt specifiek aandacht geschonken aan de eisen die in artikel 3.16 aan het programma worden gesteld.

3. Bij een omgevingsplan en, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen andere parameters dan omgevingswaarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving worden aangewezen die door monitoring worden bewaakt en dienen als referentiepunt voor de beoordeling daarvan.

#### **Artikel 20.2 (aanwijzing methode en bestuursorgaan)**

1. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van een omgevingswaarde of alarmeringswaarde, aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.14, tweede lid, of aanwijzing van een andere parameter worden de methode van monitoring en het bestuursorgaan of een andere instantie die met de uitvoering van de monitoring is belast aangewezen.

2. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.14, tweede lid, wordt tevens de frequentie van de monitoring bepaald.

3. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen in ieder geval regels worden gesteld over het verzamelen en verstrekken van voor de monitoring relevante gegevens door daarbij aangewezen bestuursorganen aan de:

- a. op grond van het eerste lid aangewezen bestuursorganen of andere instanties die met de uitvoering zijn belast,
- b. bevoegde autoriteiten van andere staten,
- c. Europese Commissie.

#### **Artikel 20.3 (regels over de uitvoering)**

1. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de uitvoering van de monitoring voor omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.13 en paragraaf 2.3.4, alarmeringswaarden of op grond van artikel 20.1, derde lid, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen andere parameters.

2. Daarbij kunnen in ieder geval regels worden gesteld over:
- a. het meten of berekenen, waaronder de frequentie daarvan, de verhouding tussen het meten en berekenen en de monitoringspunten,
  - b. de verificatie en beoordeling van gelijkwaardigheid van te gebruiken methoden,
  - c. de beoordeling van de resultaten en de daarbij te gebruiken methoden,
  - d. de vaststelling van ontwikkelingen of trends,
  - e. de inrichting en het beheer van landelijke of regionale meetnetten,
  - f. de kwaliteitsborging en de coördinatie daarvan,
  - g. de wijze van opslag van gegevens.

#### **Artikel 20.4 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op grond van de artikelen 20.1 tot en met 20.3 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van de:

- a. grondwaterrichtlijn,
- b. kaderrichtlijn water,

- c. richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht,
- d. richtlijn luchtkwaliteit,
- e. richtlijn prioritaire stoffen,
- f. richtlijn stedelijk afvalwater,
- g. zwemwaterrichtlijn.

#### **Artikel 20.5 (toetsing en correctie methoden door minister)**

1. Onze Minister is voor de toepassing van deze wet voor omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.13 en paragraaf 2.3.4 bevoegd tot toetsing van:

- a. de nauwkeurigheid van een meetmethode of een andere methode waarmee op grond van artikel 20.2 of 20.3 de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of het effect van activiteiten, maatregelen of andere in artikel 3.16 genoemde elementen worden gemeten of berekend,
- b. de nauwkeurigheid van de toepassing van een onder a bedoelde methode.

2. Onze Minister kan bepalen dat bij de toetsing verkregen resultaten over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving voor de toepassing van deze wet in de plaats treden van eerdere of op een andere manier verkregen resultaten van monitoring. Hij informeert in dat geval het betrokken bestuursorgaan.

#### **Artikel 20.6 (gegevensverzameling anders dan monitoring)**

1. Bij omgevingsverordening respectievelijk algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, regels worden gesteld over:

- a. het door daarbij genoemde bestuursorganen, rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf:
  - 1°. bijhouden, verzamelen of berekenen van daarbij aangewezen gegevens,

- 2°. verstrekken van die gegevens aan bestuursorganen of andere instanties, bevoegde autoriteiten van andere staten of de Europese Commissie,

- b. de toetsing van de kwaliteit van de gegevens, bedoeld onder a.

2. Bij omgevingsverordening respectievelijk ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over:

- a. de uitvoering van het eerste lid en de bekostiging daarvan,

- b. de toe te passen berekeningsmethodiek.

3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing voor zover bij of krachtens de artikelen 20.1 tot en met 20.5 wordt voorzien in de in die leden geregelde onderwerpen.

#### **Artikel 20.7 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op grond van artikel 20.6 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:

- a. de nec-richtlijn,
- b. de PRTR-verordening,
- c. de richtlijn omgevingslawaai,
- d. de richtlijn overstromingsrisico's,
- e. het werelderfgoedverdrag.

**Artikel 20.8 (verstrekking van informatie aan het publiek)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:
  - a. het aan het publiek ter beschikking stellen van de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, of van gegevens als bedoeld in artikel 20.6,
  - b. de wijze van actieve verstrekking van informatie als uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of dreigt niet te worden voldaan aan een omgevingswaarde of andere parameter.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld die uitvoeringstechnische of administratieve voorschriften bevatten.

**Artikel 20.9 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

1. Op grond van artikel 20.8 worden in ieder geval regels gesteld over het aan het publiek ter beschikking stellen van milieu-informatie ter uitvoering van het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieu-informatie.
2. Op grond van artikel 20.8 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:
  - a. de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht,
  - b. de richtlijn luchtkwaliteit.

**Artikel 20.10 (grondslag registers)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, regels worden gesteld over het door een of meer daarbij aangewezen bestuursorganen of andere instanties:
  - a. opnemen van de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, of van gegevens als bedoeld in artikel 20.6 in een bij de maatregel ingesteld register,
  - b. verstrekken van in het register opgenomen gegevens.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van het eerste lid. De regels kunnen in ieder geval inhouden:
  - a. de in het register op te nemen gegevens,
  - b. de vorm, de inrichting, het beheer, de toegankelijkheid en de beveiliging van het register,
  - c. de weergave van gegevens en de verstrekking van gegevens aan derden,
  - d. het herstellen van fouten in het register.
3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over het in rekening brengen van vergoedingen voor het op verzoek vervaardigen van een afschrift van in het register opgenomen gegevens. De vergoeding bedraagt ten hoogste de kosten van het maken van dat afschrift.

**Artikel 20.11 (verplichte registers)**

- Op grond van artikel 20.10, eerste lid, worden in ieder geval de volgende registers ingesteld:
- a. een landelijk register met gegevens over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (Pollutants Release and Transfer Register, PRTR),
  - b. een landelijk register dat gegevens bevat over de externe veiligheid van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen installaties of een samenstel daarvan, transportroutes, buisleidingen of andere systemen,
  - c. een of meer registers van beschermde gebieden als bedoeld in artikel

6 van de kaderrichtlijn water,

d. een provinciaal register ter uitvoering van artikel 12, tweede lid, van de zwemwaterrichtlijn.

#### **Artikel 20.12 (landelijke voorziening omgevingsdocumenten)**

1. Er is een landelijke voorziening waarmee een ieder langs elektronische weg kennis kan nemen van omgevingsdocumenten als bedoeld in artikel 16.2.

2. De beschikbaarstelling door de voorziening omvat een geometrische verbeelding van de regels of besluiten met de daarbij behorende toelichting.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de beschikbaarstelling alleen geldt voor daarbij aangewezen elementen.

4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening.

#### **Artikel 20.13 (ter plaatse verstrekken van informatie aan het publiek)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het ter plaatse verstrekken van informatie aan het publiek over een op grond van deze wet aangewezen locatie.

2. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld over het ter plaatse verstrekken van informatie over de onderwerpen die zijn genoemd in artikel 12, eerste lid, van de zwemwaterrichtlijn.

### AFDELING 20.3 VERSLAGEN EN KAARTEN

#### **Artikel 20.14 (verslaglegging)**

1. Het bestuursorgaan dat of de andere instantie die op grond van artikel 20.2, eerste lid, is belast met de uitvoering van de monitoring zorgt voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring van:

a. omgevingswaarden, bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, en de beoordeling daarvan,

b. de voortgang, uitvoering en het doelbereik van een op grond van paragraaf 3.2.4 opgesteld programma, bedoeld in artikel 20.1, tweede lid.

2. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.14, tweede lid, wordt tevens de methode en de frequentie van de verslaglegging bepaald.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een daarbij aangewezen bestuursorgaan zorgt voor de verslaglegging en de beoordeling van:

a. de resultaten van de monitoring van alarmeringswaarden of andere parameters voor de staat of kwaliteit van de leefomgeving, bedoeld in artikel 20.1, eerste en derde lid,

b. de gegevens, bedoeld in artikel 20.6, eerste lid.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de openbaarmaking van verslagen.

5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de:

a. toezending van een verslag aan Onze Minister, Onze Minister die het aangaat of een ander bestuursorgaan, voor rapportage aan beide kamers der Staten-Generaal of de Europese Commissie,

b. bekendmaking van een verslag of het doen van een mededeling aan derden.

6. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:

- a. de in een verslag op te nemen gegevens,
- b. de vorm van een verslag,
- c. de beoordeling van de gegevens en de daarbij te gebruiken methoden.

#### **Artikel 20.15 (verslag veiligheid primaire waterkeringen)**

Als uit de beoordeling van de resultaten van de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of zal worden voldaan aan de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen, bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder d, wordt in het verslag, bedoeld in artikel 20.14, ook een omschrijving opgenomen van de maatregelen die op een daarbij aangegeven termijn nodig worden geacht.

#### **Artikel 20.16 (kaarten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, regels worden gesteld over het verbeelden van de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, of van gegevens als bedoeld in artikel 20.6 op kaarten.
2. Artikel 20.14, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.
3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:
  - a. de op de kaart te verbeelden gegevens,
  - b. de vorm van een kaart.

#### **Artikel 20.17 (verplichte kaarten)**

1. Op grond van artikel 20.16, eerste lid, worden in ieder geval regels gesteld over het vaststellen van de volgende kaarten door de daarbij genoemde bestuursorganen:
  - a. geluidbelastingkaarten als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaai voor:
    - 1°. wegen, spoorwegen, luchthavens, een activiteit of een samenstel van activiteiten als bedoeld in artikel 3.5: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, bedoeld in dat artikel,
    - 2°. wegen, spoorwegen en luchthavens als bedoeld in artikel 3.7, eerste lid: gedeputeerde staten,
    - 3°. wegen, spoorwegen en luchthavens als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid: Onze Minister,
  - b. kaarten van de kustlijn waarvan de landwaartse verplaatsing op grond van artikel 2.19, tweede lid, onder b, door Onze Minister wordt voorkomen of tegengegaan: Onze Minister,
  - c. overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn overstromingsrisico's: gedeputeerde staten.
2. Op grond van artikel 20.16, derde lid, worden in ieder geval regels gesteld over geluidbelastingkaarten als bedoeld in het eerste lid, onder a.

### AFDELING 20.4 EVALUATIE

#### **Artikel 20.18 (wetenschappelijk onderzoek van de fysieke leefomgeving)**

1. Het Planbureau voor de Leefomgeving brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt beschreven.
2. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de staat van cultureel erfgoed wordt beschreven.

## **Artikel 20.19 (effecten omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen)**

Onze Minister zendt elke twaalf jaar een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen, bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder d, aan beide kamers der Staten-Generaal.

## **HOOFDSTUK 21**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 22 OVERGANGSRECHT**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 23 OVERIGE EN SLOTBEPALINGEN**

### **AFDELING 23.1 IMPLEMENTATIE INTERNATIONAALRECHTELIJKE VERPLICHTINGEN**

#### **Artikel 23.1 (implementatie)**

Voor zover deze wet niet in een andere grondslag voor het stellen van regels voorziet, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarop deze wet van toepassing is.

#### **Artikel 23.2 (doorwerking wijzigingen Europese richtlijnen in Nederlands recht)**

Een wijziging van een richtlijn of verordening als bedoeld in de bijlage, onder B, bij deze wet gaat voor de toepassing van deze wet gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

### **AFDELING 23.2 EXPERIMENTEERBEPALING**

#### **Artikel 23.3 (experimenten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:
  - a. deze wet,
  - b. de Elektriciteitswet 1998, voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag,
  - c. de Warmtewet,
  - d. de Wet milieubeheer.
2. Een experiment wordt alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover.
3. Bij de maatregel wordt in ieder geval bepaald:
  - a. wat het doel van het experiment is,



- b. welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment,
  - c. wat de tijdsduur van het experiment is,
  - d. van welke regels kan worden afgeweken,
  - e. welke afwijkingen voor bij de maatregel aan te wijzen gevallen zijn toegestaan,
  - f. voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan,
  - g. hoe lang die afwijkingen ten hoogste, met een maximum van tien jaar voor zover het omgevingswaarden betreft, zijn toegestaan,
  - h. welke afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven,
  - i. hoe de monitoring en evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd.
4. Als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, kan Onze Minister, in afwijking van de maatregel waarbij de tijdsduur van het experiment is bepaald, een besluit nemen om die tijdsduur met ten hoogste vijf jaar te verlengen met het oog op het aanpassen van die regelgeving.

## AFDELING 23.3 OVERIGE BEPALINGEN

### **Artikel 23.4 (internetpublicatie)**

1. Een ieder wordt langs elektronische weg in de gelegenheid gesteld gedurende een periode van ten minste vier weken opmerkingen te maken over het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op grond van deze wet.
2. Het eerste lid is niet van toepassing als op andere wijze aan artikel 8 van het verdrag van Aarhus is voldaan.

### **Artikel 23.5 (voorhangprocedure)**

1. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20 en artikel 23.3 wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
2. Het eerste lid is niet van toepassing als het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving of als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen.

### **Artikel 23.6 (verhouding publiek- en privaatrecht)**

De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten over onderwerpen waarover regels als bedoeld in artikel 4.21 zijn gesteld of over onderwerpen met betrekking tot het bouwen die geregeld zijn op grond van hoofdstuk 5.

### **Artikel 23.7 (Staat is eigenaar vaste stoffen EEZ)**

De staat is eigenaar van op de zeebodem in de exclusieve economische zone of in de ondergrond daarvan aanwezige vaste stoffen, met inbegrip van de delfstoffen, bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet, voor zover die delfstoffen op een diepte van minder dan honderd meter onder de zeebodem aanwezig zijn.

## AFDELING 23.4 SLOTBEPALINGEN

### **Artikel 23.8 (inwerkingtreding)**

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

### **Artikel 23.9 (citeertitel)**

Deze wet wordt aangehaald als: Omgevingswet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Infrastructuur en Milieu,

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

**A. Begrippen**

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

*afvalstoffen*: afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

*afvalwater*: afvalwater als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

*afwijkactiviteit*: activiteit in strijd met in het omgevingsplan gestelde regels of een voorbereidingsbesluit;

*alarmeringswaarde*: alarmeringswaarde als bedoeld in artikel 19.10;

*archeologisch monument*: archeologisch monument als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Monumentenwet 1988;

*archeologische toevalsvondst van algemeen belang*: onverwachte vondst in of op de bodem, anders dan bij het doen van opgravingen als bedoeld in artikel 1, onder h, van de Monumentenwet 1988, voor zover evident of vermoedelijk van algemeen belang uit het oogpunt van de archeologische monumentenzorg;

*autosnelweg*: op grond van de Wegenverkeerswet 1994 aangeduide autosnelweg;

*autoweg*: op grond van de Wegenverkeerswet 1994 aangeduide autoweg;

*beheer van afvalstoffen*: beheer van afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer;

*beheer van watersystemen*: samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies;

*beperkingengebied*: bij of krachtens de wet aangewezen gebied waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object;

*beperkingengebiedactiviteit*: activiteit binnen een beperkingengebied die niet in overeenstemming is met de functie van het aanwezige werk of object;

*bergingsgebied*: gebied waaraan op grond van deze wet een functie voor waterstaatkundige doeleinden is toegekend, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam of onderdeel daarvan, dat dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen en dat ook als bergingsgebied op de legger is opgenomen;

*beschermen*: behouden of verbeteren van de staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving;

*bijzondere spoorweg*: spoorweg die niet als hoofdspoorweg of lokale spoorweg is aangewezen;

*bodem*: het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen;

*bouwactiviteit*: activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk;

*bouwen*: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten;

*bouwwerk*: constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties;

*brandveilig gebruiksactiviteit*: activiteit inhoudende het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarbij de brandveiligheid in het bijzonder van belang is;

*buitenwater*: water van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de waterstand direct invloed ondergaat bij hoge stormvloed, bij hoog oppervlaktewater van een van de grote rivieren, bij hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer, of bij een combinatie daarvan;

*burgerluchthaven van regionale betekenis*: luchthaven, niet zijnde de luchthaven Schiphol, een overige burgerluchthaven van nationale betekenis of een militaire luchthaven;

*Commissie voor de milieueffectrapportage*: het adviesorgaan, genoemd in artikel 17.5;

*cultureel erfgoed*: zich in de fysieke leefomgeving bevindend erfgoed bestaande uit:

- a. monumenten, voor zover het onroerende zaken betreft, met inbegrip van archeologische monumenten,
- b. stads- en dorpsgezichten,
- c. cultuurlandschappen, voor zover van algemeen belang vanwege hun schoonheid, vervaardigde structuren, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde;

*doelen van de wet*: de doelen, bedoeld in artikel 1.3;

*duurzame ontwikkeling*: ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen;

*emissie*: directe of indirecte uitstoot, uit puntbronnen of diffuse bronnen, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem;

*exploitatiegebied*: in het omgevingsplan aangewezen gebied als bedoeld in artikel 12.2, eerste lid;

*exploitatieregels*: in een omgevingsplan opgenomen regels over grondexploitatie;

*exploitatievoorschriften*: aan een omgevingsvergunning of projectbesluit verbonden voorschriften over grondexploitatie;

*flora- en fauna-activiteit*: activiteit inhoudende het verrichten van een handeling als bedoeld in een van de volgende bepalingen van de Wet natuurbescherming:

a. artikel 3.1, tenzij het betreft een geval als bedoeld in het vijfde lid van dat artikel of in artikel 3.3, tweede, zesde of zevende lid, of 3.29, eerste lid, van de Wet natuurbescherming,

b. artikel 3.5, tenzij het betreft een geval als bedoeld in artikel 3.8, tweede, zesde of zevende lid, of 3.29, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, of

c. artikel 3.10, eerste lid, tenzij het betreft een geval als bedoeld in het tweede lid van dat artikel, in samenhang met artikel 3.8, tweede, zesde of zevende lid, van de Wet natuurbescherming, of in artikel 3.10, derde lid, 3.11, eerste lid, of 3.29, eerste lid, van die wet;

*gedoogplichtbeschikking*: beschikking tot oplegging van een gedoogplicht als bedoeld in afdeling 10.3;

*gesloten stortplaats*: gesloten stortplaats als bedoeld in artikel 8.47, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer;

*grondexploitatie*: exploitatie van locaties als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid;

*grondwater*: water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat;

*grondwaterlichaam*: afzonderlijke grondwatermassa in een of meer watervoerende lagen;

*hoofdspoorweg*: spoorweg als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Spoorwegwet;

*hoofdspoorweginfrastructuur*: hoofdspoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet;

*infrastructuur*: wegen, spoorwegen, vaarwegen, havens, luchthavens, energie-infrastructuur, buisleidingen, openbare hemelwater- en ontwateringsstelsels en vuilwaterriolen, infrastructuur voor watervoorzieningswerken als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet en andere vitale infrastructuur;

*internationaalrechtelijke verplichting*: verplichting op grond van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie;

*landschappen*: gebieden zoals die door mensen worden waargenomen, waarvan het karakter wordt bepaald door natuurlijke of menselijke factoren en de interactie daartussen;

*legger*: legger als bedoeld in artikel 2.39;

*lokale spoorweg*: spoorweg die krachtens artikel 2, eerste lid, van de Wet lokaal spoor als zodanig is aangewezen;

*lokale spoorweginfrastructuur*: de elementen, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, van de Wet lokaal spoor;

*lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk*: activiteit, niet zijnde een stortingsactiviteit op zee, inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water:

a. direct in een oppervlaktewaterlichaam, met uitzondering van de krachtens artikel 2.18, derde lid, of 2.21 aangewezen drogere oevergebieden, of

b. met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een waterschap van waaruit die stoffen of warmte of dat water in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht,

voor zover het betreft de effecten van die stoffen of warmte of dat water op het watersysteem of het zuiveringstechnisch werk;

*luchthaven*: luchthaven als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

*luchthavenbesluit*: luchthavenbesluit als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

*maatwerkregels*: maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6;

*maatwerkvoorschriften*: maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5;

*mijnbouwinstallatie*: mijnbouwinstallatie als bedoeld in artikel 1, onder o, van de Mijnbouwwet;

*mijnbouwactiviteit*: activiteit inhoudende:

a. het plaatsen van een mijnbouwinstallatie, met inbegrip van het om die installatie gelegen beperkingengebied zoals dat op grond van artikel 2.20 is aangewezen, of

b. het verrichten van een verkenningsonderzoek;

*mijnbouwwerk*: mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1, onder n, van de Mijnbouwwet;

*milieubelastende activiteit*: activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit;

*milieueffectrapport*: milieueffectrapport als bedoeld in paragraaf 16.2.6 of afdeling 16.5;

*militaire luchthaven*: militaire luchthaven als bedoeld in artikel 10.12, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

*monument*: monument als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Monumentenwet 1988;

*Natura 2000*: Europees ecologisch netwerk dat bestaat uit de speciale beschermingszones, bedoeld in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 1, onderdeel I, van de Habitatrichtlijn;

*Natura 2000-activiteit*: activiteit inhoudende het realiseren van een project of het verrichten van een andere handeling als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, tenzij het betreft een geval als bedoeld in artikel 2.7, vierde lid, of 2.9, eerste, tweede, derde of vijfde lid, van die wet;

*Natura 2000-gebied*: gebied dat:

a. door de bevoegde autoriteit van het land waarin het gebied is gelegen is aangewezen als speciale beschermingszone, ter uitvoering van de artikelen 3, tweede lid, onder a, en 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn of de artikelen 3, tweede lid, en 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, of

b. is opgenomen op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn;

*omgevingsplan*: omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4;

*omgevingsvergunning*: omgevingsvergunning als bedoeld in afdeling 5.1;

*omgevingsverordening*: omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.6;

*omgevingsvisie*: omgevingsvisie als bedoeld in afdeling 3.1;

*omgevingswaarde*: omgevingswaarde als bedoeld in afdeling 2.3;

*ongewoon voorval*: gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan, waaronder:

a. een geval van een inbreuk op vergunningsvoorwaarden als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn industriële emissies, of

b. een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 3, onderdeel 13, van de Seveso-richtlijn;

*ontgrondingsactiviteit*: activiteit inhoudende het ontgronden;

*Onze Minister*: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu;

*openbaar vuilwaterriool*: voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, in beheer bij een gemeente of een rechtspersoon die door een gemeente met het beheer is belast;

*oppervlaktewaterlichaam*: samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, en de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk op grond van deze wet aangewezen, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna;

*overige burgerluchthaven van nationale betekenis*: luchthaven als bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, onder a, derde of vierde lid, van de Wet luchtvaart;

*programma*: programma als bedoeld in afdeling 3.2;

*project*:

a. de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken,

b. andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, inclusief de activiteiten voor de ontginning van delfstoffen;

*projectbesluit*: projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3;

*regionale wateren*: watersystemen of onderdelen daarvan die niet in beheer zijn bij het Rijk;



*rijksmonument*: beschermd monument als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Monumentenwet 1988;

*rijksmonumentenactiviteit*: activiteit inhoudende het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;

*rijkswateren*: watersystemen of onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk;

*sloopactiviteit*: activiteit inhoudende het slopen van een bouwwerk;

*slopen*: geheel of gedeeltelijk afbreken;

*stads- en dorpsgezichten*: groepen van onroerende zaken, van algemeen belang vanwege hun schoonheid, onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang, wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groepen zich een of meer monumenten bevinden;

*stedelijk afvalwater*: huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater;

*stortingsactiviteit op zee*: activiteit inhoudende:

a. het zich ontdoen van stoffen in de zee door deze vanaf vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken in de zee te brengen, tenzij het betreft:

1°. handelingen die samenhangen met of voortvloeien uit het normale gebruik van het vaartuig, luchtvaartuig of werk, mits dat gebruik niet ten doel heeft het zich ontdoen van stoffen,

2°. het plaatsen van vaste substanties of voorwerpen met een ander oogmerk dan het zich enkel ervan te ontdoen,

3°. het achterlaten van vaste substanties of voorwerpen die aanvankelijk in de zee zijn geplaatst met een ander oogmerk dan het zich ervan te ontdoen,

b. het zich ontdoen in de zee van vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken, of

c. het aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig nemen van stoffen met het oogmerk om zich daarvan op een wijze als bedoeld onder a te ontdoen, of het afgeven of opslaan van stoffen met dat oogmerk;

*stroomgebiedsdistrict*: gebied als bedoeld in artikel 2, onder 15, van de kaderrichtlijn water;

*verkenningsonderzoek*: verkenningsonderzoek als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Mijnbouwwet;

*verontreinigende stof*: een stof of groep van stoffen die, vanwege zijn eigenschappen en de introductie ervan in het milieu, schadelijk kan zijn voor het milieu of de menselijke gezondheid;

*voorbereidingsbesluit*: besluit als bedoeld in afdeling 4.2;

*voorbeschermd rijksmonument*: monument waarvoor de mededeling, bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Monumentenwet 1988, heeft plaatsgevonden, vanaf de dag van die mededeling tot het moment van inschrijving in het register, bedoeld in artikel 6, eerste lid, of 7 van die wet, of het moment waarop vaststaat dat het monument niet wordt ingeschreven in een van die registers;

*voorkeursbeslissing*: beslissing als bedoeld in artikel 5.47;

*wateractiviteit*: beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk, lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, stortingsactiviteit op zee, wateronttrekkingsactiviteit of, voor zover het betreft een waterschapsverordening, elke andere activiteit waarvoor die verordening regels bevat;

*wateronttrekkingsactiviteit*: activiteit inhoudende:

a. het onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam,  
b. het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, of  
c. het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening;  
*waterschapsverordening*: waterschapsverordening als bedoeld in artikel 2.5;  
*waterstaatswerk*: oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk;  
*watersysteem*: samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken;  
*weg*: weg met inbegrip van de daarin gelegen kunstwerken en wat verder naar zijn aard daartoe behoort;

*zee*: mariene wateren, met uitzondering van de binnenwateren van staten, met inbegrip van de zeebodem en ondergrond daarvan;  
*zuiveringstechnisch werk*: werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij een waterschap of gemeente, of een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, met inbegrip van het bij dat werk behorende werk voor het transport van stedelijk afvalwater;  
*zwemlocatie*: zwemlocatie als bedoeld in artikel 2.30.

## **B. Verordeningen, richtlijnen en besluiten als bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en internationale verdragen**

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

*grondwaterrichtlijn*: Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU 2006, L 372);

*habitatrictlijn*: Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206);

*kaderrichtlijn afvalstoffen*: Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312);

*kaderrichtlijn mariene strategie*: Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEU 2008, L 164);

*kaderrichtlijn water*: Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327);

*Londen-protocol*: op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het op 29 december 1972 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1998, 134);

*mer-richtlijn*: Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26);

*nec-richtlijn*: Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG 2001, L 309);

*Ospar-verdrag*: op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het nooddoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, 16);

*PRTR-verordening*: Verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEG 2006, L 33);

*richtlijn autowrakken*: Richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken (PbEG 2000, L 269);

*richtlijn benzinedampterugwinning*: Richtlijn 2009/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 inzake fase II-benzinedampterugwinning tijdens het bijtanken van motorvoertuigen in benzinstations (PbEU 2009, L 285);

*richtlijn energieprestatie van gebouwen*: Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEU 2010, L 153);

*richtlijn geologische opslag van kooldioxide*: Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2009, L 140);

*richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht*: Richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (PbEU 2005, L 23);

*richtlijn havenontvangstvoorzieningen*: Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG 2000, L 332);

*richtlijn hernieuwbare energie*: Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L 140);

*richtlijn industriële emissies*: Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L 334);

*richtlijn luchtkwaliteit*: Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEU 2008, L 152);

*richtlijn offshore veiligheid*: Richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178);

*richtlijn omgevingslawaa:* Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaa (PbEG 2002, L 189);

*richtlijn overstromingsrisico's:* Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (PbEU 2007, L 288);

*richtlijn prioritaire stoffen:* Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG (PbEU 2008, L 348);

*richtlijn stedelijk afvalwater:* Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG 1991, L 135);

*richtlijn toegang tot milieu-informatie:* Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEG 2003, L 41);

*richtlijn winningsafval:* Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van de winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn nr. 2004/35/EG (PbEU 2006, L 102);

*Seveso-richtlijn:* Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (PbEU 2012, L 197);

*smb-richtlijn:* Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197);

*verdrag van Aarhus:* op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289);

*verdrag van Chicago:* op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Stb. 1947, H 165);

*verdrag van Granada:* op 3 oktober 1985 te Granada tot stand gekomen Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa (Trb. 1985, 163);

*verdrag van Valletta:* op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen herziene Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 1992, 32);

*VN-Zeerechtverdrag:* op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83);

*vogelrichtlijn:* Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20);

*werelderfgoedverdrag:* op 16 november 1972 te Parijs tot stand gekomen overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Trb. 1973, 155);

*zwemwaterrichtlijn:* Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG (PbEU L 64).

Vergaderjaar 2013–2014

33 962

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

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING****Inhoud**

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

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

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



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



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

## **SAMENVATTING**

### *Inleiding*

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

<sup>1</sup> In de bijlage is een lijst opgenomen met veelvoorkomende begrippen. Deze begrippen zijn de eerste keer dat ze in de tekst voorkomen met een sterretje gemarkeerd.

hebben op de fysieke leefomgeving of die leefomgeving wijzigen. Een activiteit van de één verandert de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor een ander. Ook beïnvloedt een activiteit de waarde die de maatschappij aan onderdelen van de fysieke leefomgeving toekent. Daarbij komt vaak een belangentegenstelling aan het licht. Die belangentegenstellingen hebben zich in de loop van de eeuwen steeds opnieuw voorgedaan. Ze waren aanleiding om regels te stellen over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Die regels zijn steeds weer aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen.

#### *Aanleiding voor het wetsvoorstel*

Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten. Er zijn aparte wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu\*, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers. De Omgevingswet is nodig om twee redenen.

Ten eerste sluit de huidige wetgeving niet meer goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richten de huidige wettelijke regels zich nog onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houden ze onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten.

De tweede aanleiding voor de herziening van het omgevingsrecht vormt de huidige situatie waarin initiatiefnemers van activiteiten worstelen met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties beoordelen een initiatief niet in samenhang en integraal beleid komt niet of moeizaam tot stand. In de afgelopen jaren zijn verbeteringen doorgevoerd, die weliswaar succesvol zijn, maar door stapeling van wetgeving niet altijd bijdragen aan de transparantie van het stelsel. Het huidige omgevingsrecht is dus te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Bovendien ligt de balans te veel bij zekerheid en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwikkeling.

Het wetsvoorstel biedt een fundament voor bundeling van het omgevingsrecht in één wet, zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat heeft gedaan voor het algemene bestuursrecht. De voorgestelde Omgevingswet integreert de gebiedsgerichte\* onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Het wetsvoorstel leidt direct tot betere mogelijkheden voor integraal beleid, tot een betere bruikbaarheid en substantiële vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Plannen en vergunningen worden zo veel mogelijk gebundeld, procedures worden sneller. Naar schatting 50.000 bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden circa 400 omgevingsplannen. Dankzij deze bundeling worden kosten bespaard, onderzoekslasten beperkt en komen er betere mogelijkheden voor digitale vaststelling en beschikbaarheid van plannen, besluiten en onderzoeken.

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

## *Doelen*

Het nieuwe stelsel gaat uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en doeltreffend kan worden opgetreden als dat nodig is. De maatschappelijke doelen van de voorgestelde Omgevingswet zijn, met het oog op duurzame ontwikkeling, het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Het wetsvoorstel laat ruimte voor het realiseren van activiteiten van burgers en bedrijven en maakt het realiseren van internationale, nationale, regionale en lokale beleidsdoelen mogelijk. Het is bovendien een zo eenvoudig mogelijke wet, met zo min mogelijk administratieve en bestuurlijke lasten.

Met de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving\* streeft de regering vier verbeterdoelen na:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

## *Instrumenten van de Omgevingswet*

Het wetsvoorstel omvat grondslagen voor omgevingswaarden\*, instructieregels\* en instructies\* die randvoorwaarden vormen voor het handelen van de overheid, een planstelsel, grondslagen voor algemene regels\* voor activiteiten en regels voor besluitvorming over projecten en activiteiten in de fysieke leefomgeving.

De systematiek van de Omgevingswet komt overeen met die van richtlijnen van de Europese Unie (EU). Daarin staat een beleidscyclus centraal die gericht is op het actief realiseren van specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving. In samenspraak met andere actoren in de maatschappij formuleert de overheid de doelen voor de fysieke leefomgeving en ziet zij er op toe dat deze worden gehaald. Dat vereist heldere randvoorwaarden waarbinnen burgers, bedrijven en de overheid activiteiten kunnen verrichten, zoals de aanleg van wegen en energieparken, de bouw van woningen, of het in bedrijf hebben van een fabriek. Het wetsvoorstel biedt een eenduidig palet aan instrumenten om activiteiten in goede banen te leiden. Het gaat daarbij om instrumenten die de totstandkoming van omgevingsbeleid ondersteunen, instrumenten voor beleidsdoorwerking en regels en toestemmingen die gericht zijn tot initiatiefnemers.

**Tabel 1: Typering van de instrumenten van de Omgevingswet.**

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

Het wetsvoorstel kent zes kerninstrumenten:

- de omgevingsvisie, een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving;
- het programma, een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen\* die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen;
- decentrale regelgeving, te weten het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkend de algemene regels en vergunningplichten vastlegt;
- algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving;
- de omgevingsvergunning, waarmee een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming kan verkrijgen voor het geheel van door hem gewenste activiteiten;
- het projectbesluit, een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens de «sneller en beter»-aanpak\*.

Naast deze kerninstrumenten omvat het wetsvoorstel ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

#### *Vervolgproces*

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

- 26 wetten, te weten de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de interim-wet stad-en-milieubenadering, de onteigeningswet, de Ontgrondingenwet, de Planwet verkeer en vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Waterstaatswet 1900, de Waterwet, de Wegenwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet herverdeling wegenbeheer, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet inrichting landelijk gebied, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet natuurbescherming, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wrakkenwet;
- delen van de Monumentenwet 1988 en de Woningwet;
- bepalingen uit wetgeving voor energie, mijnbouw, luchtvaart en spoorwegen die een rol spelen bij besluiten over ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

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

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

## **1 AANLEIDING, VISIE EN DOELEN**

### **1.1 Leeswijzer**

Hoofdstuk 1 gaat in op de aanleiding voor het wetsvoorstel, de visie van de regering die ten grondslag ligt aan de Omgevingswet en de doelen die de regering voor ogen heeft met de stelselherziening.

Hoofdstuk 2 gaat in op de uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet, die voortkomen uit de doelen, uit keuzes van de regering en uit externe factoren zoals het EU-recht.

Hoofdstuk 3 beschrijft de hoofdlijnen van het wetsvoorstel: de opbouw, de instrumenten en de wijze waarop deze in samenhang worden gebruikt. Dit samenvattende hoofdstuk dient als snelle introductie op het wetsvoorstel en als achtergrondinformatie bij het lezen van het vervolg.

Hoofdstuk 4 bevat een nadere toelichting per hoofdstuk van het wetsvoorstel met een meer gedetailleerde beschrijving en verantwoording van gemaakte keuzes bij het ontwerpen van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 5 beschrijft de werking en winst van de Omgevingswet vanuit diverse invalshoeken en laat zien hoe de Omgevingswet kan worden ingezet voor verschillende opgaven. Ook wordt in dat hoofdstuk teruggekeken in hoeverre de gekozen oplossing voldoet aan de eerder geformuleerde doelen.

Hoofdstuk 6 behandelt de voorziene rechtsbescherming onder de Omgevingswet.

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

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

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

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

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

Hoofdstuk 12 gaat in op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de bijlage is een lijst opgenomen met veelvoorkomende begrippen.

## 1.2 Ontwikkelingen in het omgevingsrecht

Het omgevingsrecht is een divers terrein van wetgeving voor het behoud, het beheer\*, het gebruik\* en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het omvat enkele tientallen wetten, circa 120 algemene maatregelen van bestuur en een vergelijkbaar aantal ministeriële regelingen. Het omgevingsrecht is continu in beweging als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen.

In de tweede helft van de twintigste eeuw is een groot aantal sectorale wetten tot stand gekomen om de verschillende belangen in de fysieke leefomgeving te beschermen tegen de gevolgen van activiteiten en projecten<sup>2</sup>. Per sector zijn besluitvormingsprocedures en beschermingsniveaus voor onderdelen van de fysieke leefomgeving vastgelegd. Later zijn de – eveneens sectorale – EU-richtlijnen in die wetten geïmplementeerd. Deze stelsels van sectorale wet- en regelgeving hebben in de loop der jaren hun diensten bewezen bij de ontwikkeling en bescherming van de fysieke leefomgeving.

Langzamerhand is het besef ontstaan dat de besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen te traag verloopt. In de afgelopen twee decennia zijn aan dit stelsel wetten toegevoegd om de besluitvormingsprocessen te verbeteren en te versnellen, zoals de Tracéwet, coördinatieprocedures in diverse wetten waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Crisis- en herstelwet. Ook is in diverse sectoren van het omgevingsrecht een beweging op gang gekomen die erop gericht is procedures te versnellen en te verbeteren en lasten te verminderen. Zo is in het waterdomein via de Waterwet vergaande vereenvoudiging en integratie bereikt. Door de modernisering van de monumentenzorg heeft een omslag in het denken plaatsgevonden: van objectgericht naar meer gebiedsgericht en met groeiende aandacht voor behoud door ontwikkeling. Bij milieu (Activiteitenbesluit milieu-beheer) en bouwen (Bouwbesluit 2012) is grote vooruitgang geboekt door algemene regels vast te stellen die een vergunning in veel gevallen overbodig hebben gemaakt.

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

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

---

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

### 1.3 Aanleiding voor het wetsvoorstel

Deze paragraaf beschrijft ontwikkelingen in de samenleving en knelpunten die de achtergrond en drijvende kracht vormen voor ontwikkelingen in het omgevingsrecht. In de samenleving bestaat in toenemende mate oog voor de samenhang tussen de opgaven in de fysieke leefomgeving, het belang van duurzame ontwikkeling en regionale verschillen. Ook is er behoefte aan inzichtelijke regelgeving en snelle, samenhangende besluitvorming over initiatieven. Ook los van die ontwikkelingen in de samenleving ervaren gebruikers diverse knelpunten bij het huidige omgevingsrecht, vooral in het geval van projecten die met meerdere wettelijke kaders te maken hebben. Geconcludeerd wordt dat de huidige wetgeving niet langer aansluit bij de behoeften van de samenleving.

#### *Groeiende samenhang tussen opgaven in de fysieke leefomgeving*

In het dichtbebouwde en -bevolkte Nederland verdragen maatschappelijke opgaven rond economische ontwikkeling, waterveiligheid, grondstoffen-, water- en (duurzame) energievoorziening, woningbouw, bereikbaarheid en landbouw zich niet altijd met de bescherming van gezondheid, milieukwaliteit, natuur, landschap en cultureel erfgoed. Doordat de opgaven zo nauw samenhangen, wordt het werken vanuit een sectorale benadering – enerzijds voor ontwikkeling, anderzijds voor bescherming – steeds complexer. Bovendien is gebleken dat het combineren van opgaven kan leiden tot betere resultaten. De groeiende samenhang wordt al geruime tijd erkend.

In het afgelopen decennium is bijvoorbeeld de verhouding tussen water en ruimtelijke ontwikkeling sterk beklemtoond. Integraal waterbeheer, een concept dat vanaf midden jaren '80 van de vorige eeuw is ontwikkeld, gaat uit van het geheel van relaties binnen watersystemen en de samenhang daarvan met de omgeving (natuur, milieu en ruimtelijke ordening). Mede gezien de klimaatverandering is het van belang om waterbewust te bouwen en de ruimte zo in te richten dat de kans op en de gevolgen van een overstroming beperkt blijven.

Ook de aandacht voor «natuurinclusief» ontwikkelen en ontwerpen illustreert de groeiende samenhang. Het Planbureau voor de Leefomgeving constateert in zijn Natuurverkenning 2010–2040<sup>3</sup> dat coalities tussen het natuurbeleid en bijvoorbeeld de bouwsector of energiesector een betere aansluiting met maatschappelijke drijfveren mogelijk maken en zo tot effectiever beleid leiden. Dat geldt ook voor versterking van de economie van het platteland in de verbinding tussen primaire landbouwproductie, natuurbeheer, recreatie, toerisme en de ontwikkeling van onderscheidende ruimtelijke kwaliteit als positief aspect van groeiende regionale verschillen.<sup>4</sup> Ook in andere domeinen is de verbreding van opgaven te zien: het beleid voor bodemsanering ontwikkelt zich bijvoorbeeld tot een beleid voor benutting van de ondergrond.<sup>5</sup>

Om beter te kunnen inspelen op de groeiende samenhang tussen opgaven hebben enkele provincies al een integrale omgevingsvisie en omgevingsverordening opgesteld. Op rijksniveau is het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) verbreed naar het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), en zijn de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit vervangen door één Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, *Natuurverkenning 2010–2040: Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*, 2012.

<sup>4</sup> *Dynamiek en robuustheid van multifunctionele landbouw*, rapportage fase 1: stand van zaken, Wageningen Universiteit, 2011.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 136, nr. 1.

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



## *Transitie naar een duurzame samenleving*

Een belangrijk deel van het huidige omgevingsrecht is voortgekomen uit wetgeving die primair is ontstaan uit de behoefte het lokale milieu en de burger te beschermen tegen hinder en verontreiniging. De lokale gevolgen van de sterke economische groei in de vorige eeuw zijn door deze sectorale regelgeving over het algemeen beheersbaar gebleken. De kwaliteit van de leefomgeving in Nederland is volgens de Balans van de leefomgeving 2012 sinds 1990 toegenomen.<sup>7</sup> Dit blijft echter een continue inspanning vergen.<sup>8</sup> Zo zijn bovenlokale gevolgen van de economische activiteiten nog niet op alle fronten onder controle, laat staan mondiale opgaven, zoals het tegengaan van klimaatverandering, behoud van biodiversiteit en de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen.<sup>9</sup> De cultuur van «groei dankzij uitputting» brengt cumulatieve of sluimerende gevolgen met zich mee, ook al zijn de lokale gevolgen soms acceptabel. Nationaal en internationaal groeit het besef dat deze cultuur moet transformeren naar een cultuur van groei waarbij niet méér waarde wordt onttrokken dan er wordt gecreëerd. De vitaliteit van het natuurlijk kapitaal van onze aarde moet behouden blijven en tegelijkertijd moet onze economie worden bevorderd.

Duurzaamheid is het waarborgen van de bestaansmogelijkheden van alle mensen op aarde, hier en nu, elders en later. De commissie-Brundtland<sup>10</sup> definieerde het begrip «duurzame ontwikkeling» als het voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Deze omschrijving van duurzame ontwikkeling is sindsdien wereldwijd aanvaard. Duurzaamheid gaat onder meer over een schoon milieu en een duurzame energievoorziening, over het concurrentievermogen van de economie, de toekomstbestendigheid van de zorg, ontwikkelingssamenwerking, onderwijs, cultureel erfgoed, werkgelegenheid, het financiële systeem, zowel in Nederland als elders in de wereld.

Duurzame ontwikkeling vraagt om rekening te houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Hiervoor is het nodig om vooruit te denken, te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en opgaven in samenhang te benaderen. Daarbij kunnen lastige keuzes aan de orde zijn, zowel over inhoudelijke aspecten als over de verhouding tussen individueel en collectief belang. Het blijft daarbij wenselijk te streven naar zo veel mogelijk «win-win»-situaties. De praktijk wijst echter uit dat het niet altijd mogelijk is dit voor elk facet te realiseren.

### *Regionale verschillen*

De verschillen tussen en binnen regio's in Nederland groeien. De helft van de Nederlandse gemeenten heeft te maken met bevolkingskrimp, maar in krimpgebieden versterken sommige gebieden en steden juist hun streek- en centrumfunctie. In de Randstad, maar ook in grote steden daarbuiten, groeit de bevolking en blijft er een aanzienlijke vraag naar nieuwe woningen.<sup>11</sup> Tegelijkertijd rukt de krimp op naar voormalige groeisteden als Almelo en Heerlen. Ook in het landelijk gebied nemen de verschillen toe. Landelijke gebieden die aantrekkelijk zijn voor (pensioneerde)

<sup>7</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, Balans van de Leefomgeving 2012, blz. 10.

<sup>8</sup> Stichting Natuur en Milieu, Ranking the Stars, oktober 2011.

<sup>9</sup> Zie ook: Planbureau voor de Leefomgeving, Wissels omzetten – Bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw, juni 2013.

<sup>10</sup> United Nations World Commission on Environment and Development, Our Common Future, 1987.

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



welgestelden onderscheiden zich qua bevolkingssamenstelling en inkomensposities steeds meer van het perifere agrarisch platteland waar kansarmen en lagere inkomens achterblijven, terwijl de economische crisis en schaalvergroting in de landbouw op veel plaatsen leiden tot functiewijziging en functiemenging van gebouwen, inrichtingen en gebieden. Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor in bebouwd gebied waar economische crisis en economische structuurverandering aanleiding vormen voor functiewijziging en functiemenging in oude binnenstedelijke werkgebieden, op bedrijventerreinen en kantorenparken. Zowel inhoudelijk als qua krachtenveld zijn er grote verschillen tussen de opgaven bij dergelijke projecten.

Ook verschillen in bestuurscultuur leiden tot inzet van andere instrumenten. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de provinciale verordening op grond van de Wro. Sommige provincies passen deze terughoudend of niet toe, andere doen dit geregeld.<sup>12</sup> Om te kunnen inspelen op regionale en lokale behoeften zijn differentiatie, maatwerk en innovatie nodig. Wet- en regelgeving kent echter nog vaak een generieke insteek en een te uniforme sturing vanuit het Rijk. Zo zijn er op veel rijksregels geen lokale uitzonderingen mogelijk, ook niet als dit gelijkwaardige en innovatieve oplossingen zijn.

### *Behoefte aan ruimte voor initiatieven*

De samenleving verandert: verdergaande individualisering, ruimere toegang tot informatie, opkomst van sociale media en toenemende pluriformiteit. Burgers laten zich steeds minder goed representeren in vaste groepen, maar vormen wisselende netwerken die gaan over één thema. Mede door de democratisering van kennis is het gezag van maatschappelijke instituten, waaronder de overheid, niet langer vanzelfsprekend. Op het terrein van verduurzaming, waar het initiatief in de afgelopen decennia nog vaak bij de overheid lag, is er veel creativiteit en innovatieve capaciteit in de samenleving om de opgaven aan te pakken. Dit wordt wel de «energieke samenleving» genoemd.<sup>13</sup> Met de Green Deal-aanpak faciliteert het Rijk duurzame initiatieven uit de samenleving.<sup>14</sup> Ook de behoeften van de samenleving veranderen: werk is minder plaatsgebonden, het platteland is steeds minder exclusief agrarisch, de mobiliteit neemt toe, het aantal eenpersoonshuishoudens groeit. Hierdoor neemt de behoefte aan meer dynamiek in de gebouwde omgeving toe. Daarbij komt dat de vraag naar woningen, kantoren en winkels is ingezakt. Deze situatie zal niet snel weer aantrekken naar het niveau van voor de crisis. De aandacht in de bouwsector verschuift van grootschalige nieuwe ontwikkelingen (nieuwbouw) naar beheer en (her)ontwikkeling van het bestaande. Er is vaker sprake van flexibel, tijdelijk gebruik van gronden en gebouwen. Wat nu een kantoor is, zou (tijdelijk) kunnen worden gebruikt voor bijvoorbeeld studentenwoningen, hotelfaciliteiten of nieuwe functies als *indoor* stadslandbouw. (Binnen)stedelijke ontwikkeling vraagt om een andere aanpak; bouwen moet daarbij vraaggerichter en goedkoper kunnen. Overigens zullen ook nieuwe ontwikkelingen nodig blijven, bijvoorbeeld voor de uitvoering van het Energieakkoord. De samenleving verwacht een overheid die snel kan reageren op initiatieven van burgers en bedrijven en wil daarbij niet geconfronteerd worden met tegenstrijdige regels en procedures die nodeloos ingewikkeld zijn en lang duren. Tegelijkertijd verwacht de samenleving dat de overheid zorgt voor voldoende betrokkenheid van burgers bij besluitvorming, voor

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

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

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 043, nr. 26.

voldoende rechtsbescherming en voor bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit leidt tot inherente spanning in een dichtbevolkt land met mondige burgers.

De Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI) signaleren de opkomst van de zogeheten uitnodigingsplanologie.<sup>15</sup> Ruimtelijke plannen zijn daarin niet langer een blauwdruk voor een gebied, maar een uitnodiging om te komen met (innovatieve) oplossingen die leiden tot betere kwaliteit.

De samenleving vraagt om procedures voor besluitvorming die voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn en om ruime, heldere en toegankelijke randvoorwaarden voor ontwikkelingen. Dit is niet alleen van belang voor private partijen, maar ook voor publieke partijen zoals waterbeheerders. Het huidige omgevingsrecht sluit onvoldoende aan op de beschreven ontwikkelingen in de samenleving.

### *Knelpunten in het huidige omgevingsrecht*

Een andere belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel vormen de signalen die de regering ontvangt over knelpunten in het huidige omgevingsrecht.<sup>16, 17</sup> Knelpunten kunnen ontstaan doordat een specifieke regel «knelt» bij een initiatief of door de samenloop van regelgeving. Als een specifieke regel knelt, is dat meestal geen gevolg van het wettelijke stelsel, maar van keuzes op het niveau van uitvoeringsregelgeving op rijksniveau en decentrale regelgeving, zoals het vereisen van vergunningen waar algemene regels volstaan of het stellen van onnodig beperkende regels. Verder zijn sommige wettelijke procedures complex of langdurig. Dit soort knelpunten laat zich oplossen op het niveau van een individuele wet; de afgelopen jaren zijn al diverse verbeteringen doorgevoerd.

Bij projecten die te maken hebben met samenloop van wettelijke kaders leidt daarentegen het wettelijke stelsel tot knelpunten in de uitvoeringspraktijk. De verbeteringen van de afgelopen jaren bieden hiervoor onvoldoende oplossingen. De drie belangrijkste knelpunten zijn:

- a. complexe en versnipperde regelgeving die per sector is geordend en die leidt tot te weinig overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang;
- b. onbalans tussen zekerheid en dynamiek, die leidt tot slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde plannen en tot normen\* met weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid, regionale differentiatie en innovatie;
- c. bestuurscultuur en kwaliteit van de uitvoering, als gevolg van onvoldoende samenwerking, afstemming en kennis en kunde.

### Ad a. Complexe en versnipperde regelgeving

#### Voorbeelden:

- Op Ruimte voor de Rivier-projecten zijn onder andere de Waterwet en de Wro van toepassing. Een project moet naast de procedure voor een Waterwet-projectplan in de meeste gevallen ook de bestemmingsplanprocedure uit de Wro doorlopen. Er is daarbij sprake van dubbele procedures. Het instrument inpasingsplan, dat de genoemde dubbeling van de procedures

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

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

<sup>17</sup> F. de Zeeuw, F. Hobma en R. de Boer, Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten: Case-onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, TU Delft, oktober 2012.

uitsluit, kent een ander ongemak: in deze regeling zijn de eisen van de waterbeheerder niet geborgd. Een eenduidige procedure met een integrale afweging over het project voorkomt dubbele procedures en schept duidelijkheid over procedurele eisen en bevoegdheden\*.

- Bestaande (geluid)wetgeving maakt het niet gemakkelijk om door middel van functiewijziging snel in te spelen op veranderingen. Onder de Wet geluidhinder is het bijvoorbeeld pas mogelijk een zonering van een industrieterrein te verwijderen als de laatste «grote lawaaimaker» is verdwenen. Dat kan een belemmering vormen voor een meer organische gebiedstransformatie.

Voor beleidsontwikkeling kent de huidige wetgeving vijf strategische planfiguren en zeven meer op uitvoering gerichte beleidsplannen, elk met hun eigen procedures. Algemene regels zijn te vinden in circa 120 algemene maatregelen van bestuur, meerdere verordeningen per decentraal bestuur en binnen gemeenten soms meer dan 100 bestemmingsplannen. Ondanks de integratie van vergunningen die de Wabo teweeg heeft gebracht zijn er nog ruim tien andere rijksvergunningen en -onthefingen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Vijf wetten kennen procedures om besluitvorming over projecten gecoördineerd te laten verlopen.

Het grote aantal regels en plannen maakt het voor initiatiefnemers van projecten en activiteiten niet eenvoudig te bepalen wat wel en niet toegestaan is in een gebied. Dit beperkt de ruimte voor initiatieven. De hoeveelheid sectorale normen en regels, met bijbehorende onderzoeks- en verantwoordingsplicht, maakt de besluitvorming complex. Elke wet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving kent eigen bevoegdhedenverdelingen, procedures, termijnen, enzovoort. Grote projecten kunnen tientallen tot honderden besluiten vergen. Een en ander leidt tot grote administratieve lasten voor de initiatiefnemer en bestuurlijke lasten bij de overheid. Ook bestuurders zien door de bomen het bos niet meer. Hoewel de informele fase bij gebiedsontwikkeling meestal langer duurt dan de formele fase, blijkt het complexe stelsel van omgevingsrechtelijke bepalingen al tijdens de informele fase grote invloed uit te oefenen op de complexiteit en procesduur van gebiedsontwikkeling.<sup>18</sup> Bij projecten met een langere looptijd ontstaat daarnaast onzekerheid door tussentijdse wijzigingen in beleid en regelgeving. De complexiteit en onzekerheid belemmeren voorgenomen projecten op het gebied van energietransitie, grondstoffenwinning, mobiliteit, natuur, plattelandsontwikkeling, stedelijke herstructurering en waterveiligheid.

Op dit moment is er geen samenhangend stelsel van omgevingsrecht. Er zijn verschillende rechtsgebieden met hun eigen geschiedenis, structuur en cultuur. Zo gaat de Wro uit van de gemeentelijke beleidsvrijheid voor regulering van het gebruik van de grond en de bouwwerken. De bouw- en milieuwetgeving beperkt de beleidsvrijheid met landelijk en soms Europees bepaalde normen en regels. De wetgeving voor water, natuur, ontgrondingen, luchtvaart en beheer van de infrastructuur legt taken en bevoegdheden bij andere bestuursorganen dan gemeenten.

Ook regelen de wetten participatie en betrokkenheid van burgers bij projecten op een verschillende manier. Actieve betrokkenheid, bij voorkeur in een vroeg stadium en bijvoorbeeld volgens de «sneller en beter»-aanpak, is zeer gewenst, juist bij complexe projecten. Van de huidige wetten voorziet alleen de Tracéwet daarin.

De verschillende wetten verhouden zich elk op hun eigen wijze tot de Wro. Zelfs deskundigen kunnen het geheel van wetgeving niet volledig overzien en doorgronden. Prof. C.W. Backes noemt complexiteit als het

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

voornaamste bezwaar van het huidige omgevingsrecht.<sup>19</sup> In de uitvoeringspraktijk komen deze benaderingswijzen bij elkaar en is het aan de initiatiefnemer om de informatiebehoefte en procedurele vereisten van de verschillende stelsels te combineren en de verschillende instanties te bedienen. Terwijl de opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving in toenemende mate verbonden raken, is de wetgeving gefragmenteerd gebleven.

Ook de (digitale) informatievoorziening verschilt tussen de verschillende wetten. Gegevensbestanden zijn ontstaan vanuit wisselende motieven en belangen, met andere eisen en met verschillende mate van Europese onderbouwing. Daardoor zijn gegevens over de fysieke leefomgeving nog niet altijd voldoende beschikbaar, bruikbaar of bestendig voor gebruik door initiatiefnemers of overheden in de praktijk. Dit leidt tot extra onderzoek en onderzoekskosten.

#### Ad b. Onbalans tussen zekerheid en dynamiek

##### Voorbeelden:

- Een gemeente wil planologische ruimte creëren voor verschillende activiteiten in een gebied waar transformatie nodig is. Voor het vaststellen van dit «globale bestemmingsplan» moet de gemeente kunnen uitsluiten dat er onaanvaardbare geluidhinder ontstaat op toekomstige woningen. Daarvoor worden de gevolgen van verschillende mogelijk te realiseren varianten voor het geluidsniveau in beeld gebracht. Veel van deze onderzoekslasten zullen achteraf niet nodig zijn gebleken voor de werkelijke invulling van het gebied. De kosten zijn dan echter wel gemaakt.
- De milieueffectrapportage voor de Tweede Maasvlakte omvatte uiteindelijk zesduizend pagina's. Het illustreert hoe groot de onzekerheid is en hoe ver gegaan wordt om zeker te zijn dat aan alle onderzoeksverplichtingen is voldaan.
- Een theetuin (kleinschalige horeca voor recreanten in het seizoen) in de gemeente Houten heeft niet kunnen draaien omdat de vergunningstermijn dit niet toeliet. Voor functieverandering is immers een omgevingsvergunning nodig met een goede ruimtelijke onderbouwing. De proceduretermijn is zes maanden. Dit was een tegenslag voor de initiatiefnemer en de recreatieve ambities uit de lokale structuurvisie.
- Het genereren van verkeerscijfers vormt de grootste kostenpost bij het voorbereiden van een tracébesluit. Door de exactheid van de methode en de foutenmarges behorende bij de aannames over bijvoorbeeld de ontwikkeling van het verkeersaanbod, geven de resultaten een schijnexact beeld van de werkelijkheid.

Veel middelgrote en grote projecten zijn complex door het grote aantal belangen waarmee een initiatiefnemer en het openbaar bestuur rekening moeten houden. Omdat er de afgelopen jaren steeds meer beleid en regelgeving bij zijn gekomen, neemt deze complexiteit alleen maar toe. De wijze waarop toetsingskaders\* en onderzoeksvereisten nu zijn vormgegeven in het omgevingsrecht leidt in de praktijk tot extra complexiteit. Soms moet er in een te vroege fase van planvorming al veel detailinformatie worden geleverd, die dan nog niet beschikbaar is of die innovatie in de weg staat. Rekenmodellen en wetenschappelijke bewijsvoering krijgen een absoluut karakter. En er worden soms aanvullende onderzoekseisen gesteld uit angst voor procedurele fouten, zonder dat er sprake is van een feitelijke informatiebehoefte. Er wordt kortom zekerheid beoogd die niet kan worden gegeven, waardoor ongewild doelen naar de achtergrond

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

verdwijnen en normen voorop komen te staan. Dit past niet bij de beoogde transitie naar duurzame ontwikkeling.

De ruimte voor gemeenten om eigen afwegingen te maken is beperkt door de regels van de Europese Unie, het Rijk en de provincie. Dat kan ertoe leiden dat een lokaal wenselijke ontwikkeling juridisch of financieel-economisch onmogelijk blijkt. Op het lokale bestuursniveau bestaat soms de indruk dat het regionale en landelijke bestuur het subsidiariteitsbeginsel\* onvoldoende toepassen.

Bestemmingsplannen zijn vaak zeer gedetailleerd en omvatten meestal één mogelijke ruimtelijke inrichting en een beperkt aantal mogelijke functies en bouwwijzen. Dit lijkt meer rechtszekerheid te geven dan globale bestemmingen. Maar de praktijk laat zien dat er veel en gemakkelijk van wordt afgeweken, zodat er in de praktijk veel minder sprake is van rechtszekerheid.<sup>20</sup> Gedetailleerde bestemmingen maken het lastig om in te spelen op actualiteiten of marktontwikkelingen, terwijl de samenleving juist vraagt om snel en flexibel overheidsoptreden. Gemeenten voelen zich echter door onderzoeksverplichtingen en jurisprudentie gedwongen gedetailleerde bestemmingsplannen te maken. Sommige wettelijke vereisten aan het bestemmingsplan blijken niet aan te sluiten bij de maatschappelijke opgaven van vandaag. Gezien de economische toestand en de trend naar «organische groei» (uitnodigingsplanologie) blijkt het aantonen van de financiële uitvoerbaarheid niet altijd reëel en wordt de vereiste tienjaarlijkse actualisatie een nodeloze bestuurlijke last.

Dat er voor één project meerdere besluiten nodig zijn, is niet alleen lastig voor de initiatiefnemer, maar maakt ook de rechtsbescherming weinig transparant. Voor niet deskundige burgers is het soms onduidelijk in welk van de besluiten hun belangen aan de orde zijn. Deskundige tegenstanders kunnen hun belangen steeds opnieuw aan de orde stellen bij de afzonderlijke besluiten.

Vergunninghouders beleven de toegekende gebruiksruimte\* soms als een recht dat vergelijkbaar is met eigendom, terwijl die gebruiksruimte nooit zo bedoeld is geweest. Zo zijn er bedrijven die een bepaalde hoeveelheid geluid zouden mogen produceren, maar dit in de praktijk nooit doen of gedaan hebben. Dit kan ertoe leiden dat er geen ruimte is voor andere bedrijven die ook geluid produceren, waardoor het gebied op slot komt te zitten en een gemeente hier niets tegen kan doen.

Waar spanning bestaat tussen verschillende (wettelijke) randvoorwaarden moet worden gekozen. Veel van de huidige wetten stellen daarbij niet het project centraal, maar deelbelangen en procedures. Hoewel er soms speelruimte is, is die niet altijd duidelijk als gevolg van de samenloop van diverse wetten met eigen beslisregels en procedures. Overheden zijn dan geneigd het zekere voor het onzekere te nemen. De huidige wetgeving geeft overheden dus onvoldoende mogelijkheden om actief te werken aan de transitie naar duurzame ontwikkeling en, rekening houdend met regionale verschillen, ruimte te bieden voor initiatieven.

#### Ad c. Bestuurscultuur en kwaliteit van de uitvoering

Voorbeeld: Herbestemming van een monumentale watertoren liep ernstige vertraging op door het tot drie maal toe afkeuren van de vernieuwde toegang van het gebouw door frictie tussen de eisen vanuit het monumentale belang, de bouwregelgeving en de eisen van de brandweer.

De juridische context is mede bepalend voor de cultuur rond de besluitvorming. Bij projecten als de aanleg van een weg, de realisatie van een waterberging, binnenstedelijke herstructurering, een zandwinning of een

<sup>20</sup> Brochure Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden, Ministerie van VROM, 2009.

natuurgebied is steeds sprake van een samenloop van belangen en bevoegdheden van diverse partijen. Te vaak worden plannen vanuit een specifiek perspectief en vrij geïsoleerd ontwikkeld, waarna te laat de belangen van andere partijen en daaraan gekoppelde omgevingsrechtelijke beperkingen aan de orde komen. Het ontbreekt dan aan samenwerking, afstemming en kennis en kunde. Waar wel wordt samengewerkt, zijn vaak veel bestuurders betrokken bij de besluitvorming en kost het moeite om samen tot een besluit te komen en om vast te houden aan een eenmaal genomen besluit. De kennis van de juridische mogelijkheden schiet soms te kort, wat ertoe leidt dat bestuursorganen gewenste ontwikkelingen nodeloos afremmen of suboptimale instrumenten kiezen. Het risico op vernietiging van het plan door de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State werkt een defensieve cultuur bij plannen-makers in de hand.<sup>21</sup> Vanzelfsprekend laten deze problemen zich niet alleen oplossen met nieuwe wetgeving. Maar de Omgevingswet kan daar wel bij helpen door heldere normstelling, duidelijkheid over de ruimte voor flexibiliteit en procedures die uitnodigen tot samenwerking. De kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het omgevingsrecht vormt al enkele jaren onderwerp van zorg. Structurele en deels institutionele knelpunten bemoeilijken een effectieve en efficiënte uitvoering van deze taken. Zo beschikken sommige met VTH belaste organisaties over onvoldoende kritische massa voor de vereiste menskracht en deskundigheid.<sup>22</sup>

#### **1.4 Visie op de Omgevingswet**

Deze paragraaf gaat allereerst in op de keuze om te komen tot een Omgevingswet ter vervanging van het huidige omgevingsrecht. Vervolgens worden de doelen van het wetsvoorstel en de basisprincipes van het voorgestelde stelsel van de wet beschreven.

##### *Aanpak van de stelselherziening: een paradigmawisseling*

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

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

<sup>22</sup> Vooruitlopend op de Omgevingswet zal de Wabo worden aangevuld met een aantal regels gericht op het toepassen van kwaliteitscriteria voor de uitvoering, de opschaling van de uitvoering van complexe milieutaken naar omgevingsdiensten en het intensiveren van de onderlinge samenwerking. De regels die via het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Kamerstukken 33 872), aan de Wabo worden toegevoegd zullen te zijner tijd worden overgeheveld naar de Omgevingswet.



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

Als deze beweging tot stand is gebracht, staat de samenleving in de komende decennia beter gesteld voor de ontwikkel- en kwaliteitsopgaven in de fysieke leefomgeving. De beweging die regering nu voorstelt sluit aan bij adviezen<sup>23</sup>, <sup>24</sup> en is politiek beklemtoond via de motie-Pieper<sup>25</sup>. De roep klinkt ook door in het advies van de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur<sup>26</sup> (RLI) en van adviesgroepen die bestaan uit direct betrokkenen uit het bedrijfsleven, het decentraal bestuur, natuur- en milieuorganisaties en de wetenschap.<sup>27</sup> De Afdeling advisering van de Raad van State spreekt in zijn voorlichting over de herziening van het omgevingsrecht zijn waardering uit voor het initiatief tot vereenvoudiging van het omgevingsrecht.<sup>28</sup> Tot slot bleek uit de internetconsultatie over de kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht dat er in beginsel brede steun is voor de gekozen koers.<sup>29</sup>

De Afdeling advisering heeft in zijn voorlichting geadviseerd een gefaseerde invoering te volgen bij de totstandkoming van de Omgevingswet. De regering sluit zich daarbij aan door te kiezen voor een aanpak in modules. Daarbij kiest de regering er voor met dit wetsvoorstel de kerninstrumenten van het nieuwe stelsel samen te brengen: met dit wetsvoorstel wordt het nieuwe wettelijke gebouw neergezet. Daarna is er ruimte voor verdere uitbouw (zie verder paragraaf 1.6 en paragraaf 7.4). Een aanpak waarbij ook dit wetsvoorstel in kleinere modules zou worden verdeeld zou leiden tot veel tijdelijke aansluitingen tussen «oud» en «nieuw» recht en daaraan gekoppeld overgangsrecht. Dat zou de hiervoor beschreven complexiteit – tijdelijk – nog verergeren. Dat is niet acceptabel voor de praktijk.

De regering komt in het spoor van dit wetsvoorstel in de komende periode met verdere voorstellen die leiden tot één wettelijk stelsel voor het omgevingsrecht waarbinnen regels onderling samenhangen en een logische plek hebben. Een groot aantal sectorale wetten en regelingen wordt samengebracht. De stelselherziening ondersteunt de hiervoor

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

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

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

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

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

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

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

geschetste paradigmawisseling: van het projecteren van centraal beleid op projecten naar het vooropstellen van ontwikkelingen, waarbij een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit centraal staat. Dit gebeurt wel vanuit het besef dat de fysieke leefomgeving is opgebouwd uit verschillende componenten, factoren, netwerken, objecten en structuren die door aard, belang en schaal soms om verschillende benaderingen vragen. Het wetsvoorstel moet ertoe bijdragen dat zowel burgers, bedrijven als overheden meer oog krijgen voor de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Bij de opbouw van het nieuwe stelsel zijn vereisten vanuit het EU-recht richtinggevend. Goed functionerende onderdelen van de sectorale stelsels komen terug in het nieuwe stelsel als ze passen in de eenduidige en eenvoudige systematiek. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel is een nieuw evenwicht gezocht tussen regeling op wetsniveau en in uitvoeringsregelgeving. Uitgangspunt daarbij is dat de hoofdzaken in de wet worden opgenomen.

Met dit wetsvoorstel wordt een eerste, belangrijke stap gezet. Het zet een beweging in gang en is richtinggevend voor het vervolgproces. De voorziene aanvullende wetsvoorstellen en uitvoeringsregelgeving zullen gebruik maken van de werkwijze en begrippen van dit wetsvoorstel. Ook geeft de wetswijziging een impuls aan de bestuurlijke cultuur en ambtelijke samenwerking op het gebied van het omgevingsrecht.

#### *Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet*

De Omgevingswet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Deze doelstelling is samengevat in het motto van de Omgevingswet: «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit». De Omgevingswet draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land. De Omgevingswet dient ruimte te laten voor private en publieke initiatieven en een fysieke leefomgeving te bewerkstelligen die veilig, gezond en prettig is om te leven. De Omgevingswet en de nog op te stellen uitvoeringsregelgeving beogen een betere balans te brengen tussen beide doelen, door enerzijds meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken en anderzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren wanneer de kwaliteit tekort schiet.

Voor een goede afweging is het nodig dat de onderscheiden belangen in de fysieke leefomgeving zoals infrastructuur, water, milieu, natuur en cultureel erfgoed zichtbaar blijven. Dit geldt voor water en infrastructuur in het bijzonder, omdat hier sprake is van functioneel bestuur. De Omgevingswet moet ook de beheerder een toereikend instrumentarium blijven bieden. De beweging die nu wordt gemaakt is dat in het wettelijk stelsel niet sectorale eisen het vertrekpunt zijn, maar initiatieven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving zelf. Daardoor wordt gestimuleerd dat de onderscheiden belangen in samenhang worden beschouwd zodat een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt bereikt. Daarbij wordt onderkend dat particuliere initiatieven steeds belangrijker worden bij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het nieuwe stelsel moet er toe bijdragen dat niet alleen bestuursorganen, maar ook particuliere initiatiefnemers, meer oog krijgen voor de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

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



immers belemmerend werken voor een samenhangende aanpak van opgaven bij private en publieke ontwikkelingsinitiatieven. Zo kan beter worden ingespeeld op de regionale verschillen en op marktinitiatieven. De Omgevingswet faciliteert ook overheidstaken zoals bescherming tegen overstromingen. Ook kleine of eenvoudige initiatieven hebben voordeel van het wetsvoorstel. Minder, eenvoudiger en daarmee snellere procedures maken het voor de gebruiker gemakkelijker om initiatieven te ontplooiën. Burgers en bedrijven moeten ook gemakkelijker dan nu informatie kunnen krijgen via internet over de regels voor hun gronden en gebouwen en de kwaliteit van hun fysieke leefomgeving.

#### *Zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving*

De menselijke activiteiten in de fysieke leefomgeving leiden soms tot belangentegenstellingen. Kwaliteitsverbetering voor de één, zoals een grotere woning of een snelle wegverbinding, leidt tot kwaliteitsverlies voor de ander, zoals verlies van uitzicht of recreatiemogelijkheden of het ondervinden van geluidhinder. De overheid is verantwoordelijk voor het bewaken van de balans. Het belang van de kwaliteit van onze leefomgeving en de zorg van de overheid daarvoor is vastgelegd in de Grondwet<sup>30</sup> en blijkt uit diverse EU-richtlijnen. Die zorg bestaat uit twee hoofdelementen. In de eerste plaats draagt de overheid zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving voor de burger en een goede omgevingskwaliteit. In de tweede plaats zorgt de overheid voor collectieve voorzieningen in de fysieke leefomgeving zoals watersystemen, wegen en riolering. Deze zorg vereist regulering van activiteiten van burgers en van de overheid zelf, en actief handelen van de overheid voor aanleg en beheer van collectieve voorzieningen.

De Omgevingswet brengt wetten samen met verschillende sturingsmodellen. De verschillende sturingsmodellen zijn afgestemd op de sterk verschillende aard van de onderdelen van de fysieke leefomgeving en de opgaven die daarbij horen. Ook de wijze van sturing in EU-richtlijnen volgt de inhoud van het beleidsterrein waar de richtlijn over gaat. Voor sommige onderwerpen zoals veiligheid, milieukwaliteit, behoud van cultureel erfgoed en natuurbescherming heeft dat geleid tot het stellen van nationale of internationale regels over activiteiten. Voor andere onderwerpen zoals hoofdinfrastructuur zijn taken belegd bij het centrale bestuur. Bij een derde groep onderwerpen, zoals de inrichting van de openbare ruimte, ligt het primaat bij het decentraal bestuur. Het sturingsmodel van de Omgevingswet moet de intrinsieke inhoudelijke verschillen respecteren en tegelijkertijd zo veel mogelijk uniform werken.

#### *De beleidscyclus als denkmodel voor de Omgevingswet*

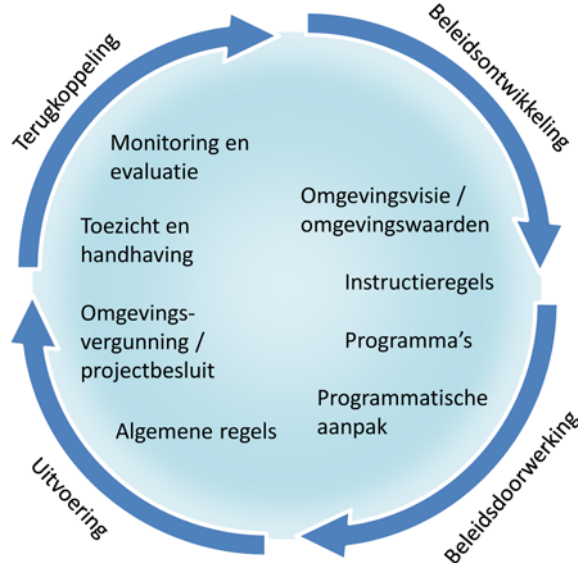
Het motto «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit» is de essentie van de Omgevingswet. De opbouw van het wetsvoorstel volgt een beleidscyclus, weergegeven in figuur 1. Die aanpak is ontleend aan EU-richtlijnen op het gebied van milieu en water.

De beleidscyclus is bij het ontwerp van het wettelijk stelsel gebruikt om te duiden welke instrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de cyclus tot hun beschikking moeten hebben. Daarbij is gekeken hoe bestuursorganen zich tot elkaar verhouden en hoe bestuursorganen zich verhouden tot derden zoals burgers en bedrijven. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel staat in de beleidscyclus centraal. Dat komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking in de eerder genoemde maatschappelijke doelen van de wet. Alle spelers in de fysieke leefomgeving, burgers, bedrijven en overheden dragen hieraan bij. De regering

<sup>30</sup> Artikel 21 van de Grondwet: «De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.»

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

**Figuur 1: De beleidscyclus van de Omgevingswet.**



Aan de linkerzijde van de cyclus, in het gedeelte dat wordt aangeduid met «uitvoering», staan de initiatiefnemers van activiteiten en projecten centraal: burgers, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen. Dit kan de uitbreiding van een bedrijf of woning zijn, de bouw van een school maar ook de aanleg van een natuurgebied, snelweg of windmolenpark. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht\*. Waar inkadering van activiteiten door de overheid nodig is, gebeurt dat zo veel mogelijk door algemene regels. Initiatiefnemers hoeven dan niet vooraf toestemming te vragen aan de overheid. Als toestemming van de overheid wel vereist is, verloopt die primair via een omgevingsvergunning. Daarnaast kent het wetsvoorstel het projectbesluit waarmee een overheidsinstantie zelf de regie kan nemen over de besluitvorming voor een project waarvoor zij verantwoordelijk is, zoals aanleg van een snelweg of een dijkverlegging. Dat geldt ook voor private projecten met een publiek belang, zoals aanleg van een windmolenpark of winning van grondstoffen. Een belangrijke schakel in de cyclus is toezicht en handhaving.

De zorg van de overheid is erop gericht de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze tekort schiet en kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn. Dit betekent dat de Omgevingswet de overheid kan verplichten om maatregelen te treffen wanneer de kwaliteit van de fysieke leefomgeving tekort schiet. Daarbij blijft er zo veel mogelijk ruimte voor initiatieven van burgers en bedrijven, in het bijzonder voor initiatieven die per saldo bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een strategische, integrale omgevingsvisie voor het gehele grondgebied\* is nodig om te bepalen hoe de taken van een bestuursorgaan worden

ingevuld en om de verdere ambities voor de fysieke leefomgeving te formuleren. In programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. Vaak zal het gaan om uitwerkingen van de omgevingsvisie, bijvoorbeeld een programma over de hoofdlijnen van de ontwikkeling van een gebied. Een programma is verplicht als dat volgt uit EU-richtlijnen of als de vereiste kwaliteit niet wordt gehaald.

De zorg van de overheid wordt inhoudelijk ingekleurd en geconcretiseerd met normen die gericht zijn tot bestuursorganen: omgevingswaarden en instructieregels. Een omgevingswaarde is een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Het gaat bijvoorbeeld om kwaliteitseisen voor water of lucht en waarden voor de bescherming tegen overstromingen en de veiligheid van waterkeringen. Een instructieregel is een regel over uitoefening van een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan. Het gaat bijvoorbeeld om regels over de inhoud, toelichting of motivering van een besluit in verband met de externe veiligheid.

De activiteiten in de fysieke leefomgeving leiden tot ontwikkelingen in de feitelijke toestand. Via monitoring bepaalt de overheid of aan omgevingswaarden wordt voldaan en wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is. Dat leidt in een cyclisch proces tot nieuwe visievorming en, waar nodig, nieuwe maatregelen.

De hier voorgestelde instrumenten hebben een generiek karakter, maar sluiten aan bij instrumenten in de huidige sectorale wetgeving. Wetten als de Waterwet, de Wet milieubeheer en Wet natuurbescherming<sup>31</sup> beschikken ook over normen, monitoring, visies, plannen, algemene regels en toestemmingen, zij het dat deze instrumenten voor één sector gelden. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht heeft een breder karakter, maar betreft uitsluitend de procedure voor het verlenen van een toestemming en de daarbij behorende handhaving.

De cyclische aanpak is een uiting van een paradigmawisseling: van behoud en bescherming naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De gestelde omgevingswaarden en geformuleerde kwaliteiten moeten daadwerkelijk worden gehaald. Daarbij moet voor alle belanghebbenden (andere overheden, burgers, bedrijven, organisaties) inzichtelijk zijn welke ruimte voor ontwikkeling er is en welke rol en betrokkenheid zij hebben in de verschillende fasen van de cyclus. Verantwoordelijke bestuursorganen moeten ook door derden kunnen worden aangesproken op het al of niet realiseren van omgevingswaarden, kwaliteiten en projecten en op de uitvoering van beleid dat is vastgelegd in omgevingsvisies en programma's. Monitoring en de beschikbaarstelling van gegevens daaruit is hierbij van wezenlijk belang.

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

---

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

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

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

Verder is een goede voorbereiding en betrokkenheid van derden bij de ontwikkeling van beleid en de besluitvorming over activiteiten ook van belang voor het functioneren van de beleidscyclus. In dit licht biedt het wetsvoorstel mogelijkheden om de «sneller en beter»-aanpak toe te passen. Het gaat kort gezegd om prikkels die een vroegtijdige, integrale visievorming en afweging over projectinitiatieven stimuleren, inclusief de betrokkenheid van derden daarbij, en om de borging door goede monitoring en bijsturing van beleidsprogramma's of projecten.

### *Een nieuwe wet is niet genoeg*

De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt niet alleen bepaald door wet- en regelgeving. De bestuurlijke cultuur, de kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers zijn minstens zo belangrijk. De Omgevingswet beoogt een impuls te geven aan bestuurlijke en ambtelijke processen en samenwerking. Concreet gaat het erom dat bestuurders en ambtenaren de wil hebben om de fysieke leefomgeving integraal te benaderen, dat zij geen risicomijdend gedrag tonen, ruimte laten voor privaat initiatief, de participatieve aanpak\* toepassen en zorgen voor voldoende kennis en vaardigheden en een toereikende uitvoeringsorganisatie. Als een besluit eenmaal is genomen, moeten bestuurders ook durven doorpakken. Veel initiatieven en ontwikkelingen haken daarop in, zoals het Programma Uitvoering met Ambitie, het Bestuursakkoord Water<sup>32</sup> en de ontwikkeling van de Investerings- en innovatieagenda voor de woning- en utiliteitsbouw<sup>33</sup>.

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

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

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

domein, kan in het omgevingsrecht veel meer worden uitgegaan van het oplossend vermogen van private partijen. De rol van de overheid zou dan beperkt kunnen blijven tot het bieden van een vangnet waar dat vermogen ontbreekt. Deze omslag in het denken zal door middel van proefprojecten en het tonen van goede voorbeelden worden bevorderd. De regering beoogt ook de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving te verbeteren. Dat vereist regels die goed uitvoerbaar zijn en die aansluiten bij de belevingswereld en behoeften van de gebruikers, ook die aan overheidszijde. Dat vereist ook dat overheden voldoende zijn toegerust om hun uitvoeringstaken uit te voeren. Het bevoegd gezag\* en bestuursorganen die medebetrokken zijn bij de regulering van een activiteit zullen intensiever samenwerken. Werkzaamheden zullen verder op elkaar moeten worden afgestemd en de uitwisseling van gegevens tussen overheden zal nog belangrijker worden. Naar verwachting zullen de omgevingsdiensten hierin steeds meer een sleutelfunctie gaan vervullen. Cruciaal is dat alle uitvoerende overheden in dit proces van samenwerking voldoende kwaliteit kunnen leveren.

Communicatie tussen overheden en burgers, informatievoorziening over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de regels die daar gelden worden in toenemende mate digitaal. In de Visiebrief digitale overheid 2017<sup>34</sup> heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geschetst hoe deze ontwikkeling de komende jaren verder zal worden doorgetrokken. De stelselherziening van het omgevingsrecht zet in op en sluit aan bij deze verdere digitalisering van de samenleving. In hoofdstuk 9 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de uitvoering en handhaving van de Omgevingswet en op digitalisering.

#### *Doelen van de stelselherziening*

De voorgestelde Omgevingswet is gericht op de maatschappelijke doelen die hiervoor zijn gepresenteerd. Daarnaast moet dit wetsvoorstel, in samenhang met nog volgende wetsvoorstellen en de wijzigingen van de uitvoeringsregelgeving, ook een wezenlijke bijdrage leveren aan het oplossen van de in de vorige paragraaf beschreven knelpunten én leiden tot vermindering van administratieve lasten en bestuurlijke lasten. Daarom zijn er naast de maatschappelijke doelen ook verbeterdoelen geformuleerd. Deze zijn bereikt als de Omgevingswet – in volle omvang en met bijbehorende uitvoeringsregelgeving – in werking is. De verbeterdoelen maken de weg vrij om beter te werken aan de maatschappelijke doelen. De vier verbeterdoelen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht zijn:

- a. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- b. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- c. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- d. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

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

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

**Figuur 2: Relaties tussen ontwikkelingen in de samenleving, knelpunten en verbeterdoelen.**



### 1.5 Reikwijdte van het wetsvoorstel

De regering heeft gekozen voor integratie in één nieuwe wet. Zij voorziet een Omgevingswet die uiteindelijk de wetgeving voor ruimtelijke ordening, water, milieu, natuur en de bouwregelgeving zal omvatten, evenals delen van de monumentenwetgeving. Daarmee worden de verschillende deelonderwerpen waaruit het omgevingsbeleid nu bestaat met elkaar verbonden. Deze paragraaf gaat in op de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel voorziet in een integraal kader voor plaatsgebonden activiteiten van burgers, bedrijven en overheden in de fysieke leefomgeving. Het biedt onder meer regelingen voor taaktoedeling aan overheden, normstelling, visie- en planvorming, algemene regels, besluitvorming, bijzondere omstandigheden, toezicht en handhaving. Deze elementen zijn noodzakelijk voor een goed functionerende uitvoeringspraktijk van de regelgeving. Goed functionerende elementen uit bestaande toestemmingsstelsels voor activiteiten en projecten in de fysieke leefomgeving zijn overgenomen in het wetsvoorstel, in het bijzonder elementen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Tracéwet. Ook worden regelingen samengebracht uit wetgeving voor energie en infrastructuur die gericht zijn op activiteiten van derden, dat wil zeggen anderen dan de betrokkenen in de sector. Regelingen uit energie- en infrastructuurwetten die uitsluitend gericht zijn tot de desbetreffende sector gaan niet over naar de Omgevingswet, maar blijven in de sectorale wetgeving. Zo kan een regeling voor de inrichting van een station prima in de Spoorwegwet staan, terwijl een regeling voor het gebruik van gronden langs het spoor naar de Omgevingswet overgaat. Nucleaire activiteiten, die relatief weinig voorkomen, blijven uitgezonderd. Geografisch dekt de Omgevingswet het Europese deel van Nederland en de exclusieve economische zone op de Noordzee. Dit sluit aan bij de reikwijdte van enkele wetten die integraal opgaan in de voorgestelde wet. Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de exclusieve economische zone op de Caribische Zee blijft specifieke wetgeving van toepassing.

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

- de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de interim-wet stad-en-milieubenadering, de Ontgrondingenwet, de Planwet verkeer en vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet ruimtelijke ordening;



- de Waterwet, behalve de regelingen voor het deltaprogramma en het financiële hoofdstuk;
- de Woningwet: bouwregelgeving;
- de Wet milieubeheer: regelgeving over plaatsgebonden activiteiten<sup>35</sup>;
- de Monumentenwet 1988: vergunning archeologische rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen;
- de Wet beheer rijkswaterstaatswerken: vergunning;
- de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor: omgevingsregime;
- de Wet bereikbaarheid en mobiliteit: ruimtelijke doorwerking;
- de Wet luchtvaart: ruimtelijke beperkingen;
- de Mijnbouwwet: milieuregelgeving voor de exclusieve economische zone en veiligheidszone;
- gedoogplichten uit diverse wetten.

Een nadere toelichting per wet is opgenomen in hoofdstuk 7 van deze memorie van toelichting.

De fysieke leefomgeving staat centraal in de Omgevingswet. Wetgeving die inhoudelijk niet direct samenhangt met deze zorg blijft daarom buiten de Omgevingswet. Het wetsvoorstel bestrijkt dan ook niet de onderlinge verhoudingen van private actoren die actief zijn in de fysieke leefomgeving. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag en dierenwelzijn blijven daarom buiten de Omgevingswet. Ook de verhouding tussen de overheid en private actoren die publieke diensten verrichten, is geen onderdeel van het wetsvoorstel. Er blijven dus diverse sectorwetten bestaan voor bijvoorbeeld spoorbedrijven, energiebedrijven, drinkwaterbedrijven en woningcorporaties. In paragraaf 4.1.3 wordt nader ingegaan op de verhouding met deze wetten.

In enkele gevallen is integratie van omgevingsrecht in doelgroepregelgeving inzichtelijker en gemakkelijker voor de gebruiker dan integratie in de Omgevingswet. Dit speelt bijvoorbeeld bij de verkeerswetgeving: het is wenselijk om verkeersgedrag te reguleren via verkeerswetgeving, ook als het motief voor de regels de bescherming van de fysieke leefomgeving is. Dit is inzichtelijker voor de verkeersdeelnemers. Ook zijn bevoegdheden in de verkeerswetgeving beter toegesneden op de doelgroep. Om deze redenen zijn regels voor het vliegverkeer over geluid en externe veiligheid in de Wet luchtvaart gehandhaafd, net als bijvoorbeeld de regeling voor milieuzones in de Wegenverkeerswet 1994.

## 1.6 Vervolgstappen bij de stelselherziening

Voordat het wetsvoorstel in werking kan treden zijn enkele vervolgstappen nodig. Parallel zal worden gewerkt aan de totstandkoming van invoeringsregelgeving, uitvoeringsregelgeving en aanpassing van digitale voorzieningen (zoals Ruimtelijkeplannen.nl en het omgevingsloket). Dat laatste onderwerp is toegelicht in paragraaf 9.4. De stelselherziening is overigens niet afgerond met het voorliggende wetsvoorstel. Dat bevat immers nog niet alle elementen van het omgevingsrecht. Parallel met het wetgevingstraject van het wetsvoorstel worden daarom voorbereidingen getroffen voor verdere uitbouw van de Omgevingswet.

### *Invoeringsregelgeving*

Om de Omgevingswet (eerste module) te kunnen invoeren, is invoeringsregelgeving nodig. Deze invoeringsregelgeving zal bestaan uit een

<sup>35</sup> Hoofdstuk 1 (algemeen, met uitzondering van begripsbepalingen voor in de wet achterblijvende onderwerpen), 4 (plannen), 5 (milieukwaliteitseisen), 7 (milieueffectrapportage), 14 (coördinatie) en delen van de hoofdstukken 2 (zelfstandige bestuursorganen en adviesorganen), 8 (inrichtingen), 11 (geluid), 12 (verslag-, registratie- en meetverplichtingen) en 17 (maatregelen in bijzondere omstandigheden).

- invoeringswet (de Invoeringswet Omgevingswet), een invoeringsbesluit en een invoeringsregeling. De invoeringsregelgeving zal voorzien in:
- het intrekken van die wetten en het schrappen van die onderdelen van wetten die in de Omgevingswet (eerste module) worden geïntegreerd;
  - het voorzien van een nieuwe wettelijke grondslag voor de uitvoeringsregelgeving die geldig moet blijven op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt (het zogenoemde «omhangen»);
  - het intrekken van uitvoeringsregelgeving die niet langer benodigd is;
  - het aanpassen van de verwijzingen in andere regelgeving naar regelgeving die in verband met de Omgevingswet vervalt;
  - het aanpassen van regels in andere regelgeving die verwijzen naar begrippen, instrumenten en dergelijke in de huidige regelgeving die met de Omgevingswet worden vervangen;
  - overgangsrecht (in hoofdstuk 12 van deze memorie van toelichting wordt hiervan een globaal beeld gegeven) en
  - overige inhoudelijke wijzigingen, bijvoorbeeld op het gebied van strafbaarstelling (Wet op de economische delicten) en beroepsmogelijkheden (Algemene wet bestuursrecht).

De invoeringsregelgeving zal tegelijkertijd met de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving in werking treden.

Voor de invoering van de Omgevingswet zullen circa 90 andere wetten worden gewijzigd. De Invoeringswet Omgevingswet zal een overwegend technisch karakter hebben. Vooral over het overgangsrecht en de strafbaarstelling zijn echter inhoudelijke keuzes te maken. Enkele keuzes worden in deze memorie toegelicht. Dit betreft bijvoorbeeld de gemaakte afspraken over het overgangsregime voor de huidige bestemmings- en rioleringsplannen. De Ministeries die actief zijn op het terrein van de fysieke leefomgeving en de koepelorganisaties zullen worden betrokken bij de voorbereiding van de invoeringsregelgeving.

De invoeringswet is niet bedoeld om (onderdelen van) wetten die niet meegaan in de eerste module Omgevingswet, bij gelegenheid van de invoeringswet alsnog in de Omgevingswet te integreren. Wel kan de invoeringswet worden benut om onderdelen van de wetgeving die in herziening zijn beleidsneutraal over te brengen naar de Omgevingswet, zonder dat interferentie ontstaat tussen de wetgevingsprocessen. Bijvoorbeeld de invulling van hoofdstuk 15 in het wetsvoorstel, dat gereserveerd is voor de schaderegelingen. Dit hoofdstuk zal via de invoeringswet worden ingevuld in verband met de samenloop met de nieuwe regeling van de nadeelcompensatie in de Awb die voortvloeit uit de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Een ander voorbeeld is het voorstel tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)<sup>36</sup>, waarvoor in afdeling 18.3 van het wetsvoorstel ruimte is gereserveerd (zie paragraaf 4.18.2).

### *Uitvoeringsregelgeving*

De uitvoeringsregelgeving van het Rijk op het gebied van het omgevingsrecht bestaat op dit moment uit een ingewikkeld en onderling verweven stelsel van ongeveer 120 uiteenlopende en vaak sectoraal georiënteerde algemene maatregelen van bestuur en een vergelijkbaar aantal ministeriële regelingen met meer gedetailleerde en technische bepalingen. De omvang van dit regelbestand is vele malen groter dan dat op het niveau van formele wetten. De inrichting van een nieuw stelsel van uitvoeringsregelgeving is daarom van even groot belang voor het bereiken van de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel en het behalen van de verbeterdoelen van de stelselherziening als het wetsvoorstel zelf.

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



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

- Omgevingsbesluit. Dit zal de algemene en procedurele bepalingen ter uitwerking van de instrumenten van het wetsvoorstel bevatten die voor een ieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor burgers en bedrijven.
- Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze algemene maatregel van bestuur bevat de inhoudelijke normstelling voor bestuurlijk handelen en is dus uitsluitend gericht tot bestuursorganen die de instrumenten van het wetsvoorstel toepassen.
- Activiteiten in de fysieke leefomgeving. Deze groep regels is gericht op burgers, bedrijven en overheden bij hun feitelijk handelen. Het gaat hier om de algemene, rechtstreeks werkende regels die op rijksniveau zullen worden gesteld over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Omwille van de omvang van en de diversiteit aan onderwerpen en doelgroepen zullen naar verwachting twee algemene maatregelen van bestuur worden vastgesteld. Het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer is de kern van het ene besluit, het huidige Bouwbesluit 2012 de kern van het andere besluit.

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

Het wetsvoorstel bevat diverse grondslagen voor uitwerking van onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur. Ter uitwerking daarvan worden de hiervoor beschreven nieuwe algemene maatregelen van bestuur opgesteld. Ook komen er één of meer ministeriële regelingen. Na aanpassing aan de verbeterdoelen van de stelselherziening wordt de inhoud van de bestaande algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen zo veel mogelijk ondergebracht in de nieuwe uitvoeringsregelgeving. Ook bij het bepalen van de inhoud van deze nieuwe uitvoeringsregelgeving zullen de maatschappelijke doelen en de verbeterdoelen als uitgangspunt worden genomen. Het Integraal Afwegingskader zal ingezet worden om te komen tot de meest eenvoudige en de minst belastende vormgeving van de uitvoeringsregelgeving. De doelgroepen van de uitvoeringsregelgeving – burgers, bedrijven, overheden en organisaties – zullen bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving worden betrokken.

#### *Doorkijk naar verdere integratie van wetten*

Voor de totstandkoming van de Omgevingswet heeft de regering, in aansluiting op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State en andere signalen uit de samenleving, gekozen voor een modulaire aanpak. Het voorliggende wetsvoorstel is primair gericht op de instrumenten voor gebiedsgericht beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsrecht omvat echter een groter aantal wetten. Er zijn aanvullingen van de Omgevingswet voorzien om ook de volgende onderwerpen te kunnen integreren:

- bodem (Wet bodembescherming en hoofdstuk 11a van de Wet milieubeheer);
- geluid (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer);
- grondeigendom (onteigeningswet, Wet inrichting landelijk gebied, Wet voorkeursrecht gemeenten);

- milieuregelgeving over niet-plaatsgebonden handelingen, vooral regelingen over stoffen, afvalstoffen en producten en emissiehandel (Wet milieubeheer);
- natuur (Wet natuurbescherming);
- water (niet in het huidige wetsvoorstel betrokken onderdelen van de Waterwet, Wrakkenwet);
- wegbeheer en openbaarheid van wegen (Wegenwet, Waterstaatswet 1900, Wet herverdeling wegenbeheer).

In paragraaf 7.4 wordt de visie van de regering op deze aanvullingen beschreven.

## **2 UITGANGSPUNTEN VOOR HET ONTWERPEN VAN DE OMGEVINGSWET**

### **2.1 Inhoud van dit hoofdstuk**

Dit tweede hoofdstuk beschrijft de belangrijkste uitgangspunten die bepalend zijn geweest voor het ontwerpen van het wetsvoorstel. De keuzen die voortvloeien uit deze uitgangspunten worden in de volgende hoofdstukken beschreven. In de eerste plaats leiden de eerder beschreven verbeterdoelen tot een aantal uitgangspunten voor het ontwerpen van het wetsvoorstel. Die doelen vormen echter niet het enige uitgangspunt voor het wetsvoorstel. De stelselherziening van het omgevingsrecht moet immers worden gerealiseerd binnen een bestuurlijke, juridische en maatschappelijke context. Een tweede uitgangspunt is dat het wetsvoorstel moet aansluiten bij de EU-verplichtingen en andere internationale verplichtingen waaraan Nederland zich heeft verbonden. Een derde uitgangspunt is de keuze van de regering om uit te gaan van gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving. Verder is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat\*, wat grote betekenis heeft voor de rolverdeling tussen bestuursorganen. Tot slot moet het wetsvoorstel passen in de moderne opvattingen over de rollen van burger, bedrijf en overheid.

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

### **2.2 Van doelen naar uitgangspunten**

*Het, met het oog op duurzame ontwikkeling, en in onderlinge samenhang, bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.*

Uiteindelijk draait het bij de Omgevingswet om dit maatschappelijke doel. De wet moet de samenleving in staat stellen om – eenvoudiger en beter dan nu – de fysieke leefomgeving op de gewenste kwaliteit te brengen en te houden en tegelijkertijd voldoende ruimte te laten voor activiteiten van burgers en bedrijven. De in paragraaf 1.4 beschreven beleidscyclus vormt daarvoor een belangrijk instrument. Die brengt het proces op gang waardoor de overheid maatregelen neemt als de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op onderdelen onvoldoende is.

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

Bij de vormgeving van het wetsvoorstel en zijn uitvoeringsregelgeving staan de gebruikers voorop. Dat zijn enerzijds initiatiefnemers – van burgers die een dakkapel willen bouwen tot Ministers die een Deltaprogramma uitvoeren – anderzijds burgers en organisaties die opkomen voor hun belang of willen participeren in de besluitvorming over een activiteit of project. Al deze gebruikersgroepen moeten voordeel hebben van de nieuwe wetgeving.

Het nieuwe wettelijke stelsel moet het voor de initiatiefnemer gemakkelijker maken te weten wat kan en mag. Voor het merendeel van de activiteiten volstaan algemene regels als kader voor het handelen. Het voordeel daarvan is dat de initiatiefnemer zonder tussenkomst van de overheid weet welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor zijn activiteiten en wat zijn handelingsvrijheid is. Met algemene regels kunnen tijdrovende en verhoudingsgewijs dure vergunningprocedures worden voorkomen. Waar wel vergunningen nodig zijn geldt als uitgangspunt: één loket, één bevoegd gezag en één besluit.

Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken, biedt het wetsvoorstel een beperkt palet aan basisinstrumenten, met elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie. De instrumenten zijn dus in beginsel gelijk voor alle domeinen en voor alle bestuurslagen. Wel vloeien uit de staatsinrichting beperkingen voort voor de toepassing van de instrumenten. Zo maakt het waterschap, als functioneel bestuur, geen breed strategisch omgevingsbeleid.

*Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving*

Centraal in de Omgevingswet staat een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. Door de instrumenten daar op te richten geeft de wet een inhoudelijke impuls, gericht op het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij besluitvormingsprocessen. De samenhangende benadering bevordert integrale oplossingen, die bij een sectorale aanpak buiten beeld kunnen blijven. Ook bevordert die benadering beleidsvernieuwing: in het huidige stelsel is een plan dat wordt vernieuwd «gevangen» door uitspraken in plannen die op dat moment niet ter discussie staan. Minder plannen betekent minder bestuurlijke en ambtelijke drukte bij de beleidsvoorbereiding en -uitwerking. Integraal beleid betekent overigens niet dat er geen sectorale beleidsdoelen meer zullen zijn. Zo zullen er steeds doelen en randvoorwaarden blijven op het gebied van veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosystemen, beschikbaarheid van hulpbronnen en behoud van cultureel erfgoed. Sterker nog: het is voor een goede integratie juist van belang dat sectorale doelen en randvoorwaarden helder en eenduidig zijn vastgesteld, omdat deze het uitgangspunt vormen voor de integrale zorg voor de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld is de watersysteembenadering die vanuit een interne samenhang tussen veiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit, voor oppervlaktewater én grondwater, de samenhang zoekt met andere relevante beleidsterreinen.

Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zo veel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving worden meegewogen. Toch blijven er ook onder de Omgevingswet besluiten met een beperkter beoordelingskader. Het is namelijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk als na een integrale afweging op hoofdlijnen opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt bij een meer op de uitvoering gericht besluit. Als bijvoorbeeld na een integrale afweging is vastgesteld dat op een bepaalde plaats een bouwwerk van een bepaalde omvang mag worden gebouwd, dan wordt

bij de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit daarvan alleen nog gekeken naar uitvoeringsaspecten, zoals de constructieve kwaliteit; er vindt niet opnieuw een integrale belangenafweging plaats.

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

Uit de Grondwet, Gemeentewet, Waterschapswet en Provinciewet volgt dat, wanneer taken goed op decentraal niveau kunnen worden behartigd, deze ook aan dat niveau behoren te worden overgelaten. Meer beslissingsruimte geeft meer ruimte voor ontwikkeling van innovatieve en duurzame projecten die nu soms worden gehinderd door (verouderde) regels. Dit stelt hoge eisen aan de normstelling: die moet meer flexibiliteit bieden zonder dat aan kwaliteit wordt ingeboet. Dit aspect wordt verder uitgewerkt in paragraaf 2.5.

Meer afwegingsruimte wordt onder meer geboden door geen koppeling te leggen tussen het bereiken van omgevingswaarden en individuele besluiten, voor zover dat mogelijk is. Loskoppeling is niet mogelijk voor normen die heel direct doorwerken naar specifieke activiteiten. Zo kan bijvoorbeeld de aanwezigheid van bedreigde diersoorten bepaalde activiteiten in een gebied onmogelijk maken.

Die afwegingsruimte gaat niet zover dat een bestuursorgaan afwegingen kan maken over de taken van een ander bestuursorgaan. Ook EU-verplichtingen en internationale verplichtingen, en de nationale opvattingen over de mogelijkheden om belangen tegen elkaar af te wegen begrenzen de afwegingsruimte.

Meer afwegingsruimte vergt ook een andere benadering van bestaand gebruik. De wetgeving moet ruimte bieden om in te grijpen als bestaand gebruik van de fysieke leefomgeving in de weg staat aan gewenste ontwikkelingen.

Er zullen altijd gevallen blijven waarmee bij het stellen van regels geen rekening kon worden gehouden. Het kan bijvoorbeeld gaan om innovaties qua proces of techniek en gebieden met een bijzonder complexe opgave. Waar de reguliere regels leiden tot onredelijke belemmeringen voor dit soort gevallen, moet het nieuwe wettelijke stelsel uitzonderingen mogelijk maken.

*Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving*

Het samenvoegen van sectorale besluitvormingsprocedures voorkomt dat voor één project in dezelfde fase meerdere besluiten nodig zijn. De aanvrager kan met zijn aanvragen voor vergunningen steeds bij één (elektronisch) loket terecht. Voor een activiteit, zoals bedrijfsuitbreiding, of een combinatie van activiteiten kan in beginsel via één toestemming een akkoord van de overheid worden verkregen. In sommige gevallen zijn achter de schermen meerdere overheden betrokken bij het verlenen van die toestemming. Uitgangspunt is dat de overheid met één gezicht naar buiten treedt naar initiatiefnemers, ook wanneer de activiteiten de taken van meerdere bestuursorganen raken.

Dat besluitvorming via één besluit mogelijk is, wil niet zeggen dat het altijd wenselijk is. Bij complexe projecten wil de initiatiefnemer vaak eerst zekerheid hebben over de toelaatbaarheid op hoofdlijnen voordat hij de vereiste technische vergunningen aanvraagt. Een vergunning voor specifieke bouwwerken wordt bijvoorbeeld vaak pas aangevraagd bij de verdere uitwerking van een op hoofdlijnen goedgekeurd project. De initiatiefnemer bepaalt zelf of hij de vereiste toestemmingen in één keer aanvraagt, of verdeelt over twee of meer pakketten.

Het wetsvoorstel verankert de «sneller en beter»-aanpak in het brede fysieke domein. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Samsom<sup>37</sup>. De aanpak maakt snellere, betere en transparantere besluitvorming mogelijk over complexe projecten. De Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten<sup>38</sup> beklemtoont het belang van investeren in de kwaliteit van de voorbereidingsfase. Een vroegtijdige probleemanalyse, verkenning van oplossingsvarianten en milieueffectbeoordeling met vroegtijdige publiekparticipatie leidt tot besluitvorming met groter draagvlak en tot aanzienlijke tijd- en geldwinst. De herziening van het omgevingsrecht is ook gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek voor de besluitvoorbereiding. Onderzoek is geen doel op zich, maar een bijdrage aan zorgvuldige besluitvorming.<sup>39</sup> Het is primair aan het bevoegd gezag om te bepalen of er voldoende onderbouwend onderzoek is gedaan om een besluit te kunnen nemen. Daarom zullen enkele onderzoeksverplichtingen en adviesverplichtingen worden geschrapt. Verder kent de Omgevingswet doelmatigheidsverbeteringen. Zo zal de procedure voor een milieueffectrapportage worden gecombineerd met de voorbereidingsprocedure voor een besluit. Ook worden onderzoeksgegevens beter houdbaar, beschikbaar en herbruikbaar.

### 2.3 EU-recht en internationaal recht

#### *Verhouding EU-recht en nationaal recht*

Omdat de EU door het attributiebeginsel\* en door het subsidiariteitsbeginsel geen integraal omgevingsbeleid maakt, omvat het Nederlandse omgevingsrecht ook nationaal recht dat geen omzetting is van EU-regelgeving. Bovendien heeft veel EU-recht dat relevant is voor het wetsvoorstel het karakter van minimumharmonisatie. De Omgevingswet biedt dus ruimte voor nationaal, regionaal en lokaal beleid. De noodzaak daarvan heeft ook de Afdeling advisering van de Raad van State in haar voorlichting beklemtoond.<sup>40</sup> Zo is op het onderwerp ruimtelijke ordening nationaal beleid noodzakelijk; EU-regelgeving werkt hooguit indirect door. De Omgevingswet vormt ook de basis voor nationaal, regionaal en lokaal beleid daar waar EU-regelgeving ontbreekt, onvoldoende op de lokale situatie is toegesneden of waar de EU-richtlijn verplicht nationale keuzes te maken.

Het EU-recht is gericht tot de lidstaten en bepaalt niet de bestuurlijke organisatie binnen een lidstaat. Het veronderstelt een nationale context waarbinnen de EU-richtlijnen worden geïmplementeerd. De nationale

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

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

<sup>39</sup> De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schrijft hierover: «*De onderzoeksplicht moet inderdaad niet verworden tot de onmogelijke eis zekerheid te bieden over onzekere gevaren: een onderzoeksplicht vanuit de illusie dat alle onzekerheden geëlimineerd moeten zijn voorafgaand aan de besluitvorming is contraproductief. De onderzoeksplicht zou gericht moeten zijn op het identificeren van kennisproblemen: welke kwade kansen zijn mogelijk in het geding en behoren in de politieke afweging te worden betrokken? Het doel van onderzoek is dan om de onzekere bedreigingen van de fysieke veiligheid zo goed mogelijk en steeds beter te begrijpen, zodat 1) de goede en kwade kansen symmetrisch in de politieke afweging kunnen worden betrokken; en 2) de verantwoordelijkheid voor de kwade kansen kan worden georganiseerd en toebedeeld. De onderzoeksplicht zou dus veel meer in het teken moeten staan van het verkennen van onzekerheid. Dan is de onderzoeksplicht niet langer een eenmalige uitputtende verplichting in het kader van besluitvorming en vergunningverlening, maar betreft het voor risiconemende partijen een structurele opdracht. Bedrijven hebben dan ook de taak de overheid (en de maatschappij in brede zin) te informeren over de voortschrijdende inzichten over mogelijke gevaren. Op basis daarvan kan de politiek eventueel tot nieuwe afwegingen komen.*» (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Evenwichtskunst, 2011, blz. 46).

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

overheid dient de richtlijnen zo te implementeren dat de taken en bevoegdheden van bestuursorganen duidelijk zijn.

### *EU-recht biedt bouwstenen voor de Omgevingswet*

Een groot deel van het Nederlandse omgevingsrecht, vooral op het gebied van milieu, natuur en water<sup>41</sup>, bestaat uit de implementatie van regelgeving van de Europese Unie, zoals EU-richtlijnen. De juridische verplichtingen zijn de afgelopen decennia stuk voor stuk ingebouwd in de bestaande Nederlandse wetten (zie bijlage voor een overzicht). Om de regelgeving eenvoudig te houden is de Europese achtergrond van een groot deel van het omgevingsrecht één van de uitgangspunten voor het ontwerp van het Nederlandse omgevingsrecht. De milieu en natuurwetgeving van de EU is divers, omdat zij moet aansluiten bij de diversiteit aan problemen en oplossingen die in de fysieke leefomgeving spelen. De EU reguleert uiteenlopende activiteiten en handelingen, waarbij soms doelen worden gegeven, soms middelen en soms een combinatie daarvan. Ook voorziet EU-regelgeving in normen voor de fysieke leefomgeving, soms in combinatie met instrumenten en soms met vrijheid voor lidstaten om zelf instrumenten te kiezen.<sup>42</sup>

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

Voor de milieuriichtlijnen geldt op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie<sup>43</sup> het beginsel dat de EU in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van milieubescherming. Dit ambitieniveau is vertaald in de sectorspecifieke doelstellingen en ambities van de EU-richtlijnen die via de Omgevingswet opnieuw worden geïmplementeerd.

Hoewel de systematiek van het wetsvoorstel is ontleend aan het EU-recht, wordt deze ook ingezet voor nationale doelen. Deze uniforme aanpak past bij de gewenste vereenvoudiging van het instrumentarium (geen aparte instrumenten voor EU-doelen versus nationale doelen).

### *De beleidscyclus als gemeenschappelijk kenmerk van EU-richtlijnen*

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

- Vaststellen van de nulsituatie, dat wil zeggen het in kaart brengen van de bestaande toestand voor een aspect van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld de luchtkwaliteit, evenals de erkenning dat voor het verbeteren van de toestand een geharmoniseerde Europese aanpak noodzakelijk is.
- Vaststellen van doelen voor het desbetreffende aspect van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld een grenswaarde voor fijnstof als minimaal gewenste kwaliteit.
- Vergelijken van de nulsituatie met de gestelde doelen. Dit kan een discrepantie in beeld brengen. Meerdere richtlijnen schrijven voor dat in dat geval met algemene regels of vergunningen het doel binnen bereik moet worden gebracht, vooral als voor het gelijke speelveld voor bedrijven een geharmoniseerde aanpak nodig is. Soms hebben

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

<sup>42</sup> Zie ook R. Uylenburg, Essay «Het omgevingsrecht van de toekomst: kiezen en delen» in Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Bezinning op het omgevingsrecht, 2010, blz. 209.

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



de lidstaten meer vrijheid maatregelen te kiezen: het is dan voldoende maatregelen vast te stellen, al dan niet in de vorm van een programma, om de gewenste kwaliteit binnen een bepaalde termijn te realiseren.

- Monitoring van de resultaten van de uitvoering van de maatregelen of het programma. De gegevens uit de monitoring leveren, in combinatie met nieuwe autonome ontwikkelingen, de basis voor een nieuwe cyclus.

De richtlijnen stellen de lidstaat verantwoordelijk voor de zorg voor de fysieke leefomgeving. Ze vereisen dat de overheid van de lidstaat gericht en actief werkt aan het voldoen aan de gestelde grenswaarden en het bereiken van de gestelde doelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De omgevingswaarden of doelen die EU-richtlijnen stellen, zijn verschillend van aard. Ze lopen uiteen van grenswaarden aan emissies op bedrijfsniveau, waarden voor de kwaliteit van milieucompartimenten zoals water en lucht, emissieplafonds op lidstaatsniveau tot kwalitatieve doelen zoals «een goede staat van instandhouding». Enkele richtlijnen geven geen bindende doelen, maar wel de plicht voor de lidstaat om zichzelf doelen te stellen.

De programma's die de EU-richtlijnen vereisen verschillen qua naam, vereiste inhoud en geldingsduur en soms ook qua procedure. De vereiste inhoud omvat in ieder geval voornemens voor maatregelen, de inzet van instrumenten en de organisatie om het doel te bereiken.

De monitoring is erop gericht te bepalen in welke mate de doelen zijn of worden bereikt. Als uit monitoring blijkt dat het doel onvoldoende naderbij wordt gebracht, dan moeten de maatregelen zo worden aangepast dat dat wel gebeurt. Enkele richtlijnen koppelen omgevingswaarden aan bepaalde zones, zoals de speciale beschermingszones uit de habitatrichtlijn<sup>44</sup>. De lidstaten moeten die zones aanwijzen op grond van in de richtlijn bepaalde criteria, waarna de bovenstaande beleidscyclus op die afzonderlijke zones wordt toegepast.

#### *Implementatie van EU-richtlijnen*

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

Door in het wetsvoorstel de EU-systematiek over te nemen, kan gemakkelijker worden voldaan aan de verplichtingen uit die richtlijnen.

Uitgangspunt daarbij is dat voor wat de EU-richtlijnen regelen, niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is. Naar huidig inzicht zijn er overigens geen onderwerpen waarvoor dit uitgangspunt

<sup>44</sup> In deze memorie van toelichting wordt gebruik gemaakt van de verkorte aanduiding van richtlijnen en verdragen zoals die is opgenomen in de bijlage van het wetsvoorstel.



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

Ook voor wat EU-richtlijnen niet regelen, worden zo veel mogelijk de EU-uitgangspunten gevolgd om het instrumentenpalet beperkt en overzichtelijk te houden. Op die manier heeft de Omgevingswet niet alleen positieve gevolgen voor het *level playing field*\*, maar zijn ook toekomstige EU-richtlijnen eenvoudiger te implementeren.

Naast de EU-regelgeving die wordt gekenmerkt door inhoudelijke normstelling, bevat het EU-recht ook procedurele verplichtingen, bijvoorbeeld over openbaarheid van informatie, inspraak of toegang tot de rechter. De Omgevingswet dient ook ter uitvoering van deze verplichtingen, onder meer door het digitaal ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving en door bepalingen over inspraak en beroep. Implementatie van EU-richtlijnen die worden gewijzigd en waarvan de uiterste implementatiedatum voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet verstrijkt, zal plaatsvinden door middel van wijziging van de huidige regelgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, waarvoor de uiterste implementatiedatum drie jaren na inwerkingtreding van de richtlijn verstrijkt. Daarnaast is en wordt bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving het op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw geldende principe in acht genomen dat lidstaten tijdens de omzettingstermijn geen maatregelen mogen nemen die de verwezenlijking van het door die richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen.

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

### *EU-verordeningen*

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

### *Internationaal recht*

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

drie verdragen bepalen hoe de regels over het behoud van cultureel erfgoed in het wetsvoorstel zijn vormgegeven en verder vorm zullen krijgen in de uitvoeringsregelgeving. Onder auspiciën van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties zijn het verdrag van Aarhus (over toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden) en het verdrag van Espoo<sup>45</sup> (over milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband) gesloten. Deze verdragen zijn soms sterk bepalend voor specifieke procedureregels en informatieverplichtingen in het wetsvoorstel. De reden daarvoor is enerzijds de implementatie door de EU van de verdragsverplichtingen in diverse richtlijnen (zie hoofdstuk 8 van deze memorie van toelichting) en anderzijds met het feit dat Nederland zelf verdragspartner is bij de verdragen van Aarhus en Espoo. Verder bepaalt het VN-zeerechtverdrag de werking van de Omgevingswet in de exclusieve economische zone. Ook moet de Omgevingswet gebruikt kunnen worden voor het behoud van werelderfgoederen die op grond van het werelderfgoedverdrag zijn of worden aangewezen.

#### *Beginselen uit het Europese en internationale recht*

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

Voor de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving zijn verschillende beleidsbeginselen relevant. Zo berust het milieubeleid van de Europese Unie op het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Andere beginselen die worden gebruikt in het EU-milieubeleid zijn het beginsel dat de beste beschikbare technieken worden ingezet, het beginsel van geen achteruitgang («standstill») en het nabijheidsbeginsel (niet-afwentelbeginsel). Naast de milieubeginselen zijn ook andere beginselen relevant voor het wetsvoorstel. Zo kennen internationale verdragen over het behoud van cultureel erfgoed diverse beleidsbeginselen.

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

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

---

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

## 2.4 Gelijkwaardige bescherming

### *Gelijkwaardige bescherming gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit*

Uitgangspunt van de regering is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft dit standpunt in haar voorlichting<sup>46</sup>. In sommige gevallen kan de bescherming op een andere wijze worden vormgegeven. Onder de Omgevingswet worden daarvoor twee, elkaar aanvullende, benaderingen gehanteerd.

In de eerste plaats moet een norm die krachtens de Omgevingswet wordt gesteld realistisch en haalbaar zijn. Als een norm in bepaalde gevallen zou leiden tot onredelijke resultaten – zoals het niet doorgaan van ontwikkelingen op plaatsen waar dat, breder beschouwd, wel wenselijk is – dan wordt bij het stellen van de norm voldoende ruimte geboden. De flexibiliteit – die er nu vaak ook is – wordt dus geïntegreerd in de normstelling. Daarmee verdwijnt de situatie dat de ene wettelijke regeling een harde, maar niet overal haalbare, norm stelt en een andere regeling bepaalt dat daar beargumenteerd van kan worden afgeweken. Onder de Omgevingswet zal bij het stellen van de norm ook worden aangegeven in welke gevallen of onder welke voorwaarden van de standaardnorm kan worden afgeweken. Dit is uiteraard alleen mogelijk voor zover internationale verplichtingen het toelaten.

In de tweede plaats maakt de voorgestelde Omgevingswet een actieve en flexibele aanpak mogelijk voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. Het gaat erom dat het totaal van activiteiten binnen de normen blijft. Het beschermen van de gezondheid en het waarborgen van de veiligheid omvatten niet alleen het tegenhouden van nieuwe activiteiten, maar ook het beheer van bestaande activiteiten. Zo verplicht de Omgevingswet de overheid tot actie wanneer de vereiste kwaliteitsniveaus zijn overschreden. Soms kan het terugdringen van de gevolgen van bestaande activiteiten ruimte bieden voor nieuwe activiteiten. De actieve rol van de overheid en de ruimte voor derden leiden tot meer dynamiek, maar mogen niet leiden tot een mindere kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

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

### *Behoud rechtsbescherming*

De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden. Zij worden bij ingrijpende besluiten in een vroeg stadium betrokken bij de voorbereiding van besluiten via participatie of een zienswijzenprocedure. Bij minder ingrijpende besluiten is er de mogelijkheid van bezwaar. Belanghebbenden hebben daarnaast recht op rechtsbescherming voor besluiten die hun belangen raken. Uitgangspunt van de regering is dat geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving. Eenvoudiger procedures maken ook voor omwonenden en belanghebbenden duidelijker wat wanneer besloten zal worden en hoe zij daar invloed op kunnen uitoefenen.

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

## **2.5 Flexibiliteit: afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden**

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

### *Afwegingsruimte en afwijkingsmogelijkheden*

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

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

### *Mogelijkheden voor maatwerk*

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

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

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

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

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

## **2.6 Rollen en verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en overheid**

Een belangrijke randvoorwaarde bij het ontwerpen van het wetsvoorstel vormen de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende actoren. In de eerste plaats moet worden bepaald of de zorg voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving een private of publieke verantwoordelijkheid is. Als er sprake is van een publieke verantwoordelijkheid, dan moet de wet de zorg zo veel mogelijk toedelen aan een specifiek onderdeel van de overheid (gemeente, waterschap, provincie of Rijk, zie paragraaf 2.7).

### *Private of publieke verantwoordelijkheid*

De fysieke leefomgeving is van ons allemaal en iedereen heeft baat en belang bij een goede kwaliteit daarvan. Op het laagste geografische schaalniveau van de fysieke leefomgeving berust de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de burger of een bedrijf. De Omgevingswet moet hen zo veel mogelijk ruimte laten voor activiteiten en waar nodig aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Op een hoger schaalniveau is het niveau van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving steeds een

collectieve verantwoordelijkheid. Zelforganisatie kan daaraan bijdragen, bijvoorbeeld op het niveau van een straat, een wijk of een klein dorp. Ook zelforganisatie van bedrijfstakken kan bijdragen aan specifieke kwaliteiten van de fysieke leefomgeving. Zelforganisatie berust steeds op vrijwilligheid en is daardoor op grotere schaalniveaus onwerkbaar. Dit maakt dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in veel gevallen een publieke verantwoordelijkheid is. Die publieke verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in het wettelijke stelsel van de Omgevingswet. De wet regelt wat de overheid moet doen, en hoe ver de overheid daarin mag gaan ten opzichte van burgers en bedrijven.

#### *De rol van burgers*

Burgers zijn de primaire gebruikers van de fysieke leefomgeving. Ze verplaatsen zich via infrastructuur, zowel voor werk als voor recreatie. Ze genieten van natuur en cultureel erfgoed. Ze profiteren van een goede omgevingskwaliteit. De burger heeft vooral te maken met het omgevingsrecht bij activiteiten rond de eigen woning, maar ook als belanghebbende bij activiteiten van anderen, vaak in de eigen wijk of buurt. Bijvoorbeeld als een burger bezwaar maakt tegen de woninguitbreiding van zijn burens, of als een burger ideeën aanlevert bij de aanleg van een recreatiegebied in de buurt. De belangen van de burger bij een veilige en gezonde fysieke leefomgeving zijn de reden dat er sprake is van regulering.

Burgerschap gaat echter over meer dan het individuele belang. Veel burgers zijn betrokken bij hun directe leefomgeving en willen meedenken over de ontwikkeling ervan. De burger participeert in organisaties die op een hoger schaalniveau belangen behartigen in de fysieke leefomgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om wijkorganisaties, belangenorganisaties van recreanten en om natuur- en milieuorganisaties. Tot slot is de burger ook de kiezer die via verkiezingen invloed uitoefent op het openbaar bestuur. De Omgevingswet spreekt de burger in de eerste plaats aan op zijn eigendom: grond en gebouwen. Niet de overheid, maar de burger als opdrachtgever of eigenaar, is primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn woning en zijn grond. Deze mogen geen onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidsrisico's voor hemzelf en voor derden opleveren. Ook moet de woning passen binnen het in algemeen belang vastgestelde beleid voor omgevingskwaliteit en waar relevant voldoen aan de eisen voor behoud van cultureel erfgoed.

#### *De rol van bedrijven*

Bedrijven hebben in vergelijking met burgers vaak te maken met een groter deel van het omgevingsrecht; ze hebben daarin verschillende rollen. Bedrijven zijn initiatiefnemers die gebruiksruimte\* nodig hebben: planologische ruimte of milieugebruiksruimte\*. Een groot deel van de algemene regels en vergunningen reguleert bedrijfsmatige activiteiten. Daarnaast initiëren bedrijven projecten van publiek belang zoals aanleg van energie-infrastructuur en winning van grondstoffen. Knelpunten bij de benutting van de gebruiksruimte worden vaak veroorzaakt door bedrijven en kunnen door bedrijven worden opgelost. De maatschappij verwacht van bedrijven, meer dan van burgers, dat zij actief invulling geven aan de zorgplicht voor de fysieke leefomgeving. De regering verwacht van bedrijven die zelf projecten initiëren dat zij vroegtijdig participatie van de omgeving organiseren en samenwerken met andere initiatiefnemers in een gebied en zo een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Bedrijven hebben vaak de sleutel in handen voor het aanpakken van milieuproblemen, zeker die op bovenlokale schaal, door innovatie van producten en processen. Behalve als deelnemer aan het omgevingsrecht zijn bedrijven ook gebaat bij de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving. Zo heeft de



landbouwsector baat bij waterbeheer en profiteren bedrijven van de infrastructuur en van de planologische bestemming van bedrijventerreinen. Ook spelen bedrijven een grote rol bij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld bouwbedrijven en onderzoeks-, architecten- of adviesbureaus.

### *De rol van de overheid*

De Omgevingswet bundelt verschillende onderdelen van de wet- en regelgeving en daarmee verschillende beleidsterreinen. Deze hebben elk een eigen geschiedenis, waarbij de rol van de overheid vaak eeuwen terug gaat. De verschillende beleidsterreinen zijn in de loop van de geschiedenis altijd in beweging geweest: de overheid pakt maatschappelijke opgaven op en verandert haar rol zodra die opgaven beheersbaar zijn gebleken. Dat verschillende beleidsterreinen in één wet bij elkaar komen, betekent niet dat de overheid één vaste rol krijgt. De rolopvatting wordt bepaald door de opgaven waarvoor de maatschappij zich gesteld ziet en door de politieke opvattingen over de rol van de overheid bij het aanpakken ervan. Het wetsvoorstel maakt een krachtige overheidsrol mogelijk waar dat moet – bijvoorbeeld bij waterveiligheid – en een rol op afstand waar dat kan, bijvoorbeeld bij de kwaliteit van bouwwerken. De overheid heeft twee rollen, aansluitend bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet:

- Waarborgen van kwaliteit: een belangrijke functie van de Omgevingswet is voorkomen dat activiteiten van enkelen nadelige gevolgen hebben of kunnen hebben voor velen. De geschiedenis leert dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven niet zo ver reikt dat zij dergelijke nadelige gevolgen altijd voldoende vermijden. Daarom wordt het handelen gebonden aan algemene regels of een vergunning. Voorbeelden zijn de regels over milieu en ruimtelijke ordening. Vanzelfsprekend moet steeds opnieuw de vraag worden gesteld op welke wijze en in welke mate de overheid het handelen van burgers en bedrijven reguleert. Soms krijgt de overheid het initiatief om de ontstane schadelijke gevolgen van activiteiten terug te brengen tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau. Na die actieve herstelperiode wordt idealiter teruggekeerd naar een situatie waarin de overheid kan volstaan met enkele regels die nieuwe ongewenste situaties voorkomen.
- Ruimte voor ontwikkeling: de overheid heeft de zorg voor fysieke collectieve voorzieningen zoals infrastructuur, riolering en watersystemen. Als initiatiefnemer voor beheer en ontwikkeling daarvan heeft ook de overheid behoefte aan gebruikruimte. De Omgevingswet legt de verantwoordelijkheid voor dergelijke voorzieningen bij onderdelen van de overheid, reguleert de besluitvorming over de aanleg en regelt de instandhouding van de voorzieningen. De keuze om een voorziening collectief te maken kan ter discussie staan. Maar als daarvoor is gekozen, ligt de besluitvorming over de voorzieningen in het publieke domein. Er zijn ook tussenvormen, waarbij het beheer van een voorziening bij private partijen ligt, maar de overheid het collectieve belang van voorzieningen zo groot acht dat zij verantwoordelijk is voor de besluitvorming. Een voorbeeld hiervan is een windmolenpark.

### **2.7 Bestuurlijke taakverdeling**

Het openbaar bestuur in Nederland is belegd bij gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Zodra duidelijk is dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving aandacht van de overheid vereist, ontstaat de vraag welke bestuurslaag daarvoor verantwoordelijk is. Publieke verantwoordelijkheid komt in wetgeving tot uitdrukking door het beleggen van taken en bevoegdheden bij bestuursorganen. Voorbeelden van taken



zijn de beheertaken voor de hoofdwegen en het hoofdwatersysteem, die zijn belegd bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. Met bevoegdheden wordt bedoeld op zeggenschap over besluiten zoals omgevingsvergunningen. Vaak geeft de wetgever kaders mee voor het uitvoeren van taken en het uitoefenen van bevoegdheden. Overigens hebben gemeenten en provincies ook uit eigen beweging, vanuit lokale of regionale omstandigheden of belangen, de zorg voor onderdelen van de fysieke leefomgeving op zich genomen. Een voorbeeld daarvan is de zorg van de gemeente voor de openbare ruimte in de stad.

### *Subsidiariteit en co-actenschap*

Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in het beginsel dat de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen in de eerste plaats bij de gemeenten liggen en, waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen. De gemeenten spelen de hoofdrol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving: ze zorgen voor de openbare ruimte, ze delen de schaarse ruimte toe aan maatschappelijke functies en zijn het bevoegd gezag voor veruit de meeste activiteiten van burgers en bedrijven. De waterschappen, organen van functioneel bestuur, zorgen voor het voor Nederland cruciale beheer van watersystemen.

Toch zijn naast deze hoofdrolspelers ook het Rijk en de provincies actief in de fysieke leefomgeving. De provincies hebben een belangrijke bestuurlijke rol bij het verbinden en regisseren van de opgaven in de fysieke leefomgeving, opdat het geheel meer is dan de som der delen. De schaal van sommige onderdelen van de fysieke leefomgeving vereist dat de behartiging daarvan wordt gelegd bij het Rijk of de provincies. Het gaat daarbij onder meer om een deel van de infrastructuur, de grote wateren en de natuur. Bij de totstandkoming van de huidige wetgeving waren er soms nog andere argumenten voor een rol van het Rijk of de provincies. Ze zijn bijvoorbeeld bevoegd gezag voor initiatieven omwille van de schaalgrootte, het maatschappelijk belang, de gevolgen voor de fysieke leefomgeving of de bestuurlijke complexiteit. Voorbeelden zijn de bevoegdheid van de rijksoverheid tot de afgifte van vergunningen voor nucleaire activiteiten en mijnbouwactiviteiten of de bevoegdheid van provincies tot afgifte van vergunningen voor bijvoorbeeld winning van oppervlaktedelfstoffen of opslag van gevaarlijke stoffen. Ook de wens om kennis en kunde op één plaats te concentreren is vaak een reden geweest voor een rol van het Rijk of de provincies, maar dit argument verliest aan kracht wanneer omgevingsdiensten hierin kunnen voorzien.

Binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat is het algemeen erkend dat beleidsvorming en regelstelling ook door de centrale overheid kunnen geschieden. Argumenten daarvoor zijn maatschappelijke en politieke wensen zoals een gelijk speelveld (gelijke behandeling van gelijke gevallen, ongeacht de plek), doelmatigheid en doeltreffendheid (uniforme uitvoering, borgen deskundigheid) en het voorkomen van probleem- en kostenafwenteling op andere overheden. Zo is het voor bouwbedrijven belangrijk dat technische en procedurele regels voor bouwwerken overal in Nederland hetzelfde zijn. Dat maakt bouwen goedkoper.

De politieke opvattingen over de taakverdeling tussen de bestuurslagen kunnen in de loop van de tijd veranderen. De regering heeft ervoor gekozen de ambities voor de herziening van het omgevingsrecht niet beleidsmatig te koppelen aan de ambities voor de vernieuwing van de bestuurlijke inrichting van ons land. Het wetsvoorstel sluit zo veel mogelijk aan bij de bestaande taakverdeling, rekening houdend met gemaakte keuzes in de Bestuursafspraken 2011–2015<sup>47</sup>, het Bestuursak-

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

koord Water<sup>48</sup>, het wetsvoorstel voor het afschaffen van Wgr-plusregio's<sup>49</sup> en de afspraken met de provincies over decentralisatie van het natuurbeleid.

De taken op het terrein van de fysieke leefomgeving zijn dus verdeeld over alle bestuurslagen. Een gevolg hiervan is dat bij besluiten soms taken van meer dan één bestuursorgaan in het geding zijn. Bestuursorganen moeten bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Daarnaast blijken beleidsvragen relatief vaak de omvang van bestuurlijke eenheden te overstijgen. In dergelijke gevallen is samenwerking geboden (zogenoemd co-actorschap, zie verder paragraaf 4.2.2). De taak om zorg te dragen voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving is te onderscheiden van de bevoegdheid om een besluit te nemen dat dit onderdeel raakt. De Omgevingswet biedt in beginsel de mogelijkheid om één besluit te nemen over een project of activiteit. Dat besluit zal veelal taken en belangen van meerdere overheden raken. Uitgangspunt daarbij is dat elke overheid sturingsmogelijkheden houdt op activiteiten die zijn taken raken en om die reden betrokken wordt bij de besluitvorming. Hiervoor geldt het adagium «bij een taak hoort een bevoegdheid». Als bijvoorbeeld een gebouw wordt gerealiseerd in de uiterwaard van een rijksrivier, vullen het Rijk als waterbeheerder en de gemeente vanuit haar verantwoordelijkheid voor bouwwerken, elkaar aan.

### *Autonomie en medebewind*

In het Nederlandse staatsbestel wordt onderscheid gemaakt tussen autonome taken en bevoegdheden van de decentrale overheden en taken en bevoegdheden die in medebewind worden uitgeoefend. Een voorbeeld van een autonome bevoegdheid is het vaststellen van een verordening op het kappen van bomen binnen de bebouwde kom, omdat hiervoor geen centrale wetgeving is vastgesteld die een dergelijke regeling vordert. Het vaststellen van een bestemmingsplan is medebewind, omdat de Wro dit verlangt. Inhoudelijk is dit onderscheid in het omgevingsrecht soms van beperkte betekenis, omdat decentrale overheden grote beleidsvrijheid hebben bij bepaalde taken die in medebewind worden uitgevoerd, zoals ruimtelijke ordening. Men kan dan spreken van «vrij» medebewind. Het bestaande onderscheid en daarmee ook de bestaande autonome beslisruimte worden in het wetsvoorstel gerespecteerd. Dat staat de gewenste verbeteringen van het wettelijke stelsel niet in de weg.

### *Beleidsdoorwerking: scheiding van beleid en normstelling*

De uiteenlopende taken op het terrein van de fysieke leefomgeving die de verschillende overheden uitvoeren, zijn zo verweven dat deze eigenlijk alleen goed kunnen worden verwezenlijkt op basis van coördinatie van beleid en afstemming van besluiten en feitelijke handelingen. Veel beleidsdoorwerking krijgt daarom gestalte door spontane overneming van beleidsdoelstellingen of door afspraken. Er zijn echter belangen die vereisen dat de bevoegdheden van decentrale overheden worden ingekaderd of dat inhoudelijk wordt gestuurd op de uitoefening van een taak door een decentrale overheid. Daarvoor bestaan in het huidige omgevingsrecht twee routes: een wettelijke verplichting om «rekening te houden met» een beleidsdocument, of inkadering via specifieke rechtsregels. In het wetsvoorstel vindt inkadering in beginsel niet plaats via beleidsplannen, maar langs juridische weg. Het Rijk en de provincies kunnen met rechtregels andere bestuursorganen instrueren hun taken en

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

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

bevoegdheden op een specifieke wijze uit te voeren. De geschiedenis heeft geleerd dat doorwerking van regels via beleid, waarbij bijvoorbeeld de visie van een provincie moet doorwerken in de plannen van een gemeente, veel tijd, geld en energie kost, omdat al die plannen, visies en beleid onderlinge afstemming vereisen.<sup>50</sup> Ook kennen dergelijke beleidsdocumenten met doorwerking langere en zorgvuldiger procedures, omdat er rechtsgevolgen voor anderen in het spel kunnen zijn. Het opstellen van dergelijke beleidsdocumenten duurt dus langer, wat een effectief en op de actualiteit inspelend beleid soms in de weg staat. In die zin kan doorwerking van beleid via beleidsdocumenten contraproductief en verstarrend werken. Een dergelijk stelsel kan het behalen van de maatschappelijke doelen die de Omgevingswet beoogt, belemmeren. Uitgangspunt voor het wetsvoorstel is daarom een scheiding van beleid en normstelling. Dat houdt in dat beleidsdocumenten uitsluitend het vaststellend bestuursorgaan binden. Juridische binding van andere overheden kan alleen worden verkregen door het stellen van daarop gerichte rechtsregels of beschikkingen.

Bij het realiseren van projecten door het Rijk en de provincies kan er soms sprake zijn van botsende taken of belangen. Voor dit soort gevallen beschikken zij over doorzettingsmacht. Daarmee kunnen zij aan de beleidsopvattingen van de betrokken andere overheden en eventuele beperkende regels op decentraal niveau voorbij gaan. De mogelijkheden sluiten aan bij de huidige mogelijkheden in de Tracéwet, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Ontgrondingenwet. Voor beleidsdoorwerking en doorzettingsmacht bij projecten gelden de principes van subsidiariteit en proportionaliteit. Paragraaf 4.2.3 bevat hierop een nadere toelichting.

## 2.8 Vertrouwen

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

### *Vertrouwen in initiatiefnemers*

Vertrouwen in initiatiefnemers betekent dat het nieuwe stelsel uitnodigend moet zijn voor nieuwe initiatieven. Regels moeten waar mogelijk ruimte bieden voor eigen invulling en oplossingen. En burgers en bedrijven die die regels serieus en consequent naleven, verdienen het vertrouwen van de overheid als toezichthouder. Zo kan gaandeweg méér verantwoordelijkheid gelegd worden bij de initiatiefnemers. Waar initiatiefnemers zelf of door het inschakelen van derde private partijen actief zorgen voor een continue borging van de naleving van regels kan overheidstoezicht aanzienlijk worden teruggebracht. Dit principe – dat eerder werd bepleit in de adviezen van de Commissie regeldruk bedrijven<sup>51</sup> – komt ook terug in de Omgevingswet. Het is niet alleen een blijk van vertrouwen, maar ook een consequentie van daadwerkelijk verleggen van verantwoordelijkheid naar initiatiefnemers. Waar initiatiefnemers toestemming nodig hebben van de overheid komt het vertrouwensbeginsel tot uitdrukking in het uitgangspunt dat de initiatiefnemer zo veel mogelijk regie heeft over zijn activiteiten, waarbij hij zo nodig zelf

<sup>50</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Planning als onderneming; Voorstudies en achtergronden nr. 34. Volgens de WRR leidt een hiërarchisch planstelsel tot bestuurscentrisme met als aantoonbaar risico: «nog meer nota's, structuurschetsen, structuurschema's, nog meer coördinatie tussen overheden, nog meer procedures voor afstemming van besluitvorming.»

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

omwonenden consulteert voordat hij een aanvraag indient en zelf bepaalt in welke volgorde hij zijn activiteiten aan de overheid voorlegt ter besluitvorming. Het gaat er hierbij niet zozeer om of er momenteel meer aanleiding zou zijn om vertrouwen in burgers en initiatiefnemers te hebben dan voorheen mogelijk het geval was. Het gaat om de keuze meer verantwoordelijkheid bij de samenleving te leggen. Een keuze die volgens het SCP-rapport «Een beroep op de burger»<sup>52</sup> inmiddels in een twintigjarige traditie staat en niet moet worden verward met ongeclausuleerde groei van vrijheid. Integendeel. Volgens het SCP ontwikkelt zich een nieuw verantwoordelijkheidsmodel waarin de overheid nadrukkelijk de doelen formuleert, maar burgers en bedrijven zelf mogen bepalen hoe ze die bereiken. Vervolgens toetst en sanctioneert de overheid. Het SCP spreekt in dit verband van een «geregisseerde eigen verantwoordelijkheid».

### *Vertrouwen in de overheid*

Het vertrouwen van burgers in de overheid is de kern. Confucius schreef al: «Een overheid heeft drie zaken nodig: wapens, voedsel en vertrouwen. Vertrouwen is daarbij het laatste dat verloren mag gaan». De Omgevingswet kan een bescheiden bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid door het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming over projecten, inzichtelijker procedures en regelgeving en beter beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving.

Een deel van de burgers vertrouwt de overheid niet, of althans niet bij voorbaat.<sup>53</sup> Die burger wil begrijpen hoe tot keuzes wordt gekomen. Hij zoekt naar informatie om zich een oordeel te vormen over de betrouwbaarheid van de overheid en de legitimiteit en rechtvaardigheid van haar beslissingen.<sup>54</sup> Daarom is het van belang volledige, objectieve en begrijpelijke informatie te bieden op een voor burgers toegankelijke wijze. Het tot stand brengen van gegevensverzamelingen kan daarbij een belangrijke rol spelen. Het is echter een illusie te denken dat daarmee de discussie over relevantie en betrouwbaarheid van gegevens voor besluitvorming kan worden beslecht. De overheid, maar ook een onafhankelijk samenwerkingsverband van kennisinstellingen – in welke vorm dan ook – beschikt noch over het gezag noch over de kennis om een monopolie op de «juiste informatie» te kunnen pretenderen. Gestegen opleidingsniveau, internet en sociale media hebben geleid tot de «radicale emancipatie van de gebruiker».<sup>55</sup> Deze «gebruiker» participeert niet alleen op voorwaarden van de overheid en weet zijn werkelijkheid in oude en nieuwe media niet zelden als gelijkwaardig aan die van de overheid te positioneren. Hij stelt zich niet uitsluitend op als gebruiker of participant, maar ook als leverancier van diensten die lang voorbehouden waren aan de overheid. Denk aan alternatief toezicht en opsporing bij vermissingen en misdrijven, maar bijvoorbeeld ook aan milieucontroles met eigen geluid- en fijnstofmetingen.

In de studie «Kennisdemocratie, opkomend stormtij»<sup>56</sup>, onder redactie van bestuurskundige In 't Veld, wordt een lans gebroken voor het

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

<sup>53</sup> K. van den Bos, Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?: een essay over de sociaalpsychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergarend individu, Universiteit Utrecht in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011.

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

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

<sup>56</sup> R.J. in 't Veld, Kennisdemocratie, opkomend stormtij, 2010.

incorporeren van de nieuwe maatschappelijke rijkdom aan kennis; deze moet niet als concurrerende of oppositionele kracht worden behandeld. Volgens In 't Veld is de kennis van beleidsambtenaren immers niet per se superieur aan die van de burger. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) deelt die analyse, doet concrete voorstellen en beklemtoont dat ruimte bieden voor nieuwe vormen van betrokkenheid van burgers in de eerste plaats vertrouwen van beleidsmakers in burgers vraagt.<sup>57</sup> Of het daarbij gaat om het vertrouwen dat burgers uiteindelijk «het juiste» zullen willen of de overtuiging dat wat burgers willen «het juiste» is, blijft in het midden. De bestuurskundige Frissen, die kritisch is op de democratie- en burgerschapsvisie van het WRR-rapport<sup>58</sup>, kiest voor het laatste: «burgerschap (moet) politiek ongewenste uitkomsten kunnen hebben». De WRR geeft overigens wel aan dat de grootste uitdaging ligt in het verwelkomen van maatschappelijke initiatieven, ook als die niet «gladjes passen» in het beleidsperspectief van beleidsmakers. Waar in deze memorie van toelichting rond vertrouwen en participatie vooral wordt gerefereerd aan de «sneller en beter»-aanpak voor brede verkenning, draagvlak, vertrouwen, kwaliteit en versnelling van besluitvorming in de fysieke leefomgeving, is dat omdat deze aanpak expliciet in het wetsvoorstel is opgenomen. Niet omdat het de enige methode zou zijn om in een hoogopgeleide en digitale samenleving te komen tot een participatieve aanpak van ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. Het vertrouwensbeginsel speelt ook een rol bij de wijze waarop burgers worden betrokken bij initiatieven van derden. Een burger is niet alleen rationeel bezig met het optimaliseren van zijn eigenbelang. Burgerparticipatie bij de voorbereiding van projecten brengt vanzelfsprekend lokale kennis, ideeën en belangen op tafel. Het primaire belang is echter het betrekken van de burger in het besluitvormingsproces. Dat bevordert dat de informatiezoekende burger vertrouwen heeft in de rechtvaardigheid van het besluit. De waargenomen rechtvaardigheid van besluiten levert op zijn beurt een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid. Van belang is vooral vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de voorbereiding van plannen of besluiten. Formele inspraak kan dan worden beperkt tot plannen, complexe projecten en internationale verplichtingen. Consistentie tussen woorden en daden is ook een belangrijke grond voor vertrouwen. Sectorale beleidsplannen stellen nu soms het sectorale doel zoals water, mobiliteit of natuur centraal, waarna de uitvoering tegenvalt omdat daarbij ook andere belangen een rol spelen en alsnog een bredere afweging moet worden gemaakt. De Omgevingswet is ontworpen vanuit de gedachte dat de overheid een eenduidig beleid heeft, vastgelegd in een omgevingsvisie, en dat ook uitvoert.

### *Vertrouwen tussen overheden*

Tot slot gaat de regering in het wetsvoorstel uit van vertrouwen tussen overheden. Overheden worden geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. Dit vertrouwen tussen bestuursorganen komt tot uitdrukking in de Wet revitalisering generiek toezicht die op 1 oktober 2012 in werking is getreden<sup>59</sup> en bij de interbestuurlijke verplichtingen (afstemmingsvereisten) in het wetsvoorstel: er zijn minder regels die

<sup>57</sup> WRR, Vertrouwen in burgers, WRR-rapport nr. 88, 2012.

<sup>58</sup> P.H.A. Frissen, Kloof tussen burger en politiek is broodnodig, de Volkskrant, 23 november 2012 naar aanleiding van zijn rede tijdens derde Nacht van de Rechtstaat in Felix Meritis, Amsterdam, 23 november 2012.

<sup>59</sup> Met deze wet is het interbestuurlijk toezicht op provincies en gemeenten vereenvoudigd en zo veel mogelijk geconcentreerd in de Provinciewet en de Gemeentewet. Het in een reeks van wetten opgenomen specifiek toezicht – zoals het vereiste van goedkeuring vooraf – is geschrapt.

alleen maar dienen om professioneel gedrag van overheden te verzekeren. Wel wordt onderkend dat bestuursorganen soms verschillende belangen en taken hebben, dat zij rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en dat borging daarvan vereist is.

## 2.9 Handhaving

Vertrouwen gaat hand in hand met het nemen van verantwoordelijkheid en het elkaar aanspreken op de naleving van wat is afgesproken.

Vertrouwen betekent dat burgers en bedrijven en de overheid weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Burgers en bedrijven en de overheid mogen van elkaar verwachten dat zij zich houden aan vastgestelde besluiten en regels. Daar hoort ook bij dat de overheid degenen die de vastgestelde regels niet naleven ter verantwoording kan roepen.

Handhavend optreden draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving dat verlangt dat regels worden nageleefd, dat gegeven vertrouwen niet wordt beschaamd en dat geen onherstelbare inbreuken worden gepleegd op een veilige, schone en gezonde fysieke leefomgeving of de omgevingskwaliteit.

Waar regels worden overtreden en vertrouwen wordt beschaamd moet de overheid dus tussenbeide komen. De handhavingsinterventie moet zijn afgestemd op de aard, zwaarte en oorzaken van de overtreding en het verwachte effect van de interventie. Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing. Zijn de gevolgen van een overtreding daarentegen aanzienlijk of onomkeerbaar en is sprake van bewuste en structurele niet-naleving, dan moeten ter zake doende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties worden toegepast, al dan niet in combinatie met verscherpt toezicht.

Bij de stelselherziening past dat waar mogelijk gewerkt wordt met doelvoorschriften\* in plaats van middelvoorschriften. De toezichthouder zal de naleving daarvan moeten kunnen beoordelen en de verleiding weerstaan om het betreffende voorschrift al op voorhand op te vullen met beleidsregels. In zijn rapport «Toezien op publieke belangen»<sup>60</sup> wijst de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) er verder op dat normen vaak moeten functioneren in een complexe werkelijkheid met een sterke internationale dimensie en snelle technologische ontwikkelingen. Daardoor kan de regelgeving op enig moment de aansluiting bij de realiteit verliezen. Een toezichthouder moet volgens de WRR voorbij de grenzen van wet- en regelgeving kijken, op zoek naar risico's en bedreigingen voor het systeem waarop de overheid toezicht houdt.

Tegen deze achtergrond vragen toezicht en handhaving om een toereikend juridisch instrumentarium en om een deskundige en professionele houding van toezichthouders en handhavers. De regering meent dat het instrumentarium dat kan worden ingezet in het kader van de handhaving in het algemeen voldoet en er dus in het kader van de stelselherziening geen ingrijpende vernieuwing nodig is. Dit is alleen anders voor het opleggen van de zogenaamde punitieve (bestraffende) sanctie. Voor dit instrument acht de regering het wenselijk dat een herbezinning plaatsvindt op de inzet van straf- en bestuursrechtelijke sancties met als doel tot een meer overzichtelijke en consistente regeling te komen. Zie hiervoor paragraaf 4.18.4.

De overheid zal verder moeten blijven investeren in de deskundigheid en professionaliteit van de toezichthouder en handhaver, zodat deze in het dynamische krachtenveld effectief en geloofwaardig kunnen opereren. Transparantie, onafhankelijkheid en een proactieve, signalerende rol van

<sup>60</sup> WRR, Toezien op publieke belangen, WRR-rapport nr. 89, 2013.



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

### **3 HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVOORSTEL**

#### **3.1 Inhoud van dit hoofdstuk**

Dit hoofdstuk beschrijft beknopt de hoofdlijnen van het voorgestelde stelsel en de samenhang tussen de instrumenten. Dit maakt het mogelijk in beperkte tijd kennis te nemen van de strekking van het wetsvoorstel. In het hierop volgende hoofdstuk worden de instrumenten van het wetsvoorstel en de keuzes daarachter nader toegelicht. Enkele centrale elementen daarvan zijn overigens al toegelicht in paragraaf 1.4, zoals de doelen, het toepassingsgebied («de fysieke leefomgeving») en de werking van de beleidscyclus. Deze onderwerpen worden hier kortheidshalve niet herhaald. In hoofdstuk 4 zullen deze nader worden uitgewerkt.

#### **3.2 Taken en bevoegdheden van bestuursorganen**

*Toedeling van taken en bevoegdheden (Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel)*

Artikel 21 van de Grondwet draagt de overheid op om te zorgen voor de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze zorg is een collectieve taak van alle bestuursorganen gezamenlijk. Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat algemene bepalingen over de behartiging van die taak en bepalingen over de organisatie van de overheidstaken, waarbij taken en bevoegdheden aan de verschillende bestuursorganen worden toegedeeld. Uitgangspunt bij de toedeling van taken is subsidiariteit. Voor facultatieve («kan») bevoegdheden van een bestuursorgaan van een provincie of het Rijk geldt daarom dat deze alleen kunnen worden ingezet als dat vereist is met het oog op een provinciaal of nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of als dat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden of de naleving van een internationaalrechtelijke verplichting. Voor de op grond van de voorgestelde wet verplichte uitvoering van bevoegdheden of taken is deze afweging al op het niveau van de formele wet gemaakt. Als de wetgever de afweging heeft gemaakt hoeft de subsidiariteitsafweging niet meer gemaakt te worden bij de uitoefening van die taken en bevoegdheden.

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

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



meerdere overheden en een coördinerende taak voor de Minister, zoals bij luchtkwaliteit. De bestuurlijke taakverdeling rond luchthavens, wegen en spoorwegen wordt overigens bepaald in de relevante sectorwetten; de Omgevingswet is hier volgend.

#### *Omgevingswaarden (Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel)*

Omgevingswaarden zijn maatstaven voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen. Het wetsvoorstel vereist het stellen van omgevingswaarden voor milieu en waterveiligheid. De waarden zijn primair gericht tot de overheid. De overheid moet met inzet van beleids- en bestuursinstrumenten deze waarden bereiken of inspanningen verrichten om die te halen. Het Rijk, provincies en gemeenten kunnen (en voor een deel: moeten) omgevingswaarden stellen om kernwaarden als veiligheid, gezondheid en kwaliteit van ecosystemen te waarborgen. Het wetsvoorstel schrijft monitoring van omgevingswaarden voor. Als daarbij blijkt dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, dan is de overheid verplicht de programmasystematiek toe te passen. Omgevingswaarden werken niet rechtstreeks door naar besluiten. Wel kunnen instructieregels worden gesteld die het bevoegd gezag verplichten een omgevingswaarde op een bepaalde wijze te betrekken bij een besluit. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan omgevingswaarden waar sprake is van een directie relatie tussen bron en gevolgen.

#### *Instructieregels en instructies (Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel)*

Het komt voor dat een verantwoordelijkheid van het Rijk of een provincie moet leiden tot sturing aan of beperkingen voor andere bestuursorganen. Zoals beschreven in paragraaf 2.7 gebeurt de verticale doorwerking van beleid met juridische instrumenten, zodat beleid en normstelling in formele zin van elkaar gescheiden zijn. Het Rijk en de provincies kunnen bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk omgevingsverordening instructieregels geven over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten of over de uitoefening van taken door andere overheden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de regels zoals die nu zijn opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voor de doorwerking van nationale ruimtelijke belangen rond de hoofdinfrastructuur, de hoofdwateren, militaire functies en erfgoederen van uitzonderlijke en universele waarde (werelderfgoederen). Andere voorbeelden zijn de regelgeving voor geluid en veiligheid rond luchthavens en de regels over de provinciale taken op het gebied van zwemwater. Op provinciaal niveau kan gedacht worden aan de provinciale ruimtelijke verordeningen. Ook kunnen het Rijk en de provincies via een instructie over de uitoefening van een taak of bevoegdheid een beperking of verplichting opleggen aan een of enkele andere bestuursorganen als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of voor een samenhangend en doelmatig waterbeheer. De instructie om een taak of bevoegdheid op een bij die instructie aangegeven wijze uit te voeren dient ook voor beleidsdoorwerking. Voor een aantal gevallen wordt op wetsniveau aangegeven dat het uitoefenen van deze bevoegdheden noodzakelijk is. Voorbeelden hiervan zijn het stellen van instructieregels over de beperkingengebieden van luchthavens door het Rijk en provincies en instructies over de bescherming van stads- en dorpsgezichten. Toepassing van de bevoegdheid in andere, niet in de wet genoemde, gevallen vereist motivering aan de hand van criteria die in de wet worden genoemd.

### 3.3 De zes kerninstrumenten

#### *Omgevingsvisies (Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel)*

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan over de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in zijn bestuursgebied. Het is een politiek-bestuurlijk document dat alleen het vaststellende orgaan zelf bindt. Het richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel, zodat deze in samenhang wordt beschouwd in de complexe dynamiek van de moderne maatschappij. De visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. Zo worden in een vroegtijdig stadium mogelijk strijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht. Ook gaat de omgevingsvisie in op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en de voorziene rol van anderen. Op die manier vindt de beleidsuitwerking en uitvoering via programma's of andere beleidsinstrumenten in samenhang plaats. Het wetsvoorstel schrijft voor dat het het Rijk en de provincies elk één omgevingsvisie vaststellen; voor gemeenten is de toepassing vrijwillig. Het instrument komt in de plaats van gebiedsdekkende structuurvisies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoerplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen.

#### *Programma's (Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel)*

Bij de operationalisering van beleidsdoelen uit een omgevingsvisie spelen programma's een belangrijke rol. Een programma bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben en kan verschillende elementen bevatten. Het kan plannen bevatten voor de uitvoering van projecten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken of om aan omgevingswaarden te (blijven) voldoen. Het kan ook kaders stellen voor de uitoefening van bevoegdheden door het bestuursorgaan dat het programma vaststelt. Voor enkele onderwerpen zijn programma's wettelijk voorgeschreven ter implementatie van EU-richtlijnen. Ook is een programma voorgeschreven als niet voldaan wordt of dreigt te worden aan een op grond van hoofdstuk 2 vastgestelde omgevingswaarde. Het Rijk of een provincie kan in een programma ook andere bestuursorganen betrekken. Verder is het mogelijk dat een programma wordt vastgesteld door meer dan één bestuursorgaan. In bijzondere situaties, in het bijzonder waar niet voldaan wordt of dreigt te worden aan omgevingswaarden, kan een programma ook worden gebruikt om regie te voeren op activiteiten die een negatief effect hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde of een andere vastgelegde beleidsdoelstelling. Het programma bevat in dat geval een uitgebalanceerd pakket van enerzijds maatregelen die om aan de gestelde kwaliteit van de fysieke leefomgeving of beleidsdoelstelling te voldoen en anderzijds activiteiten, waaronder projecten, die kunnen worden toegelaten. Dat biedt mogelijkheden tot het optimaliseren van de gebruiksruimte. Het instrument wordt «programmatische aanpak» genoemd. Een voorbeeld hiervan is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Hierin maken maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren (zoals roetfilters) het mogelijk dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit tijdig worden bereikt en dat bepaalde bouwprojecten kunnen doorgaan. Zonder dit programma zou de luchtkwaliteit niet verbeteren en zouden bijvoorbeeld wegenprojecten moeten worden stopgezet, omdat de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zijn of dreigen te worden overschreden.

Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat decentrale overheden hun regels over de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Dat bevordert de inzichtelijkheid, samenhang en naleving van de regelgeving. Voor de gemeenten is dat het omgevingsplan, voor de waterschappen de waterschapsverordening en voor de provincies de omgevingsverordening.

Het omgevingsplan en de verordeningen bevatten diverse soorten regels. Bij gemeenten en waterschappen is een belangrijke rol weggelegd voor regels die activiteiten van burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving reguleren. Naast regels voor activiteiten kunnen het omgevingsplan en de verordeningen ook andere regels bevatten, die zich niet rechtstreeks tot burgers en bedrijven richten. Voorbeelden zijn omgevingswaarden, beoordelingsregels\* voor omgevingsvergunningen, en in geval van de provincie, instructieregels, gericht op besluiten van gemeenten en waterschappen. Op dit moment zijn dergelijke regels nog verspreid over een groot aantal verschillende regelingen. Dat is niet alleen nadelig uit het oogpunt van kenbaarheid, maar is ook niet bevorderlijk voor de inhoudelijke afstemming van die regels. Die inhoudelijke afstemming is nodig om te waarborgen dat burgers en bedrijven door stapeling van regels niet onnodig in het uitvoeren van activiteiten worden belemmerd. Gemeenten kennen nu nog veel bestemmingsplannen voor deelgebieden, maar ook andere verordeningen over specifieke onderwerpen, die geheel of gedeeltelijk de fysieke leefomgeving betreffen (de kapverordening, de monumentenverordening, de algemene plaatselijke verordening of de reclameverordening). Bij provincies en waterschappen is het aantal verordeningen beperkter, maar ook daar moeten nog stappen worden gezet. Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal bepalen hoe naar het streefbeeld van één gebiedsdekkende regeling per bestuursorgaan wordt toegewerkt.

Een belangrijke categorie regels binnen het omgevingsplan en de verordeningen vormen de functie- en locatiespecifieke\* regels, die zich rechtstreeks tot burgers en bedrijven richten en sterk bepalend zijn voor de mogelijkheid om een locatie te ontwikkelen. Dergelijke regels worden bij voorkeur in het omgevingsplan, en voor zover ze het watersysteem betreffen, in de waterschapsverordening opgenomen. Tot deze functie- en locatiespecifieke regels behoren de regels waarmee functies aan locaties worden toegekend en de regels die met het oog op die functies worden gesteld. Hiermee vervangt het omgevingsplan de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de Wro en de erfgoed- en monumentenverordeningen. Het omgevingsplan is echter niet beperkt tot «een goede ruimtelijke ordening», maar kan alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvatten. Het omgevingsplan is online eenvoudig toegankelijk, naar voorbeeld van [Ruimtelijkeplannen.nl](http://Ruimtelijkeplannen.nl). Per locatie (bijvoorbeeld een perceel, gebied, wijk of kern) kunnen verschillende regels worden vastgesteld. Onderdelen van het omgevingsplan kunnen ook voor één gebied of een bepaald onderwerp worden gewijzigd, wat flexibiliteit voor het bestuur biedt. Net als bij het bestemmingsplan staat na inspraak (afdeling 3.4 Awb) beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open tegen wijzigingen van het omgevingsplan. Bij omgevingsvergunning kan van de regels in het omgevingsplan worden afgeweken. Gedacht kan worden aan een bouwplan of een bepaald gebruik van gronden of bouwwerken dat niet past in het omgevingsplan. Voor de waterschapsverordening en voor de omgevingsverordening geldt de generieke regeling voor appellabiliteit van de Awb.

Voor regels die niet locatiespecifiek zijn en bijvoorbeeld voor de gehele provincie of het hele land gelden kan het doelmatiger zijn om deze in de omgevingsverordening van de provincie of in de algemene rijksregels op te nemen. Vandaar dat ook de omgevingsverordening en algemene

rijksregels algemene regels gericht op activiteiten kunnen bevatten. Daar waar de werking van regels voor de gehele provincie of het hele land is beoogd, zou het immers ondoelmatig zijn om alle omgevingsplannen of waterschapsverordeningen te moeten aanpassen.

Het wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid van voorbereidingsbescherming door een voorbereidingsbesluit vast te stellen tijdens de voorbereiding van een wijziging van een omgevingsplan of omgevingsverordening of het vaststellen van een projectbesluit, instructieregels of een instructie. Het voorbereidingsbesluit kan voorkomen dat activiteiten plaatsvinden die strijdig worden geacht met een wijziging die wordt voorbereid of die de verwezenlijking van een activiteit of project bemoeilijken. Een voorbeeld is dat een gemeente geen vergunning mag afgeven voor de bouw van een megastal op het moment dat de provincie bezig is in de omgevingsverordening te bepalen dat er geen megastallen in het desbetreffende gebied meer mogen komen. Nieuw is dat deze aanhoudingsregeling alleen geldt voor de in het voorbereidingsbesluit aangegeven gevallen, zodat de voorbereidingsbescherming op maat is en niet hele gebied onnodig «op slot gaat».

#### *Algemene rijksregels over activiteiten (Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel)*

Het merendeel van de activiteiten in de fysieke leefomgeving betreft initiatieven van burgers en bedrijven. Wanneer het uit het oogpunt van de bescherming van de fysieke leefomgeving gewenst is om nationaal regels aan bepaalde activiteiten te stellen, werkt het Rijk waar mogelijk met algemene regels. Dat voorkomt dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen van de overheid. Waar nodig kunnen de algemene regels worden aangevuld met een meldingsplicht, zodat de overheid van het uitvoeren van de activiteit op de hoogte is.

Potentieel nadeel van algemene regels is dat bij vaststelling van de daarin opgenomen bepalingen in beginsel geen rekening kan worden gehouden met specifieke situaties. In bepaalde gevallen kan dan blijken dat algemene regels niet goed «passen», wat tot onnodige beperkingen van de initiatiefnemer kan leiden, of tot onvoldoende bescherming van de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel bevat daarom een aantal instrumenten om de flexibiliteit van algemene regels te vergroten. Zo bevat het de bepaling, dat als in de algemene rijksregels een maatregel is voorgeschreven de initiatiefnemer ook een andere maatregel kan treffen, als daarmee dezelfde mate van bescherming van de fysieke leefomgeving wordt gerealiseerd (gelijkwaardigheid). Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om in de algemene rijksregels voor specifieke onderwerpen aan het bevoegd gezag de mogelijkheid te bieden de algemene regels nader in te vullen of er van af te wijken voor concrete gevallen (een zogenoemd maatwerkvoorschrift\*) of voor aangewezen gevallen of gebieden (een zogenoemde maatwerkregel\*).

Veel wetten binnen het omgevingsrecht kennen al algemene regels. Het wetsvoorstel leidt tot uniformering in de opzet en instrumenten binnen de algemene regels.

#### *De omgevingsvergunning (Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel)*

De omgevingsvergunning is een instrument voor de toetsing vooraf van bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld of een boer een sloot mag dempen, of zijn bedrijf mag uitbreiden. Het model van de Wabo is hierbij uitgangspunt. De toetsing blijft beperkt tot aspecten die betrekking hebben op de activiteiten waarvoor de vergunning is ingesteld (specialiteitsbeginsel). Er is dus in beginsel een sectorale en geen integrale toetsing. Hiermee blijft de toetsing van eenvoudige gevallen overzichtelijk. Dit is bevorderlijk voor de rechtszekerheid en de mogelijkheid voor toetsing door de rechter. Het

komt in de praktijk voor dat een bedrijf ook activiteiten verricht die niet vergunningplichtig zijn, maar die onder algemene regels vallen. Het bevoegd gezag houdt dan bij het stellen van vergunningvoorschriften rekening met geldende algemene regels op het gebied van het omgevingsrecht, zodat geen strijdige of schurende voorschriften worden gesteld.

Voor omgevingsvergunningen kent het wetsvoorstel – net als de Wabo – de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure volgt hoofdstuk 4 Awb, aangevuld met de verplichtingen tot verzending van een ontvangstbevestiging met informatie over het vervolg van de procedure en publicatie van een kennisgeving van de aanvraag en bekendmaking van het besluit. De uitgebreide procedure, die nauw aansluit op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, houdt in dat de overheid een ontwerpbesluit neemt en ter inzage legt en dat een ieder daarop kan reageren (indienen van zienswijzen). Vaker dan nu zal de reguliere procedure van toepassing zijn. Voor de activiteiten waarvoor dat geldt, betekent deze vereenvoudiging dat veel sneller duidelijk wordt of een vergunning al dan niet wordt verleend (van zes maanden naar acht weken, mits er geen bezwaren zijn).

#### *Het projectbesluit (Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel)*

Het projectbesluit biedt een uniforme procedure voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van het Rijk, een provincie of een waterschap. Het gaat bijvoorbeeld om de aanleg van een weg, een windmolenpark, een natuurgebied of de verhoging van een dijk. Het bestuursorgaan heeft op deze wijze de regie over de besluitvorming, ook waar belangen van andere overheden in het geding zijn. Het projectbesluit is gebaseerd op de «sneller en beter»-aanpak, met een verkenning van alternatieven, vroegtijdige participatie en zo nodig het nemen van een voorkeursbeslissing\*. Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening, het tracébesluit uit de Tracéwet, het projectplan uit de Waterwet en de coördinatieregelingen van de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet.

Het projectbesluit strekt tot wijziging van het omgevingsplan zodanig dat het project kan worden gerealiseerd en in stand kan worden gehouden. Ook kan het projectbesluit de plaats innemen van de omgevingsvergunning voor activiteiten die deel uitmaken van het project en van andere toestemmingen die nodig zijn, zoals een verkeersbesluit. Voor de toetsing van de activiteiten die deel uitmaken van het projectbesluit zijn de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning van toepassing. Het projectbesluit kan alle toestemmingen bevatten die nodig zijn voor het project, maar vaak is het overigens praktisch om meer technische omgevingsvergunningen, zoals vergunningen voor bouwen, pas in een latere fase aan te vragen. De projectprocedure voorziet er daarom in dat zogenoemde uitvoeringsbesluiten na het projectbesluit kunnen worden genomen, met toepassing van de coördinatieregeling zodat beroep in één instantie open staat. Dergelijke uitvoeringsbesluiten worden in beginsel genomen door het oorspronkelijke bevoegd gezag. Het Rijk en de provincies beschikken zo nodig over doorzettingsmacht om deze besluiten te nemen.

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

### **3.4 Ondersteunende instrumenten**

#### *Gedoogplichten (Hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel)*

Gedoogplichten kunnen noodzakelijk zijn voor het realiseren van werken van algemeen belang. Bijvoorbeeld onderhoud van een watergang door het waterschap of de aanleg van een hoogspanningsleiding. Zonder gedoogplichten zijn werken van algemeen belang niet te realiseren in de gevallen waarin een grondeigenaar of een andere rechthebbende, zoals een pachter of huurder, weigert medewerking te verlenen. Er is dan, op onteigening na, geen juridische grond om inbreuk kunnen te maken op het eigendoms- of zakelijk recht. Onteigening is voor de gevallen, waarin de onroerende zaak nog goed bruikbaar blijft voor de rechthebbende, een te zwaar middel. Daarom voorziet de voorgestelde Omgevingswet, net als veel van de wetten die er in opgaan, in het instrument gedoogplicht. Afdeling 10.2 van het wetsvoorstel bevat gedoogplichten die van rechtswege gelden, waar dus geen beschikking voor hoeft te worden afgegeven. Het betreft gedoogplichten die nu in sectorale wetten zijn opgenomen. Afdeling 10.3 bevat gedoogplichten die bij beschikking moeten worden opgelegd en waarvoor dus ook procedurele vereisten en waarborgen nodig zijn. De afdeling omvat de modernisering en vereenvoudiging van de Belemmeringenwet Privaatrecht, die uit 1927 stamt en sterk verouderd is. Over een voorontwerp van deze afdeling is al medio 2010 een (internet)consultatieronde gehouden. Gezien de samenhang van de gedoogplichten met de Omgevingswet maakt de modernisering van de Belemmeringenwet Privaatrecht nu onderdeel uit van dit wetsvoorstel. In aanvulling op hetgeen de Belemmeringenwet Privaatrecht al regelde kent deze afdeling ook gedoogplichten uit de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet en de Waterwet.

#### *Grondexploitatie (Hoofdstuk 12 van het wetsvoorstel)*

Een belangrijk onderdeel van de ontwikkeling van bouwlocaties is de grondexploitatie: het proces van grondverwerving, bouw- en woonrijp maken en uitgeven van de grond. Het wetsvoorstel bevat regels over kostenverhaal en gemeentelijke regie bij grondexploitatie. De afdeling grondexploitatie in de Wro is deels overgenomen. De regeling is op een aantal punten verbeterd om de bestuurlijke lasten en de administratieve lasten voor bedrijven te beperken.

#### *Financiële bepalingen (Hoofdstuk 13 van het wetsvoorstel)*

De meeste wetten die opgaan in de Omgevingswet bevatten bevoegdheden met een financieel karakter. Deels betreft het zelfstandige instrumenten zoals heffingen, deels dienen ze ter ondersteuning van andere bevoegdheden. Voorbeelden van dat laatste zijn leges en financiële voorwaarden in vergunningen. In het wetsvoorstel worden bepalingen die rechtstreeks betrekking hebben op besluiten overgenomen en waar mogelijk geïntegreerd. Het gaat om financiële bepalingen over vergunningen, leges en interbestuurlijke financieringsregelingen. Instrumenten zoals heffingen, kostenverhaal buiten de grondexploitatie, tegemoetkomingen, fondsen, statiegeld, retourpremies en verzekeringen komen in latere modules ter aanvulling van de Omgevingswet aan de orde.

#### *Digitalisering (Hoofdstukken 16 en 20 van het wetsvoorstel)*

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



In de eerste plaats moet de wetswijziging waarborgen dat het werk in de fysieke leefomgeving door kan gaan. Een aantal voorzieningen vormt nu al een belangrijke schakel in de uitvoering van wetten die opgaan in de Omgevingswet. Initiatiefnemers en overheden zijn hierop ingesteld en hebben hun werkproces digitaal ingericht. Deze voorzieningen moeten voldoen aan het nieuwe wetgevingskader. Dat vraagt een inspanning van alle regelgevers. Hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel biedt daartoe specifieke procedurele bepalingen voor elektronisch verkeer. Het betreft vereisten en de landelijke voorziening voor het elektronisch indienen van een aanvraag of een melding en eisen aan omgevingsdocumenten. Een tweede belang betreft verbeteringen in de digitale informatievoorziening. Deze leveren een belangrijke bijdrage aan de verbeterdoelen van de stelselherziening en kunnen de maatschappelijke baten van de voor de wet ingerichte gegevensvoorziening vergroten. Hiervoor is het nodig dat bruikbare en betrouwbare informatie zowel over de juridische toestand als over de feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving voor initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden toegankelijk wordt. Hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel regelt het gegevensbeheer en de toegang tot gegevens, waaronder omgevingsdocumenten.

Op dit moment beschikken niet alle domeinen in de fysieke leefomgeving over gegevens met een vastgestelde bruikbaarheid of bestendigheid. Het omzetten van het groeiende data-aanbod in voor besluitvorming relevante gegevens over de fysieke leefomgeving is een kernopgave van de inzet van digitalisering. Dit vergt een aanpak waarbij de informatievoorziening en de daaraan gerelateerde ICT-toepassingen als een samenhangend stelsel wordt ontworpen, beheerd, bestuurd en gefinancierd. De ICT-toepassingen werken qua systematiek, taalgebruik, aansturing en gegevens samen. Dit stelsel wordt de Laan van de Leefomgeving genoemd. Dit stelsel wordt stapsgewijs gerealiseerd. Het tempo is mede afhankelijk van de huidige kwaliteit van de (organisatie) van de data en de realisatie door de zogenaamde informatiehuizen.

#### *Advies (Hoofdstuk 17 van het wetsvoorstel)*

Op het terrein van de fysieke leefomgeving zijn er enkele formele adviesorganen. In samenhang met de (delen van) wetten die nu in de Omgevingswet worden geïntegreerd zijn de Commissie voor de milieueffectrapportage en de gemeentelijke commissie voor de monumentenzorg opgenomen in het wetsvoorstel.

#### *Handhaving en uitvoering (Hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel)*

Het samenbrengen van algemene regels en besluiten over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving leidt ook tot een verdere integratie bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het vereist intensievere samenwerking tussen het bevoegd gezag en bestuursorganen die medebetrokken zijn bij de regulering van een activiteit. Werkzaamheden zullen verder op elkaar moeten worden afgestemd en de uitwisseling van gegevens tussen overheden zal nog belangrijker worden. Cruciaal is dat alle uitvoerende overheden in dit proces van samenwerking voldoende kwaliteit kunnen leveren. De Omgevingswet zal wettelijke ankers bieden voor een uniforme borging van de uitvoeringskwaliteit, samenwerking tussen overheden en opschaling van uitvoering van taken naar omgevingsdiensten. Vooruitlopend hierop zullen al voor de kortere termijn in de Wabo wettelijke voorzieningen worden opgenomen. In de desbetreffende regeling zullen de afspraken die overheden hebben gemaakt in het kader van het Programma Uitvoeren met Ambitie worden vastgelegd.

De regeling van taken en bevoegdheden op het gebied van toezicht en handhaving is in het wetsvoorstel in grote lijnen gelijk aan die in de Wabo.



Een verandering die hier niet onvermeld mag blijven is de opkomst van het structureel borgen van een goede naleving door private partijen met een daarbij passend overheidstoezicht. Onder de Omgevingswet zal deze ontwikkeling verder ingang kunnen vinden.

*Bijzondere omstandigheden (Hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel)*

Bijzondere omstandigheden vergen bijzondere bevoegdheden. Het gaat dan om (dreigende) uitzonderlijke omstandigheden die de fysieke leefomgeving tijdelijk of permanent aantasten. Het wetsvoorstel bundelt regelingen van bevoegdheden en verplichtingen van bestuursorganen. Het gaat dan om bevoegdheden en verplichtingen die nu in de Wet milieubeheer, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Waterwet, de Woningwet en de Monumentenwet 1988 staan. Deze verplichtingen en bevoegdheden hebben vooral betrekking op «ongewone voorvallen». Dat zijn gebeurtenissen die afwijken van het normale verloop van activiteiten en de fysieke leefomgeving significant beïnvloeden. Het gaat om het (laten) nemen van maatregelen en het inwinnen van nadere informatie. Ook kent het hoofdstuk meldings- en maatregelenplichten als (het risico dreigt dat) bepaalde alarmeringswaarden worden overschreden en bevoegdheden en taken bij gevaar voor waterstaatswerken.

*Monitoring en informatie (Hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel)*

Feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving vormt een belangrijke basis voor besluitvorming. Daarnaast hebben initiatiefnemers behoefte aan duidelijke, online toegankelijke informatie over geldend beleid en gestelde regels. Het wetsvoorstel voorziet daarom in grondslagen voor monitoring, verslaglegging en registers\* en voor het beheren en het toegankelijk maken van de informatie voor overheden en publiek.

**3.5 Werking van het stelsel**

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

**Tabel 2: Typering van de instrumenten van de Omgevingswet.**

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

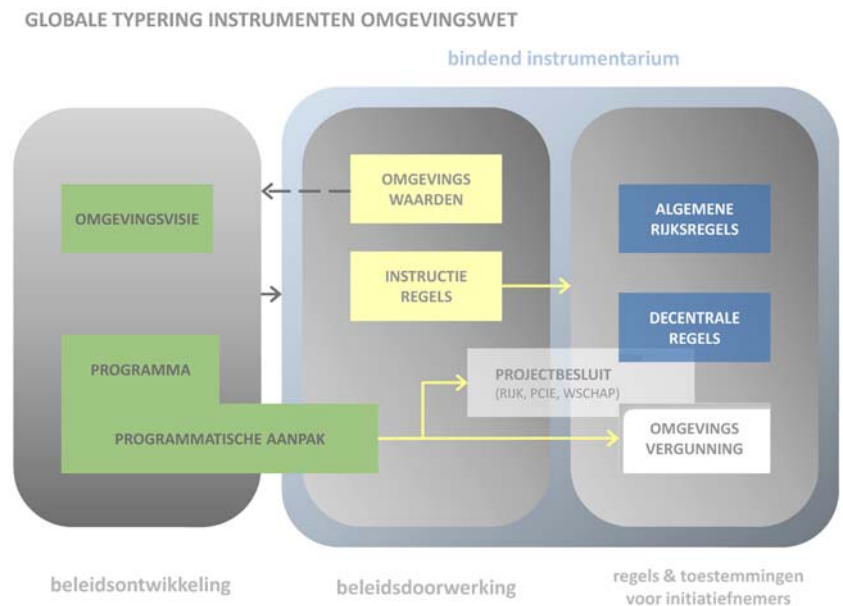
Zoals beschreven in paragraaf 2.7 zijn de voorgestelde instrumenten voor beleidsontwikkeling alleen zelfbindend. Beleidsdoorwerking naar decentraal niveau gebeurt via de instrumenten voor beleidsdoorwerking. Uit het oogpunt van behoorlijk bestuur dienen bestuursorganen wel rekening te houden met elkaars beleid, taken en bevoegdheden. De algemene regels van het Rijk en decentrale overheden leiden activiteiten zo veel mogelijk in goede banen en geven helderheid over wat wel en niet is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Voor gevallen die niet binnen de geldende regels passen is het toestemmingsinstrumentarium beschikbaar. In de praktijk zullen de diverse instrumenten, ingezet door verschillende bestuursorganen en vanuit verschillende motieven, elkaar voortdurend ontmoeten. Algemene regels, instructieregels en verleende toestem-

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

**Tabel 3: Verhoudingen tussen de kerninstrumenten van de Omgevingswet.**

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

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



## 4 NADERE TOELICHTING PER HOOFDSTUK VAN HET WETSVORSTEL

### 4.1 Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

#### 4.1.1 Inleiding

Hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel bevat enkele algemene onderwerpen: de grondslag voor een begrippenlijst, een beschrijving van het toepassingsgebied en de doelen van de Omgevingswet en de zorgplicht voor een ieder.

#### 4.1.2 Begripsbepalingen

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

Enkele algemene begrippen laten zich niet eenduidig definiëren omdat deze verschillende betekenissen hebben in het omgevingsrecht. Zo heeft het begrip «grond» in de ruimtelijke ordening betrekking op een perceel grond, terwijl het in delen van het milieurecht op een volume grond (bijvoorbeeld zand) betrekking heeft. Ook de begrippen «stoffen», «installatie» en «milieu»<sup>62</sup> hebben meerdere betekenissen in het huidige omgevingsrecht. Waar nodig zullen dergelijke begrippen in een algemene maatregel van bestuur een specifiekere betekenis krijgen.

Naast inhoudelijke definities bevat de bijlage veel juridisch-technische begripsbepalingen. Deze definiëren een begrip niet direct, maar verwijzen

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

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

#### *4.1.3 Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet*

##### *De fysieke leefomgeving*

Het toepassingsgebied van de Omgevingswet omvat de «fysieke leefomgeving» en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de «fysieke leefomgeving». Het wetsvoorstel duidt de fysieke leefomgeving door het noemen van de fysieke onderdelen daarvan: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.

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

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

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

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

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

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

In de fysieke leefomgeving spelen zich natuurlijke processen af. De bodem verandert door sedimentatie en erosie, de natuur als gevolg van ecologische dynamiek en de zon brengt lucht en water in beweging (klimaat). Menselijke activiteiten hebben soms invloed op deze natuurlijke processen. De fysieke leefomgeving kent intrinsieke kwaliteiten (zoals biodiversiteit en archeologische waarden) en tal van kwaliteiten voor de mens (ecosysteemdiensten).

De Omgevingswet reguleert niet de directe betrekkingen tussen mensen. Steeds is de fysieke leefomgeving het medium waarlangs activiteiten van de één gevolgen hebben voor de ander. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van het wetsvoorstel.

#### *De indeling van de fysieke leefomgeving*

De onderverdeling in fysieke onderdelen, zoals die wordt gemaakt in artikel 1.2, is overigens maar één van de mogelijke manieren om de fysieke leefomgeving te ordenen. Bij de toepassing van de Omgevingswet zijn ook andere indelingen van de fysieke leefomgeving van belang. Zo zal een gebiedsprogramma meestal zien op de samenhang tussen alle onderdelen van de fysieke leefomgeving in een ruimtelijk begrensd gebied. Voorbeelden van relevante indelingen van de fysieke leefomgeving zijn:

- indeling in lagen (ondergrond, bovengrond, maaiveld en luchtruim);
- geografische indelingen (wijken, dorpen, steden, eilanden);
- indeling naar gebiedstypen (landelijk gebied en stedelijk gebied, eventueel verder onder te verdelen naar bijvoorbeeld woongebied en industriegebied);
- indelingen naar eigendom;
- bestuurlijke indelingen (gemeente, waterschap, provincie).

#### *Activiteiten in de fysieke leefomgeving*

De mens voert activiteiten uit die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving of deze wijzigen. Een activiteit verandert de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor anderen of de intrinsieke waarde\* die de maatschappij aan onderdelen van de fysieke leefomgeving toekent. Activiteiten kunnen nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, maar kunnen ook de betekenis of de kwaliteit ervan vergroten. Meestal heeft een activiteit zowel positieve als negatieve gevolgen. Wetgeving reguleert vooral nadelige gevolgen van

activiteiten in de fysieke leefomgeving. Om activiteiten in goede banen te leiden voorziet het wetsvoorstel onder meer in het toedelen van gebruiksruimte aan activiteiten, in procedures voor besluitvorming over activiteiten en grondslagen voor algemene regels voor activiteiten. Het gaat vooral om de volgende typen activiteiten:

- wijzigingen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan, wat die leefomgeving beter bruikbaar maakt voor de initiatiefnemer, maar minder bruikbaar of minder aantrekkelijk voor anderen;
- gebruik van natuurlijke hulpbronnen dat, gegeven een beperkt aanbod, kan leiden tot schaarste en daarmee tot een verdeelvraagstuk;
- activiteiten die leiden tot emissies naar water, bodem, lucht en hinder van bijvoorbeeld geluid en licht, en daarmee tot risico's voor de gezondheid van mens, dier en plant;
- activiteiten die directe veiligheidsrisico's met zich meebrengen zoals brand, explosies, verzakkingen of structurele schade aan bouwwerken;
- het nalaten van activiteiten die noodzakelijk zijn om gevolgen te voorkomen, zoals onderhoud aan bouwwerken of installaties.

#### *Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet*

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

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

Duurzame ontwikkeling is het kerndoel en dus ook een verbindend element. Het expliciet opnemen van dit oogmerk in artikel 1.3 beklemtoont dat bij de toepassing van de Omgevingswet niet alleen de behoeften van de huidige generatie, maar ook die van toekomstige generaties van belang zijn (zie ook paragraaf 5.7). De aanhef van artikel 1.3 vermeldt ook dat de wet is gericht op de doelen «in onderlinge samenhang». Dit beklemtoont het belang van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in plaats van een sectorale. Met «samenhang» wordt dus niet alleen bedoeld op samenhang tussen de beide doelen van het wetsvoorstel, maar ook op samenhang tussen daarachter liggende specifieke belangen in de fysieke leefomgeving. Van belang is dat er bij de toepassing van de wet oog is voor de onderlinge relaties tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals natuur en water, of infrastructuur en landschap.

Artikel 1.3 kent twee hoofddoelen. De formulering van deze doelen sluit aan bij het motto van het wetsvoorstel: «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit». Het ene doel is «bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit». Dit doel beklemtoont de opdracht tot het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet is in ieder geval gericht op veiligheid en gezondheid van de mens. Het omgevingsrecht heeft een belangrijke functie bij het voorkomen van ongewone voorvallen en rampen en van de gevolgen daarvan. Het gaat om aspecten van fysieke veiligheid zoals externe

veiligheid, veiligheid tegen overstromingen, brandveiligheid en constructieve veiligheid. Bij gezondheid van de mens gaat het om bescherming tegen invloeden vanuit het milieu, zoals geluid en luchtverontreiniging. Omdat de maatschappij meer verwacht van de fysieke leefomgeving dan veiligheid en gezondheid is «een goede omgevingskwaliteit» opgenomen in de centrale doelstelling. Dit duidt op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten. Het begrip «omgevingskwaliteit» heeft in het spraakgebruik soms een nog bredere betekenis, waarbij het ook de functionele kwaliteit van de fysieke leefomgeving omvat. Dat is hier niet bedoeld: de functionaliteit komt immers aan de orde bij het tweede doel. Met «bereiken» wordt bedoeld op de opdracht om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze te kort schiet. Deze opdracht komt tot uiting in de opdracht tot «verbetering van het leefmilieu» in artikel 21 van de Grondwet en diverse EU-richtlijnen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Met «in stand houden» wordt bedoeld op het in stand houden van zaken die wegens hun bijzondere aard of waarde in stand gehouden moeten worden, zoals cultureel erfgoed en beschermde natuurgebieden, en op het in stand houden van de kwaliteit waar deze goed is. Het woord «verbeteren» is niet opgenomen in de doelstelling. De Grondwet kent wel een opdracht aan de overheid tot het verbeteren van het leefmilieu, maar een algemene opdracht tot het verbeteren van de fysieke leefomgeving zou te ver voeren. Zo is het verbeteren van privéwoningen geen maatschappelijke opdracht en is voor veel infrastructuur instandhouding voldoende. Het stelsel van de Omgevingswet dient wel om vorm te geven aan deze grondwettelijke opdracht.

Het andere doel van artikel 1.3 is «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies». In dit doel staat een goede manier van benutting van de fysieke leefomgeving door de mens centraal. Het doel omvat de verschillende manieren waarop de mens handelt in de fysieke leefomgeving: beheren van bijvoorbeeld infrastructuur, gebruiken van bijvoorbeeld watersystemen en ontwikkelen van bijvoorbeeld bouwwerken. De term «doelmatig» beklemtoont dat de beschikbare gebruikruimte zo verdeeld moet worden over verschillende maatschappelijke functies dat dit maatschappelijk het meest efficiënt is (zie ook paragraaf 5.10). Het omgevingsrecht voorziet in het verdelen van de fysieke ruimte (ruimtelijke ordening) en de milieugebruikruimte tussen maatschappelijke functies als wonen, werken, leren, spelen, zorgen, verplaatsen en recreëren. Het begrip «maatschappelijke functies» omvat alle functies die de fysieke leefomgeving heeft voor menselijk gebruik. Het betreft dus niet alleen harde «economische» functies. Zo kan bij activiteiten in de fysieke omgeving toegankelijkheid voor mensen met een handicap een rol spelen.<sup>63</sup> Het begrip is dus veel breder dan de term «maatschappelijke functies» die in bestemmingsplannen veel gebruikt wordt voor de functies onderwijs, zorg en welzijn, cultuur, levensbeschouwelijke doeleinden en openbaar bestuur. Gezien het verschil in abstractieniveau zal dit niet tot verwarring leiden in de periode dat beide begrippen naast elkaar bestaan. De twee doelen tonen het spanningsveld van het omgevingsbeleid. Maximale bescherming leidt tot onvervulde maatschappelijke wensen. Maximale ontwikkeling leidt tot een onleefbaar land. De Omgevingswet is

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



een belangrijk instrument bij het bewaren van de balans. Dit sluit aan bij het opschrift van het wetsvoorstel: de Omgevingswet bevat regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Een grote opgave voor de praktijk van plannen en projecten is het verbinden van de twee doelen, zodat de milieukwaliteit en omgevingskwaliteit erop vooruit gaan en de fysieke leefomgeving beter geschikt wordt voor deze en toekomstige generaties. Dit wordt bijvoorbeeld in de praktijk gebracht bij «behoud door ontwikkeling» van cultureel erfgoed. Een ander voorbeeld waar de doelen hand in hand gaan is recreatie in de natuur: de maatschappelijke functie recreatie profiteert van de bescherming van natuur en landschap en zorgt voor draagvlak daarvoor, terwijl het contact met de natuur van belang is voor de gezondheid en de ontwikkeling van kinderen.

#### *Verbrede reikwijdte of doelstelling*

De bepalingen over reikwijdte en doelen geven richting aan de wet en vormen een kader voor de uitvoeringsregelgeving. Ze mogen echter geen beperking vormen voor doelmatige wetgeving. Soms is het wenselijk bij besluiten op grond van de Omgevingswet ook andere beleidsdoelen dan de doelen van de wet te betrekken, of de reikwijdte iets ruimer te kiezen. Dat kan een doelmatige manier zijn om die andere beleidsdoelen te bereiken. Ook kan het bijdragen aan de vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven als met één vergunning of één besluit met algemene regels kan worden volstaan. Artikel 5.30, dat de verbinding legt met de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, is een voorbeeld van een bepaling waar de bevoegdheden iets buiten de gestelde reikwijdte of doelen reiken. Bij de verdere uitbouw van de Omgevingswet kunnen meer situaties ontstaan waar iets buiten de hier gestelde reikwijdte of de doelstelling wordt getreden. Zo is voorzien om de vergunningen op grond van de Huisvestingswet en de Leegstandwet procedureel te koppelen aan de omgevingsvergunning (zie de passage over deze wetten in paragraaf 7.5). Bij de voorziene inbouw van de regels voor stoffen en producten uit de Wet milieubeheer is soms sprake van directe gevolgen van gevaarlijke stoffen voor de mens, die niet langs de weg van het milieu verlopen.

#### *Verhouding tot andere wetgeving*

De breedte van de Omgevingswet maakt dat het toepassingsgebied niet exclusief kan zijn. Binnen het toepassingsgebied zullen ook andere wetten blijven bestaan. Daarbij gaat het niet alleen om de in paragraaf 7.4 genoemde wetten die naar inzicht van de regering op een later moment in de Omgevingswet zullen worden ingebouwd. Zoals aangegeven in paragraaf 1.5 heeft het wetsvoorstel geen betrekking op de verhouding tussen de overheid en private actoren die publieke diensten verrichten, zoals spoorbedrijven, drinkwaterbedrijven en energiebedrijven. Ook blijven er in het eindbeeld van de regering wetten die bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving reguleren of specifieke belangen borgen. Voorbeelden zijn de Meststoffenwet, de Kernenergiewet en het deel van de Wet luchtvaart dat de geluidbelasting en de externe veiligheidsrisico's van het luchtverkeer reguleert.

De Omgevingswet treedt terug als een specifieke wet voorziet in een uitputtende regeling. Dit is expliciet gemaakt in artikel 1.4, dat de lex-specialis-regel vastlegt. Onder het geldende recht bepaalt deze regel van ongeschreven recht de verhouding tussen algemene en bijzondere wetten. Meestal wordt dan uit de bedoeling van de wetgever, zoals verwoord in de memorie van toelichting, afgeleid of sprake is van een (uitputtend bedoelde) bijzondere wettelijke regeling die voorgaat boven een algemenere wet. In enkele wetten zijn de verhoudingen gedetailleerd

uitgeschreven.<sup>64</sup> Het brede toepassingsgebied van de Omgevingswet vormt aanleiding om deze regel wettelijk te verankeren. Het wetsvoorstel biedt gezien het bovenstaande geen grondslag voor algemene regels op de onderwerpen over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan waarin specifieke wetten uitputtend voorzien. Ook kunnen in een omgevingsvergunning geen voorschriften worden gesteld over een onderwerp waarvoor een specifieke wet uitputtende regels stelt of waarvoor een specifieke vergunning of ontheffing vereist is (zoals de vergunning op grond van de Kernenergiewet). De balans tussen specifieke wetten en de Omgevingswet is genuanceerd. Dat de specifieke wet voor gaat, wil niet zeggen dat de Omgevingswet geen enkele rol speelt voor de onderwerpen over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan die een specifieke wet reguleert. Dat is overigens geen nieuwe situatie: een vergelijkbare relatie bestaat tussen de huidige bredere wetten als de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer en specifieke wetten. Ter illustratie:

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

In de toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal nader worden ingegaan op de relatie tussen de Omgevingswet en wetten die gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet of naar deze wet zullen verwijzen.

#### *Toepassing van de Omgevingswet in de exclusieve economische zone*

De Noordzee kan worden ingedeeld in de territoriale zee (12-mijlszone) en de exclusieve economische zone. In de territoriale zee is de Omgevingswet volledig van toepassing. Slechts de eerste kilometer vanuit de kust is bestuurlijk ingedeeld in provincies en gemeenten. Buiten die strook worden alle relevante bevoegdheden van de Omgevingswet uitgeoefend door bestuursorganen van het Rijk.

In de exclusieve economische zone op de Noordzee heeft Nederland geen volledige rechtsmacht. Dit is vastgelegd in artikel 56 van het VN-Zeerechtverdrag:

*«In de exclusieve economische zone bezit de kuststaat:*

- a. *soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, levend en niet-levend, van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten*

<sup>64</sup> Bijvoorbeeld in artikel 22.1 van de Wet milieubeheer en artikel 6.12 van de Waterwet.

- voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden;
- b. rechtsmacht zoals bepaald in de desbetreffende bepalingen van dit Verdrag ten aanzien van:
- (i) de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen;
  - (ii) wetenschappelijk zeeonderzoek;
  - (iii) de bescherming en het behoud van het mariene milieu.
- c. andere rechten en plichten, bepaald in dit Verdrag.»

Deze rechtsmacht is in vrijwel gelijke bewoordingen vastgelegd in de rijkswet instelling exclusieve economische zone. Op grond van deze beperkte rechtsmacht zijn enkele wetten, waaronder de Waterwet en de Ontgrondingenwet, en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving in hun geheel van toepassing in de exclusieve economische zone. Voor de Omgevingswet zou dat echter te ver voeren, gezien de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Vooral bij uitvoeringsregelgeving zouden aanvaringen ontstaan met het VN-zeerechtverdrag. In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat enkele bepalingen daarvan niet gelden in de exclusieve economische zone. Voor algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die gebaseerd worden op de Omgevingswet geldt dat deze alleen van toepassing zijn in de exclusieve economische zone als dat in die maatregel of regeling uitdrukkelijk is bepaald. Het is daardoor mogelijk dat op grond van een artikel dat de grondslag vormt voor uitvoeringsregelgeving zowel regels worden gesteld die van toepassing zijn in de exclusieve economische zone, als regels die daar niet van toepassing zijn.

Binnen de exclusieve economische zone bevindt zich de aansluitende zone, van 12 tot 24 zeemijl van de kust. Het verdrag bevat voor deze zone enkele specifieke bepalingen voor de kuststaat, bijvoorbeeld op het gebied van monumenten. Deze specifieke bepalingen voor de aansluitende zone zijn niet van belang voor de toepassing van de Omgevingswet. Het wetsvoorstel omvat naast grondslagen voor uitvoeringsregelgeving ook enkele meer directe bevoegdheden voor Ministers. Hoewel deze bevoegdheden niet nader zijn ingeperkt in het wetsvoorstel, zal een Minister zich er bij het toepassen van een bevoegdheid van moeten vergewissen dat hij binnen de grenzen van het zeerecht blijft. Een voorbeeld hiervan zijn de bevoegdheden van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang een verplichting op te leggen informatie te verstrekken of maatregelen te treffen, een aanwijzing te geven over een activiteit of deze stil te leggen. Deze bevoegdheden kunnen alleen worden gebruikt bij activiteiten waarover het Koninkrijk soevereine rechten of rechtsmacht heeft op grond van artikel 3 van de rijkswet instelling exclusieve economische zone. Zo zou de Minister deze bevoegdheid kunnen inzetten als een dergelijke toevalsvondst wordt gedaan bij het plaatsen van windturbines, omdat het plaatsen van windturbines tot de rechtsmacht van de kuststaat behoort. Maar bij andersoortige activiteiten, zoals reguliere scheepvaart, kan de Minister deze bevoegdheden niet toepassen.

#### *4.1.4 De algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving*

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

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

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

- bewust maken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de behartiging of het ontzien van bepaalde belangen,
- bieden van een leidraad voor gedrag, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend blijken,
- bieden van een maatstaf voor de beoordeling van gedrag, en
- bieden van een rechtvaardigingsgrond voor bestuursrechtelijke handhaving in gevallen van onmiskenbare strijd met de zorgplicht (vangnetfunctie).

Het is de verwachting dat de zorgplicht in de praktijk een beperkte, maar nuttige functie zal vervullen bij het waarborgen van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De vangnetfunctie van de voorgestelde zorgplicht en de ervaringen met de bestaande zorgplichten voor onderdelen van de fysieke leefomgeving in de huidige wetgeving, waarop in het wetsvoorstel is voortgebouwd, rechtvaardigen de verwachting dat van de artikelen 1.6 en 1.7 geen groter juridiserend effect zal uitgaan dan van de huidige zorgplichtbepalingen in afzonderlijke wetten.

#### *Inhoud en reikwijdte zorgplicht*

Artikel 1.6 van het wetsvoorstel bepaalt dat een ieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt. In het meer concrete artikel 1.7 is bepaald dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht is maatregelen te nemen om die gevolgen te voorkomen. Voor zover dat niet mogelijk is, is hij verplicht die gevolgen zo veel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Als ook dat onvoldoende mogelijk is, is hij verplicht de activiteiten achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

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

#### *Eigen verantwoordelijkheid*

De zorgplicht heeft allereerst een belangrijke signaalfunctie en is daarom opgenomen in het begin van het wetsvoorstel. De verantwoordelijkheid voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit is niet een exclusieve zaak van de overheid, maar ieders verantwoordelijkheid. Dat komt vooral tot uitdrukking in de positieve verplichting van artikel 1.6. Burgers, bedrijven en overheden die activiteiten uitvoeren of laten uitvoeren zijn in beginsel vrij te bepalen welke mate van zorg zij voldoende achten. Bedrijven kunnen dit bijvoorbeeld invullen via milieuzorgsystemen of, breder beschouwd, maatschappelijk verantwoord ondernemen.

### *Relatie met zorg van de overheid*

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

Voorbeeld: een belanghebbende kan niet, met de zorgplicht in de hand, bij de overheid afdwingen dat zij ambitieuzere doelstellingen voor waterkwaliteit nastreeft dan zij zichzelf op grond van de kaderrichtlijn water al heeft gesteld. Een waterbeheerder kan wel, met de zorgplicht in de hand, bij een wegbeheerder afdwingen dat hij bij de uitvoering van werkzaamheden aan een brug maatregelen neemt om specifieke nadelige gevolgen voor de waterkwaliteit te voorkomen.

### *Specifieke zorgplichten*

Voor een aantal onderwerpen is een concretere omschrijving van de zorgplicht gewenst. Dat geeft degenen die activiteiten in de fysieke leefomgeving uitvoeren meer houvast over de inhoud van de zorgplicht. Soms kan het daarbij nodig zijn de volgorde in de redenering aan te scherpen ten opzichte van de algemene zorgplicht. Zo zou het nalaten van activiteiten voorop kunnen staan als deze een onomkeerbare aantasting van onderdelen van de fysieke leefomgeving tot gevolg kunnen hebben. De specifieke zorgplichten zullen worden opgenomen in algemene maatregelen van bestuur. Ze kunnen worden gebaseerd op de grondslag voor algemene regels in artikel 4.3 van het wetsvoorstel. Daardoor is het volledige juridische kader voor algemene regels ook van toepassing op de specifieke zorgplichten. Zo zal een bevoegd gezag worden aangewezen op grond van paragraaf 4.1.3. Artikel 4.5 biedt de mogelijkheid te bepalen dat het bevoegd gezag de verplichtingen nader kan concretiseren door middel van een maatwerkvoorschrift. De grotere concreetheid van de specifieke zorgplichten maakt het mogelijk dat deze strafrechtelijk worden gehandhaafd in onmiskenbare gevallen, of wanneer een opgelegd maatwerkvoorschrift niet wordt nageleefd. Voorbeelden zijn de zorgplicht voor degene die een inrichting drijft (nu artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer) en de zorgplichten rond bouwwerken (nu artikel 1a van de Woningwet). Ook de strafrechtelijk handhaafbare zorgplicht voor bodem (nu artikel 13 van de Wet bodembescherming) kan bij de integratie van deze wet een plaats krijgen in een algemene maatregel van bestuur. Omdat de algemene zorgplicht en de specifieke zorgplichten elkaar aanvullen is onderstaande toelichting ook van toepassing op de specifieke zorgplichten.

### *Relatie met algemene regels en vergunningen*

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

geving. Deze lijn sluit aan bij de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de herziening van het omgevingsrecht<sup>65</sup>. Artikel 1.8 brengt de *lex-specialis*-regel tot uitdrukking: de specifieke regel gaat voor op de algemene regel. De wettelijke zorgplicht treedt terug als over een activiteit met het oog op een bepaald belang specifieke zorgplichten bestaan of specifieke regels of voorschriften zijn gesteld krachtens de Omgevingswet, in of krachtens een andere wet of in decentrale regelgeving. Redelijkerwijs kan er immers geen sprake zijn van handhaving van de zorgplicht als iemand zich houdt aan de regels of voorschriften die de overheid heeft gesteld voor zijn activiteit. Dat geldt ook als deze regels of voorschriften zijn gesteld door decentrale overheden. Als bijvoorbeeld een gemeente een activiteit heeft gereguleerd via een verbod of vergunningplicht, en daarbij bepaalde gevallen heeft vrijgesteld van het verbod of vergunningplicht, dan kan die activiteit plaatsvinden binnen die regels, en kunnen omwonenden in gangbare situaties geen (succesvol) verzoek doen tot handhaving van naleving van de zorgplicht.

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

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

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

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

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



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

### *Vangnetfunctie*

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

Voorbeelden:

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

Als het bevoegd gezag constateert dat wordt gehandeld in strijd met de zorgplicht, kan het degene die de activiteit verricht aanspreken en een beroep doen op diens eigen verantwoordelijkheid, zo nodig onder aankondiging van vervolgstappen. Het bevoegd gezag kan samen met de initiatiefnemer concretiseren wat in het licht van de zorgplicht wordt verlangd en afspreken welke concrete maatregelen zullen worden getroffen om schade te voorkomen, te beperken tot een acceptabel niveau of ongedaan te maken en – als dat niet mogelijk is – om vast te stellen of de activiteit op de betrokken plaats redelijkerwijs nodig is. Dat zal meestal voldoende zijn als de initiatiefnemer onbewust schade veroorzaakt aan de fysieke leefomgeving. Waar nodig kan het bevoegd gezag direct handhavend optreden in situaties dat er onmiskenbare strijd is met de zorgplicht. Voorwaarde is dat degene die de activiteit verricht weet of



redelijkerwijs kan vermoeden dat concreet handelen of nalaten kan leiden tot nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en dus weet of zou moeten weten dat hij daarmee handelt in strijd met de zorgplicht. Het bevoegd gezag kan – eventueel na een waarschuwing – een last afgeven waarin concreet staat aangegeven wat van betrokkene wordt verlangd op straffe van verbeurte van een dwangsom of inzet van bestuursdwang (zie verder paragraaf 4.18.4). Deze last kan inhouden dat de werkzaamheden of activiteiten worden stilgelegd of dat bepaalde maatregelen worden getroffen om schade te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Heeft de betrokkene de schade al aangericht, dan kan worden gelast om herstelwerkzaamheden te verrichten.

In minder duidelijke gevallen is bestuursrechtelijke handhaving van de algemene zorgplicht alleen mogelijk als de overtreding voortduurt nadat eerst afspraken zijn gemaakt over de invulling van de zorgplicht. Op dat moment is er immers alsnog sprake van onmiskenbare strijd met de zorgplicht.

De artikelen 1.6 en 1.7 hebben een zeer brede reikwijdte en vormen een open norm. Daarom lenen de bepalingen zich niet voor strafrechtelijke handhaving.<sup>66</sup> Een voorbeeld waar een bestuursrechtelijke punitieve sanctie op grond van artikel 1.6 aan de orde zou kunnen zijn is de situatie dat een professional nalaat te waarschuwen als hij ziet dat bij een activiteit van een ander een ongewoon voorval dreigt.

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

#### *Formulering zorgplicht*

De gekozen formulering wijkt af van de formulering in de huidige milieuwetgeving, zoals de zorgplicht van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. Daarin staat het nalaten van een activiteit met gevolgen voor het milieu voorop in de opsomming, nog vóór het voorkomen of beperken van de gevolgen van een activiteit. Een dergelijke invulling van de zorgplicht sluit niet aan bij de praktijk, noch bij de doelen van het wetsvoorstel. Uitgangspunt bij de formulering van de zorgplicht is dat activiteiten in beginsel kunnen plaatsvinden («ja, mits» en geen «nee, tenzij»). Een ander punt waarop de formulering afwijkt, is dat niet langer is opgenomen dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn nalaten nadelige gevolgen optreden, maatregelen moet nemen. De zorgplicht van artikel 1.7 geldt onverkort voor degene die een activiteit verricht, en daarbij nalaat dat te doen wat nodig is om gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Voorbeelden zijn het nalaten van onderhoud aan een bouwwerk of het nalaten van veiligheidsmaatregelen bij een installatie. De nu voorgestelde formulering impliceert echter geen zorgplicht voor derden die geen activiteit verrichten, maar die wel in de positie zijn om in te grijpen om gevolgen van activiteiten van anderen of van natuurverschijnselen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Die «burgerplicht» komt voldoende tot uitdrukking in artikel 1.6. De andere formulering heeft geen betekenis voor de toepassing van de zorgplichtbepalingen bij handhaving, waarbij de activiteit in de meeste gevallen al is of wordt verricht.

<sup>66</sup> In dit verband wordt ook verwezen naar het advies van de Raad van State over de Wet natuurbescherming, Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 4, blz. 50.

#### 4.1.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De brede reikwijdte van de Omgevingswet laat zich vergelijken met de Wro, zij het dat de overheid op grond van die wet alleen regels kan stellen voor zover dat «ruimtelijk relevant» is. Ook de Wet milieubeheer heeft op onderdelen een vergelijkbaar brede reikwijdte, bijvoorbeeld bij de milieueffectrapportage. Maar deze wet kent ook onderdelen die gericht zijn op één onderdeel of aspect van de fysieke leefomgeving. Gezamenlijk met andere wetten, die steeds ook dergelijke onderdelen of aspecten reguleren, is de fysieke leefomgeving geheel «gedekt» door wetgeving, vaak zelfs meerdere malen. Met de Omgevingswet verdwijnen de afbakeningen tussen de wetten, wat de beoogde samenhangende benadering van beleid, besluitvorming en leefomgeving mogelijk maakt.
- Het wetsvoorstel introduceert een uniform begrippenkader voor de fysieke leefomgeving. Dit voorkomt de verwarring die nu soms ontstaat als een begrip in de ene wet net een andere betekenis heeft dan in de andere. Dit vergroot de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Opname van expliciete maatschappelijke doelen in de wetstekst is een vernieuwing. Van de wetten die geheel opgaan in de Omgevingswet heeft alleen de Waterwet een expliciet doel (artikel 2.1 van die wet). Het maatschappelijke doel van een wet is soms opgenomen in een considerans. De doelen van wetgeving zijn vaak impliciet opgenomen als onderdeel van een beoordelingsregel voor een vergunning of een grondslag voor algemene regels die in een wet is opgenomen.
- De wetgeving kent nu diverse specifieke zorgplichten voor onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals milieu, natuur en gebouwen. De voorgestelde zorgplicht heeft de gehele fysieke leefomgeving als reikwijdte. Zo geldt deze bijvoorbeeld ook voor activiteiten die het functioneren van de infrastructuur zouden kunnen belemmeren. Dat draagt bij aan de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel.
- De nieuwe formulering van de algemene zorgplicht versterkt de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht, omdat de volgorde van de huidige formulering in de milieuwetgeving niet aansluit bij de praktijk.

## 4.2 Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

### 4.2.1 Inleiding

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat bepalingen over de taken en bevoegdheden van de overheid op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het deelt specifieke taken toe aan gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Het bevat bepalingen over omgevingswaarden, instructieregels en instructies waarmee de provincies en het Rijk de doorwerking van hun beleid voor de fysieke leefomgeving kunnen vormgeven. Tot slot bevat het enkele bepalingen over bijzondere bevoegdheden voor het beheer van de fysieke leefomgeving.

### 4.2.2 De taken van de overheid op het terrein van de fysieke leefomgeving

#### *Integrale omgevingszorg is het uitgangspunt*

De overheidszorg voor de fysieke leefomgeving volgt als opdracht uit artikel 21 van de Grondwet en uit internationaalrechtelijke verplichtingen. De overheidszorg is daarin niet geconcentreerd bij één orgaan of op één niveau. In de afgelopen eeuwen is op min of meer organische wijze een taakverdeling tussen verschillende overheden ontstaan, waarbij steeds een evenwicht is gezocht tussen democratische representativiteit,

functionele of algemene belangenbehartiging en afweging op het juiste schaalniveau.

De hedendaagse organisatie van de taken op het terrein van de fysieke leefomgeving gaat terug op de structuur die na 1848 is ontstaan. Het bestaat in de kern uit een dekkend systeem dat naast het Rijk twee territoriale organen van algemeen bestuur omvat (gemeenten en provincies) en één functioneel territoriaal bestuursorgaan (de waterschappen). Er is geen sprake van exclusieve, maar veel meer van complementaire taakbehartiging.

Het wetsvoorstel sluit hierbij aan. Gemeenten, waterschappen (met inachtneming van de Waterschapswet), provincies en het Rijk zijn allen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Die overheidszorg voor de fysieke leefomgeving krijgt vorm door het uitoefenen van taken en bevoegdheden door de bestuursorganen en openbare lichamen of onder hun verantwoordelijkheid door andere organisaties of personen. Die kernopdracht is geformuleerd in artikel 2.1, eerste lid, van het wetsvoorstel: «Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, ...» Die taken en bevoegdheden worden daarbij uitgevoerd met oog voor de onderlinge samenhang van de relevante onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Het wetsvoorstel bewerkstelligt hiermee een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en doorbreekt daarmee de kaders en sectoren die de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving kenmerken. Integrale omgevingszorg is dus het uitgangspunt.

Toch is het soms nodig om een begrenzing aan te brengen in de belangen en aspecten die een bestuursorgaan moet afwegen of bij een besluit moet betrekken. Dit is vooral van belang voor het formuleren van de beoordelingsaspecten voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Bijvoorbeeld: bij een aanvraag voor het plaatsen van een bouwwerk dat is voorzien in het omgevingsplan kan de afweging beperkt blijven tot de kwaliteit van dat bouwwerk en hoeven andere zijdelingse of ver weg gelegen belangen niet aan de orde te komen. Artikel 2.1 biedt daarom de ruimte om in de wet zelf, de uitvoeringsregelgeving en decentrale regelgeving het beoordelingskader voor besluiten te verbijzonderen. Dit maakt maatwerk mogelijk en voorkomt onnodige bestuurlijke lasten en problemen in de uitvoering. De bestuurlijke lasten zouden onnodig hoog worden als in een dergelijk geval een brede belangenafweging moet worden gemaakt. Dat zou ook ten koste gaan van de voorspelbaarheid van de besluitvorming voor aanvragers en van de rechtszekerheid. Ook anderen dan overheden kunnen een overheidstaak verrichten, onder verantwoordelijkheid van het overheidsorgaan dat met de wettelijke taak is belast. Zo kan het beheer van een weg of een natuurgebied worden gelegd bij een privaatrechtelijke organisatie, die dat beheer dan uitoefent onder eindverantwoordelijkheid van de overheid. Ook de aanleg zal doorgaans gebeuren door een private onderneming.

### *Bestuursorganen werken samen*

De fysieke leefomgeving houdt niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. Besluiten binnen de ene gemeente kunnen gevolgen hebben voor andere gemeenten, of het nu gaat om woningbouw, bedrijfsterreinen, luchtkwaliteit of natuurbehoud. Water verplaatst zich via watersystemen op of onder de grond dwars door grenzen van gemeenten, provincies en waterschappen. Ingrepen in het watersysteem kunnen gevolgen hebben voor andere aspecten van de fysieke leefomgeving en daarmee raken aan de verantwoordelijkheden van andere overheden en zo de functionele verantwoordelijkheid van de

waterbeheerder overstijgen. Veel opgaven kunnen alleen worden opgelost met een integrale aanpak op meerdere niveaus. De thema's lucht-, bodem- en waterverontreiniging zijn daarvan een voorbeeld. Vraagstukken zoals bevolkingsgroei en -krimp, en herstructurering van verouderde bedrijfsterrainen vergen regionale antwoorden. De overheidszorg kan eigenlijk alleen worden verwezenlijkt op basis van coördinatie van beleid en afstemming van besluiten en feitelijke handelingen. De overheidsinstanties staan met elkaar voor een doelmatige en doeltreffende bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Zij zijn daarvoor gezamenlijk verantwoordelijk en dienen dit gezamenlijk op te pakken. In één woord: co-actorschap.

Dit sluit aan bij de constitutionele inrichting van het openbaar bestuur in ons land waarin gelijkwaardigheid van de bestuursorganen is verankerd. Nederland kent geen hiërarchie van bestuurslagen. Het bestuur op nationaal niveau is niet hoger of meer democratisch gelegitimeerd dan dat op decentraal niveau. Vandaar ook het algemene beleidsstreven naar samenwerking om op die manier tot grotere effectiviteit en kwaliteit te komen. De VNG, het IPO, de UvW, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking en het Programma Krachtig Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteunen gemeenten en waterschappen met het vormgeven van die «horizontale» en «verticale» samenwerking. In diezelfde context kan het Bestuursakkoord natuur worden genoemd, waarin afspraken zijn neergelegd tussen het Rijk en IPO over de overdracht van verantwoordelijkheden voor het natuurbeleid en het landelijk gebied van het Rijk naar provincies. In artikel 2.2 is deze horizontale en verticale afstemming opgenomen. De bestuursorganen dienen hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet op een doelmatige en doeltreffende wijze uit te oefenen en daarbij rekening te houden met elkaars taken en bevoegdheden. Het gaat hierbij primair om een algemene, bestuurlijke opdracht. De Waterwet (artikel 3.8) bevat momenteel een soortgelijke bepaling. Artikel 2.2 strekt, zoals de Unie van Waterschappen in haar reactie op de toetsversie van het wetsvoorstel op juiste gronden veronderstelde, mede tot de borging van het belang van water in een vroegtijdig stadium van besluitvorming door bestuursorganen van het algemeen bestuur.

De vrij algemene formulering van artikel 2.2 is erop gericht onnodige bureaucratie te voorkomen en bestuursorganen de ruimte te bieden voor maatwerkoplossingen. De verschillende overheden kunnen deze afstemming dan ook op veel verschillende manieren vorm geven. Overheden kunnen bijvoorbeeld ter behartiging van een of meer bepaalde belangen tot een meer of minder vergaande samenwerking komen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Samenwerken kan ook op een andere manier, zoals via privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (stichting, besloten vennootschap) of privaatrechtelijke overeenkomsten. Overheden kunnen gezamenlijk een gemeenschappelijk orgaan of openbaar lichaam in het leven roepen of convenanten en bestuursovereenkomsten zoals een waterakkoord sluiten, maar ook op een andere manier afspreken dat zij hun beleid of besluitvorming afstemmen. Ook kunnen zij in het kader van het co-actorschap een gezamenlijk besluit nemen. Deze figuur is in artikel 2.2, tweede lid, opgenomen. Deze bepaling maakt het mogelijk dat bestuursorganen bijvoorbeeld samen een omgevingsvisie, een programma of een verordening vaststellen. Het is een verbreding van de mogelijkheden die nu in de Waterschapswet en de Wet ruimtelijke ordening zijn opgenomen voor specifieke besluiten.

#### *De algemene zorg voor de fysieke leefomgeving door gemeenten*

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

geving en is het eerste loket als het gaat om voorzieningen voor de burger. In het economische domein gaat het bijvoorbeeld om het stimuleren van de lokale economie of het verzorgen van kwalitatief en kwantitatief voldoende woon-, werk- en detailhandelloccaties. In het ruimtelijk domein gaat het om de ruimtelijke ontwikkeling van stad en platteland in brede zin, waarbij onder meer de afweging tussen milieu, natuur, water, economie en wonen een rol speelt. Het zijn onderwerpen die burgers en bedrijven rechtstreeks raken. Juist omdat gemeenten dichtbij de samenleving staan, passen deze taken bij hen. Zij brengen samenhang aan tussen de verschillende beleidsterreinen in de lokale context.

Gegeven de gelijkwaardigheid van de bestuursorganen geldt binnen ons staatsrechtelijke bestel het uitgangspunt dat de beleidsbepaling en -uitvoering in handen zijn van het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. Daarbij geldt een subsidiariteitsbeginsel dat is verwoord in de Provinciewet (artikel 115, tweede lid) en de Gemeentewet (artikel 117, tweede lid). Het meest geschikte niveau is in beginsel de gemeente als het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en schaal van de gemeente. Die voorkeur voor het decentrale niveau houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij de normstelling en uitvoering rekening te houden met gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden. Daarmee hebben ze vaak ook meer mogelijkheden tot het maken van integrale afwegingen. Dit sluit bovendien aan bij het Europees handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa<sup>67</sup>. Het Rijk en de provincies respecteren dit door uit te gaan van het subsidiariteitsbeginsel «decentraal, tenzij».

Het wetsvoorstel is vanuit dit beginsel opgebouwd. Het betekent dat de gemeente als eerste «aan de lat staat» bij het (doen) realiseren van de maatschappelijke doelen die in artikel 1.3 zijn opgenomen. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 2.3, eerste lid. Al meer dan een halve eeuw geleden werd de rol van de gemeente getypeerd als «het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen»<sup>68</sup>. Deze omschrijving is nog steeds actueel, ook al is die overheidstaak als gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen veel complexer geworden. Het is de taak van de gemeenten een evenwicht te vinden tussen enerzijds voldoende ruimte voor maatschappelijke behoeften, en anderzijds het behoud of de verbetering van het gebruik van de fysieke leefomgeving in termen van belevingswaarde en duurzaamheid en de zorg voor kwetsbare belangen. De samenleving verwacht dat de overheid voor de oplossing van soms tegengestelde ruimteclaims goede voorwaarden schept. Het is in eerste instantie aan de gemeente om bij nieuwe ontwikkelingen of initiatieven alle in het geding zijnde belangen af te wegen en de besluitvorming over het gebruik van de fysieke leefomgeving zo in te richten dat dit bijdraagt aan een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede ruimtelijke en maatschappelijke ordening.

#### *De functionele zorg voor het watersysteem door waterschappen*

Het waterbeheer vormt een belangrijk onderdeel van de overheidszorg die gericht is op de bewoonbaarheid van ons land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze achterliggende zorgplicht van de overheid is vastgelegd in artikel 21 van de Grondwet. De doelstellingen

<sup>67</sup> Het op 15 oktober 1985 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Handvest inzake lokale autonomie (Trb. 1987, 63), goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990 (Stb. 1990, 546), voor Nederland in werking getreden op 1 juli 1991. Het Handvest bevat bepalingen over de rechten en bevoegdheden van lokale overheden en strekt er toe de autonomie / besluitruimte van lokale overheden ten opzichte van de centrale overheden te beschermen.

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

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

- het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, en
- de vervulling van de op grond van de Omgevingswet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies.

Het regionale waterbeheer is in Nederland belegd bij de waterschappen, organisaties van functioneel bestuur. De waterschappen beheren ook een groot deel van de primaire waterkeringen. Waterschappen beschikken over een eigen belastinggebied om hun taken te bekostigen en over eigen bevoegdheden op het terrein van vergunningverlening en handhaving. Zij voeren hun taken uit binnen de kaders, zoals die door de algemene democratie worden opgesteld en vertalen deze in uitvoeringsgericht beleid en beheermaatregelen.

#### *Decentraal, tenzij*

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

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



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

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

#### *Provinciale en nationale belangen*

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



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

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

#### *De algemene zorg voor de fysieke leefomgeving door de provincies*

Provincies dragen op het bovengemeentelijke en (inter)regionale niveau een verbindende en regisserende verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving, rekening houdend met de primaire verantwoordelijkheid van (samenwerkende) gemeenten. In het Bestuursakkoord 2011–2015 is dit als volgt verwoord: «De provincies spelen op het gebied van hun kerntaken, met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio's binnen de provincie». In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is dit verhelderd met de volgende passage: «Bij de gemeenten ligt de taak om te komen tot een (boven)lokale afstemming van woningbouw-programmering, binnen de door de provincie gestelde kaders voor verstedelijking, en uitvoering van de woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies actief dat de samenwerking alsnog tot stand komt». Die kerntaken zijn ook vastgelegd in het regeerakkoord «Bruggen slaan»<sup>69</sup>. De bestuursorganen van de provincie dragen een belangrijke verantwoordelijkheid voor de bescherming en de verbetering van de fysieke leefomgeving. In het voorgestelde artikel 2.18 is daarom de gebiedsgerichte coördinatie van de overheidszorg als wettelijke taak van de provincie opgenomen. Dit sluit aan bij de positie van de provincie als gebiedsregisseur die hiervoor is geschetst.

Op dit hogere schaalniveau zien de provincies er op toe dat de lokale ontwikkelingen en besluiten van afzonderlijke gemeenten en waterschappen op het terrein van de fysieke leefomgeving blijven passen in het grotere geheel. Het gaat er bijvoorbeeld om dat gemeenten elkaar niet beconcurreren met een overaanbod van bedrijfsterreinen, dat er een evenwichtige regionale economische structuur is met een toereikende

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

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

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

De provincies dragen ook de zorg voor het integrale waterbeleid voor regionale watersystemen (kwaliteit, kwantiteit en veiligheid). Hiertoe stellen zij onder meer regionale waterprogramma's op (artikel 3.7). Het beheer van de regionale watersystemen ligt in beginsel bij de waterschappen, conform artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet.

Tot de kerntaken van de provincies kan ook cultureel erfgoed worden gerekend, waar dit de lokale belangen overstijgt. Het wetsvoorstel biedt de provincies de mogelijkheid voor een effectieve sturing op de onderdelen van de fysieke leefomgeving die van provinciaal belang zijn. Voor de aanwending van die bevoegdheden zijn de criteria van toepassing zoals vastgelegd in artikel 2.3. Verder hebben de provincies de taak bestuurlijk toezicht te houden op gemeenten en waterschappen. De provincie moet zo nodig ook komen met oplossingen voor bestuurlijke problemen tussen gemeenten of tussen gemeenten en waterschappen, bijvoorbeeld als bij tegengestelde belangen een knoop moet worden doorgehakt.

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

#### *De algemene zorg voor de fysieke leefomgeving door het Rijk*

Ook op nationaal niveau liggen er taken om een duurzame, veilige en gezonde fysieke leefomgeving te bewerkstelligen. Die komen het zichtbaarst tot uitdrukking bij de zorg voor de nationale infrastructuurnetwerken, het hoofdwatersysteem, zoals de grote rivieren en de Noordzee en de primaire waterkeringen die niet bij de waterschappen in beheer zijn, zoals de Afsluitdijk. Maar ook voor de woningbouw draagt het Rijk door het benoemen van rijksdoelstellingen een zorg voor voldoende en kwalitatief goede woningen en voor differentiatie van de woningvoorraad. Het gaat in zijn algemeenheid om veel uiteenlopende aspecten die gelet op de aard en schaal, afwegingen op nationaal niveau vergen. Namens het Rijk dragen de Ministers van Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor Wonen en Rijksdienst, van Veiligheid en Justitie en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de verantwoordelijkheid voor de doeltreffendheid van het wettelijke systeem en de inhoudelijke wijze waarop de bestuursorganen de overheidszorg realiseren. Het Rijk moet er voor zorgen dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. Dit wordt ook wel systeemverantwoordelijkheid genoemd. In dit verband waarborgt het Rijk de minimumnormen en -rechten en stelt het de decentrale overheden in staat hun taken uit te voeren.

Het Rijk heeft ook de verantwoordelijkheid voor al die taken die niet goed decentraal kunnen worden uitgevoerd en daarnaast voor alle taken waar het op wordt aangesproken en die niet zijn toegedeeld aan andere bestuursorganen. Het is aan het Rijk om tot normstelling of uitvoering over te gaan als een onderwerp van zorg niet op doelmatige of doeltreffende wijze door gemeenten of provincies kan worden behartigd, gezien de aard van de betrokken taak. Hetzelfde geldt als een onderwerp wegens de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld niet goed kan worden ingevuld op (inter)provinciaal niveau. Die keuze kan ook worden ingegeven door de noodzaak om een onaanvaardbare rechtsongelijkheid voor burgers te voorkomen. Tenslotte is het Rijk primair verantwoordelijk voor het op een juiste wijze nakomen van internationale verplichtingen.

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

#### *Beleidstaken en beheertaken*

Op het terrein van het omgevingsrecht wordt de term «beheer» vaak gebruikt, bijvoorbeeld: milieubeheer, waterbeheer, natuurbeheer, wegbeheer, beheer van de openbare ruimte. De termen «beleid» en «beheer» worden zo vaak in één adem genoemd dat het onderscheid aan het vervagen is en beide woorden soms ook op onjuiste wijze als synoniemen worden gebruikt. Maar er is verschil tussen «bouwbeleid» en «gebouwenbeheer» of tussen «wegenbeleid» en «wegbeheer». Het begrip beheer is altijd aan een concreet object of soorten van objecten of een gebied gekoppeld.

In het kader van het wetsvoorstel wordt de term «taak» gehanteerd wanneer een orgaan van een algemene overheid (gemeente, provincie of Rijk) voor een algemene taak over een min of meer vrije bestuurlijke afwegingsruimte beschikt om strategische doelen vast te stellen en daarvoor middelen in te zetten. Het begrip beheer of beheertaak wordt in het wetsvoorstel en deze toelichting gebruikt als een bijzondere taak of een geheel van taken voortvloeiend uit een wettelijke bepaling om een of meer concreet bepaalde objecten of gebieden op een vooraf omschreven kwaliteitsniveau te brengen of te houden. Dit omvat ook het houden van toezicht op eventueel gebruik door burgers en bedrijven, met inzet van daarvoor geëigende bevoegdheden en middelen. Degene die is belast met een dergelijke taakopdracht heet beheerder. Dat zal veelal een bij of krachtens de wet aangewezen openbaar lichaam zijn of een bestuursorgaan, maar het kan ook een privaatrechtelijke rechtspersoon of natuurlijke persoon zijn. Over de wijze waarop de beheertaak wordt verricht is de beheerder verantwoordelijk verschuldigd aan de instantie die in eerste aanleg is belast met de algehele zeggenschap over het object of gebied.

In de overheidspraktijk wordt vaak onderscheid gemaakt tussen passief en actief beheer. Onder passief beheer wordt dan meestal verstaan het aanwenden van juridische bevoegdheden zoals regelgeving, vergunningverlening, het uitvoeren van een schouw en het beïnvloeden van handelingen die door derden worden verricht aan of in het beheersobject (bijvoorbeeld een watersysteem of de openbare ruimte). Met actief beheer wordt dan meestal bedoeld op het zelf treffen van maatregelen of voorzieningen waarbij de beheerder zelf met de «scep» in de handen aan de slag is.

De beleidstaak voor water als onderdeel van de zorg voor de fysieke leefomgeving wordt in de lijn van de huidige Waterwet in het wetsvoorstel toegekend aan het Rijk voor de rijkswateren en aan de provincie voor de niet-rijkswateren. De beheertaak voor de rijkswateren is

opgedragen aan Rijkswaterstaat als onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Voor zover de provincie de beheertaak niet aan zich houdt, worden de waterschappen en gemeenten belast met de operationele waterbeheertaak binnen de beleidskaders die daarvoor worden gesteld. De waterschappen, als functionele overheid specifiek belast met waterbeheer, zijn in beginsel verantwoordelijk voor de totale afwatering in het stedelijk en landelijk gebied, de waterkwantiteit en de waterkeringen. Tot de beheertaak van de gemeente behoren in het algemeen de aanleg en het onderhoud van de riolering en het beheer van de grondwaterstand in stedelijke gebieden. Op de wijze waarop de beheertaken worden vervuld, houden de provincies en de Minister van Infrastructuur en Milieu bestuurlijk toezicht.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de operationele bevoegdheden voor de sanering en het beheer van de kwaliteit van het grondwater in de landbodem momenteel zijn geregeld in de Wet bodembescherming (Wbb). Die wet regelt ook het bevoegd gezag voor bodemsaneringen. Ter uitvoering van het convenant «Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties» uit 2009 wordt momenteel een grondige beleidsherziening van de Wbb voorbereid. De bepalingen die betrekking hebben op de aanpak en sanering van bodemverontreiniging, bodemaantasting en de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater zijn onderwerpen van de herziening. De regering heeft het voornemen om in de periode waarin een wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet aan het parlement zal worden aangeboden ook een wetsvoorstel in te dienen waarbij de nieuwe regels voor het bodemontwikkelingsbeleid in de beoogde Omgevingswet zullen worden ingepast.

Het Rijk of de provincie kan aan een oppervlaktewaterlichaam als onderdeel van een watersysteem de functie van vaarweg toekennen. Het Rijk wijst via het nationale waterprogramma de hoofdvaarwegen aan, die worden beheerd door Rijkswaterstaat. Het gaat om ongeveer 1.400 km vaarwegen. De beheertaak van de overige vaarwegen, met een gezamenlijke lengte van ongeveer 3.400 km, houden de provincies deels in eigen beheer, deels wordt het beheer daarvan opgedragen aan waterschappen of gemeenten. De beheertaak omvat alle zaken die noodzakelijk zijn voor het in fysieke zin doen functioneren van de vaarweg voor de functie die aan de vaarweg is toegekend, zoals vrachtwagen of recreatievaart. Het omvat bijvoorbeeld het onderhoud van de vaarweg, de oevers, de gronden erlangs, de bruggen en de sluisen. Voor vaarwegen in beheer bij de provincie worden tot op heden regels gesteld in een zogenoemde vaarwegverordening. Onder de Omgevingswet worden dergelijke regels aangemerkt als regels verbonden aan de toegekende functie van een onderdeel van de fysieke leefomgeving (te weten: vaarweg, haven). Het ligt daarom voor de hand dat dergelijke regels in de omgevingsverordening worden opgenomen. Wordt het beheer van een vaarweg aan een gemeente toegedeeld (bijvoorbeeld stedelijke havens en grachten), dan zal ook de gemeente regels kunnen stellen die voor een goed beheer daarvan noodzakelijk zijn. Dergelijke regels zullen onderdeel vormen van het omgevingsplan. Uiteraard is daarbij afstemming nodig met de beheerder van het watersysteem (veelal het waterschap) die de overige aspecten van het beheer van het watersysteem behartigt.

Het nautisch beheer (de regeling van het verkeer op het water en de bijbehorende bevoegdheid om verkeerstekens en dergelijke te plaatsen) is gebaseerd op de Scheepvaartverkeerswet en vormt geen onderdeel van het beheer van watersystemen als bedoeld in het wetsvoorstel. Overigens komt in de Scheepvaartverkeerswet tot uiting dat de verkeersregulering mede dienstbaar kan zijn aan het beheer van het watersysteem waartoe de «scheepvaartweg» behoort. Het nautisch beheer en het beheer van het watersysteem zijn dan ook vaak in één hand.

Het beheer van openbare wegen is geregeld via de Wegenwet. Die wet zal op een later moment opgaan in de Omgevingswet. Het behoeden van de staat en werking van deze wegen voor activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor die wegen valt wel onder het bereik van het wetsvoorstel. Deze taak volgt de beheertoedeling zoals die krachtens de Wegenwet bestaat en is daarom verdeeld over gemeenten, waterschappen, provincies en de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het beheer van spoorweginfrastructuur, met inbegrip van de infrastructuur voor tram en metro, is op dit moment geregeld in enkele spoorwetten, met name de Spoorwegwet, de Spoorwegwet 1875 en de Locaalspoor- en Tramwegwet. Deze wetten voorzien onder meer in regels over het beheer en gebruik van spoorwegen en de verhouding tussen het bestuur en de (private) beheerder van de spoorweg. De Wet lokaal spoor, die op 1 december 2015 in werking treedt, belegt taken bij gedeputeerde staten en bij het bestuur van de huidige Wgr-plusregio's (zie hierover paragraaf 7.5). Gedeputeerde staten kunnen hun taak desgewenst delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Ook voor bijzondere spoorwegen is nieuwe regelgeving in voorbereiding. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet behelst het overbrengen van regels over activiteiten van derden in de directe nabijheid van de spoorweginfrastructuur die gevolgen kunnen hebben voor de staat en werking van de spoorweginfrastructuur. De toedeling van taken en bevoegdheden rond die activiteiten volgt die in de spoorwetgeving en wordt voor lokaal spoor gelegd bij de provincie en voor het hoofdspoorwegnet en bijzondere spoorwegen bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het wetsvoorstel bevat geen regels voor het beheer van aangewezen natuurgebieden. Daarin voorziet de huidige Natuurbeschermingswet 1998 en zijn beoogde opvolger, de Wet natuurbescherming, die op dit moment aanhangig is bij de Tweede Kamer.<sup>70</sup> De regering heeft het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

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

##### *De organisatie van de overheidszorg*

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

Anderzijds is er de zorg voor specifieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij infrastructuur, watersystemen en natuur, waarbij meestal het grondgebied van meerdere gemeenten en soms meerdere provincies is betrokken. Daarbij is één overheid integraal verantwoordelijk en vervult het als beleidsmaker en beheerder<sup>71</sup> de centrale bestuurlijke taken die gemeoid zijn met de zorg

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

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

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

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

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

### *Geen wettelijke toedeling van algemene taken*

Het wetsvoorstel bevat geen artikelen die de algemene taken van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk voor de fysieke leefomgeving op een zo volledig mogelijke wijze verwoorden. Zo is bijvoorbeeld niet expliciet bepaald dat de gemeente tot taak heeft om te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan haar grondgebied of delen daarvan (de oude ruimtelijke ordeningstaak). Ook is niet de zorg voor het milieu in het algemeen of die voor de externe veiligheid, de kwaliteit van de bouwwerken, enzovoort als een specifieke gemeentelijke taak verwoord. Los van de vraag of een uitputtende verwoording van die taken voor elk schaalniveau wel mogelijk is, zou dit leiden tot een lange opsomming met dikwijls elkaar overlappende beschrijvingen. En hoe gedetailleerder deze lijst zou worden, des te meer vragen deze zou oproepen. Want zou dan een ontbrekende beschrijving impliceren dat het ontbrekende deel niet tot een taak zou horen, of zou dat dan voortvloeien uit of vallen onder een andere beschrijving? Als daarbij bovendien een strikte scheiding van verantwoordelijkheden tussen de overheidsniveaus zou moeten worden aangebracht, zou dat leiden tot ingrijpende voorstellen voor een nieuw organisatiepatroon, waarbij taken of bevoegdheden op een geheel nieuwe wijze zouden worden toegedeeld. De regering vindt het niet nodig en ook niet wenselijk om een uitputtende regeling en afbakening te geven van welk overheidsniveau voor welk deel van de overheidszorg verantwoordelijk is en welke taken daarvoor moeten worden verricht of welke bevoegdheden daartoe moeten worden aangewend.

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



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

#### *Wettelijke toedeling van specifieke taken*

Het wetsvoorstel bevat in afdeling 2.4 wel een toedeling van enkele specifieke (beheer-)taken voor de te onderscheiden bestuursniveaus of hun bestuursorganen. Het gaat hier in het bijzonder om de afbakening van taken tussen het functioneel en algemeen bestuur en om de toedeling van enkele specifieke beheertaken, die niet zonder meer uit de algemene verantwoordelijkheid van de gemeenten, provincies of het Rijk zijn af te leiden. Die toedeling sluit overigens aan bij die welke nu al in de omgevingsrechtelijke wetgeving is neergelegd.

#### *Specifieke taken: beleid en beheer van watersystemen*

Over de toedeling van de beleids- en beheertaken voor watersystemen kan het volgende in algemene zin worden toegelicht. Bij algemene maatregel van bestuur worden de watersystemen waarvoor het Rijk verantwoordelijkheid draagt aangewezen. In een aantal gevallen beheert het Rijk delen van het hoofdwatersysteem niet actief of heeft het beheertaken voor delen ervan overgedragen aan anderen. Zo zijn er gevallen waarin het waterstaatkundig beheer van een jachthaven aan een gemeente wordt overgelaten maar het Rijk kwaliteitsbeheerder blijft, of dat het Rijk het waterstaatkundig beheer van een vaarweg overneemt van een provincie en het kwaliteitsbeheer aan het waterschap overlaat. Voor de regionale watersystemen vindt de aanwijzing van de verantwoordelijke instantie plaats bij provinciale verordening. De provincie laat de waterstaatkundige beheertaken aan de waterschappen over, tenzij dit niet verenigbaar is met een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. In de praktijk betekent dit dat de meeste beheertaken berusten bij een waterschap.

Een watersysteem omvat meer dan de zichtbare waterstaatswerken (oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk). Het omvat ook grondwaterlichamen. De gemeenten zijn belast met het voorkomen of beperken van structurele grondwaterproblemen voor de aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies. Die grondwaterstand moet worden afgestemd op de uiteenlopende functies van gronden en ook de inrichting en het beheer van het bebouwd of onbebouwd gebied. Dit geldt voor zover die taak doelmatig kan worden uitgeoefend door de gemeente en niet aan het waterschap (vergunningverlening en peilbeheer) of de provincie (vergunningverlening) is toegedeeld.

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

#### *Specifieke taken gemeenten*

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



genoemde watertaken sluit aan bij die in de Waterwet en de Wet milieubeheer.<sup>72</sup>

De bijzondere taak tot het behoeden van de staat en werking van openbare wegen, die niet in het beheer zijn van een waterschap, een provincie of het Rijk, is toegedeeld aan de gemeente. Voor de volledigheid wordt nog eens opgemerkt dat het beheer van de openbare weg zelf niet valt onder het bereik van het wetsvoorstel. De gemeentelijke taak krachtens het wetsvoorstel is het behoeden van de staat en werking van de openbare weg tegen nadelige gevolgen van activiteiten in de directe nabijheid van die weg.

#### *Specifieke taken van de waterschappen*

De provincie deelt aan de waterschappen de beheertaken toe voor niet bij het Rijk in beheer zijnde watersystemen of delen daarvan. Die taken betreffen het beheer van waterkwantiteit en waterveiligheid, het waterstaatkundig beheer en de waterkwaliteit. Dit omvat het voorkomen van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van het water en het zorg dragen voor onderhoud, aanleg en wijziging van het watersysteem. Die zorg is mede gericht op de vervulling van de aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies. Verder hebben de waterschappen tot taak het stedelijk afvalwater te zuiveren dat in het riool is gebracht. Die toedeling aan waterschappen kan soms anders komen te liggen als dit nodig is voor een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging.

In de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland vervullen de waterschappen nog een bijzondere functie. Wegens de nauwe samenhang met waterbeheer beheren zij daar ook de meeste wegen buiten de bebouwde kom. Na de inwerkingtreding van de Wet herverdeling wegenbeheer is besloten dat deze verdeling van beheertaken voor de drie westelijke provincies vrijwel onveranderd blijft. Zoals al onder het vorige kopje beschreven omvat het wetsvoorstel slechts een deelaspect van dat beheer, namelijk het behoeden van de staat en werking van de wegen.

#### *Specifieke taken van de provincies*

Artikel 2.18 deelt aan de provincie – naast de gebiedsgerichte coördinatie van de overheidszorg -drie milieugerelateerde taken toe. Het gaat om het voorkomen en beperken van geluidhinder in stiltegebieden, het beschermen van grondwater dat wordt gewonnen voor de bereiding van water voor menselijke consumptie en het nemen van maatregelen in het kader van het beheer van zwemwateren. Deze toedeling sluit aan bij de huidige regeling van taken, opgenomen in de Wet milieubeheer en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Aan de eerste twee milieugerelateerde taken geeft de provincie vorm door het stellen van regels ter beperking van geluidhinder in stiltegebieden en voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in grondwaterbeschermingsgebieden. In de keuze van de aard van de regels is de provincie vrij. Dit kunnen instructieregels zijn, algemene regels, het instellen van omgevingsvergunningsplichten voor bepaalde activiteiten of een combinatie daarvan. De toedeling van de bestuurlijke taken op het terrein van zwemwater en zwemlocaties aan de provincie strekt ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn.

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

De toedeling van de taken voor specifieke infrastructurele voorzieningen aan de provincies sluit aan op de bestaande taken die zijn geregeld in de specifieke wetgeving. In lijn hiermee is de provincie belast met het behoeden van de staat en werking van lokale spoorweginfrastructuur<sup>73</sup> en van wegen in beheer van de provincie voor nadelige gevolgen van activiteiten van derden.

Ook is de provincie belast met het behoeden van de staat en werking van luchthavens van regionale betekenis. Dit geschiedt, op grond van de Wet luchtvaart, door middel van het bij verordening vaststellen van een luchthavenbesluit voor luchthavens van regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit is vereist. Dat besluit bevat de aanwijzing en begrenzing van het luchthavengebied en het beperkingengebied. In die gebieden gelden vervolgens de krachtens de Omgevingswet gestelde beperkingen voor de functie, het gebruik en de staat van gronden, bouwwerken en andere objecten.

De provincie moet daarnaast omgevingswaarden voor de veiligheid van niet primaire waterkeringen en de overstromingskansen voor gebieden door oppervlaktewaterlichamen, die niet bij het Rijk in beheer zijn, vaststellen. Voor watersystemen waarvan het beheer niet aan het Rijk is toegeëerd zijn de provincies in eerste instantie beleidsmatig verantwoordelijk. Bij provinciale verordening worden de waterschappen aangewezen die met het beheer van de watersystemen zijn belast. De provincie kan echter ook een deel van dat beheer aan zichzelf houden of aan gemeenten of andere openbare lichamen opdragen. Dit vormt een voortzetting van de regeling die nu in artikel 3.2 van de Waterwet is opgenomen.

#### *Specifieke taken van het Rijk*

Net als onder de Waterwet wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald welke watersystemen het Rijk beheert. Omdat het vaarwegbeheer van de hoofdwatervoorbindingen door het Rijk deel uitmaakt van het beheer van watersystemen, wordt dat ook op het niveau van een algemene maatregel van bestuur geregeld. Het behoeden van de staat en werking van de hoofdspoorwegen en het hoofdwegenstelsel (snelwegen) legt het wetsvoorstel bij het Rijk. Dat geldt ook voor de luchthaven Schiphol en de overige burgerluchthavens van nationale betekenis, voor de infrastructurele voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid (militaire luchthavens, laagvliegroutes voor jacht en transportvliegtuigen, militaire terreinen, munitieopslagplaatsen, radarstations en zend- en ontvangstinstallaties buiten militaire luchthavens). Ook is het Rijk belast met het toezicht op de primaire waterkeringen, dat conform de afspraken uit het Bestuursakkoord Water per 1 januari 2014 is overgegaan van gedeputeerde staten naar de Minister van Infrastructuur en Milieu.<sup>74</sup> Primaire waterkeringen zijn overigens voor 90% in beheer bij waterschappen; de overige worden beheerd door Rijkswaterstaat. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het Rijk verantwoordelijk is voor die delen van de fysieke leefomgeving die niet bestuurlijk zijn ingedeeld. Dit betreft specifiek de Noordzee. Het Rijk heeft daar onder meer taken op het gebied van waterbeheer, natuur en cultureel erfgoed (archeologische waarden in en op de zeebodem).

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

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

### *Bijzondere beheerbevoegdheden*

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

#### *4.2.4 Het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening*

##### *Introductie van de instrumenten*

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

*Streefbeeld: één integrale regeling per gemeente, waterschap en provincie*

De overweging om te komen tot een bundeling per gemeente, waterschap of provincie van de regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving is vooral ingegeven door de grote spreiding en verscheidenheid van de bestaande regels. De regels zijn verspreid over diverse regelingen die per stuk vaak één onderwerp of een deelgebied betreffen. Veel gemeenten kennen meer dan honderd verschillende bestemmingsplannen en meer dan twintig andere verordeningen over de fysieke leefomgeving. Bij provincies en waterschappen gelden veelal ook meerdere regelingen, al is het aantal vergeleken met gemeenten wel beperkter.

Wanneer voor een bepaald onderwerp binnen het beheergebied meerdere regelingen voor verschillende deelgebieden gelden (zoals bij bestemmingsplannen) komt het in de praktijk regelmatig voor dat deze inhoudelijke verschillen vertonen, ook als de intentie is om hetzelfde te regelen. Vaak heeft dat te maken met het moment van totstandkoming van de regeling of de betrokkenheid van verschillende adviesbureaus. Dit manifesteert zich bijvoorbeeld in verschillende begripsomschrijvingen en meetwijzen of verschillen in ordening en redactie, die voor een gebruiker tot onduidelijkheid kunnen leiden. Een voorbeeld is het scala aan begripsomschrijvingen in bestemmingsplannen voor dezelfde activiteit, zoals «woning» of «detailhandel».

Wanneer meerdere regelingen verschillende regels voor hetzelfde gebied bevatten, bestaat het risico dat onvoldoende handelingsruimte voor burgers en bedrijven overblijft. De afzonderlijke regelingen kunnen op zich voldoende ruimte bieden, maar de optelsom van alle regels kan tot «schurende» of zelfs strijdige regels leiden. Een voorbeeld op gemeentelijk niveau is een ligplaatsverordening die voorziet in een ligplaats, terwijl het bestemmingsplan op diezelfde plek het innemen van een ligplaats verbiedt.

Het grote aantal regelingen is tot slot ook nadelig vanuit het oogpunt van kenbaarheid van regels. Ook al zijn de regelingen meestal digitaal beschikbaar, het blijft voor de initiatiefnemer lastig om vast te stellen of hij daadwerkelijk alle regelingen in beeld heeft die voor hem van belang zijn, of het de meest recente versies zijn en hoe deze in hun samenhang moeten worden geïnterpreteerd.

Om bovenstaande nadelen te ondervangen, streeft de regering met dit wetsvoorstel naar één gebiedsdekkende regeling per overheid: voor de gemeente het omgevingsplan, voor de provincie de omgevingsverordening en voor het waterschap de waterschapsverordening. Deze hebben een breder, meer integraal karakter dan de bestaande regelingen. Regels over goede ruimtelijke ordening (zoals bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen) worden geïntegreerd met regels over milieu, natuur, cultureel erfgoed, bomen en welstand. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de regels van de provincie. Provinciale verordeningen waarin regels voor een goede ruimtelijke ordening zijn opgenomen, verordeningen ter bescherming van het milieu of voor behoud van provinciale monumenten worden in één verordening samengevoegd.<sup>75</sup> De integratie van de regels per overheid in één regeling levert behalve een flinke sanering van documenten naar verwachting ook meer eenduidigheid op voor initiatiefnemende burgers en bedrijven. Het samenvoegen in één regeling stimuleert de afstemming van individuele regels. Strijdigheid tussen en stapeling van regels worden in het stadium van voorbereiding beter zichtbaar en kunnen daardoor voorafgaand aan de vaststelling worden vermeden.

---

<sup>75</sup> Overigens hebben enkele provincies deze verordeningen al geïntegreerd.

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

De integratie maakt ook een daadwerkelijk integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk. Dankzij de verbreding van de doelstelling tot de in artikel 1.3 opgenomen doelen kan de gemeente veel meer zaken integreren in het omgevingsplan dan in het bestemmingsplan. Daardoor wordt het omgevingsplan veel geschikter voor het verwezenlijken van integraal gebiedsgericht omgevingsbeleid. Het wordt bijvoorbeeld mogelijk om omgevingswaarden op te nemen en met het oog daarop in het omgevingsplan regels te stellen die een bepaald milieuaspect voldoende beschermen in een gebied, waardoor de toedeling van functies aan locaties in dat gebied vervolgens globaler kan zijn («globaler bestemmen»).

Vergelijkbare voordelen doen zich ook voor bij provinciale regels, waar bijvoorbeeld de verplichte provinciale milieuverordening met andere verordeningen wordt geïntegreerd.

#### *Procedurele voordelen*

Ook procedureel biedt integratie tot één omgevingsplan of verordening voordelen. De integratie leidt ertoe dat een gemeente bijvoorbeeld in één wijziging zowel de toedeling van de functie gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht als de daarvoor noodzakelijke aanscherping van bouw- en sloopregels kan regelen. Ook de aanwijzing van gemeentelijke monumenten gebeurt door met een wijziging van het omgevingsplan deze functie toe te delen aan gebouwen of terreinen op locaties en niet meer via aparte aanwijzingsbesluiten. Voor de voorbereidingsprocedure en beroepsfase betekent dit minder lasten voor bestuur, burgers, bedrijven en de rechterlijke macht.

Integratie leidt niet tot verlies aan flexibiliteit. Om te voorkomen dat het omgevingsplan of de verordeningen een log en star instrument worden, kan de gemeente bijvoorbeeld per locatie verschillende regels vaststellen, net als bij het bestaande bestemmingsplan. Ook kan per regel het «plangebied» voor die regel worden bepaald. In de terminologie van het wetsvoorstel gaat het dan om het beperken van de werkingsfeer van een regel tot een locatie die met een geometrische plaatsbepaling is aangegeven. De volledig digitale opzet van het omgevingsplan, dat steeds in de actuele geconsolideerde versie te raadplegen is, maakt het heel eenvoudig om op deze manier regels op maat af te stemmen per locatie en uitsluitend voor die locatie te laten gelden. Het blijft dus hiermee mogelijk dat de gemeenteraad in één keer de regels wijzigt die in bepaald gebied van toepassing zijn. Een omgevingsplan kan dus partiëel worden gewijzigd voor een deelgebied. Het is echter ook denkbaar dat een partiële herziening betrekking heeft op de regels die over een bepaald onderwerp voor het hele grondgebied van de gemeente zijn gesteld.

De flexibiliteit is verder gewaarborgd door de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan en de verordeningen te delegeren. Zo kan de uitwerking van bepaalde onderdelen van het omgevingsplan aan het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van het waterschap worden overgelaten en kunnen gedelegeerde onderdelen snel worden gewijzigd naar aanleiding van actuele inzichten of omstandigheden, terwijl het uitgangspunt – één integrale regeling per gemeente, waterschap en provincie – behouden blijft. Deze ruime delegatiemogelijkheid komt mede in de plaats van de specifieke mogelijkheid die de

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

### *Decentrale beleidsvrijheid*

Het streven naar één regeling per overheid betekent niet dat het Rijk de inhoud van die brede, integrale regelingen bepaalt. Decentrale beleidsvrijheid is het uitgangspunt. De regels op grond van de Omgevingswet beperken de decentrale beleidsvrijheid op de volgende punten:

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

### *Het omgevingsplan*

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

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



### *Bijzondere positie van het omgevingsplan*

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

Voor de appellabiliteit van alle regels in het omgevingsplan en het bij omgevingsvergunning kunnen afwijken van alle regels is gekozen na afweging van een aantal varianten. Er is een variant beschouwd, waarbij (net als bij de regels van de provincie en het waterschap in de omgevingsverordening en de waterschapsverordening) over appellabiliteit niets aanvullends op de Awb zou worden geregeld en de vraag of van regels afgeweken kan worden geheel zou worden overgelaten aan de gemeente, die per onderwerp zelf zou kiezen of afwijken door middel van een omgevingsvergunning mogelijk is. Deze variant is niet gekozen, enerzijds omdat dit onduidelijkheid met zich zou kunnen meebrengen over het al dan niet appellabel zijn van specifieke regels en anderzijds wegens het risico, dat bij terughoudende opstelling van een gemeente met betrekking tot afwijkingsmogelijkheden de ruimte voor initiatiefnemers te veel beperkt zou worden.

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

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



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

### *Digitaliseringswinst van het omgevingsplan*

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

### *De weg naar het streefbeeld*

Gelet op het grote aantal regelingen dat nu op gemeentelijk niveau geldt, is het integreren van gemeentelijke regels in het omgevingsplan de grootste uitdaging. Daarbij speelt ook dat op gemeentelijk niveau veel regelingen voorkomen, die naast een «omgevingsmotief» ook een ander motief hebben. Zo zijn veel bepalingen uit de algemene plaatselijke verordening (APV) primair vanuit het motief openbare orde gesteld, maar kunnen eveneens een belang dat betrekking heeft op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving behartigen.

In het overgangsrecht in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal worden bepaald dat alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden aangemerkt als onderdeel van één omgevingsplan. Dat betekent dat gemeenten al direct bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet formeel beschikken over één gebiedsdekkend omgevingsplan met een groot deel van de regels die nu binnen de gemeente gelden. Bezien zal worden of het mogelijk is via het overgangsrecht ook andere regels, die uitsluitend gaan over de fysieke leefomgeving, direct bij inwerkingtreding van het omgevingsplan hiervan deel te laten uitmaken. De belangrijkste regels over het grondgebruik en het kunnen bouwen en verbouwen maken dan direct al deel uit van het omgevingsplan. Vanaf dat moment kunnen gemeenten in hun eigen tempo doorwerken aan een echte integrale versie van het omgevingsplan. Niets staat in de weg om daarbij ook andere regels die mede betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan op te nemen. Vaak zal het hier gaan om regels in gemeentelijke verordeningen die naast een motief vanuit de fysieke leefomgeving ook worden gesteld in het belang van bijvoorbeeld openbare orde, veiligheid, bruikbaarheid, uiterlijk aanzien, ontsiering, hinderlijk of baldadig gedrag, of goede zeden. Voor veel van deze onderwerpen kan de kenbaarheid en transparantie worden vergroot met minder regeldruk door deze in samenhang te regelen. Het proces, waarin het door het overgangsrecht ontstane gebiedsdekkende omgevingsplan samen met overige regels die de gemeente in het omgevingsplan moet of wenst te regelen wordt verbonden tot één integrale en samenhangende regeling, kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Binnen het omgevingsplan kan worden gestart met het integraal regelen van bepaalde onderwerpen om het daarna langs deze weg verder uit te bouwen. Ook kan worden gestart met deelgebieden die gebiedsgericht steeds verder worden uitgebouwd tot één omgevingsplan voor het gehele grondgebied. Met het oog hierop bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om het omgevingsplan, zoals dat direct als één plan geldt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, te splitsen voor verschillende gebieden. Naar eigen inzicht kan het startpunt van integraliteit worden vormgegeven vanuit het gehele grondgebied of vanuit maatwerk per deelgebied.

Het wetsvoorstel biedt aldus de mogelijkheid om gebiedsgericht een situatie tot stand te brengen met meerdere omgevingsplannen. Voorwaarde is wel dat omgevingsplannen elkaar niet overlappen, zodat op elke plaats niet meer dan één omgevingsplan geldt. In samenspraak met de VNG zal worden bezien wanneer het eindbeeld om niet meerdere, maar per gemeente één gebiedsdekkend omgevingsplan te hebben moet worden bereikt. Het ligt in de rede deze keuze pas te maken op basis van ervaringen met de praktische werking van de Omgevingswet en dus een eerste evaluatiemoment af te wachten voordat hiervoor een termijn wordt vastgelegd.

#### *De waterschapsverordening*

Ieder waterschap heeft een – door het algemeen bestuur vastgestelde – verordening ter uitvoering van de waterbeheertaken die bij wet zijn opgedragen. Deze verordening, die is gebaseerd op zowel de Waterschapswet (artikel 56) als de Waterwet (en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving), is in de praktijk bekend als de «keur». De keur wordt gehanteerd om het watersysteem en de daartoe behorende waterstaatswerken op orde te houden. De keur omvat vooral burgerbindende algemene regels en vergunningstelsels. Centraal in de keur staan de zogenoemde keurzones waar gebods- en verbodsbepalingen kunnen gelden. Binnen het kader van de Omgevingswet is de keur gelijk te stellen aan de waterschapsverordening.

Waar in de praktijk van de waterschappen nog wel andere beheerverordeningen gelden, bijvoorbeeld voor het wegbeheer, zal in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet worden bepaald binnen welke termijn deze verordeningen worden samengevoegd tot één waterschapsverordening. De regels over digitale vaststelling en beschikbaarheid zullen ook van toepassing zijn op de waterschapsverordening.

Het peilbesluit en de legger, waarvoor de grondslag in afdeling 2.6 van het wetsvoorstel is opgenomen, hoeven niet in de waterschapsverordening te worden opgenomen. Omdat het wel van belang wordt geacht dat alle burgerbindende regels van het waterschap bijeen worden gebracht, moet de aanwijzing van beperkingengebieden wel in de waterschapsverordening en niet in de legger plaats hebben.

### *De omgevingsverordening*

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

Bij provincies is het aantal regelingen beperkter en komen regels met een gecombineerd motief in mindere mate voor, waardoor integratie van alle omgevingsgerelateerde regels eenvoudiger is. Een mogelijkheid van meerdere verordeningen hoeft daarom niet te worden geboden. De integratie wordt niet, zoals bij bestemmingsplannen, via het overgangsrecht vormgegeven, zodat provincies de integratie zelf ter hand zullen moeten nemen. Het overgangsrecht in de Invoeringswet Omgevingswet zal hiervoor een overgangstermijn bevatten.

### *4.2.5 Omgevingswaarden*

#### *Introductie*

Vanaf de jaren vijftig in de vorige eeuw is met de groei van het aantal taken van de overheid de aandacht ook steeds meer gericht op het bereiken van maatschappelijke doelen. Bestuursorganen kregen met het oog daarop steeds meer taken en bevoegdheden toegedeeld. Op het terrein van het omgevingsrecht kwam dat sinds de jaren zeventig, na de goedkeuring van het eerste Europese milieuactieprogramma in 1973, vooral tot uitdrukking in de richtlijnen voor luchtkwaliteit (zoals voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes, gevolgd door lood en stikstofdioxide in de lucht) en waterkwaliteit (de kwaliteit van oppervlaktewater bestemd voor de bereiding van drinkwater). Dit vormde het fundament voor een reeks van wettelijke normen en regels die tot doel heeft concrete resultaten te bewerkstelligen of de toegedeelde bestuursbevoegdheden zo aan te wenden, dat de doelstellingen daadwerkelijk worden nagestreefd. Onder de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (die nadien is opgegaan in de Waterwet) ontwikkelde deze vorm van normstelling zich verder. Het gaat daarbij om de vaststelling van een concrete kwaliteit of staat van een onderdeel van de fysieke leefomgeving in de vorm van toetsbare kwalitatief omschreven doelstellingen. Voorbeelden zijn de maximaal toelaatbare belasting van de fysieke leefomgeving door activiteiten of de maximaal toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving. Ook op het terrein van

de ruimtelijke ordening kwam gedurende het laatste decennium een ontwikkeling op gang om aanwezige omgevingskwaliteit of andere intrinsieke kwaliteiten op een objectieve wijze te omschrijven om deze te beschermen en waar mogelijk te verbeteren.

Afdeling 2.3 van dit hoofdstuk introduceert een stelsel van omgevingswaarden voor de fysieke leefomgeving. Omgevingswaarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastleggen. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Daaronder vallen ook normen die een begrenzing vastleggen van de depositie (immissie) van een bepaalde stof in de fysieke leefomgeving en normen die de belasting van de fysieke leefomgeving door activiteiten maximeren. Zo is het mogelijk dat een omgevingswaarde een maximaal toelaatbare concentratie of depositie van een of meer stoffen vastlegt (bijvoorbeeld voor de lucht of voor oppervlaktewater) of de maximaal toelaatbare belasting van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan door een groep van bronnen of activiteiten (bijvoorbeeld het vaststellen van een emissieplafond). Omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld met het oog op een algemene kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, maar ook voor een concreet bepaald gebied of een voorziening.

Een omgevingswaarde beschrijft de daadwerkelijke kwaliteit die op een bepaalde plaats en op een bepaald moment moet worden bereikt, nagestreefd of in stand worden gehouden, en die voornamelijk wordt bepaald door de optelsom van:

- de natuurlijke processen (vooral bij omgevingswaarden voor het milieu);
- de invloed van activiteiten van burgers en bedrijven;
- de keuzes die de verschillende overheden maken bij het beheer van de fysieke leefomgeving.

Voorbeeld: De omgevingswaarde voor waterkwaliteit beschrijft de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater. Die waterkwaliteit wordt bepaald door:

- de natuurlijke processen rondom het moment van toetsing, zoals: hoeveel water zit er in het watersysteem (zitten we in de tijd van droogte of heeft het juist veel geregend), hoe warm is het (chemische processen zijn nogal temperatuurafhankelijk), in welk seizoen zitten we;
- de invloed van activiteiten van burgers en bedrijven op het watersysteem, zoals: de inbreng van stoffen en warmte in het watersysteem als gevolg van die activiteiten, de onttrekking van water uit of brengen van water in dat watersysteem en het uitvoeren van werken die de stroming beïnvloeden;
- de keuzes bij het beheer van de fysieke leefomgeving, zoals: hoeveel ruimte wordt aan het systeem gegeven, hoe wordt het begrensd en ingericht (oever, dijken), hoe gaan de overheden om met inzameling en zuivering van afvalwater en regenwater, hoe intensief wordt er gebaggerd?

Omgevingswaarden kunnen volgen uit Europese of andere internationale verplichtingen maar ook uit nationale, provinciale of lokale beleidsdoelen. Ze kunnen worden vastgesteld door de gemeente, de provincie en het Rijk. De strekking van de meeste EU-richtlijnen is dat de kwaliteitsdoelen die daarin zijn vervat moeten worden gehaald of dat daarvoor een inspanningsverplichting geldt. De EU gaat er bij vrijwel alle richtlijnen van uit dat de lidstaten maatregelenpakketten opstellen en uitvoeren. Er wordt zelden een directe koppeling gemaakt tussen de Europese doelen en concrete besluiten voor nieuwe ontwikkelingen, projecten of activiteiten.

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

### *De betekenis van omgevingswaarden*

Omgevingswaarden zijn te zien als een wettelijke concretisering van de maatschappelijke doelen zoals die in artikel 1.3 staan. Zij specificeren de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving. Omgevingswaarden dienen als referentiekader bij de inzet van bevoegdheden van de overheid en de wijze van de taakuitoefening. Zij bieden duidelijkheid over de staat of kwaliteit die onderdelen van de fysieke leefomgeving op enig moment moeten hebben, of die moeten worden behouden of moeten worden nagestreefd. Zij gelden als een juridisch bindend kwalitatief beleidsdoel voor de overheid die de omgevingswaarde heeft vastgesteld, dat met de inzet of aanwending van de bevoegdheden die aan dat bestuur zijn toegedeeld moet worden gehaald of nagestreefd. Daartoe kan een breed arrangement van bevoegdheden of taken worden aangewend, ook die welke buiten het bereik van de Omgevingswet liggen. Zo kunnen subsidies of voorlichtingscampagnes het doelbereik dichterbij brengen. Ook overheidsinvesteringen of het treffen van voorzieningen kunnen bijdragen. Verkeersmaatregelen of een concessie waarbij aardgasbussen verplicht worden gesteld kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan het verminderen van de fijnstofproblematiek in een straat of wijk. Om omgevingswaarden te bereiken kunnen soms ook feitelijke handelingen nodig zijn. Ook kan daaruit volgen dat de overheid algemene regels moet gaan stellen voor activiteiten. Het leveren van bijdragen aan het bereiken of in stand houden van omgevingswaarden is overigens geen exclusieve taak van de overheid zelf. Ook andere maatschappelijke actoren kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren en behouden van een kwalitatief goede fysieke leefomgeving. Dat gebeurt ook, bijvoorbeeld door middel van afspraken tussen overheid en belanghebbenden. Het is echter uitsluitend de overheid die er op kan worden aangesproken dat de omgevingswaarde wordt bereikt. Andere maatschappelijke actoren kunnen daarop niet worden aangesproken. Voor hen ontstaat pas een juridisch bindende werking als een omgevingswaarde is vertaald in de voorschriften van een omgevingsvergunning, algemene regels of bijvoorbeeld een maatwerkvoorschrift. Omgevingswaarden worden bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan vastgesteld en juridisch gekwalificeerd (bijvoorbeeld of de waarde een resultaatsverplichting inhoudt of een inspanningsverplichting) met de ingangstermijnen en de locaties die van toepassing zijn.

Er zijn verschillende typen omgevingswaarden:

- Objectgerichte omgevingswaarden zoals de veiligheidseisen voor een primaire waterkering. De omgevingswaarde («veiligheidsnorm» in de Waterwet) wordt op dit moment uitgedrukt in de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste waterstand waarop de waterkering moet zijn berekend of de gemiddelde kans per jaar op een overstroming van het gebied dat door de waterkering wordt beschermd.
- Omgevingswaarden voor het hele land of voor een bepaald gebied. De omgevingswaarde is dan uitgedrukt in meetbare eenheden (kwantiteiten), bijvoorbeeld een maximale concentratie van stoffen in onderdelen van de fysieke leefomgeving (water, bodem, lucht) of voor geur maximale hoeveelheden geureenheden («*odour units*») per m<sup>3</sup>. Die waarden kunnen worden toegespitst op een bepaald soort gebieden, die een bijzondere functie hebben die beschermd moet worden. Te

<sup>76</sup> Bijvoorbeeld bij de Seveso-richtlijn, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.

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

- In objectieve kwalitatieve termen geformuleerde omgevingswaarden voor objecten of gebieden, in gevallen waarin niet zo gemakkelijk meetbare eenheden kunnen worden opgenomen, maar wel heldere maatstaven kunnen worden gehanteerd. Te denken is aan een geobjectiveerde beschrijving van kwaliteiten waaraan een natuurgebied moet voldoen zodat dit kan functioneren als biotoop voor een specifieke soort.

Dit biedt de mogelijkheid tot maatwerk en daardoor nauw aan te sluiten bij hetgeen EU-richtlijnen vereisen (bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water, de richtlijn luchtkwaliteit en de nec-richtlijn).

#### *Gevolgen van de vaststelling van een omgevingswaarde*

Het wetsvoorstel verbindt twee gevolgen aan het vaststellen van een omgevingswaarde. Allereerst heeft in beginsel het college van burgemeester en wethouders de plicht een programma vast te stellen wanneer niet wordt voldaan of naar verwachting niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde. Dat programma bevat een pakket met beleids- of beheersmaatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen. Die verplichting geldt onafhankelijk van de vraag of de omgevingswaarde door de gemeente, de provincie of het Rijk is vastgesteld. Dat strookt ook met het subsidiariteitsbeginsel. Immers, wanneer door het Rijk een landelijk geldende omgevingswaarde is vastgesteld, bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit of waterkwaliteit, kan het zo zijn dat uit de monitoring blijkt, dat aan die omgevingswaarde in een bepaald geografisch afgebakend gebied niet kan worden voldaan of dreigt dat daaraan niet kan worden voldaan. Een voorbeeld is de situatie, dat een bepaalde rijksomgevingswaarde voor luchtkwaliteit (bijvoorbeeld voor fijnstof) op enkele plaatsen in een gemeente in de Randstad wordt overschreden. Als gevolg daarvan zal het college van burgemeester en wethouders een programma moeten vaststellen, dat voorziet in maatregelen om op lokaal niveau de dreigende overschrijding van de omgevingswaarde ongedaan te maken. Het wetsvoorstel maakt het overigens mogelijk dat bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur een ander bestuursorgaan wordt aangewezen dat belast wordt met het opstellen van zo'n programma. De programma's vinden hun regeling in afdeling 3.2 van het wetsvoorstel. Op de tweede plaats moet iedere vastgestelde omgevingswaarde door middel van een systeem van monitoring worden bewaakt en moet worden beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan. De regeling van de monitoring van omgevingswaarden is in afdeling 20.1 opgenomen. De twee genoemde gevolgen vloeien voort uit de opzet van de EU-kwaliteitsnormen. De rechtszekerheid van de burger vergt volgens de Europese Unie dat er voorzieningen zijn dat omgevingswaarden worden bereikt. Programma's moeten de maatregelen bevatten waarmee de effectuering van de waarde wordt verzekerd. Daarbij gaat het niet alleen om het recht op totstandkoming van een programma, maar ook om de uitvoering ervan.

Zonder nadere regelstelling werken omgevingswaarden niet door bij de vaststelling van besluiten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Dit is ook de Europese benadering. Die gaat ervan uit dat een kwaliteitseis primair een effectgerichte norm is. Als een omgevingswaarde, vastgesteld door het Rijk, ook moet gaan gelden voor decentrale overheden of zelfs moet doorwerken naar concrete besluiten, dan zal die gelding of doorwerking gestalte moeten krijgen door middel van instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Daarbij kan dan worden bepaald op welke manier de omgevingswaarde moet worden betrokken bij daarbij aangewezen besluiten (zoals een



resultaatsverplichting bij de vaststelling van een programma, een inspanningsverplichting bij de vaststelling van algemene regels of een toetsingselement bij vergunningverlening, enzovoort). Die instructieregels kunnen ook de uitvoering van taken reguleren, bijvoorbeeld het aanleggen van natuurvriendelijke oevers. Hieronder wordt de rechtsfiguur instructieregels uitgebreid toegelicht.

Op deze wijze wordt een flexibele werking van de omgevingswaarden verzekerd en kan waar wenselijk de programmasystematiek worden toegepast om de omgevingswaarden te bereiken en projecten te onderbouwen. Het biedt ruime mogelijkheden om aan te sluiten bij de implementatie van Europeesrechtelijke normstelling. De vormgeving van de regeling van de omgevingswaarden in combinatie met de instructieregels van afdeling 2.5, de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen op grond van paragraaf 5.1.3 en het programma, geregeld in afdeling 3.2, biedt mogelijkheid voor maatwerk. Daarmee kan ook ruimte worden gecreëerd voor bestuursorganen om ontwikkelingsinitiatieven te plaatsen binnen een breder maatregelenpakket. Het voorkomt ook dat er een onnodige strikte juridische koppeling noodzakelijk is tussen een omgevingswaarde en een besluit in een concreet geval. Een strikte koppeling zou slechts leiden tot het niet doorgaan van een project zonder verbetering van de toestand. Een programma draagt door de maatregelen bij aan verbetering, waarbij een deel van de gebruiksruimte ten goede kan komen aan maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Deze methodiek is momenteel herkenbaar in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en de daaronder liggende ministeriële regeling monitoring en in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

### *Omgevingswaarden op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau*

#### *Gemeenten*

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

Bij een omgevingswaarde, opgenomen in een omgevingsplan, moet worden aangegeven of die een bindend kader vormt voor de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om het omgevingsplan te wijzigen of voor het verlenen van omgevingsvergunningen waarbij van het omgevingsplan wordt afgeweken. Daarnaast is het mogelijk om in het omgevingsplan algemene regels op te nemen waarmee het bereiken van de omgevingswaarde wordt bevorderd. Langs deze twee sporen – de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen en algemene regels, inclusief eventuele maatwerkvoorschriften – werken de omgevingswaarden door naar activiteiten van burgers en bedrijven.

Gemeentelijke omgevingswaarden zijn alleen zinvol voor zover lokale activiteiten of bronnen binnen het gemeentelijk grondgebied de beoogde kwaliteit van de fysieke leefomgeving van dat gebied geheel of grotendeels beïnvloeden of bepalen. Bovendien moeten die gevolgen beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door het treffen van brongerichte of effectgerichte maatregelen door de gemeentelijke bestuursorganen. Voorbeeld: Een omgevingswaarde voor geluid in een omgevingsplan, waarbij voor een gebied direct naast een drukke provinciale weg een geluidswaarde wordt vastgesteld die beoogt de geluidsimmissie van die weg op dat gebied te maximaleren, is niet toelaatbaar te achten als de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders niet zelf de



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

### *Provincies*

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

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

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

### *Rijk*

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

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

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

### *Onderbouwing*

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft onderzoek plaatsgevonden waarbij is gevraagd op basis van inbreng van deskundigen een visie te ontwikkelen op de werking van omgevingswaarden. Dat advies<sup>77</sup> is voor een belangrijk deel in het wetsvoorstel vertaald. Eén kernelement is het voorstel om het huidige onderscheid tussen grens-, richt- en streefwaarden zoals dat in de Wet milieubeheer is opgenomen los te laten. Daarmee wordt betere aansluiting mogelijk op de variatie die in EU-richtlijnen is neergelegd. EU-richtlijnen maken gebruik van allerlei uiteenlopende begrippen en doelstellingen. De omzetting van deze richtlijnen in het nationale recht leidt – zonder een aanpassing van het begrippenkader van de Wet milieubeheer – tot spanningen en een grote kans op onjuiste implementatie. Voor een juiste omzetting zijn daarom in het recente verleden *bypasses* in de wet aangebracht.

Het loslaten van de begrippen grens-, richt- en streefwaarde heeft als voordeel dat de aandacht kan verschuiven naar het toepassingsbereik van de doelstelling. Het moet immers niet om deze begrippen zelf gaan, maar om de praktische vraag welk resultaat behaald of welke inspanning geleverd moet worden en wie daarvoor (samen of alleen) het best kan zorgen. In het wetsvoorstel heeft dat vorm gekregen met de bepaling, dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde moet worden bepaald of de waarde een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich meebrengt.

Eén onderdeel van het eerdergenoemde advies is niet overgenomen. Het betreft het voorstel om een omgevingswaarde niet alleen te laten gelden voor de overheid, maar de werkingssfeer ook te richten op derden door deze te koppelen aan de algemene zorgplicht. Deze koppeling leidt tot juridisering en dubbele normstelling voor burgers en bedrijven. Immers naast de geldende verplichtingen op grond van algemene regels of beschikkingen die vaak een doorwerking vormen van omgevingswaarden (bijvoorbeeld een milieuzone) zou via de zorgplicht een tweede verplichting vanuit die omgevingswaarden gaan gelden. Dit kan leiden tot juridisering en tot rechtsonzekerheid en problemen met de uitvoerbaarheid van regelgeving. Ter illustratie: de vraag kan opkomen of met een personenauto die aan de Euro-5-eisen voldoet en is toegelaten voor gebruik in Nederland wel mag worden gereden als er verhoogde ozonconcentraties zijn met een kans op smog. Een dergelijk effect van regelgeving is niet wenselijk. Daarom worden de omgevingswaarden in het wetsvoorstel niet gekoppeld aan de zorgplicht voor een ieder en worden deze aangemerkt als een concretisering van de zorgtaak van de overheid. De overheid kan deze vervolgens laten doorwerken naar burgers en bedrijven in de vorm van regels en voorschriften.

### *Geen voorkeur voor wijze van vastleggen beleidsdoelstellingen*

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

<sup>77</sup> AT Osborne Legal, Visie op omgevingsnormen, augustus 2012.

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

Het wetsvoorstel bevat geen bepalingen over de keuze hoe een bestuursorgaan beleidsdoelstellingen vastlegt. Het staat een bestuursorgaan vrij om beleidsdoelstellingen te stellen en deze direct in rechtsregels vast te leggen of deze in een beleidsdocument op te nemen (bijvoorbeeld een omgevingsvisie of een ander beleidsdocument). Als een bestuursorgaan een beleidsdoelstelling een wettelijke status wil geven, dan biedt het wetsvoorstel daartoe verschillende mogelijkheden. Een beleidsdoelstelling kan dus in de vorm van een omgevingswaarde (met specifieke rechtsgevolgen) of een instructieregel worden vastgelegd, maar een doelstelling kan bijvoorbeeld ook worden vertaald in een beoordelingsregel voor vergunningen of in algemene regels voor activiteiten. Een voorbeeld kan dat verduidelijken. Steeds meer wordt erkend dat nachtduisternis voor de natuur en de mens van grote waarde is in verband met het bioritme van mens en dier en het ecologisch evenwicht. Stel dat een provincie een beleid tot bescherming en waar mogelijk verbetering van de nachtelijke duisternis vaststelt voor een gebied dat nog door een grote mate van die duisternis wordt gekenmerkt. Voor dat beleid zou de provincie een omgevingswaarde «nachtduisternis» voor een concreet gebied kunnen vastleggen. Om die omgevingswaarde te bereiken of te behouden kunnen veel middelen worden ingezet, zoals het stellen van instructieregels voor omgevingsplannen waarin nieuwe activiteiten worden toegestaan met lichtuitstraling tot gevolg, het doven of dimmen van de straatverlichting, het verbieden van lichtuitstraling door stallen of glastuinbouw, of campagnes om erfverlichting en reclameverlichting weg te halen. Het voordeel van die aanpak is dat de betrokken overheden kunnen zoeken naar die middelen en methoden die het meest passend zijn om de beleidsdoelstelling te realiseren dat in de omgevingswaarde is genormeerd.

De desbetreffende provincie zou in plaats daarvan ook de keuze kunnen maken om de beleidsdoelstelling een onderdeel te laten zijn van de provinciale omgevingsvisie. Die beleidsdoelstelling kan dan voor een deel worden omgezet in instructieregels, waarbij aan de omgevingsplannen specifieke eisen worden gesteld, bijvoorbeeld over het toelaten van glastuinbouw of het verbinden van specifieke gebruiksregels aan activiteiten in het desbetreffende gebied. Ook kan worden gedacht aan de inzet van direct tot burgers gerichte algemene regels als dat bijdraagt aan het doelbereik<sup>78</sup>, of het uitvoeren van feitelijke maatregelen door de provincie zelf (zoals het dimmen van verlichting langs provinciale wegen).

---

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

#### 4.2.6 Instructieregels en instructies

##### *Algemeen*

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

- een specifieke taak die in deze of een andere wet aan de provincie of het Rijk is toegekend (bijvoorbeeld het behoeden van de staat en werking van provinciale of rijksinfrastructuur);
- de behatiging van «het algemeen belang» met het oog op doelmatigheid of doeltreffendheid of in de zin van bijvoorbeeld de bescherming van burgers of het bieden van een *level playing field* voor bedrijven (denk aan bouwwetgeving, externe veiligheidswetgeving);
- een provinciaal of nationaal belang dat de provincie of het Rijk met het oog op de bescherming en behatiging van die hogere belangen aan zich trekt;
- internationale verplichtingen, waaronder EU-regelgeving.

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

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

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

##### *Begrenzing van het gebruik van instructieregels en instructies*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Instructieregels*

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

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

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

### *Regels gericht op een besluit*

De besluiten waarover door de provincie instructieregels kunnen worden gegeven zijn in het wetsvoorstel limitatief benoemd. Instructieregels van de provincie over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten kunnen gericht zijn tot een onverplicht of verplicht programma van gedeputeerde staten of een verplicht programma van het college van burgemeester en wethouders of van het waterschapsbestuur. Verder kunnen regels worden gegeven die betrekking hebben op een omgevingsplan of een waterschapsverordening. De provincie kan ook regels stellen over een projectbesluit van gedeputeerde staten, een projectbesluit van een waterschap en de legger of het peilbesluit van een waterschap.

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



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

Daarnaast kunnen provinciale instructieregels over het omgevingsplan beperkingen stellen aan omgevingswaarden die gemeenten op eigen initiatief in het omgevingsplan opnemen. Verder kunnen instructieregels worden gesteld over de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels, de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in het omgevingsplan en over de maatwerkregels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Omwille van één belang kunnen door de provincie zowel instructieregels op grond van artikel 2.22 van het wetsvoorstel als beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen op grond van artikel 5.18, tweede lid, van het wetsvoorstel worden gegeven. Een voorbeeld hiervan is het beschermende regime voor het Natuurnetwerk Nederland<sup>79</sup>. Bij omgevingsverordening worden beschermende instructieregels gegeven die beperkingen bevatten over de bevoegdheid van de gemeenteraad om het omgevingsplan vast te stellen. De beperking is dat in het omgevingsplan geen activiteiten mogelijk gemaakt mogen worden die het natuurnetwerk aantasten. Een vergelijkbare beperking moet ook kunnen gelden voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten. De omgevingsverordening kan daarom op grond van artikel 5.18, tweede lid, beoordelingsregels bevatten voor afwijkactiviteiten die het Natuurnetwerk Nederland raken, dit in aanvulling op de op grond van artikel 5.17 in combinatie met 5.20 bij algemene maatregel van bestuur gegeven landelijke beoordelingsregels voor afwijkactiviteiten. Ook de besluiten waarover door het Rijk instructieregels kunnen worden gegeven zijn in het wetsvoorstel limitatief benoemd. Instructieregels van het Rijk over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten kunnen gericht zijn tot de verplichte programma's van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk en de programma's met een programmatische aanpak. Ook kunnen deze regels gaan over het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Ook kunnen regels worden gegeven over een projectbesluit van het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten of het projectbesluit van een Minister en over een legger of peilbesluit en het calamiteitenplan van de beheerder van een waterstaatswerk.

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

<sup>79</sup> Voorheen «ecologische hoofdstructuur».



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

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

#### *Regels gericht op een taak*

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

#### *Niet juist of niet tijdig uitvoering geven aan een instructieregel*

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

#### *Getrapte instructieregels*

Omdat provincies een schakelfunctie vervullen tussen het Rijk en de gemeenten en waterschappen, vervullen zij ook een onmisbare rol en functie voor de uitwerking en concretisering van bepaalde onderdelen van het nationaal omgevingsbeleid met het oog op nationale belangen. Daartoe is dan ook een grondslag voor getrapte instructieregels opgenomen: provincies kunnen, onder bij algemene maatregel van bestuur in de instructieregel te bepalen voorwaarden met het oog op een nationaal belang, in hun verordening de bepalingen die zijn opgenomen in de algemene maatregel van bestuur met instructieregels aanvullen of aanscherpen (nadere regels stellen). Ook kunnen ze, als dat bij de maatregels is bepaald, daarvan afwijkende instructieregels stellen of van de bij de algemene maatregel van bestuur gestelde regels ontheffing

verlenen. Deze regeling correspondeert met de bestaande regeling voor provinciaal medebewind, zoals die momenteel in de Wro is opgenomen.<sup>80</sup>

### *Afwegingsruimte*

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

### *Ontheffing*

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

---

<sup>80</sup> Wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels) (Stb. 2012, 306).

### *Wettelijk verplichte instructieregels*

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

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

### *De instructie*

Naast de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels bevat het wetsvoorstel een bevoegdheid voor het Rijk en de provincies tot het geven van een instructie. De instructie is bedoeld voor de proactieve coördinatie van de overheidszorg op die onderwerpen waar sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid of nauw verbonden verantwoordelijkheden, voor de verwezenlijking van provinciale of nationale belangen en voor een proactieve sturing of beleidsdoorwerking. De instructiebevoegdheid is aangewezen als het stellen van instructieregels wegens het beperkte aantal geadresseerden of de gewenste snelheid van uitvoering minder voor de hand liggend is. Een instructie van het Rijk kan worden gegeven door de Minister van Infrastructuur en Milieu of een andere Minister in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu. De instructie kan gericht zijn tot het bestuur van een gemeente, waterschap of provincie. Een instructie van de provincie kan worden gegeven bij een besluit van gedeputeerde staten. Deze kan gericht zijn tot het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur.

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

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

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

Voorbeelden van instructies:

- Voor de instructie gericht op een besluitbevoegdheid van een bestuursorgaan kan worden gedacht aan een instructie voor één of een beperkt aantal provincies of gemeenten met de opdracht om voor de realisatie van een waterbergingsgebied een specifieke functieaanduiding of beperkende gebruiksbepalingen in de omgevingsverordening respectievelijk het omgevingsplan op te nemen.
- De instructie kan ook een opdracht zijn om iets niet te doen. Bijvoorbeeld een instructie die bepaalt dat er geen met het beoogde doel strijdige regels in het op dat moment in voorbereiding zijnde omgevingsplan of de provinciale verordening mogen worden opgenomen. Als de instructie betrekking heeft op een programma kan deze een opdracht bevatten om een bepaalde extra maatregel in het programma op te nemen of om een bepaalde maatregel op een bepaalde wijze vorm te geven of uit te voeren.
- Ook kan een instructie dienen om in aansluiting bij een in de wet toegekende taak een nieuwe, ten opzichte van de algemene wettelijke taak, meer geconcretiseerde specifieke taak aan een openbaar lichaam op te dragen. Bijvoorbeeld door bij de instructie op te dragen om een beheersmaatregel te nemen of een bepaalde handeling uit te voeren. Verder kan een instructie benut worden om in een specifiek geval aan te geven wat moet worden verstaan onder een algemeen geformuleerde norm (zoals «doelmatige bescherming»).

Een instructie zal naar zijn aard stellig en concreet moeten zijn. Dat wil niet zeggen dat deze geen afwegingsruimte kan bieden voor het bestuursorgaan, tot wie de instructie is gericht. Waar dat wenselijk is kan de instructie ruimte bieden voor het maken van uitvoeringskeuzen of beslissingsruimte, zoals een instructie aan de gemeenteraad van een specifieke gemeente om in het omgevingsplan in een beschermend regime voor een bepaald gebied te voorzien. De instructie kan maar hoeft geen aanwijzingen te bevatten voor de wijze waarop die bescherming wordt vormgegeven.

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

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

#### *Enkelvoudige of doorlopende toepassing*

Anders dan bij instructieregels leent de instructie zich niet altijd voor een doorlopende toepassing. Bij de instructie kan worden bepaald of deze na eenmalige uitvoering is uitgewerkt. Dit zal vaak het geval zijn als de instructie de opdracht bevat om een bepaalde handeling uit te voeren of een bepaald besluit te nemen. Ook kan in de instructie worden bepaald dat de instructie voor een langere termijn blijft gelden. Een voorbeeld van een dergelijke instructie is de instructie om in het omgevingsplan te voorzien in de bescherming van een bepaald gebied zoals een beschermd stads- of dorpsgezicht en in die bescherming te blijven voorzien totdat de instructie wordt ingetrokken. De instructie is niet bedoeld voor herhaalde of achtereenvolgende toepassing door meerdere bestuursorganen. Als een seriële toepassing van de instructie wordt gewenst, moeten instructieregels worden gegeven.

#### *Verhouding met interbestuurlijk toezicht instrumentarium*

Als proactief beïnvloeding van besluitvorming of van het handelen van een ander bestuursorgaan is gewenst, is de instructie door middel van een instructiebesluit het aangewezen instrument. De instructie is geen instrument voor interbestuurlijk toezicht. Als gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium is het gebruik van de instructiebevoegdheid niet aan de orde. Dit is in het wetsvoorstel buiten twijfel gesteld doordat de toepassing van de instructiebevoegdheid is uitgesloten als gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium.

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

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

#### *Niet juist of niet tijdig uitvoering geven aan een instructie*

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

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

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



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

#### *Instructie tot aanwijzing en bescherming stads- of dorpsgezicht*

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

#### *Bestuursovereenkomsten als alternatief instrument voor beleidsdoorwerking*

Schriftelijke bestuursovereenkomsten (in de huidige praktijk ook wel convenanten, bestuursakkoorden, bestuurs-, beleids- of bevoegdheidsovereenkomsten genoemd) zijn voor bestuursorganen en bestuurders een nuttig instrument om, voorafgaand aan de vaststelling of de toepassing van de instrumenten uit het wetsvoorstel, het te voeren beleid, de inhoud of toepassing van de wettelijke instrumenten of de uitoefening van taken onderling af te stemmen. De bestuursovereenkomst kan in relatie tot het wetsvoorstel dan ook in de eerste plaats worden aangeduid als een «meta-instrument». De bestuursovereenkomst biedt de mogelijkheid om de wijze van inzet van de wettelijke bevoegdheden en taken uit het wetsvoorstel af te stemmen.

De bestuursovereenkomst kan in een beperkt aantal gevallen ook worden ingezet als alternatief voor de inzet van bevoegdheden uit het wetsvoorstel. Een bestuursovereenkomst kan worden ingezet als alternatief instrument voor verticale beleidsdoorwerking: tussen twee of meer bestuursorganen onderling. De bestuursovereenkomst kan worden gehanteerd in plaats van het vaststellen van een instructieregel bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur of in plaats van het geven van een instructie. Ook kan de bestuursovereenkomst een nuttige functie vervullen bij de uitvoering van een programma. Een belangrijke overweging om een bestuursovereenkomst aan te gaan in plaats van instructieregels te stellen of een instructie te geven is het feit dat een bestuursovereenkomst niet eenzijdig wordt opgelegd maar gebaseerd is op wederzijdse instemming. Dit vergroot het bestuurlijk draagvlak voor de uitvoering. Ook kent de bestuursovereenkomst een grote mate van vormvrijheid, waardoor deze «op maat» en met de gewenste flexibiliteit kan worden vormgegeven.

Een bestuursovereenkomst kan niet worden gebruikt als alternatief voor wettelijke bevoegdheden die een voor derden bindende functie hebben zoals algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Binding van derden kan alleen maar worden bereikt met die bevoegdheden waaraan het wetsvoorstel uitdrukkelijk die strekking heeft toegekend of waar dit evident daaraan inherent is. Dit vloeit voort uit het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de regeling van regelgevende bevoegdheden in de Grondwet en organieke wetten. De bestuursovereenkomst kan dus niet worden gebruikt als alternatief voor die bevoegdheden die gekenmerkt worden door een bredere werking dan alleen die tussen bestuursorganen onderling.



#### 4.2.7 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving wordt systematisch vastgelegd; het is een samensmelting van de versnipperde bepalingen en niet wettelijk vastgelegde elementen van de overheidszorg.
- De specifieke taken van de verschillende overheden worden op een inzichtelijke wijze bijeengebracht met als nieuw element de verplichting om met elkaars verantwoordelijkheden rekening te houden.
- Gelijkwaardige, horizontale samenwerking tussen de overheden om maatschappelijke doelen te bereiken wordt voorop gesteld (co-actorschap), waarbij de provincie als coördinator en bovenlokale gebiedsregisseur fungeert.
- Het gemeenschappelijk besluit als uitingsvorm van samenwerking van overheden, dat nu sporadisch en beperkt in enkele wetten is opgenomen, wordt verbreed en generiek gemaakt.
- De verhouding tussen gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk wordt verhelderd door een wettelijke vertaling van de beginselen van decentralisatie en subsidiariteit.
- De regels van gemeenten, waterschappen en provincies voor de fysieke leefomgeving, die nu verspreid zijn over verschillende verordeningen en bestemmingsplannen, worden gebundeld in één omgevingsplan, één waterschapsverordening en één omgevingsverordening.
- De mogelijkheden voor een effectieve doorwerking van het beleid, vastgesteld door provincies of het Rijk, worden gesystematiseerd, verbreed en vereenvoudigd volgens het model dat momenteel in de Waterwet en de Wro is opgenomen.
- De «verticale» sturingsinstrumenten zijn beter gepositioneerd ten opzichte van de toezichtsinstrumenten; de niet goed toegankelijke wettelijke regelingen voor het stellen van kwaliteitseisen (milieu, water, landschap) worden vereenvoudigd en gesystematiseerd door een eenduidige regeling voor omgevingswaarden in combinatie met instructieregels en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen.

#### 4.2.8 Effecten

- Versterking van de positie van de decentrale overheden;
- verbetering van de integrale stuur-, afwegings- en besluitruimte van decentrale overheden;
- versterkte externe integratie van de domeinen van het omgevingsbeleid;
- beter inzicht en betere kennis van de bijzondere taken van de verschillende overheden;
- slimmer en doeltreffender beleid van de overheid door instrumentele verbreding en vereenvoudiging;
- betere en snellere implementatie van internationale verplichtingen;
- goede grondslag om te komen tot een bundeling en vereenvoudiging van de uitvoeringsregelgeving;
- de bundeling van regels in omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening maakt de regels veel beter toegankelijk voor burgers en bedrijven;
- het omgevingsplan leidt tot een enorme afname van bestemmingsplannen en verordeningen op gemeentelijk niveau en leidt tot betere afstemming van de regels;
- de begrijpelijkheid neemt sterk toe doordat de geldende versie van het gehele omgevingsplan digitaal beschikbaar is;
- het integrale karakter van het omgevingsplan en de verordeningen bevordert materiële integratie. Deelonderwerpen zoals «goede ruimtelijke ordening» of «het beschermen van het milieu» zijn niet

- meer beperkend voor de inhoud van het omgevingsplan en de verordening;
- het overheidsbeleid voor de fysieke leefomgeving zal door integratie aan kracht winnen: het aanpakken van diverse problemen en opgaven in de fysieke leefomgeving in onderlinge samenhang is immers het meest effectief;
  - in een omgevingsplan kan nieuw beleid in één keer voor het gehele grondgebied worden geïmplementeerd in plaats van door herziening van een groot aantal bestemmingsplannen. Dit vermindert de bestuurlijke lasten aanzienlijk;
  - er is procedurele winst: in plaats van wijziging van verschillende verordeningen en een bestemmingsplan zal in veel gevallen volstaan kunnen worden met een wijziging van het omgevingsplan.

### **4.3 Hoofdstuk 3: Omgevingsvisie en programma's**

#### *4.3.1 Inleiding*

Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel regelt de beleidsvorming door bestuursorganen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het hoofdstuk introduceert daartoe de «omgevingsvisie» en «programma's» als instrumenten voor beleidsplanning. In deze documenten kunnen bestuursorganen beleidsdoelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving opnemen en aangeven hoe deze worden bereikt. Een bestuursorgaan geeft zo beleidsmatig invulling aan zijn taken en bevoegdheden en daarmee aan de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving.

#### *4.3.2 Instrumentarium*

##### *Omgevingsvisie*

De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze visie wordt door het Rijk, door de provincies en waar gewenst door gemeenten voor hun huishouding en grondgebied vastgesteld. Het is een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, aansluitend bij de reikwijdte van het wetsvoorstel (weergegeven in afdeling 1.2). Het gaat hier om een samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. Dat is ook de reden dat bestuursorganen slechts één omgevingsvisie vaststellen: één kenbaar en integraal beleidsdocument met het gehele strategische omgevingsbeleid van de visievaststellende overheid. Een omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven. Daarmee is de omgevingsvisie een belangrijk element in de paradigma-wisseling zoals in paragraaf 1.4 van deze memorie van toelichting staat omschreven. Gelet op de reikwijdte en het integrale karakter is een omgevingsvisie voor waterschappen niet aan de orde.

##### *Programma's*

Bij de operationalisering van beleidsdoelen uit de omgevingsvisies vervullen programma's een belangrijke rol.<sup>81</sup> Gemeenten, waterschappen,

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

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

Een programma is vooral uitvoeringsgericht; de nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het staat het bestuursorgaan vrij om naar behoefte programma's op te stellen voor deze aspecten of voor deelgebieden. In een aantal situaties zijn – gelet op EU-richtlijnen – programma's verplicht. Dit is onder meer aan de orde voor geluidbeheersing, stroomgebieds- en overstromingsrisicobeheer, waterbeheer en natuurbeheer. Daarnaast moet een programma worden opgesteld als uit monitoring op grond van afdeling 20.1 blijkt dat (op korte termijn) niet meer wordt voldaan aan bepaalde omgevingswaarden zoals deze op grond van afdeling 2.3 zijn vastgesteld. Een dergelijk programma moet ertoe leiden dat wel aan die omgevingswaarden wordt voldaan. In paragraaf 4.3.4 wordt dieper ingegaan op de verplichte programma's. Verder kan voor bepaalde situaties een programma worden opgesteld waarmee de toelaatbaarheid van specifieke activiteiten (projecten en andere initiatieven) kan worden beoordeeld. Dergelijke programma's hebben een specifiek rechtsgevolg en worden aangeduid als «programma's met een programmatische aanpak». Een dergelijk programma is vooral bedoeld om in complexe situaties met veel nieuwe ontwikkelingen die beleidsdoelstellingen onder druk zetten die beleidsdoelstellingen toch te kunnen blijven behalen. Het gaat daarbij om beleidsdoelstellingen waarvoor een omgevingswaarde is vastgesteld of instructieregels of beoordelingsregels zijn gesteld. Bij deze laatstgenoemde categorie doelstellingen gaat het vooral om materiële beslisnormen, waarvoor een instructieregel (op grond van afdeling 2.5) of een beoordelingsregel (op grond van paragraaf 5.1.3) is gesteld. Op dit moment zijn twee programma's met een programmatische aanpak bekend: het Nationaal Samenwerkingprogramma Luchtkwaliteit, afgekort NSL en de programmatische aanpak stikstof (PAS). In paragraaf 4.3.6 wordt verder ingegaan op deze specifieke categorie programma's.

#### *Status en voorbereiding*

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

---

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

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

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

De voorbereidingsprocedure wordt verder toegelicht in paragraaf 4.16.4 en de rechtsbescherming in paragraaf 6.4.

#### 4.3.3 Samenhangende beleidsplanning door een bestuursorgaan

Een belangrijk uitgangspunt bij de vormgeving van het stelsel voor beleidsplanning is het bevorderen van samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het onderscheid tussen strategisch beleid (in omgevingsvisies) en meer uitvoeringsgericht beleid (in programma's) is hiervan een uitwerking. Juist op het strategische niveau is integratie van belang. Het voorziene stelsel voor beleidsplanning brengt samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving door *integratie* van strategische planfiguren in de omgevingsvisie, door *afstemming* van (multi)sectorale programma's met meer uitvoeringsgerichte beleidsopgaven en door *coördinatie* in de uitvoering.

Het onderscheid tussen strategisch en uitvoeringsgericht beleid sluit aan bij de door de regering beoogde beleidsdynamiek. Het is de bedoeling dat het strategische beleid voor langere tijd wordt vastgelegd en niet met alle winden meewaait. Tegelijkertijd moet het mogelijk zijn de uitvoering flexibel in te richten zonder het ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn geweld aan te doen. Zo kan een evenwicht worden gevonden tussen continuïteit en zekerheid aan de ene kant en flexibiliteit aan de andere kant. De omgevingsvisie voor de lange termijn voorziet in het eerste, de (multi)sectorale programma's leggen het accent op het tweede. Dit wil uitdrukkelijk niet zeggen dat een sectoraal programma geen strategische elementen en een omgevingsvisie geen uitvoeringsgerichte elementen kan bevatten. Zo kan het zijn dat een bestuursorgaan voor het vastleggen van investeringen en de planning van beheer en onderhoud een programma met meer continuïteit en een langere doorlooptijd nodig heeft. Bovendien is voor het vastleggen van de uitwerking van verschillende EU-richtlijnen in programma's een langere tijdshorizon noodzakelijk. Wel ligt het voor de hand dat een programma bijdraagt aan het in de omgevingsvisie opgenomen integrale ontwikkelingsperspectief. Een

---

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

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

### *Strategisch omgevingsbeleid in omgevingsvisies*

Juist op het strategisch niveau zijn verbanden in de fysieke leefomgeving aan de orde. De regering acht daarom de beoogde beleidsmatige integratie van de diverse domeinen vooral op dat niveau zinvol. De gedachte van de regering is dat een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving alleen kan worden bereikt door op deze samenhang te sturen aan de hand van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn. Daarvoor is de omgevingsvisie. Duurzaamheid betekent rekening houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Het vraagt om vooruitdenken en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Alleen zo kan de complexiteit van de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving als geheel het hoofd worden geboden, zoals ook in paragraaf 1.4 is toegelicht. Concreet betekent dit dat een omgevingsvisie onder meer ingaat op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed, aansluitend bij de reikwijdte van het begrip fysieke leefomgeving. Deze brede reikwijdte van de omgevingsvisie wil niet zeggen dat alle onderwerpen tot in detail moeten worden uitgewerkt. Dat is aan het vaststellend bestuursorgaan. Uitgaande van de gehele fysieke leefomgeving kunnen in een omgevingsvisie accenten worden gelegd en prioriteiten worden gesteld. Gewenste kwaliteiten en functies kunnen op hoofdlijnen worden beschreven, uitgaande van opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Bij het opstellen van een visie worden de uitgangspunten en wensen voor de fysieke leefomgeving vanuit de verschillende thema's in beeld gebracht. Daarmee kunnen tegengestelde of juist meekoppelende belangen vroegtijdig worden geïdentificeerd en worden gebruikt voor een wenkend ontwikkelingsbeeld. Verder kan worden ingegaan op de sturingsfilosofie (type in te zetten instrumenten en opvatting over de eigen rol daarbij). Zo wordt duidelijk voor welke zaken een bestuursorgaan verantwoordelijk is en wat aan anderen wordt overgelaten.

### *Uitwerking beleid in programma's*

Bij programma's is primair slagkracht en effectiviteit van beleid van belang. Samenhang op dit niveau wordt bereikt door afstemming en coördinatie tussen domeinen. Volledige integratie ligt hier minder voor de hand; elk specifiek beleidsterrein kent immers zijn eigen dynamiek en kenmerken. Bovendien is er op uitvoeringsniveau niet altijd sprake van directe samenhang. Er is bijvoorbeeld geen noodzaak om gemeentelijk beleid voor luchtkwaliteit op uitvoeringsniveau te integreren met rioleringsbeleid. Integratie is dan een nutteloze opgave die leidt tot veel bestuurlijke lasten. Daarom wordt de uitvoering van het beleid verder uitgewerkt in (multi)sectorale programma's of programma's voor de ontwikkeling van deelgebieden. De nu bestaande structuurvisies voor specifieke onderwerpen zoals de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035<sup>84</sup> kunnen bijvoorbeeld als sectorale programma's worden gezien. Dat geldt ook voor structuurvisies voor de ontwikkeling van bepaalde deelgebieden, zoals deze bijvoorbeeld nu door gemeenten worden opgesteld. Het is wel van belang dat de onderscheiden programma's bijdragen aan het integrale ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn uit de omgevingsvisie. Programma's kunnen ook gelijktijdig met de omgevingsvisie worden

<sup>84</sup> Kamerstukken II, 33 473, nr. 1, bijlage.

vastgesteld. Wanneer nodig moeten programma's op elkaar worden afgestemd en moet de uitvoering ervan gecoördineerd plaatsvinden. Uiteraard kunnen ook – daar waar wenselijk – multisectorale programma's worden opgesteld, bijvoorbeeld voor natuur en water. Of samenvoegen wenselijk is hangt af van de situatie en is ter beoordeling van het desbetreffende bestuursorgaan. Ook kunnen bestuursorganen gezamenlijke programma's opstellen. Het kan dan zowel gaan om bestuursorganen binnen een zelfde bestuurslaag als van verschillende bestuurslagen. Het beleid zoals dat in een omgevingsvisie of een programma wordt vastgelegd kan samenhang vertonen met dat van andere bestuursorganen. Bestuursorganen zijn in dergelijke gevallen op grond van de algemene afstemmingsbepaling in artikel 2.2 van het wetsvoorstel verantwoordelijk voor een goede afstemming met die andere bestuursorganen.

Voor de uitvoering van in omgevingsvisies en programma's vastgelegd beleid zullen vaak andere instrumenten uit het wetsvoorstel aan de orde zijn. Hierbij kan worden gedacht aan algemene regels, omgevingsvergunningen of projectbesluiten, maar ook aan andere instrumenten die een bestuursorgaan tot zijn beschikking heeft. Dat kan in de omgevingsvisie of het programma zelf worden beschreven. Het zal – zeker bij programma's – vaak gaan om actieve maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving, zoals voorgenomen fysieke maatregelen en beleidsmaatregelen. Deze maatregelen kunnen abstracter, maar ook concreter van aard zijn. Het pakket aan maatregelen zal voldoende moeten zijn om aan de omgevingswaarde te kunnen voldoen of om een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te kunnen bereiken. Onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen waarvoor publiekrechtelijke besluitvorming nodig is en maatregelen waarvoor dat niet nodig is. Voorbeelden van laatstgenoemde maatregelen zijn het stimuleren van een bepaald type brandstof of het feitelijk beheer van waterstanden. Bij de maatregelen waarvoor wel publiekrechtelijke besluitvorming nodig is, is een verdere onderverdeling mogelijk in besluiten die algemene besluitvorming vergen, zoals het aanpassen of de introductie van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld kilometerbeprijzing), en individuele besluitvorming. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om het intrekken van omgevingsvergunningen of het verstrekken van subsidies. Ook gebiedsprogramma's kunnen dergelijke maatregelen bevatten voor de uitvoering van het daarin opgenomen beleid. Gedacht kan worden aan het nemen van een projectbesluit of de wijziging van een omgevingsplan.

#### *Verhouding tussen de omgevingsvisie en programma's*

Het systeem van hoofdstuk 3 is – zoals hiervoor toegelicht – zo ingericht dat de uitvoering van het in de omgevingsvisie opgenomen beleid primair wordt uitgewerkt in een programma.

De omgevingsvisie is het integrerende kader voor het op uitvoering gerichte beleid van een bestuursorgaan. De praktijk van de gebiedsdekkende structuurvisie uit de Wro laat zien dat het wenselijk is een uitvoeringsparagraaf op te nemen in een meer strategische visie, zodat duidelijk is hoe een visie wordt uitgewerkt. In het nu voorziene stelsel in het wetsvoorstel zijn programma's bedoeld als concrete uitwerking van strategische beleidskeuzen. In een omgevingsvisie kan worden vermeld hoe de uitwerking en uitvoering zal worden vormgegeven, waarbij programma's kunnen worden aangekondigd of tegelijkertijd met de visie worden uitgebracht. Daarnaast kan in de omgevingsvisie worden opgenomen welke sturingsinstrumenten (economisch, financieel, juridisch, beleidsmatig, communicatief) een bestuursorgaan wil inzetten. Door opname van de wijze van verwezenlijking van de voorgenomen



ontwikkeling wordt voor iedereen duidelijk hoe en met inzet van welke bevoegdheden en instrumenten de realisatie van het beleid zal plaatsvinden.

De grens tussen een omgevingsvisie en een programma is in generieke zin niet eenduidig te trekken. Het verantwoordelijke bestuursorgaan bepaalt die grens zelf, afhankelijk van de situatie en van de sturingsfilosofie die het desbetreffende bestuursorgaan hanteert. Op deze manier wordt maximale vrijheid geboden bij de vormgeving van een omgevingsvisie en van programma's. De in de Wro opgenomen eis dat een structuurvisie een uitvoeringsparagraaf moet bevatten is voor de omgevingsvisie niet overgenomen in het wetsvoorstel, maar het staat hieraan niet in de weg. Een bestuursorgaan kan dus desgewenst in de omgevingsvisie op hoofdlijnen aangeven met welke bestuursorganen, op welke wijze en met inzet van welke bevoegdheden en instrumenten het beleid zal worden gerealiseerd.

#### *Rol omgevingsvisie en programma bij gebiedsontwikkeling*

Als een bestuursorgaan grotere gebiedsontwikkelingen wil initiëren, kan dat beginnen met de omgevingsvisie. Daarin kunnen op grond van een integrale beschouwing keuzes op hoofdlijnen worden gemaakt over de wenselijke ontwikkelrichting van diverse delen van het grondgebied. Het staat een bestuursorgaan vrij de ontwikkelingen in specifieke gebieden meer in detail uit te werken in de omgevingsvisie. Maar vaak zal behoefte bestaan aan een gebiedsgerichte uitwerking. Dat kan in programma's met (ruimtelijk) beleid voor deelgebieden. Ze zijn vaak integraler van karakter dan puur sectorale programma's, maar gaan niet over het hele (gemeentelijke) grondgebied. De Wro kent daarvoor de structuurvisie voor een gebied of project. Als onder de Omgevingswet behoefte bestaat aan een dergelijk meer visionair programma, dat niet direct op finale besluitvorming is gericht, kan daarvoor een programma met een uitwerking voor deelgebieden worden opgesteld. Wanneer de ontwikkeling wel concreet is, kan worden gestart met de voorbereiding van een concreet besluit. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een projectbesluit of een vergunning. Daarmee kan overigens ook direct worden begonnen, zonder eerst een programma voor een deelgebied op te stellen. Bij de voorbereiding van het programma of het concrete besluit kan de «sneller en beter»-aanpak worden gevolgd (zie ook paragraaf 4.16.4 van deze memorie van toelichting).

Een beoogd voordeel van het gebruik van een omgevingsvisie en van programma's is – net als in de huidige situatie – dat de Wet voorkeursrecht gemeenten kan worden toegepast op de gronden die worden ontwikkeld. Voor de vestiging van een voorkeursrecht in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten is het nodig dat burgers uit de omgevingsvisie de ruimtelijke voornemens van de overheid kunnen afleiden. De omgevingsvisie of het programma zou dan dus aanwijzingen voor de bestemming van een gebied moeten bevatten. Definitieve keuzen hierover hangen echter af van de resultaten van de lopende evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

#### *Verhouding tussen beleidsplanning en andere instrumenten*

De omgevingsvisie en programma's zijn belangrijke schakels in de beleidscyclus van een bestuursorgaan. Zo spelen een omgevingsvisie en vooral programma's een belangrijke rol bij het voldoen aan omgevingswaarden. Het ligt verder voor de hand dat in een omgevingsvisie of een programma wordt aangekondigd dat een projectbesluit wordt voorbereid of dat een omgevingsplan of omgevingsverordening wordt aangepast. Deze volgen op een logische wijze uit strategische beleidskeuzen die in de visie zijn gemaakt. In die zin vormt bijvoorbeeld een omgevingsplan ook



een weerslag van die delen van de omgevingsvisie die een directe binding van burgers en bedrijven vragen. Ze horen bij elkaar.

Er is echter geen juridische koppeling tussen de omgevingsvisie en een programma<sup>85</sup>, een projectbesluit of wijziging van decentrale regelgeving. Het is niet zo dat een omgevingsvisie moet worden aangepast als een programma wordt gewijzigd of dat een onderwerp in een omgevingsvisie aan de orde moet komen, voordat een programma kan worden opgesteld of andere instrumenten kunnen worden ingezet. Daarom is de subsidiariteitsbepaling uit artikel 2.3 ook niet van toepassing op omgevingsvisies en programma's.

Bestuursorganen kennen een grote mate van vrijheid om beleidsdocumenten naar eigen inzicht in te richten en op elkaar af te stemmen. Een formele koppeling tussen de omgevingsvisie en andere instrumenten zou een adequate reactie van het bestuur op ontwikkelingen in de weg staan en kunnen leiden tot ingewikkelde procedures, juridisering van het stelsel en daarmee tot onnodige bestuurlijke lasten. Ook zou het beleidsmatige karakter en daarmee de werking van deze documenten onder druk komen te staan. Het getuigt echter van goed bestuur als de inzet van instrumenten volgt uit een samenhangende omgevingsvisie. Het is dan ook van belang dat omgevingsvisies en programma's actueel en op elkaar afgestemd blijven. Vooral dan kunnen deze beleidsdocumenten hun functie goed vervullen. Het vaststellende bestuursorgaan heeft ook baat bij een actuele omgevingsvisie en bij programma's die *up to date* zijn. Het geeft het bestuursorgaan zelf, als referentiekader bij de uitoefening van taken en bevoegdheden, en andere overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties helderheid over het meest actuele beleid. Zij moeten op dit vastgelegde beleid kunnen vertrouwen.

In het wetsvoorstel is ervan afgezien om regels te stellen over een verplichting tot het actualiseren en een (vaste) termijn waarbinnen actualisatie moet plaatsvinden. Dat biedt optimale flexibiliteit aan het vaststellende bestuursorgaan, bijvoorbeeld in de afstemming van de omgevingsvisie met omgevingsvisies van andere bestuursorganen en programma's. Ook worden op deze manier onnodige bestuurlijke lasten voorkomen. Het achterwege laten van de actualiseringplicht ontslaat een bestuursorgaan uitdrukkelijk niet van het actueel houden van zijn beleid. Maar het is aan het desbetreffende bestuursorgaan om te beoordelen of de omgevingsvisie actueel is of dat wijziging nodig is. De looptijd van de visie kan overigens in de omgevingsvisie worden aangeduid, waarmee een bestuursorgaan tot uitdrukking brengt wanneer wijziging in ieder geval moet worden overwogen.

#### *4.3.4 Gevallen waarin omgevingsvisies en programma's al of niet verplicht zijn*

##### *Omgevingsvisies*

Het wetsvoorstel verplicht het Rijk en de provincies tot het opstellen van een omgevingsvisie. Voor gemeenten is gebruik van dit instrument vrijwillig. Op dit moment zijn gemeenten alleen verplicht een of meer gebiedsdekkende structuurvisies op te stellen; strategische plannen op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, natuur en water hebben een vrijwillig karakter. Door de omgevingsvisie niet verplicht te stellen wordt een lastenverlichting voor gemeenten bereikt. Een eventuele verplichting zou ook lastig afdwingbaar zijn, zoals blijkt uit de huidige praktijk waarin een deel van de gemeenten geen gebiedsdekkende structuurvisie heeft

---

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

vastgesteld.<sup>86</sup> Ook leidt een verplichting niet automatisch tot kwalitatief goede plannen of adequaat omgevingsbeleid. Voor een verplichting op provinciaal en rijksniveau is gekozen omdat het voor «lagere» overheden van belang is te weten wat het omgevingsbeleid van een «hoger» bestuursorgaan is. Dit komt in de plaats van bestaande sectorale planverplichtingen op het gebied van water, verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening. Dit sluit aan bij de trend bij provincies en het Rijk om steeds integralere plannen vast te stellen. Op deze wijze wordt bovendien geborgd dat bij bevoegdheidsuitoefening op het gebied van de fysieke leefomgeving ook rekening wordt gehouden met een visie op de lange termijn. Het kan bovendien een onderbouwing bieden voor de begroting van een bestuursorgaan. Een integrale omgevingsvisie voorkomt ook dat meerdere (sectorale) strategische visies op provinciaal en rijksniveau worden vastgesteld, zodat het bevoegd gezag bij de uitoefening van een bevoegdheid in de fysieke leefomgeving slechts naar één eigen visie hoeft te kijken. Ook wordt de samenhang van het beleid voor de fysieke leefomgeving blijvend geborgd, omdat ook sectoraal ingegeven aanpassingen van het beleid steeds in het bredere kader van de fysieke leefomgeving worden gezien. Bovendien wordt zo aan burgers, bedrijven en andere overheden duidelijkheid geboden over het omgevingsbeleid van een bestuursorgaan. Ook de verplichtingen tot het opstellen van sectorale programma's komen veelal op provinciaal of rijksniveau te liggen; een verplichte omgevingsvisie verzekert dat dergelijke programma's uitgaan van één ontwikkelingsbeeld voor de toekomst.

#### *Programma's*

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

- Verplichte programma's als sprake is van (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde. Het gaat hier in ieder geval om de Europese omgevingswaarden voor luchtkwaliteit (luchtkwaliteitsplan op grond van de artikelen 23 en 24 van de richtlijn luchtkwaliteit), maar ook om andere op grond van afdeling 2.3 vastgestelde omgevingswaarden. Het maakt daarbij niet uit of het om een omgevingswaarde met een inspanningsverplichting of een resultaatsverplichting gaat. Bij een inspanningsverplichting wordt weliswaar minder hard afgerekend op het al of niet behalen van de waarde, maar dat ontslaat een bestuursorgaan niet van de plicht om te werken aan de realisatie en de verantwoording ervan. In dit verband speelt de monitoring van omgevingswaarden (op grond van afdeling 20.1) een belangrijke rol. Het wetsvoorstel kent een rapportageverplichting van de monitoringsresultaten aan de hand waarvan een programmaverplichting bij (dreigende) overschrijding kan worden vastgesteld.
- Verplichte programma's die wettelijk zijn voorgeschreven ter implementatie van EU-richtlijnen. Het gaat dan in elk geval om het actieplan geluid (artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaa), het stroomgebieds-

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

- beheerplan (artikel 13 van de kaderrichtlijn water), het overstromingsrisicobeheerplan (artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's) en het actieplan mariene strategie (artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie, onder te brengen in het nationale waterprogramma). In sommige gevallen worden programma's niet expliciet in EU-richtlijnen genoemd, maar is een programmaverplichting wel aan de orde om Europese eisen op adequate en efficiënte wijze te implementeren. Het gaat dan vooral om waterprogramma's van het Rijk en de provincies en waterbeheerprogramma's van waterschappen. Daarnaast gaat het ook om beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, in de meeste gevallen vast te stellen door het provinciaal bestuur. De inhoudelijke en procedurele eisen die vanuit de EU-richtlijnen worden gesteld aan de programma's, worden bij algemene maatregel van bestuur geïmplementeerd (op grond van de afdelingen 2.5 en 16.8).
- Een bijzonder (facultatief) programma dat maatregelen bevat om te voldoen aan een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving die is vastgelegd in een materiële beslisnorm, aan de hand waarvan in een bepaald gebied ook «regie» wordt gevoerd op nog toe te laten activiteiten. In dit verband wordt gesproken van een «programmatische aanpak». De beoordeling van activiteiten vindt gedurende de looptijd in het desbetreffende gebied plaats aan de hand van dat programma. In een omgevingsplan, omgevingsverordening of bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd op welke wijze de beoordeling van activiteiten aan een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving plaatsvindt bij de besluitvorming over de toelaatbaarheid van activiteiten bij omgevingsvergunningen, projectbesluiten of omgevingsplannen. Doel is om aan een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te blijven voldoen. In paragraaf 4.3.6 wordt verder op programma's met deze specifieke «programmatische aanpak» ingegaan.
  - Facultatieve programma's voor een specifiek onderwerp of de uitwerking van een gebiedsontwikkeling voor een bepaald gebied. Een programma kan ook worden opgesteld met het oog op een bepaalde omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, of voor onderwerpen waarvoor geen normering bestaat, zoals lokale doelen (bijvoorbeeld in geval van een gemeentelijk fietsactieplan).

#### *4.3.5 Verhouding tussen bestuursorganen bij beleidsplanning*

##### *Verhouding tussen omgevingsvisies van verschillende bestuursorganen*

Net als onder de Wro is er geen sprake van een planhiërarchie. Het wetsvoorstel voorziet bewust niet in juridische doorwerking van omgevingsvisies of programma's naar omgevingsvisies of programma's (of andere instrumenten) van andere bestuursorganen. Voor juridische doorwerking kent het wetsvoorstel andere instrumenten. Het zelfbindende karakter hangt samen met het gehanteerde principe van scheiding van normstelling en beleid. Een juridische doorwerking zou ten koste kunnen gaan van het beleidsmatige karakter van een omgevingsvisie en tot juridisering van het omgevingsbeleid kunnen leiden. Het bestuursorgaan legt dan met een omgevingsvisie of programma immers een norm op aan een «lager» bestuursorgaan. De vraag of bestuursorganen in voldoende mate rekening hebben gehouden met een omgevingsvisie of programma van een «hoger» bestuursorgaan kan dan bij de totstandkoming van een visie gaan overheersen. Dat kan leiden tot langdurige discussies en stroperige planprocessen. De ervaringen met de vroegere Wet op de Ruimtelijke Ordening laten ook zien dat een dergelijke juridische

doorwerking tot juridisering van de toen in die wet opgenomen planologische kernbeslissingen en streekplannen leidde.

De regering heeft daarom een omgevingsvisie voor ogen die sturing geeft aan het optreden van het visievaststellend orgaan zelf. De verantwoordelijkheden en de omgevingsvisies van een «hoger» of aangrenzend bestuursorgaan maken uiteraard wel onderdeel uit van de context waarbinnen het desbetreffende bestuursorgaan zijn visie vaststelt. Voor een omgevingsvisie van een gemeente zullen beleidsontwikkelingen en -documenten van buurgemeenten, provincie en het Rijk van betekenis zijn. Hiermee wordt bedoeld dat naast ontwikkelingen en trends in de fysieke leefomgeving zoals deze bijvoorbeeld uit monitoring kunnen blijken, ook beleidsmatige ontwikkelingen bij andere bestuursorganen van belang zijn bij het opstellen van een omgevingsvisie. Om het belang van de afstemming van de inzet van de verschillende instrumenten te onderstrepen is in het wetsvoorstel artikel 2.2 opgenomen, dat bepaalt dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. De verantwoordelijkheid voor een goede afstemming ligt bij het visievaststellend bestuursorgaan.

Overigens vloeit ook uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – zoals vastgelegd in de Awb – voort dat besluiten van bestuursorganen zorgvuldig moeten worden voorbereid. Dit betekent onder meer dat bij de vaststelling van beleid de nodige informatie moet worden verzameld en dat vastgesteld beleid gebaseerd moet zijn op een deugdelijke motivering. Een bestuursorgaan kan niet zomaar voorbijgaan aan het beleid van andere bestuursorganen voor zijn grondgebied. Zo zullen bestuursorganen bij de voorbereiding van een omgevingsvisie in ieder geval kennis moet nemen van het beleid van andere bestuursorganen.

De omgevingsvisies van respectievelijk het Rijk, provincies en gemeenten zullen ondanks de verwachte afstemming van elkaar zijn te onderscheiden. De omvang van het grondgebied heeft immers gevolgen voor het detailniveau waarop de omgevingsvisies kunnen worden uitgewerkt. Ook zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving van de verschillende overheidsniveaus verschillend, wat in de omgevingsvisie tot uitdrukking zal komen.

#### *Gezamenlijke beleidsplanning of combinaties van omgevingsvisies en programma's*

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om een gezamenlijke omgevingsvisie of een gezamenlijk programma vast te stellen. Het kan dan gaan om bestuursorganen binnen eenzelfde bestuurslaag of uit verschillende bestuurslagen. Alle betrokken bestuursorganen zijn dan gebonden, uiteraard tot zover hun taak of bevoegdheid reikt. In dergelijke gevallen kan één bestuursorgaan het voortouw nemen. Er is geen sprake van overdracht van taken en bevoegdheden; daarom moeten alle betrokken bestuursorganen instemmen met de gekozen richting. Een omgevingsvisie of programma kan afspraken bevatten over de wijze waarop de bestuursorganen die het programma vaststellen gebruik zullen maken van de bevoegdheden die krachtens de Omgevingswet of andere wetten aan hen zijn toegekend. Dit is een manier van werken die in de Nederlandse bestuurlijke cultuur in de praktijk effectief wordt ingezet en die ook onder de Omgevingswet kan worden gecontinueerd. Gedacht kan worden aan een gezamenlijk waterprogramma van provincie(s) en waterschap(pen) in eenzelfde (deel)stroomgebied of aan een gezamenlijke omgevingsvisie van gemeenten die in regionaal verband wordt opgesteld. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bestuursorganen worden verplicht om verplichte programma's gezamenlijk vast te stellen.

Als de betrokkenheid van een ander bestuursorgaan zich beperkt tot één of enkele maatregelen kan de bestuurlijke binding ook anders worden

geregeld. Zo zou het bestuursorgaan dat het voortouw heeft een bestuursovereenkomst kunnen sluiten met elk bestuursorgaan dat maatregelen neemt ter uitvoering van het programma. Een dergelijke aanpak is bijvoorbeeld denkbaar als een gemeente of provincie een project gaat realiseren als onderdeel van een rijksprogramma voor water of infrastructuur. Een voorbeeld waarbij dit is toegepast is het programma Ruimte voor de Rivier. Ook kunnen de mogelijkheden van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden benut. Soms zullen lichtere middelen, zoals een bestuurlijke briefwisseling, voldoen om het bestuurlijke commitment vast te leggen.

Verder is het mogelijk om (sectorale) programma's te combineren. Zo kan een provincie er bijvoorbeeld toe overgaan (eigen) sectorale programma's samen te voegen of bijvoorbeeld met een waterschap een beheerprogramma op te stellen voor Natura 2000-gebieden en water. Ook kan een omgevingsvisie vergezeld gaan van één of meer programma's.

#### *4.3.6 Het programma met een «programmatische aanpak»*

Een «programmatische aanpak» is een bijzonder programma dat een specifieke manier biedt om aan omgevingswaarden te voldoen of andere (als materiële beslisnorm vastgelegde) doelstellingen<sup>87</sup> voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Het stuurt op het beheer van gebruiksruimte in een bepaald gebied en dient als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten. In de voorbije periode is hiermee ervaring opgedaan in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). In het wetsvoorstel wordt deze aanpak als generiek instrument geïntroduceerd. Het wezen van de voorgestelde regeling is dat de overheid de toelaatbaarheid van activiteiten, gelet op de desbetreffende omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, beoordeelt op de specifiek voor dat programma omschreven wijze. De beoordeling van activiteiten kan dan afwijken van de reguliere beoordelingsregels op grond van paragraaf 5.1.3. Hoe die beoordeling van activiteiten voor dat programma plaatsvindt wordt vastgelegd in een omgevingsplan, een omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur (afhankelijk van het geval). Het gaat dan bijvoorbeeld om de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning, waaronder de afwijking van een omgevingsplan of de beoordeling bij projectbesluiten. Door deze wijze van beoordeling is sprake van een specifiek rechtsgevolg dat andere programma's niet hebben.

Het doel is de gevolgen van deze activiteiten in balans te brengen met maatregelen om aan een bepaalde omgevingswaarde te voldoen of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Afwijking van een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving is hier expliciet niet aan de orde. Een programmatische aanpak heeft dus niet hetzelfde karakter als een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied<sup>88</sup>, zoals dat op grond van de Crisis- en herstellwet kan worden vastgesteld. Bij een dergelijk plan is immers wel een (tijdelijke) afwijking van de norm mogelijk.

Over het begrip «programmatische aanpak» bestaat soms verwarring. Men zou kunnen zeggen dat bij elk programma «programmatisch» wordt gewerkt, in de zin dat een programma met maatregelen wordt vastgesteld dat dient om bepaalde doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken. De term «programmatische aanpak» wordt in het wetsvoorstel echter in

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

<sup>88</sup> In de oorspronkelijke Crisis- en herstellwet «gebiedsontwikkelingsplan» genoemd.

specifiekere zin gebruikt, zoals hiervoor omschreven. Uitwerking van een programmatische aanpak is altijd maatwerk en de specifieke werking kan van geval tot geval verschillen. Maar steeds zal een programma met een dergelijke aanpak als beoordelingskader voor activiteiten fungeren. Daarmee heeft een programma met een programmatische aanpak een specifieke juridische functie. Gelet op dit specifieke rechtsgevolg bevat het wetsvoorstel een set aan kwaliteitseisen waaraan een programmatische aanpak moet voldoen.

In het wetsvoorstel is de regeling voor de programmatische aanpak inhoudelijk niet afgebakend, maar niet alle onderwerpen lenen zich voor toepassing van een programmatische aanpak. Bij het opstellen van een programma met een programmatische aanpak moet de winst daarvan kritisch worden gezien. Het kan immers een aanzienlijke inspanning betekenen om een programma met een programmatische aanpak op te stellen. De regeling is vooral van betekenis als er op landelijk of gebiedsniveau door een bepaalde omgevingswaarde of andere als materiële beslisnorm vastgelegde doelstelling voor de fysieke leefomgeving een gebruiksruimte is gedefinieerd die onder druk staat. Reguliere beoordeling van activiteiten zou ertoe leiden dat verdere ontwikkelingen niet mogelijk zijn, omdat de omgevingswaarde overschreden is of dreigt te worden of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving niet wordt bereikt. Het gebied gaat dan «op slot». Via de programmatische aanpak kan een activiteit dan toch door gaan, omdat door het programma als geheel aannemelijk wordt gemaakt dat er tijdig afdoende maatregelen worden getroffen, zodat aan de omgevingswaarde wordt voldaan of de andere hiervoor bedoelde doelstelling wordt bereikt. De gevolgen van maatregelen en (toekomstige) activiteiten moeten dus met elkaar in verband kunnen worden gebracht en in samenhang kunnen worden geprogrammeerd. Een dergelijk aanpak is daarom vooral handig voor gevallen waarin:

- een nauwkeurig beheer van de gebruiksruimte mogelijk en gewenst is en in ieder geval wanneer niet voldaan wordt of dreigt te worden aan een omgevingswaarde voor een gebied of een andere (als materiële beslisnorm vastgelegde) doelstelling voor de fysieke leefomgeving voor een gebied niet wordt bereikt,
- die omgevingswaarde of die andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving daardoor in de weg staat aan maatschappelijk gewenste activiteiten, en
- aannemelijk gemaakt kan worden dat het voldoen aan die waarde of het bereiken van die andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving en het realiseren van die activiteiten beide mogelijk zijn door ze samen te brengen in een programma.

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

#### *Beheer gebruiksruimte*

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



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

In complexe gebieden staat de gebruiksruimte – soms voor verschillende omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving – onder druk. Een programmatische aanpak op gebiedsniveau kan dan een uitweg vormen om de gewenste vernieuwing in het gebied mogelijk te maken. Op die wijze kan de gebruiksruimte voor een bepaald gebied samenhangend worden beheerd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden benut voor een haven- en industriegebied waar de gebruiksruimte vrijwel volledig is opgebruikt door bestaande bedrijven. Dit vormt een rem op de dynamiek van het gebied, zoals ontwikkeling van bestaande bedrijven of de vestiging van nieuwe bedrijven. Door maatregelen te nemen kan gebruiksruimte worden vrijgespeeld voor nieuwe activiteiten. Maatregelen kunnen bijvoorbeeld inhouden dat nadere voorschriften worden gesteld aan vergunningen of dat de milieugebruiksruimte van bestaande bedrijven wordt beperkt. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 5.10.

Een ander mogelijk gebruik van het instrument is de transformatie van een verouderd (industrie)gebied, waarbij soms behoefte bestaat aan het ontwikkelen van nieuwe activiteiten voordat bestaande activiteiten volledig zijn stopgezet. Er moet dan nauwkeurig worden gelet op de beschikbare gebruiksruimte van die activiteiten, bepaald door omgevingswaarden, instructieregels en beoordelingsregels. Een programmatische aanpak kan in beeld komen wanneer de ontwikkeling een stapsgewijs proces vraagt, waarbij de rehtens bindende besluiten over verschillende delen van het transformatiegebied op verschillende momenten in de tijd worden genomen. Het vastgestelde programma met uitvoeringsverplichting voor de overheid toont dan aan dat in het eindbeeld aan alle omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving wordt voldaan. Of een dergelijke toepassing van de programmatische aanpak mogelijk is, hangt af van de ruimte en flexibiliteit die de omgevingswaarde of de (in een materiële beslisnorm vastgelegde) doelstelling voor de fysieke leefomgeving biedt. Het instrument programmatische aanpak op zichzelf biedt niet de mogelijkheid om tijdelijk van de waarde of de andere hiervoor bedoelde doelstelling af te wijken.<sup>90</sup>

#### *Activering programmatische aanpak*

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

<sup>89</sup> Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) (Kamerstukken 33 669).

<sup>90</sup> De programmatische aanpak verschilt op dit punt met de regeling voor bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden van de Crisis- en herstelwet, die wel tijdelijke afwijking van milieukwaliteitsnormen mogelijk maakt. In het wetsvoorstel wordt op een andere wijze invulling gegeven aan de mogelijkheden die dat plan biedt, bijvoorbeeld bij de vormgeving van omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Voor deze en andere mogelijkheden van flexibiliteit wordt ook verwezen naar paragraaf 5.3 van deze toelichting.



bepaald gebied, gelet op een bepaalde omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waaromtrent instructieregels of beoordelingsregels zijn gesteld. Het bestuursorgaan dat een bepaalde omgevingswaarde heeft gesteld zal daarom regie willen houden op de inzet van een dergelijke aanpak. Een programmatische aanpak kan daarom pas in een programma worden opgenomen als deze wordt geactiveerd door het bestuursorgaan dat die omgevingswaarde heeft vastgesteld. Als een dergelijke aanpak betrekking heeft op door het Rijk vastgestelde omgevingswaarden, dan wordt deze geactiveerd bij algemene maatregel van bestuur. Gaat het om door een provincie of gemeente vastgestelde omgevingswaarde, dan kan de programmatische aanpak worden geactiveerd bij omgevingsverordening respectievelijk omgevingsplan. Deze regeling vormt een waarborg voor adequaat gebruik van het instrument. Mochten op gemeentelijk of provinciaal niveau initiatieven ontstaan om de programmatische aanpak in te zetten voor situaties waarvoor zij geen omgevingswaarde hebben vastgesteld, dan moet dat worden voorgelegd aan het Rijk.

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

Bij de instelling van een programmatische aanpak behoren diverse overwegingen.

Ten eerste zal de regering of het gemeente- of provinciebestuur bij het instellen van de programmatische aanpak bepalen of het aspect waarvoor de desbetreffende omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving is vastgesteld, zich leent voor een programmatische aanpak. Zoals hiervoor betoogd, moet het mogelijk zijn gebruikruimte zo te beheren dat de gevolgen van maatregelen en (toelaatbare) activiteiten met elkaar in verband kunnen worden gebracht.

Ten tweede moet bij het instellen van de programmatische aanpak worden gezien of het programma eindigt op een vast moment, of dat het moment van beëindiging afhankelijk wordt gemaakt van de mate van doelbereik. In beide gevallen wordt in de planperiode de balans tussen de gevolgen van de activiteiten en de uitvoering van de maatregelen nauwlettend gemonitord.

Ten derde kan het nodig zijn specifieke voorwaarden te stellen. Dat kunnen inhoudelijke eisen zijn, maar ook procedurele eisen. Het gaat hier om aanvullingen op de eisen die op grond van afdeling 2.5 of hoofdstuk 16 aan bepaalde programma's worden gesteld. Specifieke eisen kunnen nodig zijn wegens de herkomst van de waarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld op grond van bepalingen uit EU-richtlijnen. Als het Rijk of een provincie het initiatief neemt voor een programmatische aanpak kan het verder in de rede liggen andere bestuursorganen te betrekken bij de totstandkoming van het programma. De betrokkenheid kan verder gaan dan de reguliere interbestuurlijke afstemming; voor in het programma te nemen maatregelen zal vaak ook de medewerking van andere overheden noodzakelijk zijn. Te denken valt aan het intrekken van een vergunning of het wijzigen van een peilbesluit. Een laatste overweging is het toepassingsbereik van de programmatische aanpak. Dit programma kan bij een door het Rijk vastgestelde omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving het gehele Nederlandse grondgebied omvatten. Vereist is dit echter niet. Denkbaar is dat de programmatische aanpak gericht is op enkele provincies of delen daarvan, namelijk daar waar het voldoen aan de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving lastig is, terwijl het tegelijkertijd wenselijk is dat (toekomstige) activiteiten doorgang kunnen

vinden. In andere provincies zou kunnen worden volstaan met een regulier programma of zelfs met enkele losstaande maatregelen.

#### *Uitvoering programmatische aanpak door meerdere bestuursorganen*

Alle in een programma met een programmatische aanpak opgenomen maatregelen moeten worden uitgevoerd. Het ligt voor de hand dat een bestuursorgaan dat een programmatische aanpak vaststelt in overleg treedt met andere voor de uitvoering van belang zijnde bestuursorganen. Voor zover deze andere bestuursorganen maatregelen moeten treffen, moeten deze alleen worden uitgevoerd als deze bestuursorganen zich hieraan hebben gecommiteerd. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, zoals medevaststelling van het programma met de programmatische aanpak, een bestuurlijke overeenkomst of een brief van het bestuursorgaan dat een maatregel zal uitvoeren aan het bestuursorgaan dat het programma met de programmatische aanpak vaststelt. Om zeker te stellen dat de maatregelen ook worden uitgevoerd is in het wetsvoorstel een uitvoeringsplicht opgenomen voor alle bestuursorganen die hebben ingestemd met maatregelen.

Ook kan het voor de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving verantwoordelijke bestuursorgaan op grond van afdeling 2.5 met instructieregels of instructies het desbetreffende bestuursorgaan verplichten om maatregelen uit te voeren. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als een programma met een programmatische aanpak is opgesteld om te voldoen aan internationale verplichtingen. Instemming van het bestuursorgaan dat de maatregelen uitvoert is dan niet nodig. De toepassing van de bevoegdheid tot het geven van instructieregels of instructies gericht tot provincie, gemeente en waterschap is wel begrensd: de subsidiariteitscriteria van artikel 2.3 zijn hierop van toepassing (zie hierover paragraaf 4.2.6 van deze memorie van toelichting). In de praktijk zal het gaan om instructieregels of instructies van het Rijk aan provincies, gemeenten en waterschappen of instructieregels of instructies van provincies aan gemeenten en waterschappen. De werking van een programma met een programmatische aanpak strekt zich op deze wijze uit naar de andere bestuursorganen. Het is immers niet wenselijk als bijvoorbeeld een provincie een strakke regie voert op de gebruiksruimte, maar een gemeente zich daar als bevoegd gezag voor activiteiten waar het programma betrekking op heeft geen rekenschap van hoeft te geven. Daarmee zou het instrument zijn betekenis verliezen. Bij de eigen projectbesluiten is het Rijk niet gebonden aan een programmatische aanpak van de provincies of gemeenten, als deze onevenredig belemmerend is voor die besluiten. Wel zal de betrokken Minister bij zijn afwegingen over een dergelijk projectbesluit rekening moeten houden met de regionale problematiek, zoals een sterk onder druk staande omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving.

#### *4.3.7 Zekerstellen uitvoering programma's*

Programma's spelen een belangrijke rol bij het bereiken van omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Ze zijn daarmee een belangrijke schakel in de beleidscyclus, zoals verwoord in paragraaf 1.4. Het gaat dan vooral om de uitvoering van in programma's opgenomen maatregelen. In algemene zin is een bestuursorgaan gehouden een programma dat het heeft vastgesteld of de maatregelen waarmee het heeft ingestemd uit te voeren. Omdat het om beleidsplannen gaat, is het aan vertegenwoordigende organen (de gemeenteraad, provinciale staten of de Tweede Kamer) om te controleren of programma's daadwerkelijk worden uitgevoerd. Om de uitvoering van programma's te bevorderen kan op grond van artikel 3.11 van het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur voor verplichte

programma's een uitvoeringsplicht voor de daarin opgenomen maatregelen worden ingesteld. Het gaat dan in ieder geval om de maatregelenprogramma's uit de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie. Op grond van artikel 3.17 is een specifieke uitvoeringsplicht aan de orde voor beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en – zoals in de vorige paragraaf aangegeven – voor programma's die een programmatische aanpak bevatten. Dergelijke programma's hebben immers direct betekenis voor toestemmingsbesluiten of activiteiten die in het programma zijn opgenomen (projectbesluiten, omgevingsvergunningen of wijzigingen van het omgevingsplan). Verder kan op grond van afdeling 2.5 een «hoger» bestuursorgaan» onder voorwaarden een instructieregel stellen of een instructie geven aan een «lager» bestuursorgaan om bepaalde maatregelen uit te voeren. Aan de toepassing van deze bevoegdheid zijn onder andere de in artikel 2.3 vervatte subsidiariteitscriteria verbonden.

Bij programma's die gericht zijn op het voldoen aan een omgevingswaarde of die een programmatische aanpak bevatten moet op grond van afdeling 20.1 worden gemonitord in hoeverre de omgevingswaarde of het in de programmatische aanpak geformuleerde doel wordt bereikt. Een programma moet, als dat niet het geval is, zo worden aangepast dat het doel binnen de gewenste termijn wel wordt gehaald. Als een programma niet wordt aangepast of maatregelen uit een programma niet worden uitgevoerd, is het aan het verantwoordelijke vertegenwoordigende orgaan om het uitvoerende orgaan hierop aan te spreken. Bij verplichte programma's, bij programma's met een programmatische aanpak of bij een gemeentelijk rioleringsplan kunnen andere bestuursorganen in het kader van het interbestuurlijk toezicht het desbetreffende bestuursorgaan hierop aanspreken en zo nodig in de plaats treden van het voor uitvoering verantwoordelijke bestuursorgaan. Belanghebbenden kunnen in voorkomende gevallen het desbetreffende bestuursorgaan vragen om uitvoering of wijziging van een programma. Ook kunnen zij de kwestie aankaarten bij het vertegenwoordigende orgaan. Ook kan een belanghebbende een civiele procedure starten als hij van mening is dat er sprake is van een onrechtmatige daad.

#### *4.3.8 Milieueffectrapportage*

Op grond van afdeling 16.4 van het wetsvoorstel geldt een plan-merplicht voor omgevingsvisies en programma's die wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven en die kaderstellend zijn voor mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluiten. Ook is een plan-mer aan de orde als in een visie of programma ontwikkelingen zijn voorzien waarvoor een «passende beoordeling» gemaakt moet worden voor Natura 2000-gebieden. Ook facultatieve programma's kunnen plan-mer-plichtig zijn als ze voldoen aan de vereisten van artikel 16.34. Als een omgevingsvisie of programma van hoofdstuk 3 alleen kleine wijzigingen bevat, of het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau, of het kader vormt voor een niet-mer-plichtig besluit, kan een plan-mer-beoordeling nodig zijn. Wanneer uit een plan-mer-beoordeling volgt dat er sprake is van aanzienlijke milieugevolgen, is er plan-merplicht.

Een plan-merplicht betekent onder andere dat er aanvullende procedurele eisen gelden. Deze eisen betreffen onder meer de verplichting tot het opstellen van een notitie over de reikwijdte en het detailniveau van de relevante informatie, de redelijke alternatieven van de voorgenomen activiteit waarvoor de omgevingsvisie of het programma een kader stelt, overleg met bestuursorganen en advisering door de Commissie voor de mer. In paragraaf 4.16.5 wordt verder op de mer ingegaan.

#### 4.3.9 Gevolgen voor bestaande planfiguren, wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

Bestaande sectorale planfiguren op provinciaal of op rijksniveau, die in mindere of meerdere mate dezelfde functie kennen, gaan op in de omgevingsvisie. Het gaat dan om het milieubeleidsplan, het strategische gedeelte van het waterplan, het verkeers- en vervoerplan, de structuurvisie en delen van het natuurbeleidsplan (natuurvisie in de voorziene Wet natuurbescherming). De omgevingsvisie heeft dus minimaal de reikwijdte van deze bestaande planfiguren. Deze integratie sluit ook aan bij de trend die bij provincies is waar te nemen om omgevingsplannen vast te stellen die verschillende sectorale plannen combineren.

Een groot deel van de bestaande wettelijke en buitenwettelijke plannen kan als «programma» worden beschouwd. Het gaat dan om tal van beleidsplannen voor uiteenlopende onderwerpen (zoals wegen, bereikbaarheid, landschapskwaliteit, cultureel erfgoed of buisleidingen) of om structuurvisies voor een specifiek gebied. Verder vallen het gemeentelijke rioleringsprogramma, het actieplan geluid, het waterbeheerprogramma en het beheerplan voor Natura 2000-gebieden onder de categorie programma's. Met de herziening van het planstelsel wordt beoogd de bestuurs- en onderzoekslasten te reduceren. Dat wordt bereikt door sectorale strategische plannen in één kernachtige integrale omgevingsvisie samen te brengen die met een lichte procedure en – als geen kaderstelling aan de orde is – zonder plan-mer tot stand kan worden gebracht. Dat betekent bijvoorbeeld dat op rijks- en provinciaal niveau minder plannen hoeven worden opgesteld. Het verschil tussen de omgevingsvisie en programma's is in de onderstaande tabel geduid.

**Tabel 4: De verschillen tussen omgevingsvisie en programma's.**

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

	Omgevingsvisie	Programma's
Verplichting	Omgevingsvisies Rijk en provincies (één gebiedsdekkende visie per bestuursorgaan)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programma's direct volgend uit EU-recht of ter implementatie van Europese eisen aan beleid: <ul style="list-style-type: none"> <li>– stroomgebiedsbeheerplannen</li> <li>– overstromingsrisicobeheerplannen</li> <li>– luchtkwaliteitsplan (Rijk)</li> <li>– actieplan geluid (Rijk, provincie, gemeente)</li> <li>– nationaal waterprogramma</li> <li>– actieplan mariene strategie</li> <li>– regionaal waterprogramma</li> <li>– waterbeheerprogramma</li> <li>– beheerplan voor Natura 2000-gebieden</li> </ul> </li> <li>2. Programma's bij (dreigend) niet voldoen aan bepaalde omgevingswaarden op grond van afdeling 2.3</li> </ol>
Facultatief	Omgevingsvisie gemeente (integraal, voor hele grondgebied)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gemeentelijk rioleringsprogramma</li> <li>2. Overige onverplichte programma's</li> </ol>

### *Gevolgen voor het huidige waterplanstelsel*

De verantwoordelijkheid voor het beleid en het beheer van water is in Nederland bij diverse bestuursorganen belegd. Het waterdomein onderscheidt zich van andere domeinen, omdat hier een deel van de taken is belegd bij een functionele bestuurslaag: het waterschap. Dit heeft gevolgen voor de vormgeving van het planstelsel voor het waterdomein. Daarbij zijn er op het terrein van water verplichtingen volgend uit de EU-richtlijnen die – mede gelet op de bestuurlijke organisatie in Nederland – vragen om specifieke planvereisten of planverplichtingen voor elk van deze bestuursorganen. Vooral bij het regionale waterbeheer komt de bijzondere situatie in het waterdomein tot uiting. Daar zijn de beleidsformulering en de uitvoering verdeeld over twee bestuurslagen, respectievelijk de provincie en het waterschap, waarbij de provincie toezicht houdt op de taakuitvoering door waterschappen. Het stelsel van de Omgevingswet is op enkele punten aan deze bijzondere situatie aangepast om het stelsel optimaal tot zijn recht te laten komen. In het wetsvoorstel is getracht zo veel mogelijk bij de huidige praktijk aan te sluiten, uitgaande van de huidige bevoegdheidsverdeling en Europese eisen aan het waterbeleid.

In de omgevingsvisies op nationaal en provinciaal niveau wordt het strategische omgevingsbeleid, inclusief het waterbeleid, uitgewerkt. De omgevingsvisie blijft zo veel mogelijk vormvrij. Het meer uitvoeringsgerichte waterbeleid en operationele zaken krijgen een plaats in waterprogramma's op nationaal, provinciaal en waterschapsniveau. In het nationale waterprogramma wordt ook het huidige beheerplan voor de rijkswateren geïntegreerd. Ook de Europees verplichte stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen hebben in het wetsvoorstel de vorm van een programma. De waterschappen, de provincies en het Rijk volgen in hun waterprogramma's de Europese zesjaarlijkse cyclus. Zij stellen gezamenlijk de doelen, ambities en maatregelen op grond van de kaderrichtlijn water en de richtlijn overstromingsrisico's vast. Om de Europese eisen op adequate wijze te implementeren zijn de waterprogramma's voor waterschappen, provincies en het Rijk verplicht.

Op deze manier wordt bereikt dat in de omgevingsvisie de nadruk ligt op integraal beleid (inclusief water) en in de waterprogramma's op samenhangend (vooral uitvoeringsgericht) waterbeleid en het waterbeheer. Hierdoor is het mogelijk een efficiënt en consistent waterbeheer te voeren waarin maatregelen waar mogelijk worden gekoppeld. In het Bestuursak-

koord Water<sup>91</sup> is afgesproken dat het Rijk en de provincies geen afzonderlijke nationale en regionale waterplannen meer maken en dat de provinciale goedkeuring van waterbeheerplannen van waterschappen komt te vervallen. Wel is daarbij aangetekend dat een correcte implementatie van EU-richtlijnen moet zijn geborgd. Met het oog hierop is ervoor gekozen in het wetsvoorstel waterprogramma's voor te schrijven op nationaal niveau en op regionaal niveau.

De omgevingsvisie heeft in hogere mate dan het huidige nationale en regionale waterplan een strategische functie. Vanuit de gedachte van samenhangend (integraal) waterbeheer is daarnaast behoefte aan nadere uitwerking in waterprogramma's. In verplichte waterprogramma's van het Rijk, de provincie en het waterschap met een cyclus van zes jaar wordt hieraan uitwerking gegeven. De nationale en regionale waterprogramma's bevatten vooral de nationale en Europese kaders voor het beheer van watersystemen. Dit betekent dus ook dat voor de uitvoering van EU-richtlijnen sterk de nadruk komt te liggen op waterprogramma's op het niveau van het Rijk, de provincies en de waterschappen, bijvoorbeeld voor de uitwerking van doelen voor nationale en regionale watersystemen. Uiteraard is wel overwogen om de nationale en regionale waterprogramma's te laten vervallen en de Europese elementen uit die plannen op te nemen in de omgevingsvisie of in algemene regels (bijvoorbeeld de omgevingsverordening). Daarvoor is uiteindelijk niet gekozen. Als de implementatie zou worden gekoppeld aan de omgevingsvisie, dan zou deze onevenredig worden belast met planvereisten uit het waterdomein en bovendien zou deze elke zes jaar moeten worden aangepast. Daarmee komt het vormvrije en beleidsmatige karakter van de visie onder druk. Ook is overwogen op regionaal niveau de doelen in provinciale omgevingsverordeningen op te nemen. Deze doelen zijn echter niet concreet genoeg om in de vorm van (instructie)regels in een verordening uit te werken. Het leidt tot extra regeldruk en juridisering van het waterbeleid. Het bepalen van de doelen heeft ook veel meer een beleidsmatig karakter, waarbij in samenspraak met het waterschap een beleidsafweging wordt gemaakt tussen doelen, ambities en maatregelen. Er is geen sprake van het eenzijdig (hiërarchisch) opleggen van een verplichting.

Gezien de kaderstellende en toezichhoudende rol van de algemene bestuurslaag van de provincie voor de functionele bestuurslaag van het waterschap, voorziet het wetsvoorstel wel in doorwerking van regionale waterprogramma's naar waterbeheerprogramma's van waterschappen. Dit is geregeld door in het wetsvoorstel op te nemen dat de waterschappen «rekening houden met» het regionale waterprogramma. Het gaat dan om de Europese elementen van het regionale waterprogramma. Overigens hebben het Interprovinciaal overleg en de Unie van Waterschappen inmiddels gezamenlijk een handreiking opgesteld over hoe zij invulling geven aan hun onderlinge relatie bij het opstellen van waterprogramma's.<sup>92</sup> De geplande wijziging van de Waterwet tot afschaffing van de provinciale goedkeuring op de waterbeheerprogramma's, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord Water, is in het wetsvoorstel overgenomen. Provincies hebben op basis van het generieke toezichtinstrumentarium voldoende mogelijkheden om ordentelijke doorvertaling van het provinciale omgevingsbeleid door de waterschappen te borgen. Het wetsvoorstel houdt nadrukkelijk de mogelijkheid voor bestuursorganen open om een gezamenlijk programma op te stellen. Zo kunnen bijvoorbeeld voor (deel)stroomgebieden gezamenlijke waterprogramma's worden vastgesteld van provincie(s) en waterschap(pen) of regionale

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

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



waterprogramma's worden gecombineerd met beheerplannen voor Natura 2000-gebieden.

#### *Gevolgen voor het gemeentelijk rioleringsprogramma*

Het gemeentelijk rioleringsplan, zoals dat op grond van artikel 4.22 van de Wet milieubeheer door de gemeenteraad moet worden vastgesteld, wordt overgeheveld naar de Omgevingswet als facultatief programma. Het gemeentelijk rioleringsprogramma is in het wetsvoorstel weliswaar niet meer een verplicht programma, maar het is om verschillende redenen voor gemeenten, medeoverheden en burgers en bedrijven van belang. Dit instrument stelt gemeenten in staat het beleid en de maatregelen die worden opgesteld om de taken op het gebied van stedelijk afvalwater (volgend uit de richtlijn stedelijk afvalwater), afvloeiend hemelwater en voor het treffen van grondwatermaatregelen na te komen en in samenhang te beschrijven. Het stimuleert gemeenten het rioolstelsel op orde te houden en maakt aan burgers en bedrijven inzichtelijk wat zij op dit gebied van de gemeente kunnen verwachten. Ook bevordert het gemeentelijk rioleringsprogramma een goede beleidsafstemming tussen gemeenten en waterschappen en maakt het de besteding van de rioolheffing transparant. De gemeentelijke rioleringsprogramma's vervullen ook een belangrijke functie voor het behalen van doelen uit het Bestuursakkoord Water in 2020. Daarom zal de verplichting tot het opstellen van gemeentelijk rioleringsprogramma tot dat jaar in stand blijven. Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal daarin voorzien.

#### *Gevolgen voor de huidige milieuplannen*

In het wetsvoorstel zijn – naast het milieubeleidsplan dat overgaat in de omgevingsvisie – diverse bestaande planfiguren verwerkt. Deze zijn aangemerkt als (verplichte) programma's.

- In de eerste plaats gaat het om het actieplan geluid voor verschillende geluidbronnen, zoals die volgen uit de richtlijn omgevingslawaai. Deze zijn op dit moment geïmplementeerd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en hoofdstuk 8A van de Wet luchtvaart en worden overgeheveld naar de Omgevingswet. De actieplannen gaan in op het te voeren beleid om de geluidbelasting te beperken, de in de eerstvolgende vijf jaar te treffen maatregelen om overschrijding van geluidswaarden te voorkomen of ongedaan te maken en de te verwachten gevolgen van die maatregelen. De genoemde richtlijn verplicht ook tot het opstellen van geluidbelastingkaarten die in afdeling 20.3 worden geïmplementeerd.
- In de tweede plaats gaat het om plannen (in Omgevingswettermen «programma's») die volgen uit de richtlijn luchtkwaliteit. Het betreft hier het luchtkwaliteitplan (artikel 23 van de richtlijn).<sup>93</sup> Deze «programma's» moeten worden opgesteld bij een (dreigende) overschrijding van luchtkwaliteitswaarden. De verplichting om dit plan op te stellen vindt zijn grondslag in artikel 3.9 dat verplicht tot het opstellen van programma's als (dreigt dat) niet aan bepaalde omgevingswaarden wordt voldaan. Uitwerking vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur.
- Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), zoals dat op grond van de Wet milieubeheer is uitgewerkt, wordt aangemerkt als een programmatische aanpak en zal bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

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



De voorziene Wet natuurbescherming kent drie relevante instrumenten voor hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel: de door het Rijk vast te stellen natuurvisie, de door het provinciaal bestuur of rijkspartijen vast te stellen beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en de programmatische aanpak.

Zoals eerder opgemerkt gaan (delen van) de natuurvisie op in de omgevingsvisie. In de nationale omgevingsvisie wordt natuur dan meegenomen in de integrale beleidsoverwegingen voor de fysieke leefomgeving op strategisch niveau (opgesteld door betrokken Ministers gezamenlijk), waarmee het belang van natuur als één van de bepalende onderdelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving wordt verzekerd. Op provinciaal niveau maakt het (strategische) natuurbeleid deel uit van de provinciale omgevingsvisie.

Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden is een belangrijk instrument voor de implementatie van Natura 2000 in Nederland. De Minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen in het kader van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Hiervoor stelt de Minister aanwijzingsbesluiten per Natura 2000-gebied vast. Deze besluiten geven aan hoe elk gebied bij moet dragen aan het bereiken van de landelijke doelstellingen. In de beheerplannen wordt per gebied uitgewerkt hoe deze doelen uit het aanwijzingsbesluit worden gerealiseerd. De grondslag voor deze beheerplannen is opgenomen in de artikelen 3.7, derde lid, en 3.8, derde lid, van het wetsvoorstel.

De programmatische aanpak, zoals deze in de voorziene Wet natuurbescherming is opgenomen, past binnen de algemene regeling voor dit instrument in het wetsvoorstel.

#### *4.3.10 Effecten*

- Het stelsel voor beleidsplanning beoogt een efficiënter en doeltreffender toepassing van bevoegdheden van bestuursorganen in de fysieke leefomgeving. Het leidt tot meer samenhang in het omgevingsbeleid en een grotere transparantie van dat beleid voor burgers, bedrijven en andere bestuursorganen. Verder leidt het tot een vermindering van bestuurlijke lasten en tot flexibiliteit bij de inzet van beleidsinstrumenten.
- De verplichting voor het Rijk en de provincies om één integrale omgevingsvisie op te stellen voor het hele grondgebied waar het desbetreffende bestuursorgaan verantwoordelijk is draagt hier aanzienlijk aan bij. Met de introductie van de omgevingsvisie verdwijnen de (strategische delen van) de huidige sectorale plannen (de structuurvisie, het milieubeleidsplan, het verkeers- en vervoerplan en het waterplan). De verplichting voor het Rijk en de provincies om één omgevingsvisie vast te stellen reduceert daarmee de bestuurlijke lasten. In het huidige stelsel moeten immers vier visies verplicht worden opgesteld. Voor gemeenten wordt een bestuurlijke lastenverlichting bereikt omdat de omgevingsvisie op dat niveau niet verplicht is en de verplichte structuurvisie verdwijnt.
- Verder vergroot de samenhangende omgevingsvisie de inzichtelijkheid en de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden voor de initiatiefnemer. Voor hem is helder welke beweging het bestuur in het fysieke domein wil maken en of zijn beoogde activiteit hierin past. Het wordt voorspelbaarder hoe het bestuur zijn bevoegdheden en wettelijk instrumentarium wil inzetten.
- Door het integrale karakter van de omgevingsvisie zijn alle aspecten van de fysieke leefomgeving in beeld, waardoor er bij individuele projecten direct rekening mee kan worden gehouden. Duidelijk is wat

kan en wat niet kan en welke aspecten bij het project moeten worden betrokken. Dit verbetert de besluitvorming; het bevordert de snelheid van de beoordeling van initiatieven, vooral als deze in de omgevingsvisie passen.

- De verplichting tot het opstellen van programma's is beperkt tot de Europees verplichte programma's. Dat leidt tot een reductie van één verplichte planfiguur (het gemeentelijk rioleringsprogramma vervalt na 2020 als verplicht planfiguur) en biedt de mogelijkheid eisen aan programma's zo veel mogelijk te beperken tot de eisen die volgen uit EU-richtlijnen of te harmoniseren. Door terughoudend te zijn met planvereisten wordt bestuursorganen de ruimte geboden naar eigen inzicht en naar behoefte programma's op te stellen en vorm te geven.
- Met de verbreding van de programmatische aanpak wordt de flexibiliteit vergroot, omdat maatregelen en projecten in een gebied in samenhang kunnen worden geprogrammeerd. Binnen een door een omgevingswaarde of andere (als materiële beslisnorm vastgelegde) doelstelling voor de fysieke leefomgeving begrensd gebruikruimte kan immers efficiënter met die ruimte worden omgegaan. Als een programma met een programmatische aanpak wordt opgesteld, worden ook de onderzoekslasten voor individuele projecten gereduceerd als ze onderdeel uitmaken van de programmatische aanpak. Met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit is hier goede ervaring mee opgedaan. Het benodigde onderzoek wordt op gebiedsniveau verricht. De mer-evaluatie kan vervallen als voorzien wordt in monitoring op gebiedsniveau (voor de desbetreffende aspecten).

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

##### *4.4.1 Inleiding*

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

##### *4.4.2 Decentraal, tenzij*

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

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

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

- een maatschappelijk vraagstuk van nationaal belang (zoals gezondheid, veiligheid van burgers, waterveiligheid, verkeersveiligheid, constructieve veiligheid, brandveiligheid, waterkwaliteit) vereist het treffen van landelijk uniforme maatregelen;
- uit het oogpunt van efficiency, eenheid in regelgeving en transparantie is het gewenst een vraagstuk landelijk te regelen;
- een EU-richtlijn noopt tot het stellen van algemene regels op nationaal niveau;
- internationale verdragen vergen algemene regels;
- het betreft mogelijke nadelige gevolgen van activiteiten die aantoonbaar de grenzen van het territorium van de gemeente, waterschap of provincie (kunnen) overschrijden, waardoor bij uitblijven van rijksregelgeving en het uitsluitend reguleren van de activiteiten op lokaal niveau het risico van afwenteling op een naastgelegen gemeente, waterschap of provincie reëel is.

Bij de keuze om voor bepaalde onderwerpen gebruik te maken van de mogelijkheid om rijksregels te stellen, vindt een afweging plaats tussen de bovenstaande redenen en de voordelen van de decentrale afwegingsruimte die blijft bestaan bij het uitblijven van rijksregels. Die afweging kan er ook toe leiden dat het Rijk afziet van het stellen van algemene rijksregels en dat het ervoor kiest decentrale overheden op te dragen om regels voor activiteiten te stellen, zonder dat het Rijk zelf de inhoud uitputtend regelt. Afdeling 4.1 van het wetsvoorstel geeft limitatief aan voor welke activiteiten die afweging tot het opstellen van algemene rijksregels leidt of kan leiden.

#### 4.4.3 Toedelen van functies aan locaties

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Bijzonder karakter van het omgevingsplan in verhouding tot andere algemene regels*

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



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

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

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

#### *Toedeling van functies door provincie of het Rijk*

Het omgevingsplan vormt het kader waarbinnen de verschillende functies en met het oog daarop gestelde regels samenkomen. Bij de totstandkoming daarvan vindt er inhoudelijke afstemming plaats tussen deze functies en regels. Daarom is voor het wetsvoorstel als uitgangspunt gekozen dat, wanneer een provincie of het Rijk functies aan locaties wil toedelen, die toedeling zo veel mogelijk via instructieregels of instructies op grond van afdeling 2.5 plaatsvindt. Voor provincies is dit uitgangspunt in het wetsvoorstel expliciet vastgelegd. Instructieregels of instructies die beleidsruimte bieden voor bijvoorbeeld de begrenzing van locaties waarvoor regels moeten worden gesteld, bieden de gemeente de mogelijkheid deze begrenzing in afstemming op andere functies en daarbij gegeven regels vorm te geven. Bevatten de instructieregels geen beleidsruimte, dan kan de gemeente ervoor zorgen dat geen onnodige



beperking van activiteiten plaatsvindt door tegelijkertijd de eigen toedeling van functies of de met het oog daarop gestelde regels voor zover nodig en mogelijk aan te passen. Het wetsvoorstel bepaalt dat alleen als het niet doelmatig en doeltreffend zou zijn om via instructieregels of instructies te werken, de provincie de toedeling van functies aan locaties zelf direct in de omgevingsverordening kan vastleggen. Voorbeeld: Twee provincies hebben in een provinciale monumentenverordening regels gesteld over de aanwijzing en het behoud van monumenten van provinciaal belang. Voor activiteiten die in de verordeningen zijn genoemd geldt een vergunningplicht. Deze verordeningen zullen opgaan in de omgevingsverordening. Omdat het toekennen van de status «monument» inhoudt dat aan dat object een functie wordt toegekend, geldt ook hier het uitgangspunt dat deze aanwijzing en regulering vorm krijgt via instructieregels of instructies op grond van afdeling 2.5. Het betekent dat de regels in die bedoelde verordeningen met toepassing van artikel 4.2, tweede lid, van het wetsvoorstel moeten worden geherformuleerd als instructieregels over de inhoud van omgevingsplannen. Alleen als provinciale staten tot het gefundeerde oordeel komen dat instructieregels over activiteiten tot behoud van monumenten van provinciaal belang in het omgevingsplan niet doelmatig en doeltreffend zijn, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om van de hoofdregel af te wijken. Daarbij moeten wel de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht worden genomen.

#### *4.4.4 Naar meer uniformiteit binnen algemene regels*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wanneer geen voorafgaande toestemming voor een activiteit is vereist, zullen de belanghebbende bestuursorganen en andere belanghebbenden normaal gesproken niet vooraf van het uitvoeren van een activiteit op de hoogte zijn. Voor een deel van de activiteiten is dat geen bezwaar. Bij activiteiten waarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving aanzienlijk zijn, kan een voorafgaande melding aan het bevoegd gezag wenselijk zijn. Hieraan kan eventueel een publicatieplicht worden gekoppeld, zodat ook derden van de activiteit op de hoogte zijn. Dit is soms ook noodzakelijk, gelet op het EU-recht. Het wetsvoorstel maakt het daarom mogelijk om bij algemene regels een verbod in te stellen om een activiteit te verrichten, wanneer de activiteit niet vooraf is gemeld bij een bevoegd gezag dat in die algemene regels is aangewezen.

#### *Maatwerk binnen algemene regels*

Een nadeel van algemene regels kan zijn, dat deze in bepaalde gevallen onvoldoende duidelijk zijn en daarom een nadere concretisering nodig maken. Ook kan het voorkomen dat deze regels in specifieke lokale omstandigheden niet leiden tot het gewenste niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving. Het komt ook voor dat algemene regels juist onnodig beperkend zijn voor de initiatiefnemer. In dergelijke gevallen kan het geven van de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om de algemene regels nader in te vullen of aan te vullen, of het bieden aan het bevoegd

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

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

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

#### *4.4.5 Bevoegd gezag binnen algemene regels*

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

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

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

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

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

#### *4.4.6 Voorbereidingsbescherming*

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

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

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



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

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



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

#### *4.4.7 Bijzondere bepalingen over decentrale regels*

##### *Realisatietermijn en actualiseringsplicht*

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

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

#### *4.4.8 Beleidskeuzes over algemene rijksregels*

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

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

Zoals aangegeven in paragraaf 1.4 van deze memorie van toelichting, wil de regering ruimte geven aan ontwikkeling en waarborgen bieden voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het uitgangspunt is dat wanneer specifieke regels aan activiteiten worden gesteld, deze bijdragen aan die twee doelen. De toepassing van dergelijke regels mag niet leiden tot het belemmeren van activiteiten door een te zware bureaucratische belasting of tot het gedetailleerd regelen zonder dat dit evident bijdraagt aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd mag het uitblijven van regels niet tot onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving leiden. Dit vraagt om een goede afstemming van de regels op de omvang van potentiële nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Naarmate die gevolgen groter worden, bieden de regels ook meer waarborgen. Belangrijke keuze is daarbij of voor een activiteit een individuele, voorafgaande toestemming van de overheid vereist is. Wanneer geen voorafgaande toestemming nodig is, bieden algemene regels de mogelijkheid tot het reguleren van activiteiten. De lichtste vorm van reguleren is het stellen van inhoudelijke algemene regels die een initiatiefnemer moet naleven, zonder dat er voorafgaande procedurele verplichtingen gelden. Wanneer het echter, bijvoorbeeld omwille van het informeren van de omgeving, gewenst is dat de activiteit bekend is bij het bevoegd gezag voordat de activiteit begint, kan een voorafgaande melding worden vereist. Afhankelijk van de meldingstermijn beperkt dat de mogelijkheid van de initiatiefnemer om de activiteit direct te starten, maar geeft het de initiatiefnemer wel duidelijkheid over de aanvaardbaarheid van de activiteit en de regels die daarvoor gelden. Op grond van de doelen en uitgangspunten die zijn beschreven in de hoofdstukken 1 en 2 van deze memorie van toelichting geeft de regering er de voorkeur aan om voor zo veel mogelijk activiteiten algemene regels toe te passen. Dit draagt bij aan de gewenste vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Met de bredere toepassing van algemene regels wordt beoogd dat een initiatiefnemer in veel gevallen alleen met deze regels rekening hoeft te houden.

Omdat algemene regels niet in alle gevallen toereikend zijn, bevat het wetsvoorstel ook de grondslag voor procedures waarmee een beoordeling en belangenafweging kan plaatsvinden die is toegespitst op een concreet geval. De individuele beoordeling vindt dan plaats in het kader van individueel of gebiedsgericht maatwerk binnen de algemene regels (maatwerkvoorschriften of maatwerkregels) of bij het verlenen van een omgevingsvergunning. In de doorgaans complexere situaties waarin een individuele beoordeling door middel van een omgevingsvergunning nodig wordt geacht, zal deze beoordeling vaak slechts gericht hoeven te zijn op een deel of een bepaald aspect van de voorgenomen activiteit. In die situaties heeft de initiatiefnemer te maken met een combinatie van algemene regels en voorschriften uit een vergunning. In grote lijnen kunnen dan twee situaties aan de orde zijn:

- De bepalingen waaraan de initiatiefnemer moet voldoen, staan in algemene regels. Er is echter toch een individuele voorafgaande toestemming van de overheid vereist. Deze is ofwel gericht op de vraag of de bepalingen worden nageleefd, ofwel op de vraag of de activiteit op die plaats acceptabel is. De initiatiefnemer is vooraf op de hoogte van de regels, maar mag de activiteit pas starten bij een positieve uitkomst van de vergunningprocedure.
- Vooral wanneer de potentiële gevolgen voor de fysieke leefomgeving groot zijn en de specifieke omgeving bij het beoordelen daarvan een rol speelt, zal het niet altijd mogelijk zijn om op voorhand algemene regels te formuleren, die toereikende bescherming van de fysieke leefomgeving waarborgen. Voor een activiteit is dan een omgevingsvergunning vereist, waarbij zowel de toelaatbaarheid van de activiteit als de bijbehorende voorschriften pas tijdens de vergunningverlening blijken. Dit biedt de initiatiefnemer de meeste onzekerheid vooraf.

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

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

#### *Verhouding rijksregels en decentrale regels*

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

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

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

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

#### *Specifieke zorgplichten binnen algemene rijksregels.*

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

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

In het wetsvoorstel wordt op wetsniveau uitsluitend de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Specifieke zorgplichten krijgen waar nodig een plaats op het niveau van een algemene maatregel van bestuur bij de overige regels die voor het specifieke onderwerp gelden. Zie ook paragraaf 4.1.4 die in meer algemene zin aandacht geeft aan de zorgplichten.

#### 4.4.9 Verschil met huidige werkwijze

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

##### *Vergelijking van ruimtelijke regels en overige regels*

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

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

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

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

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

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

### *Uitvoerbaarheid omgevingsplan*

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

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

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

### *Onderzoekslasten omgevingsplan*

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



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

#### *Loslaten van begrip inrichting als centraal aangrijpingspunt voor milieubelastende activiteiten*

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

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

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

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

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



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

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

#### *4.4.10 Beoogde effecten*

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

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

- De opzet van het omgevingsplan in samenhang met andere regels leidt tot beperking van onderzoekslasten: met het faseren van onderzoek naar een latere besluitvormingsfase en het vervallen van de actualiseringplicht nemen de bestuurlijke lasten fors af.
- Projecten met een reële, lange uitvoeringstermijn (zoals rijksprojecten, herstructurering- en transformatiegebieden, uitleggebieden) hoeven niet meer omwille van de jurisprudentie over de tienjaarstermijn in meerdere plandelen te worden geknipt.
- Het uniformeren van de regels over gelijkwaardigheid, over de meldingen en over het binnen algemene regels stellen van maatwerkvoorschriften door het bevoegd gezag maakt de algemene regels op alle niveaus beter toegankelijk en biedt de mogelijkheid om bij verdere stroomlijning en wijziging van uitvoeringsregelgeving lasten voor burgers en bedrijven te beperken.
- De regeling van gelijkwaardigheid biedt de initiatiefnemer recht op het toepassen van gelijkwaardige maatregelen.
- De algemene regels kunnen voor gekozen onderwerpen ruimte bieden voor maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Het ontbreken van ruimte voor maatwerk was soms nog reden om de stap van vergunningen naar algemene regels niet te maken, omdat die stap op bepaalde plaatsen of in bepaalde gebieden tot ongewenste gevolgen zou kunnen leiden. Met de geboden mogelijkheden voor maatwerk kan de stap naar algemene regels wel worden gezet. Dat kan de administratieve lasten beperken.

## **4.5 Hoofdstuk 5: De omgevingsvergunning en het projectbesluit**

### *4.5.1 Inleiding*

Hoofdstuk 5 bevat de regeling van twee instrumenten voor de realisatie van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving waarvoor een voorafgaande toestemming nodig is. Het betreft allereerst de omgevingsvergunning. Dit is een voortzetting en verdere uitbouw van de omgevingsvergunning uit de Wabo. Het tweede instrument is het projectbesluit, een bijzondere projectprocedure waarbij een bestuursorgaan ter behartiging van een specifiek overheidsbelang door middel van een gestroomlijnde besluitvormingsprocedure een besluit kan nemen waarmee het omgevingsplan direct wordt gewijzigd en dat verder benodigde toestemmingen kan bevatten om een project uit te voeren. De omgevingsvergunning en het projectbesluit zijn in het wetsvoorstel als twee aparte instrumenten voor projectbesluitvorming gepositioneerd. Een belangrijk verschil tussen deze instrumenten is dat een omgevingsvergunning op aanvraag van een initiatiefnemer wordt genomen, en het projectbesluit een ambtshalve door de overheid te nemen besluit is ter behartiging van een publiek belang. Omwille van dit publieke belang omvat het projectbesluit een voorbereidingsprocedure die afwijkt van de procedure voor de omgevingsvergunning. Waar mogelijk zijn de bepalingen voor de omgevingsvergunning van overeenkomstige toepassing verklaard op het projectbesluit. Het hoofdstuk voorziet ook in een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure voor de gemeente ter voorbereiding van een omgevingsplan voor de realisatie van een project van publiek belang. Hiermee wordt de «sneller en beter»-aanpak van het projectbesluit ook op de voorbereiding van een dergelijk omgevingsplan van toepassing.

#### 4.5.2 Omgevingsvergunning

##### *Inleiding*

Uitgangspunt voor het wetsvoorstel is zo veel mogelijk te volstaan met het stellen van algemene regels voor activiteiten, waardoor voor de initiatiefnemer van een activiteit geen voorafgaande toestemming is vereist. Hiermee wordt de lastendruk beperkt. Wanneer de gevolgen die een activiteit heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving groot zijn en de specifieke situatie bij het beoordelen van deze gevolgen een rol speelt, is het echter soms noodzakelijk dat een bestuursorgaan de toelaatbaarheid van de activiteit beoordeelt.

Als regulering van activiteiten noodzakelijk is, wordt alleen een vergunningplicht ingesteld als dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden behartigd. Voor zover het doelmatig is om voor de regulering van een activiteit een vergunningplicht aan te wijzen is daarnaast de afweging van belang of deze vergunningplicht op rijksniveau moet worden aangewezen of dat deze aanwijzing aan decentrale bestuursorganen kan worden overgelaten. Belangrijke argumenten om op rijksniveau een vergunningplicht aan te wijzen kunnen liggen in internationale verplichtingen, het schaalniveau van mogelijke nadelige gevolgen van een activiteit of een maatschappelijk vraagstuk van nationaal belang. Ook het beperken van administratieve en bestuurlijke lasten en het streven naar een gelijk speelveld kan een aanleiding zijn om de aanwijzing van vergunningplichten op rijksniveau te continueren. Gekozen is voor een limitatieve lijst van grondslagen voor vergunningplichten op rijksniveau, gelet op het uitgangspunt om, daar waar regulering noodzakelijk is, zo veel mogelijk te volstaan met algemene regels voor activiteiten. Omdat artikel 5.1 geen grondslag voor het toevoegen van nieuwe vergunningplichten bij algemene maatregel van bestuur bevat, is voor het op rijksniveau aanwijzen van een nieuwe vergunningplicht voor activiteiten een wetswijziging nodig.

De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel integreert en harmoniseert de vergunningverlening voor bestaande vergunningplichtige activiteiten uit de domeinen bouw, milieu, cultureel erfgoed en ruimtelijke ordening met de watervergunning uit de Waterwet, de ontgrondingenvergunning uit de Ontgrondingenwet, de vergunningen of ontheffingen op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Spoorwegwet (artikel 19), de Wet lokaal spoor (artikel 12), de Wet luchtvaart (artikel 8.12) en de vergunning voor archeologische rijksmonumenten uit de Monumentenwet 1988 (artikel 11). Ook wordt een deel van de vergunningplichtige activiteiten over beschermde gebieden en soorten geïntegreerd, zoals nu al in geïntegreerde vorm opgenomen in de Wabo in het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming<sup>94</sup>, dat bij de Tweede Kamer aanhangig is. Als onderdeel van het omgevingsplan zal ook een aantal vergunningstelsels uit lokale verordeningen opgaan in de omgevingsvergunning. Het wetsvoorstel introduceert geen andere of nieuwe vergunningplichtige activiteiten ten opzichte van de huidige wetgeving. Wel wordt soms gewerkt met nieuwe begrippen en aanduidingen.

##### *Aanwijzing van vergunningplichten*

De aanwijzing van omgevingsvergunningplichtige activiteiten vindt plaats in drie categorieën.

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

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

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

#### *De afwijkactiviteit*

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

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

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

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

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

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

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

Voor regels die de gemeente uit eigen beweging heeft opgenomen in het omgevingsplan, zoals regels over het kappen van bomen, bepaalt de gemeente zelf het oogmerk van de regel. Dat oogmerk kan in het omgevingsplan zelf zijn opgenomen, op vergelijkbare wijze als de «met het oog op»-formuleringen in het wetsvoorstel, maar kan ook blijken uit de toelichting. Deze werkwijze voorkomt dat de integratie in het omgevingsplan van vergunningstelsels uit gemeentelijke verordeningen leidt tot een aanzienlijke verbreding van de belangenafweging. Zo'n verbreding is onwenselijk omdat deze zou leiden tot een verhoging van de bestuurlijke lasten, een verhoging van de informatiebehoefte voor het bestuur en daarmee indirect een lastenverhoging voor aanvragers. De werkwijze zal worden gedetailleerd in beoordelingsregels die krachtens artikel 5.17 zullen worden gesteld.

Bij handelen in strijd met regels van het omgevingsplan, vormt het verbod om zonder omgevingsvergunning een afwijkactiviteit te verrichten de verboden gedraging die aan een handhavend optreden ten grondslag kan worden gelegd. Dat geldt voor de regels over bouwactiviteiten, het gebruik van gronden en bouwwerken, maar ook voor andere regels. Als in het omgevingsplan een verbod is opgenomen om bepaalde bomen of houtopstanden te kappen, verhardingen aan te brengen, leidingen te leggen, gebouwen te slopen of om gemeentelijke monumenten te slopen, verstoren, verplaatsen of te wijzigen, kan met de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit van deze verboden worden afgeweken. Als deze vergunning niet kan worden verleend, bestaat er geen zicht op legalisering en bestaat er een beginselplicht voor het bevoegd gezag om handhavend op te treden.

#### *Eén aanvraag, meerdere activiteiten*

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is, net als van de Wabo, dat een initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Daarbij kan de aanvrager voor meerdere vergunningplichtige activiteiten tegelijk één aanvraag indienen of de aanvragen los en gespreid in de tijd doen. Met het vereiste van onlosmakelijke samenhang beperkt de huidige Wabo in artikel 2.7, eerste lid, de aanvrager nog gedeeltelijk in deze flexibiliteit. Voor zogeheten onlosmakelijke activiteiten geldt onder de Wabo dat deze tegelijk in één aanvraag moeten worden aangevraagd. Bij onlosmakelijke activiteiten gaat het om één fysieke handeling die gelijktijdig onder twee of meer activiteitsomschrijvingen valt. De handeling valt met andere woorden onder verschillende categorieën vergunningplichtige activiteiten, die in de tijd niet gescheiden kunnen worden verricht. Een voorbeeld hiervan is het verbouwen en wijzigen van een rijksmonument, dat in de terminologie van het wetsvoorstel zowel een bouwactiviteit als een rijksmonumentenactiviteit is. Belangrijk voordeel van gelijktijdige indiening van twee of meer activiteiten is dat hiermee een samenhangende beoordeling van de betrokken activiteiten aan de daarop van toepassing zijnde beoordelingsregels mogelijk is en dat voorschriften die aan een vergunning worden verbonden inhoudelijk beter op elkaar kunnen worden afgestemd. De



aanvrager ontvangt hiermee één besluit van één bestuursorgaan dat ook integraal bevoegd gezag is voor toezicht en handhaving van de omgevingsvergunning.

Voorbeeld 1: Voor bouwactiviteiten met betrekking tot een gebouwd monument geldt een dergelijke samenhang in het bijzonder, omdat de toepasselijkheid van bepaalde regels uit het Bouwbesluit 2012 mede afhankelijk kan zijn van de vergunningvoorschriften die worden verbonden aan de omgevingsvergunning voor de betrokken monumentenactiviteit. Dit kan er toe leiden dat als de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit eerder wordt verleend, deze weer moet worden gewijzigd als de voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning voor de monumentenactiviteit daartoe aanleiding geven. Ook een aanvrager zal er dus bij gebaat zijn dat de omgevingsvergunning voor een monumentenactiviteit gelijktijdig of in ieder geval voorafgaand aan de bouwactiviteit wordt aangevraagd.

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

Om in de hiervoor genoemde behoefte aan fasering te kunnen voorzien, is in de Wabo al de mogelijkheid opgenomen dat een vergunning gefaseerd in twee voor beroep vatbare deelbesluiten kan worden verkregen. Per deelbesluit kan (in de tijd) over de aanvaardbaarheid van afzonderlijke activiteiten helderheid worden verkregen. De besluiten van de eerste en tweede fase samen vormen onder de Wabo de omgevingsvergunning. De aanvrager bepaalt hierbij ook al de volgorde waarin de activiteiten worden aangevraagd.

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



vergunningverlening niet altijd eenvoudig gevonden. Met regelmaat komt in de rechtspraak dan ook de vraag aan de orde in hoeverre activiteiten wel of niet onlosmakelijk zijn. Ook uit een eerste evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online blijkt dat het begrip onlosmakelijke samenhang vragen oproept en dat bij omvangrijke projecten vaak wordt gewerkt met deelvergunningen en het gefaseerd verlenen van omgevingsvergunningen.<sup>96</sup> De faseringsregeling van de Wabo is bovendien procedureel complex en beperkt alsnog de vrijheid van de aanvrager om een vergunning voor onlosmakelijke activiteiten in meer dan twee fasen te verkrijgen. Daarom wordt onder de Wabo, ondanks de faseringsregeling, een gebrek aan flexibiliteit ervaren. Deels is hieraan tegemoet gekomen met een wijziging van de Wabo waarmee de mogelijkheid is geboden om de omgevingsvergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan los en vooruitlopend op een bouwactiviteit te kunnen aanvragen.<sup>97</sup>

Nu in het voorliggende wetsvoorstel meer vergunningplichtige activiteiten aan het stelsel van de omgevingsvergunning zijn toegevoegd, wordt het aantal combinaties van onlosmakelijke activiteiten dat zich kan voordoen groter. Hierdoor zou de regeling voor onlosmakelijke samenhang bewerkelijker, de flexibiliteit minder en de praktische toepassing ingewikkelder worden. Vandaar dat het vereiste van onlosmakelijke samenhang vanuit de Wabo niet is overgenomen in de Omgevingswet. Procedureel wordt hiermee een aanzienlijke vereenvoudiging bewerkstelligd, waarbij een procedurele faseringsvariant geheel overbodig is. Het vervallen van het vereiste heeft geen ongewenste gevolgen. Een handeling is namelijk verboden zolang niet voor alle activiteiten die daar onlosmakelijk deel van uitmaken, een vergunning is verleend. Om bij overtreding te kunnen handhaven, is het vereiste van onlosmakelijke samenhang dus niet nodig. Een aanvrager is er zelf verantwoordelijk voor dat hij voor alle activiteiten die hij verricht beschikt over de vereiste vergunningen. De Omgevingswet faciliteert de aanvrager hierbij doordat hij met het doorlopen van de «vergunningscheck» uit het Omgevingsloket online kan zien voor welke activiteiten een vergunning is vereist. Bovendien rust op grond van artikel 3:20 Awb op het bevoegd gezag de inspanningsverplichting om een aanvrager in kennis te stellen van eventuele andere op aanvraag te nemen besluiten die ook nodig zijn met het oog op de activiteiten die hij wil verrichten. De initiatiefnemer kan er vervolgens zelf voor kiezen om alle activiteiten tegelijk of afzonderlijk en gespreid in de tijd aan te vragen. Zo heeft de initiatiefnemer het zelf in de hand om een fasering aan te brengen in het traject van aanvragen en verkrijgen van de vergunningen. Het is de verantwoordelijkheid van een initiatiefnemer om zich te laten informeren over de geldende wet- en regelgeving en dat hij beschikt over de vereiste vergunning voor alle activiteiten die hij gaat verrichten. Eveneens is het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer dat hij activiteiten tegelijk aanvraagt in gevallen waarin een gelijktijdige beoordeling van activiteiten voordelen biedt. Echter ook het bevoegd gezag vervult hierin een rol om een aanvrager te informeren over geldende wet- en regelgeving. Het vooroverleg, dat zeker bij complexere projecten vanzelfsprekend is, heeft hierin een belangrijke functie. Uiteindelijk is het aan de initiatiefnemer om te voorkomen dat hij een vergunning vraagt voor bijvoorbeeld een bouwplan dat hij, naar later eventueel blijkt, nog moet aanpassen vanwege eisen die voortvloeien uit algemene regels of een later aangevraagde vergunning voor een andere activiteit waaruit eisen voortvloeien voor dat bouwwerk.

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

<sup>97</sup> Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144/145).

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

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

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

#### *Gefaseerde vergunningverlening voor bouwen in strijd met het omgevingsplan*

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

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

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

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

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

<sup>98</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN8359.

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

Zoals al eerder toegelicht, verruimt het wetsvoorstel de mogelijkheden om activiteiten gefaseerd, met afzonderlijke aanvragen om een omgevingsvergunning, gespreid in de tijd aan te vragen. Zo kan een aanvrager er voor kiezen om de vergunning voor een afwijkactiviteit voor de realisering van een met een omgevingsplan strijdig bouwplan, los en voorafgaand aan de later aan te vragen bouwactiviteit aan te vragen. Het bevoegd gezag beschikt hierbij over een ruime mate van vrijheid om het detailniveau van een aanvraag voor de afwijkactiviteit te bepalen. In overleg met de aanvrager kan er hierbij voor worden gekozen om op basis van relatief globale gegevens over plaatsing, bouwvolume en bouwhoogte te beoordelen of de afwijkactiviteit kan worden toegestaan. De (bouwkundige en stedenbouwkundige) detailleringen kunnen vervolgens aan de orde komen bij de later in te dienen aanvraag om een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit. De vergunning voor de afwijkactiviteit, die toestaat om voor een bouwplan af te wijken van het omgevingsplan, maakt vervolgens deel uit van het toetsingskader van de later aan te vragen omgevingsvergunning voor de betrokken bouwactiviteit. Aan die eerder verleende vergunning voor een afwijkactiviteit kunnen, met het oog op de betrokken bouwactiviteit, voorschriften zijn verbonden waar de later in te dienen aanvraag voor de bouwactiviteit op wordt beoordeeld. Zo kan er voor worden gekozen worden om aspecten waarover het omgevingsplan regels kan stellen, zoals regels over het uiterlijk van het bouwwerk (redelijke eisen van welstand), de bouwhoogte, dakhellingen, nokhoogten of de mate waarin op eigen terrein in de parkeerbehoefte moet worden voorzien, niet direct in het kader van de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit uitputtend te beoordelen, maar pas bij de beslissing over de vergunning voor de bouwactiviteit. Zo is het voor het bevoegd gezag mogelijk om, afhankelijk van het (gewenste) detailniveau van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, belangrijke beoordelingsaspecten feitelijk te beoordelen in het kader van de later aan te vragen omgevingsvergunning voor het concreet uitgewerkte bouwplan. Hiermee worden de mogelijkheden voor flexibiliteit verder vergroot.

<sup>99</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1467.

<sup>100</sup> Zie ABRvS 10 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG6435.

Een aanvrager bepaalt voor welke activiteit vergunning wordt gevraagd. Als de aanvraag een afwijkactiviteit betreft, betekent dit niet dat de aanvrager alle activiteiten die op een bepaalde locatie zullen worden verricht, gelijktijdig als onderdeel van die activiteit zou moeten aanvragen. Dat zou er feitelijk op neer komen dat bij de bouw van een woonwijk, elk te onderscheiden activiteit die moet plaatsvinden in strijd met het omgevingsplan in één keer zou moeten worden aangevraagd. Dat is niet de bedoeling. Zo blijft het mogelijk dat gespreid in de tijd afzonderlijke omgevingsvergunningen worden verleend voor afwijkactiviteiten die bijvoorbeeld bestaan uit het kappen van bomen, het bouwrijp maken van gronden, het aanleggen van wegen en het bouwen van gebouwen. De aanvrager bepaalt de reikwijdte van zijn aanvraag. Het bevoegd gezag bepaalt uiteindelijk of de minimale omvang van de activiteit die in de aanvraag is afgebakend en de daarbij overgelegde gegevens toereikend zijn om de aanvraag in behandeling te kunnen nemen en daarop een goede beslissing te kunnen nemen. Een evident voorbeeld waarbij een bevoegd gezag geen goede beslissing kan nemen op een aanvraag, is de bouwactiviteit die enkel bestaat uit het bouwen van een dak op een plaats waar nog geen bouwwerk aanwezig is. Het kan niet zo zijn dan een dergelijk geïsoleerd bouwdeel, dat bouwkundig en functioneel onlosmakelijk verbonden is met het onder het te bouwen dak gelegen overige deel van het bouwwerk, los wordt aangevraagd. Het is niet mogelijk om een bouwwerk op te knippen in allerlei losse bouwdelen en daarvoor afzonderlijke vergunningen aan te vragen. Bouwdelen die bouwkundig en functioneel zo met elkaar verbonden zijn dat een geïsoleerde beoordeling van die verschillende delen niet mogelijk is, moeten samenhangend als onderdeel van één bouwplan worden aangevraagd. Een dergelijke benadering geldt mutatis mutandis ook voor afwijkactiviteiten. Dat is overigens niet anders dan zoals dat nu onder de Wabo geldt voor de activiteit «strijdig (planologisch) gebruik». De aanvraag moet een zinvolle beoordeling van de aanvaardbaarheid van de activiteit mogelijk maken. Daarvoor kan het in algemene zin vereist zijn dat een activiteit een minimale omvang heeft.

*Loslaten van het begrip «inrichting» als aangrijppunt voor de vergunningplicht*

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

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

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

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

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

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

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

#### *Bevoegd gezag voor vergunningverlening*

Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan naar keuze van de aanvrager op één of meer activiteiten betrekking hebben. Uitgangspunt voor de omgevingsvergunning is dat een initiatiefnemer kan volstaan met één aanvraag bij één loket en dat hij van één bevoegd gezag toestemming krijgt. Burgers, bedrijven en andere initiatiefnemers kunnen op die manier met één aanvraag volstaan. Vervolgens draagt de overheid zorg voor een afgestemde procedure, behandeling en vergunningverlening «achter het loket». Als de initiatiefnemer één aanvraag indient, is er dus sprake van één bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning, en voor het toezicht op de naleving en de handhaving daarvan. Dit geldt zowel voor aanvragen die slechts één activiteit betreffen, als voor aanvragen die meerdere activiteiten omvatten.



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

#### *Bevoegd gezag voor enkelvoudige activiteiten*

Als de initiatiefnemer een enkelvoudige aanvraag indient, dat wil zeggen een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor één activiteit, dan berust de bevoegdheid tot het nemen van een besluit op de aanvraag, afhankelijk van de aangevraagde activiteit(en), bij het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of een Minister. Uitgangspunt bij de toedeling van het bevoegd gezag is het subsidiariteitsbeginsel. Dit houdt in dat de gemeente als eerste verantwoordelijk is voor de zorg voor de fysieke leefomgeving. Dit uitgangspunt komt ook naar voren bij de toedeling van het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. De gemeente is bevoegd gezag, tenzij anders is bepaald. Er is slechts gekozen voor de mogelijkheid om het bevoegd gezag aan een ander bestuursorgaan toe te delen in de volgende gevallen: wanneer er sprake is van provinciale of nationale belangen, een doelmatiger eindresultaat wanneer voor een ander bevoegd gezag dan de gemeente wordt gekozen, of wanneer er sprake is van een specifieke taak van een bestuursorgaan voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving, die is toegedeeld op grond van afdeling 2.4 van het wetsvoorstel of een verordening van een waterschap of provincie. De waterschappen kunnen worden aangewezen als bevoegd bestuursorgaan voor vergunningaanvragen van wateractiviteiten in regionale wateren en vergunningplichtige activiteiten op grond van de eigen verordening. De provincies kunnen worden aangewezen als bevoegd gezag voor vergunningaanvragen van milieubelastende activiteiten met betrekking tot IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen, Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten, ontgrondingsactiviteiten buiten de rijkswateren en in het winterbed van rivieren die tot de rijkswateren behoren, beperkingengebiedactiviteiten voor luchthavens van regionale betekenis en lokaal spoor, het brengen van stoffen in het grondwater, bepaalde wateractiviteiten, afwijkactiviteiten van provinciaal belang, activiteiten met betrekking tot gesloten stortplaatsen in de zin van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer en het verlenen van vergunningen op grond van de eigen omgevingsverordening. Het Rijk kan worden aangewezen als bevoegd gezag voor mijnbouwgerelateerde activiteiten, ontgrondingen en wateractiviteiten in de rijkswateren, milieubelastende activiteiten waarbij een nationaal veiligheidsbelang speelt, afwijkactiviteiten van nationaal belang, beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot rijkswegen, luchthavens van nationale betekenis en hoofdspoorwegen,



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

In veruit de meeste gevallen zal dus de initiatiefnemer ook bij afzonderlijke aanvragen om omgevingsvergunningen voor telkens één activiteit te maken krijgen met één bevoegd gezag, namelijk het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de activiteit in hoofdzaak wordt verricht. Een aanvraag kan in ieder geval altijd bij het college van burgemeester en wethouders worden ingediend. In gevallen waarin dit college niet zelf bevoegd is, geldt een doorzendplicht op grond van de Awb. Aanvragen kunnen altijd ook rechtstreeks bij het bevoegd gezag worden ingediend.

Hoewel de initiatiefnemer vaak alleen te maken heeft met het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag, kan het, wanneer meerdere activiteiten los worden aangevraagd, toch voorkomen dat verschillende bestuursorganen bevoegd zijn voor de vergunningverlening en handhaving van de activiteiten. Bij de implementatie van de Omgevingswet zal, rekening houdend met de praktijk die zich gevormd heeft na de invoering van de Wabo en de Waterwet, aandacht worden besteed aan de operationalisering van de «één loket»-gedachte, de afstemming en samenwerking daarbij tussen verschillende overheden en de mate waarin ICT de samenwerking achter het loket kan faciliteren. Soms kan het echter beleidsmatig wenselijk zijn het bevoegd gezag voor de los aangevraagde activiteiten onder één bevoegd gezag onder te brengen. Het wetsvoorstel bevat daarvoor een aantal aangrijpingspunten. Allereerst biedt de flexibiliteitsregeling van artikel 5.15 van het wetsvoorstel een oplossing. Met toepassing van deze regeling kunnen bestuursorganen, met wederzijdse instemming bepalen om de bevoegdheid tot vergunningverlening over te dragen. Deze regeling kan bijvoorbeeld worden toegepast wanneer het vanuit het oogpunt van doelmatigheid gewenst is samenhangende activiteiten bij één bestuursorgaan onder te brengen om ongewenste versnippering van het bevoegd gezag te voorkomen. Het overdragen van de bevoegdheid kan ook bij al verleende vergunningen, als dit wordt toegepast in samenhang met een ambtshalve revisievergunning.

Het wetsvoorstel bevat daarnaast de grondslag om in specifieke gevallen samenhang aan te brengen in activiteiten in de fysieke leefomgeving en in het bevoegd gezag, zodat in die situaties zo veel mogelijk één bestuursorgaan bevoegd is voor vergunningverlening en handhaving. Dit kan bijvoorbeeld gewenst zijn om versnippering van het bevoegd gezag te voorkomen bij complexe bedrijven met aanzienlijke milieugevolgen.

#### *Bevoegd gezag voor meervoudige activiteiten*

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

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

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

#### *Bevoegd gezag omgevingsvergunning voor wateractiviteiten*

Het wetsvoorstel voorziet in een specifieke regeling, waarbij de waterbeheerder of de provincie bevoegd gezag is voor die handelingen in het watersysteem waarvoor in het huidige stelsel op grond van de Waterwet of de keur een vergunning is vereist. Op grond van artikel 5.9 is in dat geval de waterbeheerder of de provincie bevoegd gezag voor de vergunning. De regeling is ingesteld omdat zonder deze regeling bij gelijktijdige indiening van activiteiten die nu onder de Waterwet vallen, met andere activiteiten, zoals bouwen, de waterschappen hun bevoegdheden zouden verliezen aan de gemeente, provincie of het Rijk. Zonder deze regeling zouden waterschappen als functioneel bestuursorgaan immers geen bevoegd gezag kunnen zijn in gevallen van een combinatie van een wateractiviteit met een activiteit waarvoor alleen een algemeen bestuursorgaan bevoegd kan zijn, zoals een bouwactiviteit op een primaire waterkering. Het uitsluiten van de bevoegdheid voor de waterschappen voor deze situaties, zou in veel gevallen ook tot gevolg

hebben dat het bevoegd gezag niet wordt toegedeeld aan het orgaan dat verantwoordelijk is voor de belangrijkste activiteit waarvoor vergunning wordt gevraagd. Volledige integratie van alle wateractiviteiten in de omgevingsvergunning zou verder kunnen leiden tot een centralisatie van de vergunningverlenende taken voor activiteiten in de rijkswateren, inclusief vergunningplichtige buitendijkse activiteiten. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een regeling waarbij de waterbeheerder of de provincie bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning voor die handelingen in het watersysteem waarvoor vergunning is vereist, zoals nu geregeld onder de Waterwet en de verordeningen van waterschappen. Voor deze watergerelateerde activiteiten blijft zo formeel gezien een aparte aanvraag om een omgevingsvergunning vereist, waarop een apart besluit door de waterbeheerder of de provincie wordt genomen en waarbij toezicht en handhaving ook bij de waterbeheerder of de provincie liggen.

In lijn met de uitgangspunten zorgt de overheid ook in deze situatie voor een afgestemde procedure, behandeling en besluitvorming achter het loket. De regeling zal zo worden ingericht dat de aanvrager maximaal wordt bediend. Via de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb zal gelijktijdige behandeling en besluitvorming van de omgevingsvergunning van de waterbeheerder en de omgevingsvergunning voor de overige activiteiten worden geborgd, wanneer deze door de initiatiefnemer gezamenlijk worden aangevraagd. De aanvrager kan terecht bij één digitaal loket, en krijgt de procedureel afgestemde toestemmingen op één moment. In aanvulling hierop is het voor IPPC-installaties\* noodzakelijk te voorzien in een aantal bepalingen om te kunnen voldoen aan de richtlijn industriële emissies. Deze EU-richtlijn vraagt om de borging van een integrale benadering voor IPPC-installaties. Het wetsvoorstel voorziet met artikel 5.7, derde lid, dan ook in een plicht de afzonderlijke aanvragen gelijktijdig in te dienen. Daarnaast krijgt het algemeen bestuur doorzettingsmacht, om bij gebrek aan overeenstemming tussen algemeen bestuur en waterbeheerder een integrale oplossing te kunnen afdwingen. Dit om aan de verplichtingen van de richtlijn industriële emissies te kunnen voldoen. Tot slot is in verband hiermee voorzien in de bevoegdheid om wanneer één van beide vergunningen wordt gewijzigd of ingetrokken, ook de andere vergunning in te trekken of te wijzigen. Daarbij geldt dat elk bevoegd gezag in principe alleen zijn eigen vergunning kan intrekken, en niet die van de ander. Wat betreft toezicht en handhaving, waarbij het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de afzonderlijke vergunning voor wateractiviteiten ook bevoegd is voor het toezicht en de handhaving van die activiteit, wordt uitgegaan van een goede onderlinge afstemming met het andere bestuursorgaan.

#### *Betrokkenheid andere bestuursorganen*

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

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

### *Beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning*

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

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

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

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

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

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

#### *Beoordeling van de aanvraag bij de programmatische aanpak*

Het stelsel van de Omgevingswet zet zo veel mogelijk in op het bereiken van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving op gebiedsniveau, bijvoorbeeld door een programma in verband met een omgevingswaarde op gebiedsniveau vast te stellen. Als er sprake is van een programma waarmee invulling wordt gegeven aan een programmatische aanpak, is bepaald dat voor dat onderdeel de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning op een andere wijze functioneren. In dat geval toetst het bestuursorgaan de aanvraag om een vergunning voor dat onderdeel niet aan de voor die activiteit aangewezen beoordelingsregels, maar aan specifieke voor de programmatische aanpak vastgestelde regels. Dat is mogelijk omdat de overheid via een programmatische aanpak zorg draagt voor het bereiken van de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving op gebiedsniveau. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.3.6.

#### *Vooroverleg*

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

#### *Ambtshalve revisievergunning*

Het wetsvoorstel wijzigt de revisievergunning op aanvraag tot een ambtshalve bevoegdheid van het bevoegd gezag om te voorzien in een administratieve samenvoeging van gerelateerde vergunningen met het oog op een doelmatige uitvoering en handhaving. De revisievergunning op aanvraag wordt met het wetsvoorstel geschrapt. De bevoegdheid van

een ambtshalve revisievergunning kan worden toegepast als stapeling van vergunningen ontstaat door in de tijd wisselende en veranderde activiteiten en wijziging van voorschriften door voortschrijdende bescherming van de fysieke leefomgeving. Bedrijven breiden uit, vergroten de productiecapaciteit, beginnen nieuwe activiteiten of vervangen installaties. Telkens neemt het bevoegd gezag daarover een besluit en ontstaat er een extra vergunning. Deze stapeling kan een onoverzichtelijke vergunnings situatie veroorzaken en zowel voor het bevoegd gezag als het bedrijf doelmatige uitvoering en handhaving belemmeren. Daarom kennen zowel de milieu als waterregelgeving van oudsher de revisievergunning om na een aantal wijzigingen met een schone lei te kunnen beginnen. De revisievergunning wordt in de huidige praktijk echter ook gebruikt als instrument om veranderingen te vergunnen of voorschriften te wijzigen. Voor het vergunnen van veranderingen of voor het wijzigen van voorschriften of intrekken van de vergunning kent het wetsvoorstel echter andere instrumenten. Om de aanvullende werking van de revisievergunning ten opzichte van de aanvraag om een nieuwe vergunning en wijziging en intrekking van een bestaande vergunning helder neer te zetten, kent het voorgestelde artikel 5.41, eerste lid, uitsluitend nog, analoog aan artikel 6.19 van de Waterwet, het instrument van de ambtshalve revisievergunning, die in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving kan worden verleend. Het ambtshalve verlenen van een revisievergunning kan tegelijk plaats vinden met het nemen van een beslissing op een aanvraag om een nieuwe vergunning. Deze aanvraag moet voorzien in de benodigde informatie om op de aanvraag te beslissen, waaronder informatie over de samenhang tussen de wijziging en de eerder vergunde situatie. Hierdoor houdt het bevoegd gezag inzicht in de actueel vergunde situatie. Daarbij kunnen met toepassing van de reguliere wijzigings- en intrekkingbepalingen ook wijzigingen plaatsvinden ten opzichte van de vergunningen die door de revisievergunning worden vervangen. Door de combinatie van ambtshalve revisie, beoordeling van de omgevingsvergunning van een gewijzigde activiteit en de bevoegdheid tot wijziging of intrekking van de vergunning kan materieel hetzelfde worden bereikt als met de revisievergunning «op aanvraag», met dat verschil dat de revisievergunning «op aanvraag» vervalt. Allereerst is hierdoor de afzonderlijke werking van de verschillende instrumenten meer onderling helder afgebakend, wat de rechtszekerheid van de initiatiefnemer vergroot. Het bedrijf hoeft alleen aanvraag te doen vanwege de vergunningplichtige wijziging en de vergunning kan slechts worden gewijzigd of ingetrokken vanwege de reguliere gronden voor intrekking of wijziging. Doordat het bedrijf niet langer een aanvraag hoeft in te dienen die ook ziet op activiteiten waarvoor al vergunning is verleend, wordt hiermee bovendien een lastenverlichting voor bedrijven bereikt. Het ambtshalve karakter van de revisievergunning heeft voor het bevoegd gezag als voordeel dat het dit besluit zelf kan initiëren wanneer dat gewenst is vanuit het oogpunt van doelmatigheid, zonder daarbij eerst een aanvraag af te wachten. Als voor de verschillende omgevingsvergunningen die van kracht zijn verschillende bestuursorganen zijn betrokken, kan ter voorkoming van versnippering van het bevoegd gezag, de bevoegdheid worden overgedragen met overeenkomstige toepassing van de flexibiliteitsregeling in artikel 5.15. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

#### *4.5.3 Projectbesluit*

Het projectbesluit is een instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Met dit instrument wordt een slagvaardige procedure geboden voor projecten waarbij een overheids-



orgaan een verantwoordelijkheid heeft, zoals infrastructuur en waterveiligheid, maar ook voor private initiatieven waarbij privaat initiatief en het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving samen vallen. Bij het eerste gaat het om activiteiten van de overheid mogelijk te maken en ruimte te geven aan projecten met een publiek belang. Voorbeelden zijn de aanleg of uitbreiding van een hoofdweg, of versterking van een primaire waterkering. Ook kan de overheid de besluitvorming stroomlijnen voor een initiatief van provinciaal of nationaal belang dat vanuit het gebied of een private initiatiefnemer wordt genomen en waarbij het bereiken van private doelen en overheidsdoelen in de fysieke leefomgeving samen gaan. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van nieuwe natuur in samenwerking met een private initiatiefnemer en de ontwikkeling van energie-infrastructuur.

### *Besluitvorming over projecten in het omgevingsrecht*

Het projectbesluit sluit aan op een ontwikkeling die zich de afgelopen decennia heeft voorgedaan in de wetgeving naar aanleiding van de praktijkervaringen met het realiseren van projecten met een publiek belang. In de Tracéwet (in werking getreden op 1 januari 1994) is gekozen voor het maken van de principiële ruimtelijke afweging in een ander kader dan dat van een bestemmingsplan en voor besluitvorming op rijksniveau in plaats van gemeentelijk niveau. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening is voorzien in besluitvorming over projecten door middel van het *nimby-instrument*<sup>102</sup>, de concrete beleidsbeslissing in een planologische kernbeslissing of een streekplan<sup>103</sup> en de rijksprojectenprocedure<sup>104</sup>. In de huidige Wro is gekozen voor het inpassingsplan, dat het Rijk en de provincies een instrument biedt dat gelijkwaardig is aan het gemeentelijk bestemmingsplan. In de jaren '90 is ook gekozen voor coördinatieprocedures in de Wet op de Waterkering<sup>105</sup> (die later is opgegaan in de Waterwet) en de Ontgrondingenwet<sup>106</sup>. De argumenten voor de introductie van deze procedures voor besluitvorming over projecten waren gelijksoortig<sup>107</sup>:

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

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

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

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

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

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

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

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

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



- de bevoegdheid tot het nemen van het besluit ligt bij het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het beleid tot realisatie van de projecten, dus bij gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van het waterschap of de verantwoordelijke Minister;
- het Rijk of een provincie kan zo nodig zelf voorzien in een uitvoeringsbesluit als dat niet tijdig conform de aanvraag wordt verleend;
- er is beroep in één instantie.

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

### *Kenmerken van het voorgestelde projectbesluit*

#### *Eén besluit*

Het projectbesluit bevat de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het project. Hierbij valt onder andere te denken aan een omschrijving van het project dat tot stand wordt gebracht, maar ook aan eventuele voorzieningen die daarmee samenhangen. Ook kunnen regels worden gesteld die zijn gericht op de bescherming en de instandhouding van het gerealiseerde project. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn als met het projectbesluit een natuurgebied wordt gerealiseerd. Het projectbesluit kan dan eveneens maatregelen in het samenhangende gebied en compenserende maatregelen ter bescherming en instandhouding van het met het projectbesluit gerealiseerde gebied bevatten. Bij algemene maatregel van bestuur zullen op grond van de artikelen 2.24 en 16.86 regels worden gesteld over de inhoud van het projectbesluit.

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

#### *De «sneller en beter»-aanpak*

Voor complexe en ingrijpende projecten is een brede verkenning en een vroegtijdige participatie van publiek en belanghebbenden, leidend tot een gedragen voorkeursrichting en gecoördineerde uitvoering, van groot belang. De procedure voor het projectbesluit bevat een aantal waarborgen waarmee de adviezen over de «sneller en beter»-aanpak in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Bij het projectbesluit gaat het om het realiseren van projecten met een publiek belang, waarbij door middel van een trechtermodel van initiatief tot concrete besluitvorming wordt gekomen.

Bij het projectbesluit vormt de verkenningfase, zoals die ook in de Tracéwet is opgenomen, een belangrijk onderdeel. Die verkenning vindt plaats met participatie van burgers, bedrijven, organisaties en betrokken bestuursorganen. Deze verkenning leidt tot politiek-bestuurlijke besluitvorming op strategisch niveau over het al dan niet noodzakelijk zijn van een project. Afhankelijk van de omvang en aard van het project kan daarvoor een voorkeursbeslissing worden genomen of kunnen de resultaten daarvan in het (ontwerp)projectbesluit worden opgenomen. Wordt de noodzaak van het project vastgesteld, dan kan het projectbesluit

op basis van die verkenning verder worden uitgewerkt. Met het breed verkennen en het niet al te vroeg concentreren op oplossingen wordt voorkomen dat in een te vroeg stadium een «oplossing» wordt gepresenteerd.

### *Afbakening gebruiksmogelijkheden*

Het projectbesluit heeft alleen betrekking op projecten waar een provinciaal of nationaal belang of een waterstaatsbelang mee gemoeid is. De projectprocedure is het aangewezen instrument wanneer er sprake is van provinciaal of rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving of van waterstaatsbelangen die het wenselijk maken dat het Rijk, een provincie of een waterschap de besluitvorming over de realisatie van een project ter hand nemen. Het gaat hierbij om publieke belangen. Het wetsvoorstel voorziet in een, niet limitatieve, afbakening van projecten waarvoor de projectprocedure wordt gevolgd. Voor een aantal (categorieën van) projecten schrijft het wetsvoorstel (of een andere wet<sup>108</sup>) voor dat besluitvorming uitsluitend verloopt volgens de projectprocedure. Dit geldt zowel voor besluiten die op eigen initiatief worden genomen, als voor private initiatieven. In het wetsvoorstel is toepassing van de projectprocedure voorgeschreven voor projecten waarop in de huidige wetgeving de Tracéwet van toepassing is of waarvoor een projectplan op grond van de projectplanprocedure van de Waterwet vereist is. Ook geldt het voor bepaalde energieprojecten, waarvoor in het huidige stelsel de rijkscoördinatie-regeling van de Wro van toepassing is. Een limitatieve afbakening zou echter onvoldoende toekomstvast zijn. Ook in andere dan hiervoor genoemde gevallen waarbij sprake is van de wenselijkheid om een onderdeel van beleid voor de fysieke leefomgeving of waterstaatsbelangen te verwezenlijken kan de projectprocedure worden toegepast. De niet-limitatieve afbakening sluit ook aan bij het beginsel van subsidiariteit dat het Rijk en de provincies zich met de overheidszorg kunnen bemoeien met het oog op de behartiging van nationale respectievelijk provinciale belangen. De onderbouwing van het publieke belang kan te vinden zijn in een omgevingsvisie, of in een programma, maar het publiek belang kan ook op een andere wijze blijken. Voor gevallen waarvoor niet is aangewezen dat de projectprocedure moet worden gevolgd en de procedure voor het projectbesluit te zwaar wordt gevonden, kan het reguliere instrument van de omgevingsvergunning worden gevolgd. Het wetsvoorstel sluit daarbij aan bij de huidige systematiek van inpassingsplannen, waarbij eveneens niet uitputtend is geregeld in welke gevallen er sprake is van een nationaal belang of een provinciaal belang en wanneer een inpassingsplan verplicht is. Deze keuzevrijheid blijkt in de praktijk goed te werken.

### *Wijziging van het omgevingsplan*

Het projectbesluit voorziet direct in de (partiële) wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsplannen. Deze regeling tot directe wijziging van het omgevingsplan is opgenomen ter voorkoming van extra lasten bij gemeenten die anders na vaststelling van het projectbesluit het omgevingsplan zouden moeten wijzigen in verband met het projectbesluit. Een vergelijkbare constructie bestaat in de Wro voor het Rijk en de provincies om projecten van nationaal belang of provinciaal belang te realiseren door middel van een inpassingsplan dat geacht wordt deel uit te maken van het bestemmingsplan. Uit het inpassingsplan en het bestemmingsplan kan vervolgens worden opgemaakt wat de nieuwe

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

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

De wijziging ziet alleen op de realisatie en instandhouding van het project. Het kan daarbij gaan om regels die voorzien in het toelaten van bouw- en gebruiksmogelijkheden voor het project, zoals het realiseren van hoogspanningsmasten, een autoweg of natuur. Ook kan het gaan om het beperken van bouw mogelijkheden, of om het beperken of uitsluiten van voorheen toegelaten functies, zoals een agrarische functie in geval van de vestiging van een energiecentrale. Het kan daarnaast om andere functies gaan («dubbelbestemming» in de huidige terminologie), zoals hoogspanningsleidingen of archeologische waarden. De wijziging kan ook de (digitale) verbeelding betreffen, zoals de aanduiding van een wiekoverslag van een windmolen. Verder kan de wijziging in verband met het project ook zien op regels die gelden voor een beperkingengebied, bijvoorbeeld een beperkingengebied langs een gasleiding.

#### *Instructie in combinatie met projectbesluit*

In de meeste gevallen kan worden volstaan met de bevoegdheid om met het projectbesluit het omgevingsplan direct te wijzigen. Het is echter denkbaar dat het in bepaalde situaties toch noodzakelijk of gewenst is om ter uitvoering van het project ook een instructie te geven als bedoeld in artikel 2.33 of 2.34. Deze situatie kan zich voordoen wanneer het, voor de realisatie van het project, het in werking hebben daarvan of het in stand houden daarvan, noodzakelijk is om (onderdelen van) het omgevingsplan te wijzigen maar er voor de gemeente beleidsvrijheid is bij de uitwerking van die wijziging. Hierbij valt te denken aan het geval waarin als gevolg van de realisatie van een project, bijvoorbeeld de aanleg van een weg, een aantal woningen niet meer voor bewoning kan worden gebruikt als gevolg van externe veiligheidsrisico's. De desbetreffende panden hoeven niet te worden gesloopt, maar er zal wel een andere, niet-kwetsbare, functie moeten worden gevonden voor deze panden. Dit laatste kan een gemeentelijke beleidsafweging zijn. In dat geval kunnen de betrokken Minister of gedeputeerde staten ter uitvoering van het project niet alleen een projectbesluit nemen, maar ook een instructie geven waarin de desbetreffende gemeente wordt opgedragen het omgevingsplan te wijzigen op een zodanige manier dat de kwetsbare functie niet langer is toegestaan. De invulling wat er wel is toegestaan, is dan aan de gemeente. Omdat het projectbesluit een integraal besluit is, zal in de motivering van het projectbesluit ook worden ingegaan op de instructie. De inschatting is dat een dergelijke instructie niet vaak hoeft te worden gegeven. Het projectbesluit volstaat immers in de meeste gevallen. Daarnaast mag worden verwacht dat dergelijke situaties in de voorbereidingsfase van het projectbesluit worden onderkend en dat in afstemming tussen de gemeente en het bevoegd gezag voor het projectbesluit tot een passende regeling in het projectbesluit wordt gekomen.

#### *Gecoördineerde besluitvorming*

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

gezag voor een projectbesluit kan beslissen dat de besluiten ter uitvoering van dat projectbesluit gecoördineerd worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 Awb. Natuurlijk kan ook in een andere wet worden bepaald dat deze gecoördineerde besluitvorming van toepassing is. Deze procedure voorziet er in dat de toestemmingen ter uitvoering van het projectbesluit die niet direct in het projectbesluit zijn meegenomen, gecoördineerd worden voorbereid. Dat wil zeggen dat deze zogenoemde uitvoeringsbesluiten dezelfde voorbereidingsprocedure volgen en dat beroep tegen deze besluiten alleen open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij de gecoördineerde besluiten ter uitvoering van het projectbesluit is het mogelijk dat de Minister of gedeputeerde staten, voor zover ze al niet bevoegd gezag zijn, zelf deze uitvoeringsbesluiten verlenen. Om die reden is bepaald, dat de coördinatierегeling voor besluiten ter uitvoering van het projectbesluit alleen van toepassing is voor zover bij wet bepaald of op grond van een voorafgaand besluit van provinciale staten of de verantwoordelijke Minister.

#### *Procedure op maat*

In de projectprocedure wordt rekening gehouden met de mogelijkheid voor een verkorte procedure waarin het vaststellen van een voorkeursbeslissing niet wordt voorgeschreven. Bij projecten die minder complex zijn betekent de «sneller en beter»-aanpak, met het vaststellen van een voorkeursbeslissing, eerder een verzwaring dan een versnelling. Te denken valt aan projecten waarbij in mindere mate belangen zijn betrokken of waarvoor geen wezenlijke alternatieven hoeven te worden afgewogen. Voor die projecten kan worden volstaan met een beperkte verkenning waarbij trechtering van vele oplossingsrichtingen naar één voorkeursoplossing geen toegevoegde waarde heeft. Het wetsvoorstel legt maar in een beperkt aantal gevallen vast waarvoor een voorkeursbeslissing verplicht wordt voorgeschreven. Het betreft een continuering van de bepalingen die zijn opgenomen in de Tracéwet ter implementatie van de adviezen over de «sneller en beter»-aanpak<sup>109</sup>. In andere gevallen is het aan het bevoegd gezag om hierover te beslissen.

Ook biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om voorbereidingsbescherming te koppelen aan die fase van besluitvorming waarin dit noodzakelijk is. Met voorbereidingsbescherming kan worden voorkomen dat de voorbereiding van besluitvorming wordt bemoeilijkt door andere ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Het instrument voorziet in mogelijkheden voor maatwerk: de voorbereidingsbescherming treedt pas in werking vanaf het moment dat het noodzakelijk wordt geacht en duurt voort totdat het door het projectbesluit gewijzigde omgevingsplan in werking treedt.

Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in de mogelijkheid dat bestuursorganen die samenhangende projecten willen initiëren in onderling overleg daarvoor één projectbesluit kunnen vaststellen, met één bevoegd gezag.

#### *Beroep in één instantie*

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

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

### *Handhaving van het projectbesluit*

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

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

### *Verschillen tussen projectbesluit en omgevingsvergunning*

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

**Tabel 6: Verschillen tussen het projectbesluit en de omgevingsvergunning.**

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

### *De procedure van het projectbesluit*

#### *Stap 1: Openbare kennisgeving van het voornemen een projectbesluit te nemen (voornemen)*

In het voornemen worden onder andere de probleemanalyse en opgave of doelstelling en de inrichting van het participatieproces vermeld. Ook worden de initiatiefnemer en het bevoegd gezag aangegeven en wordt de

vraag beantwoord of een uitgebreide verkenning (uitmondend in een voorkeursbeslissing) of een beperkte verkenning (na voornemen doorgaan naar ontwerpprojectbesluit) wordt uitgevoerd en binnen welke termijn de volgende stap wordt verwacht. Aan deze openbare kennisgeving kan de start van een breed (informeel) participatieproces worden gekoppeld, waarin het bevoegd gezag overleg pleegt met de relevante private belanghebbenden en overheden wiens belangen hierbij betrokken zijn. Bij het projectbesluit geeft het bestuursorgaan een verantwoording van het gevoerde participatieproces.

Het voornemen markeert de start van de procedure om uiteindelijk te komen tot een projectbesluit. Het karakter van het voornemen is niet om een rechtens bindend besluit te nemen dat het project zal worden uitgevoerd. Het gaat er om openbaar kennis te geven van de verkenning van een opgave in de fysieke leefomgeving en aan te geven of en op welke wijze het publiek wordt betrokken. Aan het voornemen is dan ook geen bezwaar- of beroepsmogelijkheid gekoppeld.

In het geval van een privaat initiatief geeft het bevoegd gezag naar aanleiding van een verzoek van een initiatiefnemer kennis van een voornemen, als het voornemens is medewerking te verlenen aan het initiatief en er een onderdeel van provinciaal of rijksbeleid met het project is gemoeid. In de situatie dat een private initiatiefnemer een verzoek doet aan de overheid om een projectbesluit te nemen en de overheid wijst dat verzoek af, is er wel sprake van een besluit. De afwijzing heeft dan betrekking op het niet starten van de besluitvormingsprocedure voor het projectbesluit. Op een besluit tot afwijzing is de reguliere procedure van toepassing op dezelfde wijze zoals dat onder de Wro voor het inpassingsplan geldt. Tegen het afwijzingsbesluit staat bezwaar, beroep en hoger beroep open.

#### *Stap 2: Bepalen van de reikwijdte van het onderzoek naar mogelijke gevolgen van het project*

Vervolgens wordt aan de hand van het openbaar gemaakte voornemen bepaald welke informatie wordt vergaard om te kunnen komen tot een afgewogen besluit over het project. Als de uitgebreide procedure wordt gevolgd, zal in het kader van de voorkeursbeslissing de verkenning worden uitgevoerd. Wordt de verkorte procedure gevolgd, dan wordt de verkenning uitgevoerd in het kader van projectbesluit en worden de resultaten daarvan in de toelichting van het projectbesluit opgenomen. In beide gevallen speelt de mer-plicht een rol voor zover er sprake is van een project dat mer-plichtig is of een voorkeursbeslissing die plan-mer-plichtig is op grond van afdeling 16.4 van het wetsvoorstel. Bij de uitgebreide procedure speelt ook de plan-mer een rol, omdat de voorkeursbeslissing wordt aangemerkt als een plan dat bijvoorbeeld kaderstellend is voor het vast te stellen projectbesluit. Als er sprake is van een plan-mer-plicht moeten in ieder geval de mogelijke aanzienlijke milieueffecten en de redelijke alternatieven worden onderzocht. Ook wordt advies over reikwijdte en detailniveau gevraagd aan de te raadplegen instanties. Hiermee wordt invulling gegeven aan de verplichting van de smb-richtlijn dat «bevoegde instanties» in de gelegenheid worden gesteld om advies uit te brengen over de door opdrachtgever te verstrekken informatie. De mer-procedures zijn waar mogelijk afgestemd op de procedure voor het projectbesluit. Voor de mer voor projecten en voor plannen of programma's wordt verder verwezen naar paragraaf 4.16.5. Voor de beoordelingsregels en onderzoeksplichten geldt dat deze waar mogelijk worden geharmoniseerd. Dit wordt uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving.



### *Fasering en reikwijdte projectbesluit*

Door vooraf (en in overleg met de initiatiefnemer) de omvang van het projectbesluit en daarmee de reikwijdte van de informatieplicht te bepalen, kan op dit moment in de procedure een fasering worden ingebouwd in het project. Voor zover door het bevoegd gezag gewent kunnen vergunningen ter uitvoering van het project later worden verleend, met toepassing van de coördinatie-regeling. Zo zou bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat constructieve veiligheid van een te bouwen tunnel als onderdeel van een nieuw aan te leggen snelweg geen onderwerp van de afweging is bij het projectbesluit, maar dat dit betrokken zal worden bij een aparte later te verlenen omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Een ander voorbeeld is de aanleg van een hoogspanningsleiding waarbij het projectbesluit de locatie van het tracé, de locatie van de masten en de gebruiksbeperkingen voor de in het besluit betrokken gebieden en bouwwerken aangeeft. De bouwtechnische eisen van de masten kunnen desgewenst op een later moment, bij de aanvraag om een omgevingsvergunning ter uitvoering van het project, worden betrokken. De gedachte hierachter is dat de praktijk op dit punt om flexibiliteit vraagt, wat ook blijkt uit de huidige wetgeving. De uitvoeringsbesluiten kunnen tegelijk met het projectbesluit worden vastgesteld, maar dat kan ook later, al dan niet gefaseerd. Het projectbesluit voorziet minimaal in de toestemming voor die activiteiten die noodzakelijk zijn om een afweging te kunnen maken over de aanvaardbaarheid van het project. Over onderdelen van de uitvoering van het projectbesluit die niet tot in detailniveau in de afweging bij het projectbesluit zijn opgenomen, kan na het nemen van het projectbesluit door middel van een omgevingsvergunning of ander besluit ter uitvoering van het projectbesluit, worden beslist. De Minister of gedeputeerde staten maken hierbij gebruik van de coördinatie-regeling voor uitvoeringsvergunningen op grond van de Awb.

### *Beoordelingsregels en de programmatische aanpak*

Uitgangspunt van het projectbesluit is een integrale afweging. Het gaat bij het vaststellen van een projectbesluit om een belangenafweging, waarbij politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol spelen. Het integrale karakter van het projectbesluit brengt met zich mee dat de beoordeling van die activiteiten die van belang zijn voor het integrale oordeel over de aanvaardbaarheid van het project ook worden meegenomen in het projectbesluit en niet voor fasering in aanmerking komen. Voor de beoordeling van de activiteiten die bij het projectbesluit zijn inbegrepen zal vrijwel altijd een beoordeling aan de hand van de beoordelingsregels voor deze activiteiten aan de orde zijn. Als een projectbesluit de omgevingsvergunning voor een activiteit vervangt, zijn de beoordelingsregels voor die activiteit van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit.

Bij een projectbesluit werkt het centrale bestuur steeds binnen de regels die het decentraal bestuur heeft gesteld, met uitzondering van de regels van het omgevingsplan. In sommige gevallen is het echter ook voor het Rijk of een provincie mogelijk om regelgeving van andere bestuursorganen buiten toepassing te laten. Het moet dan wel gaan om situaties waarin de verwezenlijking van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd. Een voorbeeld is een absolute verbodsbepaling in de omgevingsverordening, een provinciaal programma, de waterschapsverordening, of in een niet in het omgevingsplan geïntegreerde gemeentelijke verordening, waardoor het project binnen redelijke grenzen niet kan worden gerealiseerd. Van deze bevoegdheid zal alleen in het uiterste geval gebruik kunnen worden gemaakt. Voor de provincie betreft deze bevoegdheid regelingen van een gemeente of een waterschap. Voor de



Minister bestaat daarnaast de mogelijkheid ook regelgeving van gedeputeerde staten buiten toepassing te laten. Gezien de staatsrechtelijke verhoudingen beschikt het waterschap niet over deze mogelijkheid. Deze mogelijkheid is nu opgenomen in artikel 3.35, achtste lid, Wro en is in het wetsvoorstel overgenomen in artikel 5.51. De legitimering van deze mogelijkheid is gelegen in het publieke belang van de projecten waar de projectprocedure betrekking op heeft. Als er sprake is van een programmatische aanpak geldt dezelfde bepaling als bij een omgevingsvergunning voor een activiteit: de beoordelingsregels voor die activiteit zijn niet van toepassing; de activiteit wordt beoordeeld aan de hand van het programma. Soms kunnen dergelijke regels echter leiden tot onevenredige belemmeringen voor een project. In zulke gevallen kunnen de regels van het decentrale bestuur buiten toepassing worden gelaten. Het besluit om onevenredig belemmerende regels buiten toepassing te laten, kan deel uitmaken van het projectbesluit, voor zover expliciet bepaald. Ook kan het worden genomen als besluit ter uitvoering van het projectbesluit. In alle gevallen zal zorgvuldig moeten worden gemotiveerd waarom naleving van de decentrale bepaling onevenredig belemmerend is voor het project. Voor een nadere toelichting op de programmatische aanpak wordt verwezen naar paragraaf 4.3.6.

#### *Betrokkenheid van andere bestuursorganen*

Ook bij een projectbesluit kan sprake zijn van activiteiten waarvoor andere bestuursorganen verantwoordelijkheid dragen. Deze worden betrokken bij het besluit. De regeling voor samenloop bij projectbesluiten is in beginsel gelijk aan die voor omgevingsvergunningen. Andere bestuursorganen hebben dus de bevoegdheid van advies of advies met instemming bij een projectbesluit op het moment dat het bevoegd gezag voor het projectbesluit er voor kiest om bepaalde toestemmingen in het projectbesluit te integreren. Het bestuursorgaan dat anders bevoegd zou zijn om de vergunning te verlenen, krijgt in dat geval een recht van advies of advies met instemming. Bij het projectbesluit is bij de afstemming van belangen echter ook sprake van verticale doorwerking. Dat wil zeggen dat het Rijk doorzettingsmacht krijgt bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit waarvoor een ander bestuursorgaan bevoegd is. Ook zal een gemeente of waterschap de uitvoering van het project van de provincie niet kunnen tegenhouden door het onthouden van instemming. Wel hebben gemeente en waterschap de mogelijkheid om advies te geven op het voorgenomen projectbesluit van de provincie. Voor projectbesluiten van het Rijk geldt hetzelfde voor gemeente, waterschap en provincie.

In de procedure van de (eventueel benodigde) vergunning kan door appellanten niet worden opgekomen tegen keuzes die in het projectbesluit zijn gemaakt. Tegen het projectbesluit zelf staat immers beroep open. Dit laatste sluit aan bij huidige regelingen van de Tracéwet, de provinciale en rijkscoördinatie-regeling van de Wro, de Ontgrondingenwet, de Spoedwet wegverbreding en de projectprocedure van de Waterwet.

#### *Verhouding met de omgevingsvisie en programma's*

Bij het projectbesluit gaat het om het behartigen van publieke belangen. Daarom wordt een procedure gevolgd waarbij het publieke belang een rol speelt en waarin participatie is voorzien. Om het projectbesluit te kunnen toepassen zal doorgaans het voornemen om een project uit te voeren te herleiden zijn tot de omgevingsvisie van de desbetreffende overheid of zijn basis vinden in een vastgesteld programma. Het gaat bij het projectbesluit immers om het verwezenlijken van een onderdeel van het provinciaal of rijksbeleid. Deze opname is echter geen vereiste. Ook op andere manieren kan worden onderbouwd dat er sprake is van een

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

### *Stap 3: Voorkeursbeslissing*

Deze stap is alleen van toepassing wanneer het bevoegd gezag in het voornemen heeft aangegeven een voorkeursbeslissing te zullen nemen of in het geval dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald dat er een voorkeursbeslissing wordt genomen. Hiermee biedt het wetsvoorstel aan het bevoegd gezag zo veel mogelijk ruimte om de procedure van totstandkoming van het specifieke projectbesluit op maat in te richten. Het nemen van een voorkeursbeslissing heeft een belangrijke meerwaarde in de trechtering van een abstracte opgave naar een concreet projectbesluit. Dit kan aan de orde zijn wanneer een brede verkenning gewenst is, bijvoorbeeld een complex project waarbij een brede participatie past. Een voorkeursbeslissing zal in het algemeen wenselijker zijn naarmate een project meer controverser oproept in de omgeving, meer gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving en/of bestuurlijk gevoelig ligt. Bij de voorkeursbeslissing gaat het om het uitspreken van een voorkeur door het bestuur. Om dit proces niet te verstoren, is het van belang dat de voorkeursbeslissing in het politiek-bestuurlijke domein blijft en niet in het juridische komt. De voorkeursbeslissing is daarom niet vatbaar voor beroep en is ook niet rechtstreeks bindend. Het projectbesluit is, als sluitstuk van de projectprocedure, wel een besluit waartegen in rechte kan worden opgekomen.

Een algemeen criterium op wetsniveau dat bepaalt in welke situatie een voorkeursbeslissing moet worden genomen, leidt niet tot voldoende concretisering van die projecten die voldoen aan dit criterium en zou leiden tot afbakeningsproblemen met rechtsonzekerheid en juridisering. Aansluiting bijvoorbeeld bij de mer-plicht is ook onvoldoende onderscheidend, omdat de mer-plicht ook geldt voor die projecten waarvoor niet altijd een voorkeursbeslissing gewenst is. Zo geldt bijvoorbeeld ook een mer-plicht voor projecten waarvoor een passende beoordeling is vereist. Om die reden is er voor gekozen om bij algemene maatregel van bestuur die projecten aan te wijzen waarvoor een voorkeursbeslissing verplicht is. Daarbij kunnen die projecten worden aangewezen waarvoor nu in het kader van de Tracéwet ook al een voorkeursbeslissing verplicht is. Voor deze projecten is de meerwaarde van een voorkeursbeslissing immers al gebleken op grond van de ervaringen met die wet. Als de voorkeursbeslissing niet verplicht is, bepaalt het bevoegd gezag voor het projectbesluit of een voorkeursbeslissing voorafgaand aan een projectbesluit gewenst is, gelet op de kenmerken van het project. Wanneer eenmaal een voorkeursbeslissing is genomen, wordt die keuze verder uitgewerkt in een projectbesluit. Als het projectbesluit afwijkt van de voorkeursbeslissing, motiveert het bestuursorgaan in het projectbesluit waarom deze afwijking noodzakelijk is, gegeven de standpuntbepaling en de eventueel gemaakte afspraken rondom de voorkeursbeslissing. Het is mogelijk dat de voorkeursbeslissing wordt uitgewerkt in meerdere projectbesluiten, voor zover er sprake is van meerdere te onderscheiden projecten. Als er sprake is van een plan-mer-plichtige voorkeursbeslissing, voorziet het wetsvoorstel in een afstemming van de plan-mer en de projectprocedure.

### *Stap 4: ontwerpprojectbesluit*

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

is de procedure van afdeling 3.4 Awb veel efficiënter dan de reguliere procedure waarbij eerst iedereen individueel bezwaar moet maken voordat beroep kan worden ingesteld. Met het toepassen van afdeling 3.4 Awb vervalt de bestaande bezwaarfase. Ook gelden er internationale verplichtingen tot het bieden van een vorm van formele inspraak voorafgaand aan het besluit. Met het voorschrijven van afdeling 3.4 Awb wordt voor projectbesluiten aan deze internationale verplichtingen voldaan. Ook levert een zienswijzenprocedure op een ontwerpbesluit belangrijke informatie op voor het bestuursorgaan om een kwalitatief goed besluit te kunnen nemen.

#### *Stap 5: Projectbesluit*

Het bevoegd gezag stelt het projectbesluit vast. Hierna volgt bekendmaking van het besluit en de mogelijkheid tot beroep. Het projectbesluit bevat, vanuit een integrale afweging van de betrokken feiten en belangen, alle voor de fysieke leefomgeving relevante bepalingen en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het project. Dit betreft, afhankelijk van de vraag of er gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot fasering, een nauwkeurige beschrijving van het werk of de werken die met het project worden gerealiseerd en de maatregelen die noodzakelijk zijn om het project te realiseren. Ook bevat het projectbesluit de maatregelen gericht op het beperken of ongedaan maken van de gevolgen van (de uitvoering van) het project voor de fysieke leefomgeving. Zo kan het projectbesluit, naast de ligging, omvang en andere bepalingen over de aan te leggen hoogspanningsleiding of te wijzigen weg, bijvoorbeeld ook bepalingen bevatten over tijdelijke werkterreinen die nodig zijn voor de aanleg. Ook bevat het de fysieke maatregelen ter compensatie van schade aan natuurwaarden of beperking van geluidhinder, evenals bepalingen over beperking van gebruiksmogelijkheden van werken en percelen voor zover noodzakelijk voor de uitvoering en instandhouding van het project. Naast de mogelijkheid om fasering aan te brengen in het project door uit te werken aspecten niet in het projectbesluit zelf op te nemen, maar in een later te verlenen (gecoördineerde) omgevingsvergunning, biedt de regeling ook flexibiliteit door het van toepassing verklaren van de regeling met de mogelijkheid om een in het projectbesluit voorgeschreven maatregel te vervangen door een andere maatregel voor zover daarmee het hetzelfde resultaat wordt bereikt, zoals opgenomen in artikel 4.7. Hierdoor kan tijdens de uitvoering van het project worden gekozen voor een andere maatregel voor zover hiermee hetzelfde resultaat wordt bereikt als de maatregel die in het projectbesluit is opgenomen. Ook biedt de regeling voor het projectbesluit de mogelijkheid om voor bepaalde onderdelen van het project aan te geven dat het besluit, binnen de bij het projectbesluit aangegeven grenzen, technisch wordt uitgewerkt. Hiervan kan gebruik worden gemaakt bij onderdelen van het project waar globaal al wel duidelijk is hoe de oplossing er uit komt te zien, maar waarbij de exacte invulling pas op een later moment duidelijk wordt. Te denken valt aan de vormgeving van een aansluiting op de hoofdweg die in het kader van een projectbesluit wordt verbreed. Bij het nemen van het projectbesluit is dan ongeveer wel duidelijk hoe deze aansluiting zal worden vormgegeven en is ook het grondbeslag duidelijk, maar de exacte ligging van het asfalt, de hoogte en de bouw van eventuele kunstwerken misschien nog niet. In dat geval kan het projectbesluit de randvoorwaarden bevatten voor de uitwerking, die op een later moment concreet wordt ingevuld.

#### *Stap 6: Mogelijk later te verlenen vergunningen*

Zoals gezegd is het uitgangspunt dat in het projectbesluit alle relevante aspecten van het project zijn afgewogen en dat het project kan worden

uitgevoerd. Dit betekent dat de afzonderlijke toestemmingen om het project te kunnen uitvoeren in het projectbesluit zijn opgenomen en er nadien geen vergunningen meer nodig zijn ter uitvoering van het project. De regeling in het wetsvoorstel maakt het opnemen van deze toestemmingen echter facultatief. Het is immers mogelijk dat een aantal activiteiten die onderdeel zijn van het project niet in de afweging van het projectbesluit zijn betrokken. Bij complexe, langlopende projecten, waar de overheid voor de uitvoering een marktpartij inschakelt via bijvoorbeeld een DBFM-contractvorm (*design, build, finance, maintenance*), zal dit vaak aan de orde zijn. Een voorbeeld in dit verband is het bouwen van bouwwerken en de bijbehorende toets van dit bouwwerk aan het Bouwbesluit 2012. De initiatiefnemer kan er voor kiezen om, in overleg met het bevoegd gezag bij het bepalen van de reikwijdte van het onderzoek, voor onderdelen na het vaststellen van het projectbesluit separate vergunningen aan te vragen. De exacte vorm en bouwwijze van het bouwwerk hoeven dan niet in het projectbesluit te worden vastgelegd. Hiermee wordt flexibiliteit en fasering in het project mogelijk gemaakt. De ondergrens hierbij is dat het bevoegd gezag in het projectbesluit wel een zorgvuldige beslissing moet kunnen nemen over het al dan niet toestaan van het project. Voor bepaalde aspecten, zoals natuur, zal bij het projectbesluit op zijn minst al inzichtelijk moeten worden gemaakt of het aanneemelijk is dat de natuurregelgeving niet in de weg zal staan aan de uitvoering van het project. Alleen aspecten die niet van invloed zijn op het oordeel over de aanvaardbaarheid van het project als geheel kunnen voor «doorschuiven» naar de vergunningfase in aanmerking komen. Het minimale projectbesluit voorziet in het planologisch mogelijk maken van het project voor zover het een projectbesluit is dat door gedeputeerde staten of de Minister wordt vastgesteld.

Uitgangspunt is dat een uitvoeringsvergunning wordt verleend door het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning op grond van paragraaf 5.1.2 van het wetsvoorstel. Voor de eventueel overblijvende vergunningaanvragen kunnen het Rijk en de provincies wanneer nodig echter ook gebruik maken van de mogelijkheid van een doorzettingsregeling. Als het Rijk of een provincie bevoegd gezag is voor het projectbesluit kan het, voor zover het niet zelf al bevoegd gezag is, uiteindelijk zelf de omgevingsvergunning verlenen. Daarbij zullen uiteraard de van toepassing zijnde beoordelingsregels in acht moeten worden genomen.

Op het punt van handhaving geldt dat het bevoegd gezag voor het projectbesluit zorg draagt voor de correcte uitvoering van wat in het projectbesluit is opgenomen. Daar waar wordt afgeweken van het projectbesluit, geldt dit als een handelen zonder vergunning of in strijd met het omgevingsplan en is het regulier bevoegd gezag voor de desbetreffende activiteit bevoegd om handhavend op te treden. Omdat dit bij de meerderheid van de activiteiten de gemeente betreft, wordt vermenging van verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project en verantwoordelijkheid voor het toezicht vermeden.

#### *Projectprocedure voor waterstaatswerken*

Het dagelijks bestuur van een waterschap is ook bevoegd om een projectbesluit vast te stellen voor zover het gaat om het beheer van watersystemen die bij provinciale verordening aan het waterschap is toegedeeld. De projectprocedure is verplicht voorgeschreven bij aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen, waarvoor onder de Waterwet een zogenoemd projectplan verplicht is. Met de projectprocedure wordt een slagvaardige regeling geboden om te komen tot besluiten over aanleg, verlegging en versterking van waterkeringen en aanpassing aan waterstaatswerken door of in opdracht van de beheerder van het waterstaatswerk. Voor wijzigingen door derden is op grond van de

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

#### *4.5.4 Omgevingsplan voor projecten met een publiek belang*

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

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

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

#### 4.5.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De omgevingsvergunning uit de Wabo wordt geïntegreerd met vergunningplichtige activiteiten op grond van de Waterwet, de Ontgrondingenwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Spoorwegwet (artikel 19), de Wet lokaal spoor (artikel 12), de Wet luchtvaart (artikel 8.12) en de Monumentenwet 1988 (artikel 11).
- Daarnaast worden op grond van het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel van de Wet natuurbescherming ook uit die wet activiteiten onderdeel van de omgevingsvergunning.
- Het begrip «milieubelastende activiteit» wordt in plaats van het begrip «inrichting» het centrale begrip voor het stellen van algemene regels en voor het aanwijzen van de vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten. Hierdoor kan één (deel)activiteit van een bedrijf worden getoetst, zonder dat het hele bedrijf (inrichting) vergunningplichtig wordt. Ook kan hierdoor beter worden aangesloten bij begrippen in EU-richtlijnen.
- De flexibiliteit voor aanvragers om een omgevingsvergunning wordt vergroot, doordat deze zelf kunnen bepalen of activiteiten tegelijk in één aanvraag of apart en gespreid in de tijd worden aangevraagd (loslaten onlosmakelijke samenhang).
- De mogelijkheden om in overleg de bevoegdheid tot verlening van omgevingsvergunning over te dragen aan een ander bestuursorgaan, worden vergroot.
- De betrokkenheid van andere bestuursorganen bij de verlening van omgevingsvergunningen krijgt vorm door middel van een adviesbevoegdheid, een bevoegdheid tot het geven van advies in combinatie met een instemmingsbevoegdheid of door de afsplitsingregeling voor aangewezen activiteiten.
- De revisievergunning op aanvraag wordt geschrapt. Dit bespaart lasten voor bedrijven en verduidelijkt de werking van de instrumenten. Een ambtshalve revisievergunning met het oog op een doelmatige uitvoering blijft mogelijk. Doordat het een ambtshalve besluit is kan het bevoegd gezag zelf het initiatief nemen als dat nodig is.
- Het projectbesluit vervangt het tracébesluit op grond van de Tracéwet, de projectplanprocedure op grond van de Waterwet en het inpassingsplan en de daarmee samenhangende coördinatie-regelingen van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet. Daarmee is er onder de Omgevingswet één procedure voor doorgaans complexe en grote projecten met een publiek belang.
- Nieuw is dat het projectbesluit alle voor het project benodigde toestemmingen kan bevatten. Door dat niet verplicht te maken is beoogd het projectbesluit zo flexibel mogelijk te houden. Daarnaast wijzigt het projectbesluit direct het omgevingsplan. Ook is het mogelijk om voor verschillende projecten die met elkaar samenhangen één projectbesluit te nemen. Ook als het gaat om een project van bijvoorbeeld het Rijk en een provincie. Daardoor is er maar één besluit nodig en kunnen bijvoorbeeld milieuonderzoeken beter op elkaar worden afgestemd.
- De «sneller en beter»-aanpak, zoals die in de huidige Tracéwet is opgenomen, wordt geïntegreerd in de projectprocedure en verbreed naar het hele fysieke domein. Dit houdt in dat er voorafgaand aan het ter inzage leggen van het ontwerpprojectbesluit een verkenning wordt uitgevoerd, waarbij de omgeving kan participeren.
- Voor gemeenten is voorzien in een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure voor de voorbereiding van een project van publiek belang met het omgevingsplan. Hiermee ontstaat ook voor gemeente-



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

- De in de Tracéwet opgenomen oplevtoets wordt in het wetsvoorstel niet direct gekoppeld aan het projectbesluit. Monitoring van gevolgen van de uitvoering van beleid en het bereiken van omgevingswaarden vindt meer algemeen plaats binnen de beleidscyclus. Daar waar sprake is van mer-plicht, vindt monitoring en bijsturing plaats door de mer-evaluatie.

#### 4.5.6 Effecten

##### *Omgevingsvergunning*

- De omgevingsvergunning wordt geïntegreerd met zeven vergunningen: het effect is gebruiksgemak voor de initiatiefnemer, omdat hij één vergunning aanvraagt bij één loket. De voorschriften kunnen hierdoor ook beter op elkaar worden afgestemd en de gevolgen van de aangevraagde activiteiten kunnen door het bestuursorgaan ook beter in samenhang worden bekeken. Onlosmakelijke samenhang van activiteiten wordt hoofdzakelijk losgelaten. Daardoor kan de initiatiefnemer zelf de regie voeren op zijn aanvraag en de door hem gewenste fasering aanbrenge. Dat vermindert de onderzoekslasten, omdat niet in een vroegtijdig stadium alle onderzoeksgegevens moeten worden overlegd, terwijl nog niet duidelijk is of de activiteit wordt toegestaan.
- De flexibiliteit om het bevoegd gezag over te kunnen dragen vermindert de bestuurlijke lasten, omdat het kan worden overgedragen als dit efficiënt en effectief is.
- Het begrip «activiteit» in plaats van het begrip «inrichting» wordt het centrale begrip voor het stellen van algemene regels en voor het aanwijzen van de vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten. Het effect daarvan is minder lasten voor het bedrijfsleven, omdat de vergunningplicht beperkt blijft tot één (deel)activiteit van een bedrijf. Alleen dat onderdeel hoeft te worden getoetst, zonder dat het hele bedrijf (inrichting) vergunningplichtig wordt. Dit geldt ook voor wijzigingen van de vergunning. Dit biedt de mogelijkheid tot een meer eenduidige implementatie van EU-richtlijnen, doordat daar dan beter op kan worden aangesloten.

##### *Projectbesluit*

- Eén helder instrument voor het Rijk, de provincies en de waterschappen voor complexe projecten met een publiek belang: bij de uitvoeringsorganisaties kan expertise (die nu nog versnipperd is omdat verschillende instrumenten moeten worden toegepast) worden gebundeld.
- Flexibiliteit van het project is ingebouwd: het projectbesluit kan direct alle vergunningen en toestemmingen bevatten die worden benoemd. Ook kunnen ze worden gefaseerd. Verwacht effect is dat er meer vergunningen direct worden meegenomen in het projectbesluit, wat de procedures en de bestuurlijke lasten van vergunningverlening door gemeenten beperkt.
- Het projectbesluit wijzigt direct het omgevingsplan. Dat voorkomt bestuurlijke lasten bij gemeenten. Bovendien is daardoor direct inzichtelijk welke regels gelden in het omgevingsplan.
- Met de verbreding van de «sneller en beter»-aanpak bij projectbesluiten naar het brede fysieke domein wordt ook de participatie van de omgeving wettelijk verbreed. Actieve en gerichte betrokkenheid van de omgeving vergroot het draagvlak en verbetert de besluitvorming.
- Het aantal zienswijzen wordt beperkt doordat meer en beter informatie wordt gegeven. Dit vermindert weer de bestuurlijke lasten. Met de



Spoedaanpak Wegen zijn hiermee goede ervaringen opgedaan.<sup>110</sup> Het investeren aan de voorkant verkort naar verwachting de totale proceduretijd en beperkt het aantal bezwaren en beroepen. Waar dat wel aan de orde is, is er één gelegenheid voor rechtsbescherming en geen ruimte voor meerdere rechtszaken over hetzelfde project.

- De generieke oplevertoets uit de Tracéwet wordt niet overgenomen. Dit vermindert de onderzoekslasten. Deze toets ziet op monitoring van de gevolgen van het project en dat vindt al plaats in het kader van de mer-evaluatie en op grond van afdeling 20.1. De dubbeling is dus geschrapt.
- Het Rijk en de provincies hebben doorzettingsmacht met het projectbesluit, wat de besluitvormingsprocessen versnelt.

#### **4.6 tot en met 4.8: Hoofdstuk 6–8: [gereserveerd]**

Deze hoofdstukken zijn gereserveerd voor integratie van regelgeving over niet-plaatsgebonden handelingen die op dit moment vooral te vinden is in de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming. Het gaat dan om de hoofdstukken 9 en 10 van de Wet milieubeheer en bijvoorbeeld de regels over jacht uit de Wet natuurbescherming.

#### **4.9 Hoofdstuk 9: [gereserveerd]**

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor regels over grondverwerving, zoals de inhoud van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

#### **4.10 Hoofdstuk 10: Gedoogplichten**

##### *4.10.1 Inleiding*

Met het oog op het algemeen belang kan het nodig zijn dat grondeigenaren of andere rechthebbenden op een onroerende zaak (veelal grond) verplicht worden om bepaalde activiteiten op hun gebied te gedogen. Deze «werken van algemeen belang» kunnen niet worden uitgevoerd als de rechthebbende, zoals de eigenaar of een pachter, weigert medewerking te verlenen. Er is dan geen juridische grond om een inbreuk te maken op het eigendoms- of zakelijk recht, anders dan onteigening. Onteigening is voor de gevallen, waarin de onroerende zaak nog goed bruikbaar blijft voor de rechthebbende, een te zwaar middel. Daarom voorziet de voorgestelde Omgevingswet, net als veel van de wetten die er in opgaan, in op dit soort situaties toegesneden instrumenten: de wettelijke gedoogplicht en de bij beschikking op te leggen gedoogplicht. Gezien de samenhang van de gedoogplichten met de Omgevingswet maakt de modernisering van de Belemmeringenwet Privaatrecht deel uit van het wetsvoorstel. De Belemmeringenwet Privaatrecht kan daardoor worden ingetrokken. Over een voorontwerp hiervan is medio 2010 een (internet)consultatieronde gehouden. Op de resultaten daarvan wordt in paragraaf 11.2.6 van deze toelichting ingegaan.

Het doel van dit hoofdstuk is te komen tot een gemoderniseerde en vereenvoudigde procedure voor het opleggen van gedoogplichtbeschikkingen voor werken van algemeen belang, die minder omslachtige procedurestappen kent, een eenduidige rechtsbescherming heeft, beter uitvoerbaar is en beter aansluit bij de Awb.

Aan dit hoofdstuk zullen op termijn mogelijk nog enkele gedoogplichten worden toegevoegd die nu in de Wet bodembescherming, de Spoorwegwet 1875 en de Wet aanleg lokaalspoor- en tramwegen voorkomen.

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

#### *4.10.2 Wettelijke gedoogplichten*

Het wetsvoorstel bevat gedoogplichten die van rechtswege gelden, waar met andere woorden geen beschikking voor hoeft te worden afgegeven. Het gaat hier om gedoogplichten die nu in de Waterwet, de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet luchtvaart staan, aangevuld met de gemoderniseerde variant van de gedoogplicht uit het huidige artikel 24 van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Deze zijn overgenomen in dit hoofdstuk; waar mogelijk is de redactie van de artikelen geharmoniseerd. Een beperkt aantal inhoudelijke wijzigingen is doorgevoerd, vooral bij de gedoogplichten die uit de Waterwet en de Waterstaatswet 1900 zijn overgenomen: deze zijn waar mogelijk samengevoegd tot wettelijke gedoogplichten die zowel op natte als op droge waterstaatswerken betrekking hebben.

#### *4.10.3 Bij beschikking op te leggen gedoogplichten*

Daarnaast bevat dit hoofdstuk gedoogplichten die bij beschikking moeten worden opgelegd en waarvoor dus ook procedurele vereisten en waarborgen gelden. Het omvat de modernisering en vereenvoudiging van de uit 1927 stammende en sterk verouderde Belemmeringenwet Privaatrecht. In de huidige praktijk wordt op basis van die wet ongeveer 30 tot 35 per jaar een aanvraag gedaan voor de oplegging van een gedoogplichtbeschikking. In het overgrote deel daarvan wordt uiteindelijk toch minnelijke overeenstemming bereikt. Voor zo'n 10 werken per jaar wordt geen, of geen volledige, minnelijke overeenstemming bereikt en wordt uiteindelijk een gedoogplichtbeschikking opgelegd. Daarnaast worden er jaarlijks ongeveer twee Koninklijke besluiten houdende een erkenning van openbaar belang geslagen. De Belemmeringenwet Privaatrecht wordt dus niet vaak in stelling gebracht. In het overgrote deel van de gevallen wordt minnelijke overeenstemming bereikt. De wet is echter belangrijk voor de realisatie van werken van algemeen belang, zoals gasleidingen, elektriciteitskabels en rioleringen, waarvoor geen minnelijke overeenstemming ontstaat over het gebruik van onroerende zaken voor die werken. In aanvulling op wat de Belemmeringenwet Privaatrecht al regelde zijn in het wetsvoorstel gedoogplichten toegevoegd uit andere wetten die in de Omgevingswet worden geïntegreerd. Het gaat om gedoogplichten uit de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Ontgrondingenwet, de Waterwet en de Monumentenwet 1988. Het wetsvoorstel harmoniseert de procedures rond de totstandkoming van de diverse bestaande gedoogplichten. Hiermee wordt eenduidigheid bereikt in de wijze waarop een gedoogplichtbeschikking tot stand komt, de procedurele eisen die daarvoor gelden en de andere rechten en verplichtingen die ermee samenhangen.

#### *4.10.4 Werken van algemeen belang*

Centrale begrippen in de Belemmeringenwet Privaatrecht zijn de termen «openbare werken», «werk van openbaar belang» en «openbare werken waarvan het algemeen nut uitdrukkelijk bij de wet is erkend». Die begrippen worden vervangen door de eenduidige term «werken van algemeen belang». Die term sluit beter aan bij artikel 14 van de Grondwet, waarin de grondslag is opgenomen om de uitoefening van het eigendomsrecht te mogen beperken.

In het wetsvoorstel is omschreven wat onder «werken van algemeen belang» wordt verstaan. Daarmee is bij wet geregeld welke werken en handelingen van algemeen belang zijn. De precieze omvang daarvan wordt in voorkomende gevallen bepaald door de beschrijving die de wetten waarnaar in de artikelen wordt verwezen daaraan geven. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 10.14 van het wetsvoorstel verwezen naar een «net

als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998». Voor de precieze omvang van dat werk is van belang wat de Elektriciteitswet 1998 onder een «net» verstaat. Het wetsvoorstel kent, net als de Belemmeringenwet Privaatrecht, een vangnet voor werken die van algemeen belang worden geacht, maar die niet onder één van de met name genoemde werken vallen, of die nu nog niet zijn te benoemen. Die bevoegdheid is van belang om de wet ook toekomstbestendig te maken met het oog op technologische ontwikkelingen en innovaties.

De Belemmeringenwet Privaatrecht schrijft een aparte procedure voor tot erkenning van algemeen belang. In het wetsvoorstel wordt aan de Minister van Infrastructuur en Milieu samen met de (mede)verantwoordelijke Minister de bevoegdheid gegeven om vast te stellen of een werk als een werk van algemeen belang wordt aangemerkt en in het desbetreffende besluit ook de gedoogplicht op te leggen. Daarmee worden proceduretijd en administratieve lasten verminderd. Met het toepassen van deze bevoegdheid wordt terughoudend omgegaan. Bovendien motiveert de Minister, op grond van artikel 3:46 Awb, steeds waarom het desbetreffende werk als werk van algemeen belang wordt beschouwd. Zie verder de toelichting bij artikel 10.21.

#### *4.10.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie: intrekken Belemmeringenwet Privaatrecht*

##### *Totstandkomingsprocedure en rechtsbescherming tegen een gedoogplichtbeschikking.*

De voornaamste knelpunten in de Belemmeringenwet Privaatrecht betreffen het stelsel van rechtsbescherming dat en de totstandkomingsprocedure van een gedoogplicht die de wet biedt. In het kader van het Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)-rapport buisleidingconcessies<sup>111</sup> werd al geconstateerd dat de rechtsbescherming op grond van de Belemmeringenwet een verbrokkeld beeld kent en dat het huidige, moeilijk te doorgronden juridisch systeem belemmeringen in het leven roept voor nieuwkomers op de markt. Het toenmalige kabinet heeft in beginsel ingestemd met de conclusies en aanbevelingen van de MDW-werkgroep en een voorbereiding van de herziening van de Belemmeringenwet aangekondigd.

In verscheidene wetten, zoals de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet en de Wro, wordt voor het opleggen van gedoogplichten in de zin van de Belemmeringenwet Privaatrecht een daarvan afwijkende procedure geregeld. Daarin staat dat:

- niet het Gerechtshof, maar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de bevoegde rechter is, en
- dat de hoorzitting die de Belemmeringenwet Privaatrecht voorschrijft en die door een lid van gedeputeerde staten wordt voorgezeten in aanwezigheid van een lid van het dagelijks bestuur van de gemeente, kan worden vervangen door een hoorzitting geleid door een door de Minister van Infrastructuur en Milieu aan te wijzen persoon.

Dit impliceert dat er verschillende mogelijkheden tot rechtsbescherming zijn tegen een gedoogplichtbeschikking, afhankelijk van de procedure die wordt gevolgd. Op basis van artikel 4 van de Belemmeringenwet Privaatrecht is het Gerechtshof bevoegd over een verzoekschrift tot vernietiging van de gedoogplichtbeschikking te oordelen, maar dan wel alleen op grond van twee rechtsvragen:

- is ten onrechte geoordeeld dat de belangen van de rechthebbenden onteigening niet vorderen?
- wordt in het gebruik van de onroerende zaak niet meer belemmering gebracht dan nodig is?

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

Voor de overige rechtsvragen over een gedoogplichtbeschikking is de bestuursrechter bevoegd.<sup>112</sup> Zoals hiervoor aangehaald, is in andere gevallen juist weer alleen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd. In haar advies uit 2002 bij het wetsvoorstel voor de Spoedwet wegverbreding heeft de Afdeling advisering van de Raad van State opgemerkt dat het steeds bij afzonderlijke wet afwijken van het stelsel van de Belemmeringenwet Privaatrecht onwenselijk is. De Raad adviseert ten principale te bezien of wijziging van de regeling van rechtsbescherming tegen de oplegging van gedoogplichten nodig is. In het nader rapport heeft de regering hierop instemmend geantwoord.<sup>113</sup> Dit onderdeel van het wetsvoorstel strekt mede tot uitvoering van dit voornemen.

### *Erkenning van een werk van algemeen belang*

Een ander knelpunt betreft de erkenning van een werk als een werk van algemeen belang. De Belemmeringenwet Privaatrecht kent daartoe twee mogelijkheden. In de eerste plaats kan het algemeen belang<sup>114</sup> bij koninklijk besluit worden erkend. In de tweede plaats kan het algemeen belang<sup>115</sup> bij wet worden erkend. De huidige situatie is dat er een trits aan erkenningen van algemeen belang zijn die sinds 1927 zijn vastgesteld en op basis waarvan een gedoogplichtbeschikking kan worden aangevraagd. Ook zijn er verscheidene wetten die de in die wetten geregelde werken categoriaal erkennen als werken van algemeen belang. Dat leidt er toe dat het een zoektocht kan zijn om er achter te komen of een voorgenomen werk van algemeen belang al als zodanig is erkend. Een knelpunt, dat hier direct mee samenhangt, is dat wanneer de erkenning van algemeen belang niet uit een wet of uit een koninklijk besluit blijkt, er eerst een erkenning moet worden geregeld, voordat tot de aanvraag van een gedoogplichtbeschikking kan worden overgegaan. Dit kan kostbare tijd vergen voor een procedure voor de aanleg van een werk van algemeen belang. Dit knelt vooral als vergelijkbare werken al zijn erkend en het in de lijn der verwachting ligt dat het werk in kwestie dus ook zal worden erkend. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij rioleringen. Iedere gemeente die rioleringswerkzaamheden verricht dient daarvoor, als dat nodig is, een aanvraag in tot het erkennen van het algemeen belang van het werk zodat er een aanvraag kan worden gedaan tot het opleggen van een gedoogplichtbeschikking. Het algemeen belang van die werken is niet uitdrukkelijk bij wet erkend, dus moet voor elk werk afzonderlijk de geschetste procedure worden doorlopen. Het wetsvoorstel lost dit in zoverre op dat voor dat soort gevallen niet langer de bovenstaande procedure hoeft te worden gevolgd, maar dat in het kader van de aanvraag van een gedoogplicht daarvoor beoordeeld wordt of er sprake is van een werk van algemeen belang (zie verder de toelichting bij artikel 10.21). Overigens, voor het specifieke geval van de rioleringswerkzaamheden regelt het wetsvoorstel in artikel 10.13 dat dit werken van algemeen belang zijn.

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

<sup>113</sup> «Wij zijn het eens met de Raad en achten het gewenst dat de Belemmeringenwet Privaatrecht op het stuk van de regeling van de rechtsbescherming wordt herzien. Wij voegen daaraan toe dat hetzelfde geldt ten aanzien van de regeling van de bestuurlijke besluitvormingsprocedures in die wet. Een en ander zal worden bezien in relatie tot andere belemmeringenwetgeving. Het vorenstaande komt erop neer dat het voornemen bestaat de belemmeringenwetgeving, voor zover die van belang is voor Verkeer en Waterstaat, geheel te herzien», Kamerstukken II 2002/03, 28 679, nr. A.

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

<sup>115</sup> In de BP wordt gesproken over het bij wet uitdrukkelijk erkennen van «het algemeen nut». In dit wetsvoorstel wordt gekozen voor de term «algemeen belang», zie nader paragraaf 4.10.4 van deze toelichting.

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

#### *Afwijking van de Algemene wet bestuursrecht*

Een derde knelpunt is dat de Belemmeringenwet Privaatrecht niet aansluit bij de Awb. Dit uit zich onder meer in het feit dat niet de Minister de gehele aanvraag van een gedoogplichtbeschikking behandelt, maar dat er daarbij zowel een rol is voor de burgemeester van de gemeente als voor gedeputeerde staten van de provincie waarin de desbetreffende onroerende zaak is gelegen. Een ander voorbeeld is dat, anders dan de Awb die uitgaat van de hoofdregel dat bezwaar of beroep de werking van een besluit van een bestuursorgaan niet schorst (tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald), de Belemmeringenwet juist de omgekeerde situatie geeft. Er mag aan een gedoogplichtbeschikking geen uitvoering worden gegeven totdat deze onherroepelijk is, tenzij de Minister anders beslist, omdat met de uitvoering niet kan worden gewacht. Die bepaling kan tot vertraging leiden.

De beschreven knelpunten hebben tot gevolg dat de procedure tot oplegging van een gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht onoverzichtelijk is en op onderdelen ingewikkelder is dan noodzakelijk. Modernisering en vereenvoudiging van die wet komt daarom zowel de totstandkoming van werken van algemeen belang, als de rechtsbescherming tegen de oplegging van een gedoogplicht ten goede.

#### *Wijzigingen in de procedure tot het opleggen van een gedoogplichtbeschikking*

Degene die bevoegd is tot het opleggen van een gedoogplicht zal moeten nagaan of aan de toepassingscriteria van artikel 10.11 wordt voldaan. De besluitvorming geschiedt conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Dit omdat die procedure de beste waarborgen biedt om eventuele onbekende rechthebbenden op de zaak waarop de gedoogplicht komt te rusten, kennis te kunnen laten nemen van het ontwerpbesluit. Zij kunnen daarop hun zienswijze kenbaar maken. Doorgaans zijn de rechthebbenden op de zaak wel bekend, maar dit is niet altijd het geval. Daarnaast is het voordeel van toepassing van afdeling 3.4 Awb ten opzichte van de huidige procedure dat rechthebbenden gericht kunnen reageren op een ontwerpgedoogplichtbeschikking. Zij kunnen zich daardoor een beter beeld vormen van de gegevens die tot dan toe bekend zijn en die van belang worden beschouwd voor het opleggen van de gedoogplicht.

Toepassing van afdeling 3.4 Awb betekent onder meer dat de rechthebbenden op de onroerende zaak waarvoor de gedoogplicht moet gaan gelden zes weken de gelegenheid krijgen om hun zienswijzen op de ontwerpgedoogbeschikking bij de Minister in te dienen. Daarnaast geldt een openbare kennisgeving, zodat ook eventueel onbekende rechthebbenden de kans krijgen hun zienswijze in te dienen en zich daardoor kenbaar te maken.

De beslistermijn op de aanvraag tot het nemen van een gedoogplichtbeschikking is op basis van artikel 3:18, eerste lid, Awb ten hoogste zes maanden (net als de termijn in de huidige Belemmeringenwet Privaatrecht). Van de mogelijkheid om de termijn te verlengen zal naar verwachting niet veel gebruik worden gemaakt.

De uniforme openbare voorbereidingsprocedure voorziet niet in een verplichte hoorzitting, zoals de procedure op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Op basis van artikel 3:15 Awb kan, als degene die bevoegd is de gedoogplicht op te leggen dit wenselijk acht, een hoorzitting worden gehouden. Een rechthebbende kan daarnaast altijd

aangeven dat hij zijn zienswijze mondeling naar voren wenst te brengen. Het niet verplicht voorschrijven van een hoorzitting ligt in de rede. Een van de criteria die de Minister bij de beoordeling van een aanvraag om oplegging van een gedoogplichtbeschikking moet toetsen, is immers of de initiatiefnemer wel een redelijke poging heeft gedaan om tot minnelijke overeenstemming te geraken met de rechthebbende(n). Daarnaast bestaat er voor de rechthebbende nog de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling een zienswijze in te dienen op de ontwerpgedoogplichtbeschikking. Dit moet in beginsel een voldoende beeld geven om al dan niet over te gaan tot het opleggen van een gedoogplichtbeschikking. Wanneer degene die bevoegd is de gedoogplicht op te leggen toch over onvoldoende informatie beschikt om een beslissing over de aanvraag tot een gedoogplichtbeschikking te nemen, dan kan diegene een hoorzitting organiseren. Het lijkt aannemelijk dat dit in een aantal gevallen gebeurt. Op grond van artikel 3:41 Awb krijgen zowel de initiatiefnemer als de rechthebbenden op de onroerende zaak die met een gedoogplichtbeschikking wordt belast, de gedoogplichtbeschikking toegezonden. Op grond van artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, Awb staat tegen de gedoogplichtbeschikking geen bezwaar open.

#### *Beroep tegen een gedoogplichtbeschikking*

Er wordt een einde aan de huidige situatie gemaakt, waarbij voor dezelfde gedoogplichtbeschikking deels het Gerechtshof en deels de bestuursrechter bevoegd is. Voortaan zal de bevoegdheid om over de gedoogplichtbeschikking een rechterlijk oordeel uit te spreken voorbehouden zijn aan de bestuursrechter. Het voornemen is om bij de Invoeringswet Omgevingswet te regelen dat bij de gedoogplichtbeschikking conform artikel 3:45 Awb en in afwijking van artikel 8:1 Awb wordt vermeld dat tegen een gedoogplichtbeschikking direct beroep open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zo wordt bewerkstelligd dat de procedure met waarborgen is omkleed, maar toch relatief vlot kan worden doorlopen. Dat sluit ook aan bij andere besluiten op grond van het wetsvoorstel die gericht zijn op totstandkoming van projecten, zoals de wijziging van een omgevingsplan en het projectbesluit. Bovendien is hier ook van belang dat in de bestaande praktijk relatief weinig beroep tegen gedoogplichtbeschikkingen wordt ingesteld (gemiddeld circa twee tot drie keer per jaar tegen gedoogplichtbeschikkingen die op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht worden opgelegd). Door de behandeling van die beroepszaken bij één rechtscollege te concentreren wordt de kennisopbouw versterkt.

#### *Uitvoerbaarheid bij voorraad*

Artikel 4, zesde lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht schort de werking van de gedoogplichtbeschikking op zolang de beroepstermijn niet is verstreken, of zo lang nog niet over het verzoekschrift is beslist. In de praktijk wordt echter in het overgrote deel van de gevallen verzocht om uitvoerbaarheid bij voorraad en dit wordt veelal gehonoreerd. Gelet op de praktijk dat gedoogplichtbeschikkingen doorgaans direct uitvoerbaar zijn en de op grond van artikel 6:16 Awb geldende hoofdregel dat aan een beschikking direct uitvoering kan worden gegeven, wordt in het wetsvoorstel de opschorting van de uitvoering van de gedoogplichtbeschikking niet overgenomen. Voor rechthebbenden betekent dit dat als zij bezwaren hebben tegen de directe uitvoering van de werkzaamheden zij daar op grond van artikel 8:81 Awb via een voorlopige voorziening tegen kunnen opkomen. Op grond van artikel 46 van de Wet op de Raad van State geldt dat de Afdeling bestuursrechtspraak bevoegd is tot het treffen van een voorlopige voorziening.



### *Schadevergoeding*

De gedoogplichtige heeft recht op vergoeding van schade die ontstaat als gevolg van de gedoogplicht. De wettelijke regeling, die net als de huidige uitgaat van schadeloosstelling, zal worden opgenomen in hoofdstuk 15 en zal aldaar worden toegelicht.

### *Verdeling van bevoegdheden*

In het kader van de modernisering en vereenvoudiging van de Belemmeringenwet Privaatrecht is ook bezien of, en zo ja, in welke mate, de bevoegdheid tot het nemen van een gedoogplichtbeschikking kan worden gedecentraliseerd. De decentrale overheden zullen zo sporadisch met zaken te maken krijgen, dat het moeilijk zal zijn daarover de benodigde kennis op te bouwen. Omdat de lokale kennis van provincies en gemeenten waarbinnen de onroerende zaak ligt zeker ook van belang kan zijn bij de overwegingen om een gedoogplichtbeschikking op te leggen, worden zij, voor zover voor hen van belang, steeds in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op de ontwerpgedoogplichtbeschikking in te dienen.

Een andere overweging is het verdelen van de bevoegdheden over verschillende Ministers. Op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht is de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag. Op grond van de praktijk wordt voorgesteld de bevoegdheid tot de behandeling van aanvragen tot toepassing van de in het wetsvoorstel geregelde procedure weliswaar bij de Minister van Infrastructuur en Milieu te laten (voor zover niet anders bepaald), maar voor de zaken die andere Ministers aangaan vast te leggen dat er voorafgaand aan het nemen van de gedoogplichtbeschikking overleg plaats heeft. Dat is een formalisering van de huidige praktijk.

### *Vervallen van concessieplicht*

In artikel 1 van de Belemmeringenwet Privaatrecht worden de categorieën van werken aangeduid waarvoor de procedure van die wet kan worden toegepast. In het MDW-rapport buisleidingconcessies zijn voorstellen gedaan tot verbetering van de procedures rond de aanleg van buisleidingen waarbij de conclusie is dat het concessie-instrument kan komen te vervallen. De regering heeft deze conclusie onderschreven<sup>116</sup> en het standpunt ingenomen dat er voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen een wettelijke vergunningplicht moet komen. Inmiddels is dat laatste standpunt gewijzigd en komt er geen vergunningplicht, maar is een algemene maatregel van bestuur vastgesteld met algemene regels voor milieukwaliteitseisen externe veiligheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen: het Besluit externe veiligheid buisleidingen. Daarom bevat het wetsvoorstel geen verwijzing meer naar een concessieplicht. Het zal wel mogelijk blijven om voor de aanleg van werken waarvoor nu een concessieplicht geldt, een beroep te doen op toepassing van de nieuwe wet. Dit blijkt dan uit opneming van die werken in het wetsvoorstel als werken van algemeen belang of uit de toepassing van artikel 10.21.

Het erkennen van het algemeen belang van een particulier werk zonder dat er sprake is van een wettelijke basis of van een werk waarvoor een concessie kan worden afgegeven is onder de Belemmeringenwet Privaatrecht niet aan de orde. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de erkenning van het algemeen belang voor de laatste gevallen als extra waarborg werd gezien, omdat het verrichten van een werk waarvoor een

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



concessie is verleend niet ook per definitie betekent dat het werk van algemeen belang is.

Het niet meer vereisen van een concessie voor de aanvraag van een gedoogplichtbeschikking maakt het mogelijk een gedoogplichtbeschikking aan te vragen voor particuliere initiatieven zonder concessie. Of dat ertoe leidt dat er meer aanvragen voor gedoogplichtbeschikkingen zullen komen, is niet inzichtelijk. Wel is duidelijk dat voor die gevallen de procedure van artikel 10.21 moet worden gevolgd om tot een gedoogplicht te kunnen komen. In dat kader zal beoordeeld moeten worden of het werk waarvan sprake is ook daadwerkelijk een werk van algemeen belang is. Naar verwachting zal dit daarom niet leiden tot een opvallende stijging van het aantal af te geven gedoogplichtbeschikkingen.

#### *Erkenning van algemeen belang*

In het wetsvoorstel wordt de erkenning van algemeen belang geïntegreerd met de beslissing op de aanvraag tot het opleggen van een gedoogplicht. Dit betekent dat voor werken waarvoor niet bij wet is vastgelegd dat het een werk van algemeen belang is, in de procedure tot het nemen van een gedoogplichtbeschikking de aanvraag moet worden beantwoord, en in de te nemen gedoogplichtbeschikking moet worden gemotiveerd, of het werk is aan te merken als een werk van algemeen belang. Voor een beschrijving van de procedure en welke criteria daarvoor gelden wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 10.21.

#### *Eigendom van het werk van algemeen belang*

In de Belemmeringenwet Privaatrecht is geen regeling opgenomen over de eigendom van het werk van algemeen belang dat op basis van een gedoogplichtbeschikking wordt aangelegd op of in de onroerende zaak van een ander. Het wetsvoorstel voorziet in een regeling van de eigendom van een werk van algemeen belang door aan te sluiten bij artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek. Zie de toelichting bij artikel 10.28 voor de achtergronden en de werking ervan.

#### *Circulaires*

De verschillende circulaires van de Minister van Infrastructuur en Milieu gebaseerd op de Belemmeringenwet Privaatrecht vervallen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De inhoud van de circulaires is niet overgenomen, omdat hetgeen daarin geregeld wordt ofwel al is achterhaald ofwel niet meer van toepassing is voor het wetsvoorstel. De circulaires die komen te vervallen zijn:

- Rondschriften zitting en het proces-verbaal daarvan, 17 november 1965;
- Rondschriften procedure bij aanvraag erkenning openbaar belang, 13 januari 1967;
- Rondschriften vertegenwoordiging van rechthebbenden in procedures, 4 november 1968;
- Rondschriften positie hypotheekhouders bij procedures, 6 augustus 1969;
- Rondschriften toepassing artikel 4, lid 6, Belemmeringenwet Privaatrecht, 12 november 1979;
- Circulaire van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 12 maart 1997, nr. HW/RI 1997/4051, inzake toevoeging bezwaarschrift-/voorlopige voorzieningsclausule aan ministeriële beschikkingen houdende oplegging van de gedoogplicht ex Belemmeringenwet Privaatrecht;
- Circulaire van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 26 november 1999, nr. HKW/R 11980, inzake het vervallen/facultatief stellen van de

adviesaanvraag in het kader van de procedure ingevolge de Belemmeringenwet Privaatrecht.

#### 4.10.6 Effecten

- Het wetsvoorstel draagt bij aan harmonisatie en integratie. Het leidt tot het intrekken van de Belemmeringenwet Privaatrecht als afzonderlijke wet. De diverse bepalingen en procedures uit diverse wetten rond het thema gedoogplicht worden gestroomlijnd.
- Het wetsvoorstel brengt ook uniformiteit in het begrip «werk van algemeen belang». Dit leidt tot vereenvoudiging en tot minder lastendruk. Het ondervangt de situatie uit de Belemmeringenwet Privaatrecht die twee mogelijkheden kent als de erkenning van algemeen belang niet uit een wet of een koninklijk besluit blijkt. Het feit dat er dan eerst een erkenning moet worden geregeld voordat tot de aanvraag van een gedoogplichtbeschikking kan worden overgegaan, kan kostbare tijd vergen voor een procedure voor de aanleg van een werk van algemeen belang. Dit knelt vooral als vergelijkbare werken al erkend zijn en het in de lijn der verwachting ligt dat het werk in kwestie dus ook zal worden erkend.
- Het wetsvoorstel zorgt voor de aansluiting bij de Awb, die de Belemmeringenwet Privaatrecht miste. Dit draagt bij aan vereenvoudiging, omdat de verantwoordelijkheidsverdeling eenduidiger is vastgelegd.
- Modernisering en vereenvoudiging van de oplegging van gedoogplichten bij beschikking komt zowel de totstandkoming van werken van algemeen belang als de rechtsbescherming tegen de oplegging van een gedoogplicht ten goede.

#### 4.11 Hoofdstuk 11: [gereserveerd]

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor regelingen over onteigening en herverkaveling.

#### 4.12 Hoofdstuk 12: Grondexploitatie

##### 4.12.1 Inleiding

Bij de ontwikkeling van bouwlocaties speelt de grondexploitatie, het proces van bouwrijp maken, aanleggen van openbare voorzieningen, en inrichten van de openbare ruimte, een belangrijke rol. Dit hoofdstuk regelt de overheidsrol bij de grondexploitatie en het verhalen van daarbij gemaakte kosten op de ontwikkelaars en particuliere eigenaren die gaan bouwen. Gemeenten kunnen verschillende rollen kiezen voor de grondexploitatie. Enerzijds kunnen gemeenten kiezen voor een actief grondbeleid. Daarbij proberen ze alle grond te verwerven of nemen ze risicodragend deel in een samenwerkingsconstructie. Anderzijds kunnen ze kiezen voor een faciliterend (passief) grondbeleid. Daarbij wacht de gemeente op particuliere initiatieven en neemt ze niet winstdelend en risicodragend deel. Bij beide vormen van grondexploitatie worden eerst afspraken over de ontwikkeling en de grondexploitatie gemaakt en vormt de planologische besluitvorming het sluitstuk. Bij uitnodigingsplanologie wordt dit anders, omdat de gemeente hierbij vooraf planologische zekerheid biedt. Planologisch biedt zij dan wel ruimte voor een eigen invulling. Ook geeft zij inzicht in de hoofdlijnen van de grondexploitatie. Dankzij deze zekerheid kunnen eigenaren en marktpartijen makkelijker een initiatief ontwikkelen. Deze optie kan in een behoefte voorzien bij:

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

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

In beginsel verhaalt de gemeente de kosten van de grondexploitatie op de eigenaren die daarvan profiteren. Dit kostenverhaal is primair gebaseerd op het profijtbeginsel. Meestal gebeurt dit in de vorm van het sluiten van contracten op basis van vrijwilligheid. Uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat men er in circa 96% van de gevallen privaatrechtelijk uitkomt.<sup>117</sup> Voor het geval partijen er niet uitkomen biedt de Wro een publiekrechtelijke stok achter de deur in de vorm van een exploitatieplan, dat de eisen voor de grondexploitatie bevat en de grondslag voor het kostenverhaal. Het daadwerkelijke kostenverhaal vindt plaats bij de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit.

Dit hoofdstuk beoogt een gereedschapskist te bieden met passende instrumenten voor actief en faciliterend grondbeleid. De instrumenten moeten bruikbaar zijn voor groei- en krimp situaties, voor uitleg of herstructurering, voor grootschalige en kleinschalige projecten, en voor actief grondbeleid, uitnodigingsplanologie, organische ontwikkeling en faciliterend grondbeleid. Voor het kostenverhaal moet daarbij de kanttekening worden geplaatst dat krimp- en herstructureringsprojecten veelal verliesgevend zijn, waardoor kostenverhaal van beperktere betekenis zal zijn. De regering streeft er naar dat gemeenten een betere afweging tussen actief en faciliterend grondbeleid maken, gelet op de risico's van actief grondbeleid en de vermenging van de rol als overheid met een rol als ondernemer bij actief grondbeleid. Actief grondbeleid kan een negatief effect hebben op de omvang van het EMU-tekort. Ook een verwachte verschuiving in de aard van het toekomstige bouwprogramma (minder niet-commerciële functies als sociale woningbouw) zal het belang van faciliterend grondbeleid doen toenemen.

Dit hoofdstuk bevat een verbeterde regeling van de in de Wro opgenomen bepalingen over grondexploitatie. Dit sluit aan op een onderzoek van de Radboud Universiteit, dat concludeert dat de huidige instrumenten voor het grondbeleid weliswaar adequaat functioneren, maar op onderdelen kunnen worden verbeterd.<sup>118</sup> Het wetsvoorstel integreert de instrumenten voor grondexploitatie veel sterker in andere gemeentelijke instrumenten.

#### *4.12.2 Overeenkomsten, afdwingbare exploitatieregels en exploitatievoorschriften*

##### *Overeenkomsten*

Het wetsvoorstel biedt allereerst een stevige basis voor het vormgeven van overeenkomsten over grondexploitatie. Daarin worden zowel afspraken gemaakt over kostenverhaal als over het bouw- en woonrijp maken, de nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte en vaak ook over woningbouwcategorieën. Zonder die expliciete wettelijke basis zouden afspraken over kostenverhaal in veel gevallen niet zijn toegestaan.

##### *Publiekrechtelijke regeling: exploitatieregels en exploitatievoorschriften*

Het is niet wenselijk dat eigenaren het verhaal van door de gemeente gemaakte kosten voor de locatieontwikkeling kunnen ontwijken. Ook moet de gemeente locatie-eisen en eisen voor enkele woningbouwcategorieën

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

<sup>118</sup> Radboud Universiteit Nijmegen, Ten gronde beschouwd: een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridisch instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en de evaluatie van de onteigeningswet, 2012. Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 7, bijlage.

kunnen stellen. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een publiekrechtelijke stok achter de deur, voor het geval er geen overeenkomst tot stand komt. Toepassing van afdwingbare regels voor grondexploitatie is alleen aan de orde als er bij een bouwlocatie sprake is van bepaalde bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten grondexploitatiekosten. Dat betreft in ieder geval de kosten voor de aanleg van fysieke voorzieningen van openbaar nut. Dit is een aanscherping ten opzichte van de Wro. Daarnaast moet een in de wet genoemd besluit een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteit op de bouwlocatie mogelijk maken. Het gaat om bouwactiviteiten als nieuwbouw, een omvangrijke functiewijziging, of uitbreiding van bestaande gebouwen. Met mogelijk maken wordt bedoeld dat de wijziging van het omgevingsplan een directe bouwtitel verschaft.

In de Wro vormt het exploitatieplan de publiekrechtelijke stok achter de deur. Dat plan is gekoppeld aan een beperkt aantal besluiten, die als eerste voorzien in het nieuwe bouwplan. In het wetsvoorstel is er voor gekozen het exploitatieplan als afzonderlijke planfiguur te schrappen en te integreren in het besluit waar het bij hoort. Bij integratie in het omgevingsplan wordt het exploitatieplan omgezet in exploitatieregels. Bij een omgevingsvergunning of projectbesluit wordt het exploitatieplan omgezet in exploitatievoorschriften. De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders kan exploitatieregels vaststellen bij een wijziging van een omgevingsplan. Het college van burgemeester en wethouders kan exploitatievoorschriften vaststellen bij:

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

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

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

De raad mag de verplichting om exploitatieregels vast te stellen bij een wijziging van het omgevingsplan doorschuiven naar de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit. Het college mag dat bij een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die een aangewezen bouwactiviteit mogelijk maakt. Daarmee kan worden ingespeeld op de wens om meer mogelijkheden te bieden voor uitnodigingsplanologie. Het bouwplan wordt immers wel in een ruimtelijk besluit mogelijk gemaakt, zodat een initiatiefnemer weet wat hij kan bouwen. Het doorschuiven spaart lasten uit en beperkt de risico's voor de gemeente. Want na vaststelling van een grondexploitatie regeling wordt de gemeente medeverantwoordelijk voor die grondexploitatie. Vallen de kosten hoger uit of de exploitatiebijdragen lager, dan kan dat een financiële tegenvaller opleveren.

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

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

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

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

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

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

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

#### *Publiekrechtelijk kostenverhaal*

Het afdwingbare kostenverhaal kent enkele belangrijke begrenzings. Het kostenverhaal mag niet hoger zijn dan de opbrengsten. Bij een verliesgevend plan kan de gemeente het verlies dus niet afwentelen op de eigenaren. Alle kosten moeten voldoen aan drie criteria: de bouwlocatie moet er profijt van hebben, de kosten moeten toerekenbaar zijn aan de grondexploitatie en de kosten moeten evenredig worden omgeslagen over alle gebieden die er profijt van hebben. Deze begrenzings zijn overgenomen uit de Wro. De exploitatieregels en exploitatievoorschriften kunnen locatie-eisen voor het bouwrijp maken, de nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en eisen over enkele woningbouwcategorieën betreffen. Gedacht wordt aan sociale huur en vrije kavels. Dat wordt bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. De bij de regels en

voorschriften behorende exploitatieopzet bevat naast een overzicht van alle kosten en opbrengsten van de grondexploitatie, een tijdvak en de fasering en de grondslag voor de door de vergunninghouder te betalen exploitatiebijdrage.

Het daadwerkelijke kostenverhaal vindt plaats bij de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of bouwactiviteit. Daaraan wordt een voorschrift tot betaling van de exploitatiebijdrage verbonden. De bijdrage wordt berekend op basis van de exploitatieopzet

Naar verwachting zullen ook in de toekomst exploitatieregels of exploitatievoorschriften alleen nodig zijn bij een beperkt percentage van de bouwlocaties. Bij een verschuiving naar uitnodigingsplanologie kan dat enigszins toenemen, maar bij de meeste projecten zullen gemeente en initiatiefnemer overeenstemming bereiken over de grondexploitatie. Wel zal in de meeste gevallen de publiekrechtelijke regeling fungeren als referentiepunt bij de onderhandelingen over een exploitatieovereenkomst.

#### *Procedure*

De exploitatieregels maken deel uit van het omgevingsplan en volgen de procedure van wijziging van het omgevingsplan. De exploitatievoorschriften maken deel uit van een omgevingsvergunning of projectbesluit en volgen die procedure. Dit geldt ook voor de rechtsbescherming. Gelet op de grote, vooral financiële, gevolgen, worden in het nieuwe stelsel enkele extra waarborgen in de procedure overgenomen uit de regeling voor het exploitatieplan in de Wro. Dat zijn:

- een kennisgeving aan eigenaren van gronden van de exploitatieregels en exploitatievoorschriften, zowel in ontwerp als na vaststelling;
- een aantekening van de exploitatieregels of exploitatievoorschriften in het register op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken, waardoor het voor derden kenbaar is dat er een verplichting tot betaling van een exploitatiebijdrage op het perceel rust;
- een aanhoudingsplicht voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, totdat exploitatieregels in het omgevingsplan onherroepelijk zijn, wat voorkomt dat de vergunning verleend moet worden zonder dat kostenverhaal verzekerd is. Het college van burgemeester en wethouders kan deze aanhoudingsplicht doorbreken.

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

Ook de verhouding tot onteigening verandert niet. Als een eigenaar niet bereid of in staat is om conform de exploitatieregels het voorziene bouwplan te realiseren, kan de gemeenteraad een onteigeningsprocedure in gang zetten. Bij een onteigening speelt de vorm van uitvoering van de toegedeelde functie een belangrijke rol. Exploitatieregels kunnen worden beschouwd als een vorm van uitvoering van de bouwmogelijkheden in het omgevingsplan. Daarmee versterken ze de grondslag voor onteigening.

#### *4.12.3 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie*

Het wetsvoorstel bevat enkele inhoudelijke verbeteringen van de regeling van de grondexploitatie zoals opgenomen in de Wro.

1. Het wetsvoorstel biedt meer flexibiliteit:
  - De verplichting om exploitatieregels vast te stellen kan worden doorgeschoven naar het moment dat het college van burgemeester en wethouders een wijziging van een deel van het omgevingsplan vaststelt of naar het moment van aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Onder de Wro moet een



- exploitatieplan worden vastgesteld bij de herziening van een bestemmingsplan dat in een aangewezen bouwplan voorziet. Deze bepaling geeft uitvoering aan het advies van de Adviescommissie Wonen en Cultuur over het wetsvoorstel en past goed bij uitnodigingsplanologie.
- De gemeente kan afzien van een ruimtelijk besluit bij een exploitatietekort, zodat een gemeente niet gedwongen kan worden een tekortplan vast te stellen. Dat is in de Wro niet geregeld. Het afwijzen van een aanvraag om een ruimtelijk besluit is overigens vatbaar voor beroep.
2. De Omgevingswet versterkt de integratie van het omgevingsrecht:
    - Het exploitatieplan verdwijnt als planvorm. De regeling van de grondexploitatie wordt geïntegreerd in het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Dat betekent minder procedures en geen afstemmings- en coördinatieproblemen.
  3. Het hoofdstuk biedt meer voorspelbaarheid en daarmee een kans op versnelling:
    - De kostensoort bovenplanse kosten in het exploitatieplan wordt geschrapt. Uit onderzoek is gebleken dat zeer weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om bovenplanse kosten in rekening te brengen.<sup>119</sup> In de gevallen waarin dat gebeurde, was het doel bovendien maar in enkele gevallen de door de wetgever beoogde financiële verevening tussen locaties. In het merendeel van de gevallen betroffen de bovenplanse kosten feitelijk de kosten van bovenwijkse voorzieningen.
    - De kostensoort «financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen» in een exploitatieovereenkomst wordt geschrapt. Hierdoor worden de grondkosten van bouwlocaties lager. In de praktijk wordt regelmatig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in een contract een bijdrage op te nemen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Daarmee wordt bedoeld op een bijdrage aan maatschappelijke functies die niet kan worden afgedwongen via het exploitatieplan. Ook voor deze bijdragen bleek uit onderzoek dat het merendeel ervan betrekking had op bovenwijkse voorzieningen. Voor bovenwijkse voorzieningen geldt dat deze moeten voldoen aan de voornoemde criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Het schrappen van deze bijdrage maakt de wetgeving eenvoudiger en kan tijdswinst opleveren bij onderhandelingen. Tegelijkertijd blijft het merendeel van de onder deze kostensoort geschaarde kosten als voorheen verhaalbaar als kosten van bovenwijkse voorzieningen.
  4. De lasten nemen af, omdat er minder vaak exploitatieregels of exploitatievoorschriften nodig zullen zijn en er enkele procedurele verbeteringen worden aangebracht:
    - Het hoofdstuk grondexploitatie wordt – in plaats van bij alle kostensoorten – alleen toepasbaar, als er sprake is van enkele specifiek aangewezen kostensoorten, waaronder in ieder geval de grondexploitatiekosten voor de aanleg van fysieke voorzieningen en voor archeologisch onderzoek.
    - Het aantal gevallen waarin van exploitatieregels of exploitatievoorschriften kan worden afgezien, wordt uitgebreid. Dat kan door de kruimellijst uit te breiden.
    - Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid tot intrekking van exploitatieregels. Dat is in de Wro niet geregeld.

---

<sup>119</sup> BVH Ruimte, Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen, 2014.



#### 4.12.4 Effecten

- Door de toevoeging van de exploitatieregels aan het omgevingsplan en van de exploitatievoorschriften aan de omgevingsvergunning, is er een betere integratie tussen ruimtelijke ordening en grondexploitatie.
- Versnelling van de procedures wordt mogelijk door meer zekerheid te bieden over de kosten. Het schrappen kostensoorten die veel discussie geven en een nadere regeling van de kostensoort plankosten dragen daar aan bij.
- Meer flexibiliteit en ruimte voor de initiatiefnemer door het kunnen doorschuiven van de exploitatieregels of exploitatievoorschriften naar een gedelegeerde wijziging van het omgevingsplan of naar een omgevingsvergunning.
- De administratieve lasten voor bedrijven en bestuurlijke lasten nemen af doordat er in minder gevallen exploitatieregels of exploitatievoorschriften nodig zijn en omdat er wegens de grotere zekerheid over kosten, minder onderhandelingspunten zijn en er minder reden is voor beroep.
- Een vermindering van het aantal wettelijke bepalingen ten opzichte van die in de Wro. Bij het uitwerken van de regeling voor de grondexploitatie is er naar gestreefd de hoofdzaken op het niveau van de wet te regelen en de andere elementen op het niveau van een besluit. Ook zijn er veel minder procedurebepalingen nodig. Deze zijn samengebracht in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel.

### 4.13 Hoofdstuk 13: Financiële bepalingen

#### 4.13.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een aantal bevoegdheden met een overwegend financieel karakter, die bij de uitvoering van het beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving worden ingezet. In het wetsvoorstel zijn financiële bepalingen over vergunningen, leges en interbestuurlijke financiële regelingen uit bestaande wetten overgenomen en waar mogelijk geïntegreerd. Bij integratie van andere wetten in latere modules worden bepalingen voor heffingen, tegemoetkomingen, fondsen, statiegeld en retourpremies in dit hoofdstuk opgenomen. Financiële bepalingen met een strafrechtelijk karakter, zoals dwangsom en boete, zijn opgenomen in hoofdstuk 18. De bepalingen over grondexploitatie zijn opgenomen in hoofdstuk 12 en de bepalingen over schade komen in hoofdstuk 15.

#### 4.13.2 Instrumenten

##### *Leges*

Wanneer een overheidsorgaan op verzoek van een derde een dienst verleent, die gericht is op een individueel belang, kan dat overheidsorgaan de kosten die ermee gemoeid zijn in rekening brengen via legeshemming. Het kunnen heffen van leges (rechten) is voor gemeenten, provincies en waterschappen geregeld in de desbetreffende organieke wet. Voor het Rijk ontbreekt een dergelijke algemene wettelijke regeling. In verschillende wetten is wel een grondslag voor het kunnen heffen van specifieke rechten geregeld. Een voorbeeld is artikel 7.9 van de Waterwet. De meest algemene regeling is te vinden in artikel 2.9 van de Wabo. In het wetsvoorstel is deze regeling overgenomen en verbreed naar alle te integreren wetten en onderdelen daarvan. Daarmee wordt het Rijk de gewenste wettelijke basis geboden. In de Wabo is een bevoegdheid opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de hoogte en

berekeningswijze van leges voor omgevingsvergunningen, die op basis van de Gemeentewet en de Provinciewet kunnen worden geheven. Deze mogelijkheid wordt niet overgenomen in het wetsvoorstel, omdat deze bevoegdheid een bredere strekking kan hebben dan omgevingsvergunningen. Bepalingen gericht op een transparantere wijze van legesberekening zullen worden opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies, dat zijn grondslag vindt in de Gemeentewet en de Provinciewet.

In beginsel worden leges geheven voor alle beschikkingen op aanvraag. Daarop bestonden in het verleden enkele uitzonderingen. De Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming bevatten sinds 1998 een legesverbod voor milieubeschikkingen en milieuvergunningen, wegens het verlagen van de lasten voor bedrijven en de aanname dat leges milieuinvesteringen zouden afremmen. Sinds 2010 is het legesverbod voor omgevingsvergunningen voor inrichtingen ondergebracht in de Wabo. Voor alle andere onderdelen van wetten die in de Omgevingswet opgaan, is het heffen van leges onder het huidige recht toegestaan. Continuering van het verbod zou betekenen dat binnen één omgevingsvergunning zowel legesplichtige als niet-legesplichtige onderdelen bestaan. Milieu blijkt daarbij geen onderscheidend criterium, want op basis van de Wro en de Waterwet kunnen wel leges worden geheven voor milieuaspecten (waterkwaliteit). Ook omgevingsvergunningen voor bouwen bevatten eisen die een milieukundige oorsprong hebben (zoals gezondheid, energie en geluidwering) waarvoor leges moeten worden betaald.

Het streven naar integratie en uniformering is aanleiding om de bestaande uitzondering op de hoofdregel te schrappen. Opheffen van het legesverbod betekent dat bedrijven die van deze vrijstelling gebruik maken, leges moeten gaan betalen. In 1998 ging het om circa 250.000 vergunningplichtige bedrijven. In 2013 waren er nog 22.000 middelgrote en grote bedrijven milieuvergunningplichtig (9% van de inrichtingen). Het opheffen van de vrijstelling betekent effectief een verschuiving terug van lasten die worden gedragen door burgers en niet-vergunningplichtige bedrijven (algemene middelen) naar de bedrijven die vergunningplichtig zijn.

#### *Interbestuurlijke bepalingen*

Bij interbestuurlijke bepalingen gaat het om financiële regelingen tussen bestuursorganen onderling. Het betreft onder meer de regeling van de vergoeding van incidentele kosten (zoals planschade) van belangenbehartiging door bestuursorganen, gemaakt op verzoek van een ander bestuursorgaan of mede ter behartiging van een belang van dat andere bestuursorgaan. Dergelijke regelingen bestaan op dit moment in de ruimtelijke ordening en in het waterbeheer.

Het wetsvoorstel bevat een aan de Wro ontleende bepaling voor de gevallen dat de gemeente met het verzoekende bestuursorgaan of het bestuursorgaan wiens belangen worden behartigd geen overeenstemming kan bereiken over de vergoeding van deze kosten. Bijvoorbeeld een verzoek van een buurgemeente om bij het omgevingsplan nadere regels te stellen aan een specifieke functietoekenning in het grensgebied tussen beide gemeenten.

Omdat het om incidentele en projectgerelateerde vergoedingen van schade en kosten gaat, is het onderbrengen ervan in het Gemeente- of Provinciefonds of het omzetten in een specifieke uitkering niet mogelijk. Het is geen subsidie in de zin van de Awb, omdat het om een vorm van taakbehartiging gaat op verzoek of mede ter behartiging van een ander bestuursorgaan. Met het oog op het kostenveroorzakersbeginsel is een voorziening wenselijk. Daarom zijn in het wetsvoorstel bepalingen opgenomen die aansluiten bij eerder genoemde regelingen.

### *Financiële bepalingen over vergunningen*

Het wetsvoorstel biedt een grondslag om voor enkele specifieke gevallen in een vergunning financiële voorschriften op te nemen. Het gaat hier om het bieden van financiële zekerheid voor het nakomen van verplichtingen die in de vergunning zijn opgenomen, of voor de dekking van aansprakelijkheid uit schade. Dit is opgenomen in artikel 4.1 van de Wabo, artikel 6.20 van de Waterwet en artikel 3, derde lid, van de Ontgrondingenwet. De gevallen worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Daarbij zal worden aangehaakt bij de huidige situatie.

Verder zijn twee financiële bepalingen uit de Ontgrondingenwet overgenomen:

- de bevoegdheid om te bepalen dat een vergunninghouder het ontgronde gebied niet zelf hoeft te herinrichten, maar in plaats daarvan een bedrag moet betalen;
- de bevoegdheid om de vergunninghouder te verplichten de kosten te betalen van het beheer van het ontgronde gebied en de aanpassingsinrichting van de omgeving en het beheer daarvan.

Al geruime tijd is het beleid, dat de ontgronder ook verantwoordelijk is voor de herinrichting van een gebied en de financiering van het beheer. Als de ontgronder, zoals tegenwoordig gebruikelijk, de herinrichting zelf uitvoert of laat uitvoeren is betaling van een bedrag vanzelfsprekend niet vereist. Als andere partijen een rol spelen, heeft het de voorkeur om langs minnelijke weg overeenstemming te bereiken over alle aspecten die van belang zijn en dat neer te leggen in een privaatrechtelijke overeenkomst. De financiële bepaling is echter nodig om achter de hand te hebben voor het geval dat de omstandigheden bij een specifiek project daar om vragen. Het achterwege laten zou betekenen dat een veroorzaker onder zijn verplichtingen uitkomt, wat tot extra lasten voor het bevoegd gezag leidt. Het wetsvoorstel biedt een basis voor het stellen van dergelijke voorschriften. De nadere uitwerking vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur.

Hoofdstuk 12 (grondexploitatie) bevat overigens ook een grondslag voor een financieel voorschrift bij een vergunning. Dat betreft de verplichting om in bepaalde gevallen aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit een financieel voorschrift op te nemen tot betaling van een exploitatiebijdrage.

### *Tariefstelling door de Commissie voor de milieueffectrapportage*

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

### *Overeenkomsten over vrijwaring voor schade*

In enkele in de Omgevingswet te integreren wetten staan bepalingen over overeenkomsten van schadevrijwaring. Daarin is opgenomen dat eventueel door het bevoegd gezag uit te keren schade als gevolg van het besluit of project wordt vergoed door de aanvrager. Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal in ieder geval de desbetreffende regels uit de Wro integreren. Bezien zal worden of die regels in dit hoofdstuk of in hoofdstuk 15 (schade) worden opgenomen. De Omgevingswet zal gemeenten, net als de Wro, de mogelijkheid bieden om met een aanvrager van een omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit een overeenkomst voor vrijwaring van planschade te sluiten. Deze

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

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

### *Subsidies*

Het wetsvoorstel voorziet niet in bepalingen over subsidies, hoewel deze wel zijn opgenomen in een aantal in de Omgevingswet te integreren wetten, zoals de Wet milieubeheer. De meeste bepalingen over subsidies zijn geïntegreerd in twee andere wetten: de Kaderwet subsidies I en M en in een aanvulling van de Kaderwet overige BZK-subsidies<sup>122</sup>. De Kaderwet subsidies I en M vervangt de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat en de subsidiebepalingen in enkele VROM-wetten. Met de Kaderwet wordt een basis geboden voor subsidies van het Ministerie aan derden en aan overheden. Het gaat om alle vormen van financiële regelingen die vallen binnen het begrip «subsidie» zoals omschreven in artikel 4:21 Awb. Bij de totstandkoming van de subsidieregelingen worden de te verstrekken subsidies getoetst aan de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de vraag of er sprake is van staatssteun.

Bij volledige inwerkingtreding van de Kaderwet subsidies I en M zullen paragraaf 3.2 van hoofdstuk VII van de Wet bodembescherming, titel 15.3 van de Wet milieubeheer en afdeling 6.3 Wro vervallen. De Kaderwet bestrijkt niet de intrekking van bepalingen over geluidssubsidies in de Wet geluidhinder. Dat wordt geregeld bij de intrekking van die wet. Vooralsnog lijken bepalingen over subsidies niet nodig te zijn in de Omgevingswet.

#### *4.13.3 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie*

- De verschillende bestaande bevoegdheden zijn kritisch beschouwd vanuit de uitgangspunten van de Omgevingswet. Daarbij is bezien of een instrument een overwegend omgevingsrechtelijk karakter heeft en thuishoort in de Omgevingswet. De regels over gemeentelijke en provinciale leges zijn daarom niet in het wetsvoorstel opgenomen.
- Voor de overblijvende financiële instrumenten is onderzocht of ze kunnen vervallen. In dit licht wordt de heffing bij ontgrondingen geschrapt. Gebleken is dat daaraan onvoldoende behoefte bestaat.
- Het verbod op leges voor een aantal milieugerelateerde beschikkingen komt te vervallen.

#### *4.13.4 Effecten*

Dit hoofdstuk bevat grotendeels een voortzetting van bestaande regelingen. Het afschaffen van het legesverbod voor een aantal milieugerelateerde beschikkingen heeft wel substantieel effect op:

- Lasten voor bedrijven. Het heffen van leges zal naar verwachting leiden tot een kostenstijging voor het bedrijfsleven van 18,1 tot 24,9 miljoen euro. Daarnaast nemen de administratieve lasten voor bedrijven toe met circa € 0,1 mln.
- Bestuurlijke lasten. Op macroniveau verandert er voor gemeenten en provincies niets. In plaats van een toevoeging aan het gemeente- of

<sup>121</sup> Artikel 6.4a Wro. Deze schade wordt daarin aangeduid als planschade. Deze kan op grond van de Wro overigens ook worden verhaald met de afdeling grondexploitatie en wel via een exploitatieovereenkomst (artikel 6.24) of een financieel voorschrift in een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, met in achtname van het bepaalde in een exploitatieplan (artikel 6.12).

<sup>122</sup> Kamerstukken II 2010–2011, 32 537, nr. 6.

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

#### **4.14 Hoofdstuk 14: [gereserveerd]**

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor regels over verhandelbare rechten. Het gaat daarbij primair om de inhoud van het huidige hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer.

#### **4.15 Hoofdstuk 15: Schade**

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor de schaderegelingen. Na volledige inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten zal de Awb voorzien in een groot deel van de vereiste schaderegelingen voor het omgevingsrecht. Deze regeling leidt tot een aanzienlijke inperking ten opzichte van de bestaande bepalingen over schade in de wetten die in de Omgevingswet samenkomen. Enkele bijzondere bepalingen blijven echter nodig, zoals bepalingen over schade als gevolg van gedoogplichten en schade door grondwateronttrekkingen en ontgrondingen. De nieuwe regeling voor nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsbesluiten was ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel aanhangig bij het parlement. Daarom zal eerst via de Invoeringswet Omgevingswet worden voorzien in een regeling voor deze bijzondere bepalingen.

#### **4.16 Hoofdstuk 16: Procedures**

##### *4.16.1 Inleiding*

Dit hoofdstuk bevat de procedurele bepalingen voor het instrumentarium uit het wetsvoorstel. Het bevat bepalingen over besluitvormingsprocedures, digitalisering, betrokkenheid van bestuursorganen en andere procedurele aspecten. Vergeleken met de huidige wetgeving zijn de procedures geüniformeerd, flexibeler gemaakt en waar mogelijk geïntegreerd. De regering beoogt daarmee de procedurele belasting te verminderen en de transparantie van besluitvormingsprocessen te vergroten.

Een uitgangspunt is dat het wetsvoorstel zo min mogelijk regelt in aanvulling op of in afwijking van generieke regelgeving zoals de Awb. Dit draagt bij aan meer eenduidigheid in de wijze van besluitvorming. Verder wordt de procedurele inrichting van het besluitvormingsproces zo veel mogelijk overgelaten aan de bevoegde overheden zelf, zodat gebiedsgericht en gevals specifiek kan worden gekeken naar het meest passende proces van besluitvorming. Het primaat in het inrichten van het besluitvormingsproces wordt daarmee meer gelegd bij bestuurders, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de inrichting van de informele participatie door derden in een vroegtijdig stadium.

Voor burgers en bedrijven wordt voorzien in één digitaal overheidsloket. Het gebruik van elektronisch dataverkeer, de beschikbaarheid van een online loket en een brede beschikbaarheid van onderzoeksgegevens en andere relevante data dragen bij aan verdere vergroting van het gebruiksgemak.

Om de lasten te verminderen zijn alleen onderzoeksverplichtingen opgenomen voor zover dat bijdraagt aan een goede besluitvorming, of wordt (her)gebruik van actuele gegevens mogelijk gemaakt. Dit uitgangspunt is uitgewerkt in de bepalingen over onderzoeksverplichtingen en daarnaast in de bepalingen over de milieueffectrapportage.

#### 4.16.2 Elektronisch verkeer en gebruik van gegevens en methoden

##### *Elektronisch verkeer*

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

##### *Gebruik van gegevens en onderzoeksmethoden*

Bij de voorbereiding van onder meer een programma, een projectbesluit of een omgevingsvergunning moet informatie worden verzameld over de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Uitgangspunt van de onderzoeksbepalingen in het wetsvoorstel is dat slechts die informatie wordt verzameld die nodig is voor een zorgvuldige besluitvorming. De vereiste reikwijdte en het vereiste detailniveau worden daar ook op afgestemd. Het bevoegd gezag krijgt op dit punt meer beslisruimte en mogelijkheden voor maatwerk. De bestaande wettelijke eisen die in diverse wetten aan onderzoek worden gesteld, worden in het wetsvoorstel geüniformeerd en samengebracht in één eenduidige regeling. Daardoor worden dubbelingen voorkomen en kan onderzoek ter voorbereiding van besluitvorming gestroomlijnd plaatsvinden.

Alleen waar dat nodig is, wordt de algemene onderzoeksverplichting over de beoordeling van de gevolgen van een besluit uit de Awb aangevuld met bij ministeriële regeling te stellen regels over een specifiekere wijze van meten en rekenen. Deze regeling kan ook inhouden dat in een bepaalde situatie kan worden volstaan met een meer globale wijze van meten en rekenen.

##### *Houdbaarheid van gegevens*

Op 25 april 2013 is de Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent worden van de Chw en het aanbrengen van verbeteringen in het omgevingsrecht in werking getreden. Hierin is de houdbaarheid van onderzoeksgegevens voor een aantal beleidsterreinen geregeld. Het voorliggende wetsvoorstel borduurt hierop voort, en verbreedt de houdbaarheidsbepaling.

Met de voorgestelde bepaling wordt de hoofdregel van artikel 3:2 Awb – «Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.» – genuanceerd voor een groot aantal omgevingsrechtelijke besluiten die met de procedure van afdeling 3.4 Awb worden voorbereid. De verplichting om bij de voorbereiding van een dergelijk besluit kennis te vergaren omtrent de relevante feiten wordt begrensd: gegevens en onderzoeken van twee jaar oud zijn in principe bruikbaar. Daarmee wordt voorkomen dat tussen de aanvraag en het ontwerpbesluit of tussen het ontwerpbesluit en het definitieve besluit onderzoek moet worden



overgedaan, alleen omdat van een bepaald type gegevens inmiddels meer actuele cijfers beschikbaar zijn gekomen. De enkele omstandigheid dat meer actuele gegevens beschikbaar zijn of kunnen worden gegene-reerd, maakt het gebruik van onder de aanvraag of het ontwerpbesluit liggende gegevens of onderzoeken niet onzorgvuldig. De houdbaarheids-bepaling legitimeert dus niet dat verouderde gegevens worden gebruikt, maar alleen dat van (twee jaar) oude gegevens mag worden uitgegaan, die voldoende actualiteitswaarde hebben om het besluit daarop te baseren.

De voorgestelde houdbaarheidsbepaling is geformuleerd als een «kan-bepaling». Daardoor kan een bestuursorgaan in een bepaalde situatie toch om een nadere actualisering van (onderzoeks)gegevens of bescheiden vragen. De aard van het besluit of Europese verplichtingen kunnen immers met zich brengen dat actualisering van de gegevens onontkoombaar is, ook als deze jonger zijn dan twee jaar.

#### *4.16.3 Coördinatie en betrokkenheid van andere bestuursorganen*

##### *Toepassing coördinatieregeling afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht*

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

##### *Betrokkenheid van andere bestuursorganen via advies en instemming*

Bij een besluit op aanvraag door een bestuursorgaan is het soms wenselijk dat ook de betrokkenheid van andere bestuursorganen wordt geregeld in verband met een specifieke taak voor de fysieke leefomgeving of hun specifieke deskundigheid. Hoofdregel is dat deze betrokkenheid vorm krijgt met een adviesbevoegdheid. Daarnaast kan instemming van het betrokken orgaan zijn vereist voordat het besluit door het bevoegd gezag kan worden genomen. Dit kan onder meer aan de orde zijn bij een besluit op aanvraag om een omgevingsvergunning.



### *Advies*

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

### *Advies met instemming*

Voor bepaalde situaties is het gezien de verantwoordelijkheden van het betrokken bestuursorgaan en de belangen waarop deze verantwoordelijkheden gericht zijn, van belang dat een zwaardere betrokkenheid geldt dan enkel een adviesbevoegdheid. In deze situaties treedt het adviserend bestuursorgaan, als vervolg op het gegeven advies, ook op als instemmingsorgaan. Deze regeling komt in de plaats van de verklaring van geen bedenkingen van de Wabo, vergelijkbare verklaringen in de Wet luchtvaart en de overeenstemmingconstructie in de Ontgrondingenwet. Deze instemmingsregeling zal bij algemene maatregel van bestuur alleen worden ingesteld als er sprake is van zwaarwegende belangen, als dat is vereist gelet op de specifieke deskundigheid van het aangewezen bestuursorgaan en bij provinciale belangen. Een voorbeeld is een aanvraag om een Natura 2000-activiteit of een rijksmonumentenactiviteit voor archeologische rijksmonumenten. De regeling van instemming heeft als voordeel dat deze geheel aansluit op de eerder beschreven adviesregeling. In aansluiting op de adviesbevoegdheid komt er echter nog een extra procedurele stap bij, waarin het bevoegd gezag in de eindfase van de totstandkomingsprocedure, direct voorafgaand aan het nemen van het primaire besluit, het concept-besluit ter instemming voorlegt aan het betrokken orgaan. Na het verkrijgen van de instemming kan het besluit definitief worden genomen. Op de instemming is de regeling in afdeling 10.2.1 Awb van toepassing. In afwijking van die regeling is in het wetsvoorstel gekozen voor de term «instemming» in plaats van «goedkeuring». Dit houdt verband met het feit dat de instemmingsconstructie geen bestuurlijk toezicht is, maar bestuurlijke samenwerking. Er is net als bij het reguliere advies bij de aanvraag om een omgevingsvergunning sprake van een geïntegreerde vergunning met één bevoegd gezag. Het verschil met het reguliere advies is dat als het betrokken bestuursorgaan de instemming weigert, er niet van kan worden afgeweken. Dat betekent dat een geweigerde instemming er toe leidt dat de desbetreffende omgevingsvergunning (gedeeltelijk) moet worden geweigerd. Bovendien biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bestuursorganen die moeten instemmen met een vergunning ook toezichthoudende en handhavende bevoegdheden toe te delen voor de

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

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

#### *Provinciale betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties*

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

artikel 4.2, eerste lid), en op omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten voor zover deze de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels betreffen. In paragraaf 16.2.3 van het wetsvoorstel wordt daartoe de betrokkenheid van de provincies bij het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor deze afwijkactiviteiten geborgd.

Voor de provinciale betrokkenheid bij het omgevingsplan voorziet het wetsvoorstel in een bevoegdheid die sterk lijkt op de reactieve aanwijzing zoals de Wro en Wabo die kennen. Gedeputeerde staten kunnen na de bekendmaking van het omgevingsplan bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan. In deze regeling is een procedurele verbetering doorgevoerd ten opzichte van de regeling onder de Wro. Deze houdt in dat het interventiebesluit wordt genomen en bekendgemaakt nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige praktijk, waarbij de reactieve aanwijzing voorafgaand aan de publicatie van het vastgestelde bestemmingsplan moet plaatsvinden. Veel bestemmingsplannen worden gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerp daarvan. In die gevallen moet de gemeente wachten met de publicatie van het bestemmingsplan, terwijl er bij die wijzigingen veelal geen provinciale belangen aan de orde zijn. In de voorgestelde regeling treedt het omgevingsplan vier weken na de mededeling in werking. Binnen deze periode kunnen gedeputeerde staten besluiten dat onderdelen van het omgevingsplan geen deel blijven uitmaken van het omgevingsplan. Het interventiebesluit treedt dan tegelijkertijd in werking met het omgevingsplan waarop het betrekking heeft. De beroepstermijn en de termijn voor gedeputeerde staten om een interventiebesluit te nemen beginnen dus op hetzelfde moment. Door deze termijnen parallel te schakelen wordt tenminste vier weken tijdswinst geboekt ten opzichte van de regeling onder de Wro.

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

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

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

De regering acht de hiervoor beschreven vorm van provinciale betrokkenheid minder passend bij omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten die de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels betreffen. De reden daarvoor is dat een groot deel van deze omgevingsvergunningen niet wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, maar met de reguliere voorbereidingsprocedure die geen zienswijzenfase kent. De provinciale betrokkenheid bij omgevingsvergunningen voor deze afwijkactiviteiten is daarom vormgegeven met de generieke figuur van «advies met instemming bij omgevingsvergunningen». Gedeputeerde staten worden op grond van de afdeling 16.2 aangewezen als bestuursorgaan dat in de gelegenheid moet worden gesteld om advies uit te brengen en waarvan instemming is vereist. Ook hierbij geldt dat er grenzen worden gesteld aan de reikwijdte van deze advies- en instemmingsbevoegdheid.

Provinciale staten kunnen hun instemming alleen aan een omgevingsvergunning voor een dergelijke afwijkactiviteit onthouden, wanneer sprake is van strijd met een uit een openbaar gemaakt document blijkend belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a (provinciaal belang), en voor zover de bescherming van het desbetreffende belang niet met de inzet van andere aan de bestuursorganen van de provincie toekomende bevoegdheden kon worden beschermd. Om de bestuurlijke lasten te beperken zal in de uitvoeringsregelgeving worden bepaald dat gedeputeerde staten vooraf aangeven in welke gevallen een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit aan hen wordt gezonden en in welke gevallen zij een kennisgeving ontvangen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die met toepassing van afdeling 3.4 Awb wordt voorbereid. De gevallen die gedeputeerde staten aanwijzen, zullen de uitvoeringsregelgeving worden beperkt tot die waarbij een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, in het geding is. De nationale belangen kunnen door de provincie ook als een provinciaal belang worden aangemerkt en dus door de provincie worden behartigd. Wanneer daarvan sprake is kan ook gebruik worden gemaakt van deze advies- en instemmingsbevoegdheid. De voorgestelde regeling voorziet in de mogelijkheid dat gedeputeerde staten bij hun advies kunnen aangeven dat geen instemming is vereist.

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

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

### *Stapsgewijze betrokkenheid*

Het is wenselijk dat provincies niet lichtvaardig gebruik maken van hun bevoegdheid tot interventie. De hiervoor beschreven regeling schrijft daartoe al enkele procedurestappen voor, zoals de verplichte zienswijze of het verplichte advies voordat tot interventie kan worden overgegaan. Naast deze op wetsniveau vastgelegde verplichte stappen zijn er ook enkele aanvullende procedurele stappen. Allereerst moet ambtelijk vooroverleg plaatsvinden over omgevingsplannen of omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten waarvoor de provincie heeft aangegeven betrokkenheid te wensen. Het initiatief voor dit overleg kan zowel bij de provincie als de gemeente liggen. Ook zal bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd dat overleg op bestuurlijk niveau moet plaatsvinden voordat de provincie tot een juridische interventie overgaat. Wanneer bestuurlijk overleg om praktische<sup>124</sup> redenen niet mondeling kan plaatsvinden, kan ook op andere manier aan deze verplichting worden voldaan. Bijvoorbeeld in de vorm van een mailwisseling die ook als bestuurlijk overleg kan worden aangemerkt. Dit leidt tot onderstaande stapsgewijze betrokkenheid:

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

### *Verhouding met interbestuurlijk toezicht*

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

In de Waterschapswet is, in het kader van het IBT, aan de provincies de bevoegdheid toegekend om besluiten van waterschappen te vernietigen. Daarnaast is in dit wetsvoorstel op enkele plaatsen voorzien in een provinciale indeplaatsstredingsbevoegdheid jegens de waterschappen. Voor het toezicht door de provincies op de taakuitoefening in medebewind door de gemeenten voorziet de Gemeentewet in de bevoegdheden:

- indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, en
- schorsing en vernietiging.

De vraag die beantwoording vergt, is wanneer de provincie jegens een gemeente gebruik maakt van deze generieke IBT-instrumenten en wanneer ze de hiervoor beschreven specifieke arrangementen toepast. Voor een vastgesteld omgevingsplan geldt, als er sprake is van strijd met regels die niet door het provinciebestuur zijn gesteld (bijvoorbeeld in een algemene maatregel van bestuur), dat gedeputeerde staten vanuit hun toezichtstaak de betrokken Minister moeten mededelen dat het omgevingsplan naar hun oordeel voor (gedeeltelijke) vernietiging in

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

aanmerking komt. In geval van strijd met een provinciaal belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, kan dit alleen als de provincie redelijkerwijze niet van haar specifieke interventiebevoegdheid jegens het omgevingsplan gebruik heeft kunnen maken. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als het gemeentebestuur gedeputeerde staten niet in de gelegenheid heeft gesteld in de besluitvorming te participeren en gedeputeerde staten, na inwerkingtreding van het gemeentelijk besluit, voor een voldongen feit zijn geplaatst.

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

#### *Verhouding met bestuursrechtelijke rechtsbescherming*

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

Als de provincie heeft aangegeven gebruik te willen maken van de advies- en instemmingsbevoegdheid bij een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, ligt het in de rede dat zij na het verlenen van de vergunning daartegen geen rechtsmiddelen zal instellen. Als de provincie



niet bij voorbaat heeft aangegeven van haar recht op advies en instemming gebruik te willen maken blijft de mogelijkheid tot het instellen van rechtsmiddelen bestaan. Ook is het instellen van beroep tegen de omgevingsvergunning door de provincie mogelijk wegens strijd met rijksregels of uit rijksbeleid kenbare door het Rijk behartigde nationale belangen.

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

#### *4.16.4 Totstandkomingsprocedures*

##### *Uitgangspunten*

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

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

##### *Participatie in de voorbereiding van beleids- en besluitvorming*

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



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

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

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

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

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

#### *Omgevingsvisie en programma's*

Bij de totstandkoming van omgevingsvisies en verplichte programma's, het gemeentelijk rioleringsprogramma en de programmatische aanpak op grond van hoofdstuk 3, is voorafgaand (bestuurlijk) overleg en betrokkenheid van burgers, bedrijven en organisaties van groot belang. De vorm en wijze waarop een bestuursorgaan participatie voorafgaand aan de vaststelling van een programma inricht, wordt zoals eerder verwoord, niet wettelijk geregeld. Dat is aan het desbetreffende bestuursorgaan. Wel is in het wetsvoorstel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard voor omgevingsvisies en verplichte programma's, het gemeentelijk rioleringsplan en programma's met een programmatische aanpak. In afwijking van afdeling 3.4 Awb is in het wetsvoorstel bepaald dat «een ieder» zienswijzen kan indienen (in plaats van alleen belanghebbenden). Zo is het voor het burgers, bedrijven, organisaties en andere bestuursorganen kenbaar hoe zij worden betrokken bij de totstandkoming van visies, verplichte programma's, het gemeentelijk rioleringsplan of de programmatische aanpak en hoe zij hun mening hierover kenbaar kunnen maken. Voor onverplichte programma's, zoals een programma ter uitwerking van een bepaald aspect of gebied, kan het bestuursorgaan de voorbereiding zelf vormgeven.

#### *Omgevingsplan, verordeningen, exploitatieplan en gedoogbeschikkingen*

Afdeling 3.4 Awb is ook van toepassing op de vaststelling en wijziging van het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening, het exploitatieplan en de gedoogbeschikkingen. In het wetsvoorstel is een beperkt aantal specifieke aanvullingen opgenomen, passend binnen de strekking van afdeling 3.4 Awb. De vorm en wijze waarop een bestuursorgaan deze fase voorafgaand aan de vaststelling van deze besluiten inricht, wordt ook hier niet wettelijk geregeld, maar overgelaten aan het bestuursorgaan. Veel bestuursorganen hebben hiervoor een participatieverordening opgesteld. Een wettelijke verplichting zoals de kennisgeving van het voornemen om een bestemmingsplan op te stellen of te herzien op grond van artikel 1.3.1 van het Besluit ruimtelijke ordening, komt hiermee dus niet terug in de Omgevingswet.

#### *4.16.5 Milieueffectrapportage*

##### *Inleiding*

Afdeling 16.4 van het wetsvoorstel bevat de regelgeving over de milieueffectrapportage (mer). De EU-richtlijn voor de milieueffectrapportage (mer-richtlijn) en de EU-richtlijn voor strategische milieubeoordeling (smb-richtlijn) schrijven voor bepaalde plannen en projecten een zogenaamde «milieubeoordeling» voor, voorafgaand aan het nemen van een besluit over het vaststellen van het plan of het toestaan van het project. In de Wet milieubeheer is de «milieubeoordeling» milieueffectrapportage genoemd. Dit is afgekort als mer. Het milieueffectrapport is afgekort als MER. Het MER brengt op voorgeschreven wijze de milieugevolgen van een plan of project in beeld voordat het besluit wordt genomen of het plan wordt vastgesteld. Zo kan het bevoegd gezag de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken en krijgt het milieubelang

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

Bij mer-plichtige plannen of programma's gaat het om een «plan-mer». Bij mer-plichtige projecten gaat het om een «project-mer». De regels voor de milieueffectrapportage zijn opgenomen in het wetsvoorstel en stellen eisen aan de besluitvorming voor een aantal in de Omgevingswet geïntroduceerde instrumenten.

### *Uitgangspunten*

De regering beoogt met het wetsvoorstel de toepassing van het bestaande mer-instrumentarium te vereenvoudigen, zodat dit nog beter wordt gebruikt als hulpmiddel voor besluitvorming, terwijl tegelijkertijd de onderzoekslasten worden beperkt. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn:

- Aansluiting bij de verplichtingen in de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Consequentie daarvan is bijvoorbeeld dat in het wetsvoorstel het verplichte advies van de Commissie mer bij een project-mer is omgezet in een facultatief advies. Ook is de mogelijkheid vervallen om bij provinciale verordening mer-plichtige activiteiten aan te wijzen.
- Vermindering van de onderzoekslasten, onder meer door het voorkomen van stapeling van milieueffectrapporten door het beter benutten van al bestaande onderzoeksinformatie en eerdere milieueffectrapporten. Ook het introduceren van een plan-mer-beoordeling voor bepaalde plannen of programma's (vooral bij kleine gebieden op lokaal niveau en bij kleine wijzigingen) zorgt voor vermindering van de onderzoekslasten.
- Vergroting van de afwegingsruimte voor het bestuursorgaan om zelf te bepalen wat nodig is voor een goede besluitvorming. Niet alleen versterkt dit het karakter van de milieueffectrapportage als hulpmiddel bij besluitvorming, maar het betekent ook dat informatie die niet bijdraagt aan een goede besluitvorming, niet langer hoeft te worden verzameld. Het bevoegd gezag maakt in samenspraak met de initiatiefnemer een goede afweging van de vereiste reikwijdte, het detailniveau en de alternatieven die nodig zijn om een goed besluit te kunnen nemen.
- Het zo goed mogelijk afstemmen van de procedurele stappen van de milieueffectrapportage op de procedure van het te nemen besluit. Hierdoor worden dubblures in de procedure geschrapt en wordt ervoor gezorgd dat de informatie die voor de mer noodzakelijk is zo goed mogelijk kan aansluiten bij de andere informatie die nodig is om een beslissing te kunnen nemen over het plan of project.
- Vereenvoudiging van de procedure voor de mer-beoordeling van een project door deze beoordeling beter te laten aansluiten bij de procedure van het besluit voor het project. Als uit de project-mer-beoordeling blijkt dat er geen project-MER nodig is, hoeft over de beoordeling geen apart besluit meer te worden genomen, maar wordt dat bij het ontwerpbesluit voor het project gemotiveerd. Het wetsvoorstel brengt de huidige twee procedures voor de mer-beoordeling terug tot één. Bovendien wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om desgewenst de mer-beoordeling te integreren met de benodigde vergunningaanvraag.

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

### *De mer-procedure*

#### *Bepaling mer-plicht van plannen*

Kaderstellende plannen of programma's<sup>126</sup> kunnen op basis van de EU-richtlijn plan-mer-plichtig zijn. Het kan hierbij gaan om verschillende plannen en programma's die op verschillende plekken in het wetsvoorstel worden geïntroduceerd. Voor de vraag of er sprake is van een plan-mer-plicht is het niet langer bepalend of het plan is opgenomen op een lijst met mogelijk mer-plichtige plannen. Bepalend is of het plan voldoet aan de criteria voor de bepaling van de mer-plicht. Deze criteria zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Het betreft hier de integratie van de criteria die in artikel 3 van de smb-richtlijn zijn opgenomen:

- is er sprake van een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma?
- vormt het plan het kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen<sup>127</sup> voor mer-(beoordeling)plichtige projecten?
- of moet er voor het plan of programma een passende beoordeling in het kader van natuur worden gemaakt?

Omdat het aantal wettelijke figuren voor kaderstellende plannen of programma's door de integratie van meerdere wetten in de Omgevingswet afneemt, is het niet meer nodig om de plannen of programma's waarvoor een mer-plicht geldt expliciet aan te wijzen. Volstaan kan worden met het opnemen van criteria in de wet. Belangrijk voordeel ten opzichte van een lijst met aangewezen plannen is dat plannen niet ten onrechte worden uitgesloten of aangewezen. De plannen of programma's die in het wetsvoorstel zijn opgenomen en die plan-mer-plichtig kunnen zijn, zijn de omgevingsvisie, de programma's, het omgevingsplan en de voorkeursbeslissing in de projectprocedure. Maar ook plannen op basis van andere, sectorale wetten kunnen plan-mer-plichtig zijn, voor zover ze voldoen aan de criteria die zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Dit geldt bijvoorbeeld voor het inrichtingsplan als bedoeld in artikel 17 van de Wet inrichting landelijk gebied. Voor plannen of programma's die het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau bepalen of voor kleine wijzigingen van die plannen of programma's is in het wetsvoorstel opgenomen dat daarvoor slechts een plan-mer inclusief het opstellen van een plan-MER hoeft te worden doorlopen als er mogelijk sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Ook voor plannen of programma's die het kader vormen voor andere projecten dan de aangewezen mer-plichtige projecten wordt alleen een plan-mer gemaakt als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Hiervoor is in het wetsvoorstel een nieuwe procedure opgenomen, de zogenoemde «plan-mer-beoordeling». Deze kan ook bijdragen aan een vermindering van stapeling van plan-mers.

#### *Bepaling mer(beoordelings)-plicht van projecten*

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

<sup>126</sup> Hier is sprake van «plannen en programma's» waarmee wordt aangesloten bij de Europese terminologie. Het gaat hier over meer plannen en programma's dan de omgevingsvisies en programma's van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

<sup>127</sup> Hieronder kan ook het projectbesluit vallen

waarvoor bij de voorbereiding daarvan het MER moet worden opgesteld. Het kan daarbij gaan om het projectbesluit en de omgevingsvergunning en ook om het omgevingsplan, voor zover dit plan nieuwe ontwikkelingen zonder nadere uitwerking rechtstreeks toestaat. Daarnaast zal de mer-plicht nog kunnen gelden voor enkele bijzondere besluiten uit andere wetten, zoals de vergunning op basis van de Kernenergiewet. De mogelijkheid om bij provinciale verordening mer-plichtige projecten aan te wijzen, komt niet terug in het wetsvoorstel. Hiermee sluit de aanwijzing van mer-plichtige projecten beter aan bij de mer-richtlijn.

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

Daarnaast zijn ook projecten aangewezen waarvoor het niet zeker is of er aanzienlijke milieugevolgen kunnen optreden. Om te bepalen of daarvan sprake kan zijn, moet per geval een mer-beoordeling worden uitgevoerd. Als gevolg van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie<sup>128</sup> over de drempels in het Besluit milieueffectrapportage (toen: Besluit milieueffectrapportage 1994), kent de Nederlandse mer-wetgeving sinds 1 april 2011 naast elkaar twee verschillende procedures voor een mer-beoordeling. Dit wordt in het wetsvoorstel ondervangen door de introductie van één, vereenvoudigd, systeem van de mer-beoordeling met een betere aansluiting bij de EU-richtlijn. De essentie van deze regeling, die bij algemene maatregel van bestuur zal worden uitgewerkt, is dat de initiatiefnemer voorafgaand aan of uiterlijk gelijktijdig met de vergunningaanvraag aan het bevoegd gezag mededeelt dat hij een mer-beoordelingsplichtig project wil uitvoeren. Als het bevoegd gezag besluit dat er geen sprake is van mer-plicht, wordt dit besluit opgenomen in het ontwerpbesluit. Voordeel hiervan is allereerst dat de initiatiefnemer niet hoeft te wachten op de beslissing van het bevoegd gezag over de mer-plicht en dat dit besluit over de mer-plicht kan worden geïntegreerd met de «moederprocedure» als er geen mer-plicht is. Omdat in de praktijk blijkt dat in de meeste gevallen in het vooroverleg tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag al aan de orde komt of volgens het bevoegd gezag al dan niet sprake is van een mer-plicht, kan vertraging tijdens de procedure door het ontbreken van een MER-rapport bij de vergunningaanvraag voorkomen worden. Daarnaast blijkt dat voor het merendeel van de mer-beoordelingsplichtige projecten – waarin het bevoegd gezag oordeelt dat er geen sprake is van een mer-plicht – tijdswinst en vereenvoudiging van de procedure kan worden bereikt. Door integratie van het mer-beoordelingsbesluit in de procedure wordt verder voldaan aan het vereiste uit de mer-richtlijn, dat de uitkomsten van de mer-beoordeling ter beschikking moeten worden gesteld aan het publiek.

Als het bevoegd gezag besluit dat een MER wel vereist is, wordt op grond van artikel 16.47 de vergunningaanvraag afgewezen. In de meeste gevallen heeft de initiatiefnemer de mogelijkheid om deze gevolgen te voorkomen. Hij kan er immers voor kiezen om in vooroverleg te treden met het bevoegd gezag of om de mededeling van het voornemen van een mer-beoordelingsplichtig project voorafgaand aan de aanvraag in te dienen.

#### *Alternatievenonderzoek*

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

<sup>128</sup> HvJ-EU 15 oktober 2009, C-255/08.

dat niet alle denkbare alternatieven moeten worden onderzocht, maar alleen de alternatieven die van belang zijn voor een goede besluitvorming. Als die meerwaarde naar het oordeel van het bevoegd gezag afwezig is, kan het achterwege blijven of kan worden volstaan met een beperking van het aantal alternatieven. Het is aan de initiatiefnemer en het bevoegd gezag om hierover in een vroeg stadium contact te hebben, zodat de benodigde milieuinformatie beschikbaar is op het juiste moment in het proces. Door in een vroeg stadium de omvang van het alternatievenonderzoek te bepalen kan worden voorkomen dat er in deze fase zaken worden onderzocht die geen meerwaarde hebben voor het te nemen besluit. Hierdoor levert de mer een belangrijke bijdrage aan het beschikbaar komen van de informatie die nodig is om een deugdelijk besluit te nemen.

De Crisis- en herstelwet bevat de mogelijkheid om af te zien van alternatievenonderzoek als een project is opgenomen in Bijlage II van die wet of bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen als lokaal of (boven-)regionaal project met nationale betekenis. Zoals in de voortgangsrapportage 2012–2013<sup>129</sup> is geconstateerd, blijkt dat gemeenten deze mogelijkheid met verstand toepassen. Als een specifieke projectsituatie om alternatievenonderzoek vraagt, dan vindt dit onderzoek volgens de normale procedure plaats, ook al bestaat daartoe volgens de Crisis- en herstelwet geen verplichting. Voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet is overwogen om een zogenoemde «als-dan-regeling» op te nemen, waarbij van alternatievenonderzoek kan worden afgezien als in een voorafgaand plan een projectgebied of tracé is aangewezen en daarmee op planniveau al relevante alternatieven redelijk concreet zijn onderzocht. In reactie op het advies hierover van de Afdeling advisering van de Raad van State<sup>130</sup> heeft de regering besloten om de aanpassing van de mer-regelgeving niet al op te nemen in dat wetsvoorstel, maar in het voorliggende wetsvoorstel, om zo de praktijk niet onnodig met wijzigingen te belasten. In het wetsvoorstel is dit verwerkt. Dat betekent dat in het project-MER van onderzoek naar alternatieven kan worden afgezien als deze alternatieven op planniveau voldoende zijn onderzocht en zijn afgevalen, omdat een ander alternatief is aangewezen. Zo kan in het project-MER van onderzoek naar alternatieve projectgebieden of tracés worden afgezien als een projectgebied of tracé in het plan is aangewezen en dit in het project verder wordt uitgewerkt. Van onderzoek naar alternatieve projectgebieden of tracés kan dus niet worden afgezien als in een plan-mer geen projectgebied of tracé is aangewezen, maar er alleen mogelijkheden zijn overwogen in het plan. Verder is nog steeds vereist om eventuele alternatieven voor inrichting of uitvoering van het project te beschrijven. Bij de formulering is aangesloten bij artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Deze bepaling draagt ook bij aan vermindering van onderzoekslasten doordat dubbel onderzoek wordt voorkomen. Bovendien kan het onderzoek op plan-niveau minder gedetailleerd worden verricht.

### *Mer en participatie*

De procedures voor de mer en voor de besluitvorming zijn gestroomlijnd om de bestuurlijke lasten zo veel mogelijk terug te dringen en om de informatie die nodig is voor de mer zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de andere informatie die nodig is om een beslissing te kunnen nemen. De voorbereidingsprocedure van de project-mer is sober ingevuld om deze niet te laten conflicteren met de voorbereidingsprocedure voor het vast te stellen plan of programma of het te nemen besluit. De aparte kennisgeving van het voornemen een MER op te stellen en de

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

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



mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen op het voornemen tot het opstellen van een MER, zoals opgenomen in de Wet milieubeheer, zijn niet opgenomen in het wetsvoorstel. Hiermee wordt de mer een duidelijker onderdeel van het proces van besluitvorming en minder een op zichzelf staande procedure. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage is er zowel in de Tweede als de Eerste Kamer uitgebreid gesproken over nut en noodzaak van extra wettelijke verplichtingen over participatie in de voorfase in aanvulling op de zienswijzenprocedures.<sup>131</sup> Destijds is gekozen voor een wettelijke verplichting. Uit evaluatieonderzoek<sup>132</sup> blijkt echter dat niet de juridische borging, maar een professionele houding doorslaggevend is voor een goed participatieproces. Juridische borging speelt wel een zinvolle aanvullende rol. Zowel de zienswijzen op het voornemen tot het opstellen van een MER als de formele zienswijzenprocedures van afdeling 3.4 Awb prikkelen het bevoegd gezag en de initiatiefnemers tot aanvullende participatieactiviteiten. Dit om het aantal zienswijzen – als mogelijke opmaat naar bezwaar- en beroepsprocedures – zo laag mogelijk te houden. Het wetsvoorstel sluit aan bij de Awb en voorziet niet in extra wettelijke verplichtingen in aanvulling op de zienswijzenprocedure van afdeling 3.4 Awb.

### *Evaluatie*

Evaluatie, het beoordelen van de werkelijk opgetreden milieugevolgen, vormt het sluitstuk van de mer-procedure en draagt bij aan het bijsturen van activiteiten of van beleid. De smb-richtlijn vraagt de lidstaten de aanzienlijke milieugevolgen van de tenuitvoerlegging van plannen of programma's na te gaan. Het wetsvoorstel bevat dan ook een grondslag voor regeling van mer-evaluatie bij algemene maatregel van bestuur. Deze regeling zal aansluiten bij de beleidscyclus die structurend is voor de Omgevingswet. In deze cyclus is monitoring van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het bijsturen bij dreigende overschrijdingen een belangrijk onderdeel. Dit heeft grote raakvlakken met de mer-evaluatie. Om overbodige bestuurlijke lasten te voorkomen zal de evaluatieverplichting niet van toepassing zijn voor omgevingswaarden, omdat de monitoring daarvan al plaatsvindt op grond van artikel 20.1 van het wetsvoorstel. Daarnaast wordt de mer-evaluatie, net als in de EU-richtlijnen, gekoppeld aan de tenuitvoerlegging van plannen of programma's. Mer-evaluatie op projectniveau zal komen te vervallen. De regeling voor de evaluatie wordt uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.

Naast de EU-richtlijnen kennen ook het Espoo-Verdrag<sup>133</sup> en het Protocol inzake Strategische Milieubeoordeling<sup>134</sup> (SEA-protocol) regels voor mer in geval van grensoverschrijdende gevolgen. Deze regels voor de plan-mer en de project-mer worden bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt.

### *Coördinatie*

De Wet milieubeheer kent een aantal bepalingen over coördinatie bij het opstellen van een MER. Dit wetsvoorstel bevat geen verplichtingen over dit onderwerp. Hiervoor is gekozen omdat deze coördinatie een verant-

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

<sup>132</sup> Participatie in de uitgebreide mer-procedure, Partners + Pröpper, december 2012.

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

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



woordelijkheid is van het bevoegd gezag zelf. Het wetsvoorstel staat coördinatie uiteraard niet in de weg. Wanneer twee mer-procedures worden gecoördineerd, gelden de inhoudelijke en procedurele eisen die voor beide rapporten afzonderlijk zouden gelden.

#### *Commissie voor de milieueffectrapportage*

De positie van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer) vraagt specifieke aandacht. In de praktijk blijkt het belang en de meerwaarde van de Commissie, wegens de deskundigheid en de onafhankelijke borging van de kwaliteit van de toetsing door de Commissie, en als «kwaliteitsstempel» op het MER bij een beroepsprocedure bij de bestuursrechter. De smb-richtlijn schrijft een systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging bij plan-mer voor. Gezien de gebleken meerwaarde is de Commissie opgenomen in het wetsvoorstel. Het door de smb-richtlijn vereiste systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging heeft vorm gekregen door een verplicht toetsingsadvies bij een plan-mer. Belangrijkste reden voor het behouden van een adviesplicht bij plan-mer is daarnaast, dat de keuzes die gemaakt worden op planniveau vaak grotere gevolgen hebben dan keuzes op projectniveau. Verplichte kwaliteitsborging ligt daar in de rede.

Er zullen echter ook situaties zijn waar de meerwaarde van advisering door de Commissie mer geringer is, bijvoorbeeld bij het project-mer voor projecten waarmee het bevoegd gezag ruime ervaring heeft. Om die reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat het toetsingsadvies bij een project-mer facultatief is. Te verwachten is dat het bevoegd gezag in de regel advies zal inwinnen bij de Commissie mer over een project-mer. Het kan er ook voor kiezen om dit niet te doen, bijvoorbeeld omdat de Commissie mer in de fase van het plan-mer al heeft geadviseerd. Het bevoegd gezag wordt in staat geacht om keuzes op goede gronden te maken en daarin een actieve rol te vervullen. Dit geldt ook voor het facultatief inschakelen van de Commissie mer aan het begin van een mer-traject. Juist door in een vroeg stadium na te gaan welke informatie nodig is voor het op te stellen MER kan onnodig onderzoek worden voorkomen. De Commissie mer kan in een dergelijk geval op verzoek van het bevoegd gezag gericht advies geven over bijvoorbeeld de uitgangspunten van het op te stellen MER.

Eerder is aangegeven dat in dit wetsvoorstel de «als-dan-regeling» voor het alternatievenonderzoek uit het oorspronkelijke voorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet is overgenomen. In dit oorspronkelijke voorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet is ook voorzien in de mogelijkheid af te zien van toetsing door de Commissie mer, voor projecten die zijn opgenomen in Bijlage II van die wet of bij algemene maatregel van bestuur aangewezen projecten met nationale betekenis. Met het wetsvoorstel wordt het verplichte advies van de Commissie mer generiek omgezet in een facultatief advies. Het is de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om af te wegen in welke gevallen het een toetsingsadvies van de Commissie mer voor een project-mer nodig acht. Uit de voortgangsrapportage van de Crisis- en herstelwet<sup>135</sup> blijkt dat met deze mogelijkheid verstandig wordt omgegaan.

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

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

#### 4.16.6 De omgevingsvergunning

##### *Vorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning*

Het wetsvoorstel bevat twee voorbereidingsprocedures voor het nemen van een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning. Als uitgangspunt geldt dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast. Deze procedure, die nagenoeg gelijk is aan de reguliere voorbereidingsprocedure uit de Wabo, is gebaseerd op de standaardregeling voor het afhandelen van aanvragen tot het geven van een beschikking uit de Awb. De beslistermijn is in het wetsvoorstel gesteld op acht weken. Die termijn is een concretisering van de in artikel 4:13, tweede lid, Awb genoemde «redelijke termijn». Er is voorzien in een mogelijkheid deze beslistermijn eenmalig met zes weken te verlengen. Met de reguliere voorbereidingsprocedure kunnen aanvragen om een omgevingsvergunning relatief snel worden afgewikkeld. Dit draagt bij aan snellere besluitvorming, een van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Voor een beperkt aantal activiteiten wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb voorgeschreven. Het betreft hoofdzakelijk activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is, dat in de voorbereidingsprocedure een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen door een ieder. Dit geldt bijvoorbeeld voor de omgevingsvergunning voor activiteiten met gevolgen voor het milieu. De mogelijkheid bestaat om afdeling 3.4 Awb ook aan te wijzen voor andere besluiten voor activiteiten met belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De aanwijzing van gevallen waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt, vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur. Voor de uitgebreide procedure geldt op grond van artikel 3:18 Awb een beslistermijn van 6 maanden. Voor zeer ingewikkelde of omstreden onderwerpen kan deze termijn volgens dat artikel met een redelijke termijn worden verlengd.

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

Voor een effectief moment van inspraak in een vroeg stadium kan ook gedacht worden aan een benadering waarin de initiatiefnemer zijn plannen ontvouwt voordat hij zijn plan definitief in een aanvraag vastlegt. Op zo'n vroegtijdig moment, voorafgaand aan de reguliere procedure, wordt het mogelijk dat de initiatiefnemer bij de verdere detaillering van zijn plannen serieus rekening kan houden met de inspraak. Voor deze vorm van vroegtijdige inspraak kan het bevoegd gezag tijdens het vooroverleg met de initiatiefnemer zelf kiezen. Hiervoor is geen wettelijke regeling nodig. Het in zo'n vroeg stadium betrekken van belanghebbenden kan bijzonder nuttig zijn om draagvlak te verwerven voor projecten die in strijd zijn met het omgevingsplan. De reguliere voorbereidingsprocedure biedt hierbij, in overleg met de aanvrager, flexibele en snelle mogelijkheden voor inspraak door belanghebbenden. Inspraakmogelijkheden kunnen daarbij goed worden afgestemd op de aard en omvang van een project.

De wettelijke voorbereidingsprocedure start met het indienen van een aanvraag. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de wijze waarop een aanvraag wordt gedaan en welke gegevens en

bescheiden daarbij moeten worden verstrekt. Op het niet behandelen van een aanvraag, omdat deze niet voldoet aan daarvoor geldende bepalingen, is de generieke regeling uit artikel 4:5 Awb van toepassing. Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan altijd worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de activiteit (of activiteiten) in hoofdzaak zal (of zullen) worden verricht. Als het college van burgemeester en wethouders niet bevoegd is, kan de aanvraag ook direct bij het bevoegd gezag worden ingediend. Als een aanvraag niet is ingediend bij het bevoegd gezag, geldt de generieke doorzendplicht op grond van artikel 2:3 Awb. Het bestuursorgaan waar de aanvraag is ingediend, dient de ontvangst van de aanvraag onverwijld te bevestigen. Na eventuele doorzending moet het bevoegd gezag de aanvrager informeren over de procedure die zal worden gevolgd. Bij die mededelingen vermeldt het bevoegd gezag dat het bevoegd is op de aanvraag te beslissen, welke voorbereidingsprocedure met daarbij behorende beslistermijn van toepassing is en welke rechtsmiddelen zullen openstaan tegen het besluit op de aanvraag. Als er een verplichting geldt om de beslissing op de aanvraag aan te houden, wordt hiervan aan de aanvrager mededeling gedaan. Als gebruik wordt gemaakt van een bevoegdheid om de beslissing op de aanvraag aan te houden, wordt dit besluit aan de aanvrager bekend gemaakt. Het aanhouden van de beslissing op de aanvraag heeft gevolgen voor de beslistermijn. Deze beslistermijn begint in een dergelijk geval pas op het moment waarop de aanhouding eindigt. Tijdens de voorbereidingsprocedure worden de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen adviseurs in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen. Als de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, wordt hiertoe – naast de aanvraag – ook het ontwerpbesluit aan de adviseurs toegezonden. Het ontwerpbesluit moet in de uitgebreide voorbereidingsprocedure gedurende zes weken ter inzage worden gelegd. In die periode kan een ieder een zienswijze op het ontwerp naar voren brengen. In het geval dat een adviseur bovendien is aangewezen als bestuursorgaan waarvan instemming is vereist, moet voorafgaand aan het nemen van het besluit eerst het voorgenomen besluit ter instemming aan dat bestuursorgaan worden toegezonden. Het bestuursorgaan heeft vier weken om zijn besluit over instemming bekend te maken. Bij overschrijding van deze termijn ontstaat overigens geen instemming van rechtswege.

#### *Afschaffing lex silencio positivo voor de omgevingsvergunning*

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

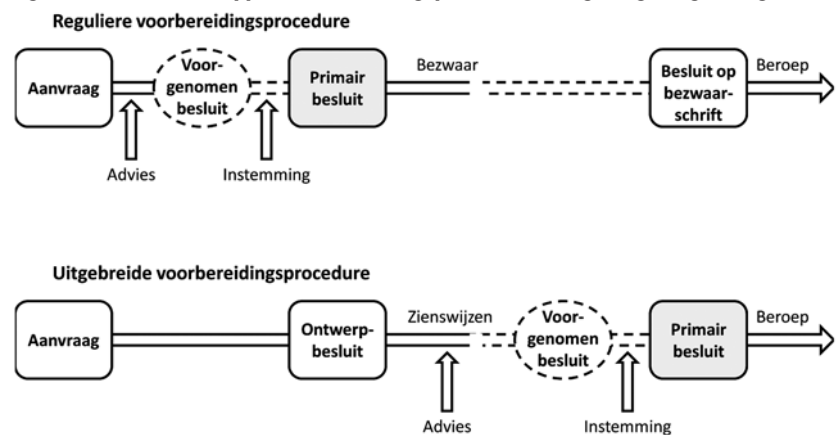
De vergunning van rechtswege is een belangrijk instrument voor de versnelling van besluitvorming. Dit instrument brengt echter, gezien een aantal vernieuwingen die met de Omgevingswet worden beoogd, complicaties met zich mee. Het gaat dan onder meer om de verdergaande integratie van toestemmingen in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

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

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

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

**Figuur 4: Procedurestappen voorbereidingsprocedures omgevingsvergunning.**



#### *Vorbereidingsprocedure in relatie tot de dienstenrichtlijn*

Artikel 13, vierde lid, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376) (de dienstenrichtlijn) schrijft voor vergunningen die vallen onder die richtlijn de toepassing van de *lex silencio positivo* voor, behalve in gevallen waarin een uitzondering gerechtvaardigd is om «dwingende redenen van algemeen belang, waaronder begrepen belangen van derden». Als toepassing van de *lex silencio positivo* leidt tot strijdigheid met het overige gemeenschapsrecht is dat ook een voldoende rechtvaardigingsgrond om toepassing van de *lex silencio positivo* achterwege te laten. In de omgevingsvergunningen worden toestemmingen geïntegreerd die voor een deel zijn aan te merken als een vergunning die valt onder de dienstenrichtlijn. De omgevingsvergunning is daarom voor een deel van de activiteiten geheel of gedeeltelijk aan te merken als een dienstenrichtlijnvergunning. Het betreft de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit, de stortingsactiviteit op zee, de brandveilig gebruiksactiviteit, de milieubelastende activiteit, de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, de wateronttrekkingsactiviteit, de mijnbouwactiviteit, de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, de Natura 2000-activiteit en de omgevingsvergunning

voor activiteiten waarvoor in de waterschapsverordening of in de omgevingsverordening een verbod is opgenomen om zonder een omgevingsvergunning een activiteit te verrichten.

Op de voorbereiding van de omgevingsvergunning voor deel van deze activiteiten kan vanwege strijdigheid met Europees recht geen *lex silencio positivo* worden toegepast. Het gaat hier om de omgevingsvergunning voor de stortingsactiviteit op zee, de lozingsactiviteit op een oppervlakte-waterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, de wateronttrekkingsactiviteit en de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, waarvoor vanwege strijdigheid met de kaderrichtlijn water geen *lex silencio positivo* geldt. De toestemmingen die in deze omgevingsvergunningen integreren, zijn op dit moment om dezelfde reden van toepassing van de *lex silencio positivo* uitgezonderd.

Op een deel van de omgevingsvergunningen voor de milieubelastende activiteit kan eveneens vanwege strijdigheid met Europees recht geen *lex silencio positivo* worden toegepast. Het gaat dan om de activiteiten waarvoor de mer-richtlijn of de richtlijn industriële emissies een voorafgaande inhoudelijke beoordeling van de vergunningaanvraag of vergunningvoorschriften vereist.

Voor de overige omgevingsvergunningen of delen daarvan die zijn aan te merken als dienstenrichtlijnvergunning, is een uitzondering op de *lex silencio positivo* gerechtvaardigd vanwege dwingende reden van algemeen belang:

- De omgevingsvergunning voor de brandveilig gebruiksactiviteit is alleen vereist in bijzondere gevallen waarin een voorafgaande beoordeling van activiteiten in verband met de brandveiligheid nodig is vanwege risico's voor de openbare veiligheid, volksgezondheid en het milieu. Hierbij kan vooral worden gedacht aan gebouwen waarin minder zelfredzame personen verblijven. Toepassing van de *lex silencio positivo* zou in die gevallen tot onaanvaardbare maatschappelijke risico's leiden.
- De omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan worden aangevraagd voor afwijking van alle regels in het omgevingsplan. De generieke mogelijkheid die wordt geboden om een vergunning aan te vragen om af te wijken van alle regels in een omgevingsplan, vergt een voorafgaande beoordeling van de aanvraag op de risico's hiervan voor de fysieke leefomgeving, onder meer wat betreft de risico's voor de ruimtelijke ordening, het milieu of de veiligheid, waarbij het bevoegd gezag verschillende belangen onderling moet afwegen en waarbij maatwerk nodig is. Toepassing van de *lex silencio positivo* brengt dus het risico met zich dat een omgevingsvergunning wordt verleend die leidt tot onherstelbare schade aan de fysieke leefomgeving.
- Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit waarvoor weliswaar geen inhoudelijke beoordeling op grond van Europees recht is vereist, vergt eveneens een voorafgaande beoordeling op mogelijke risico's voor het milieu. De activiteiten waarvoor geen voorafgaande beoordeling in verband met de risico's voor de fysieke leefomgeving nodig wordt bevonden, zullen binnen het nieuwe stelsel van de Omgevingswet niet meer aan een vergunningplicht worden onderworpen, maar in plaats daarvan gereguleerd worden door middel van algemene regels. Onder de vergunningplicht zullen daarom alleen nog activiteiten worden gebracht met potentiële gevolgen voor het milieu die niet via algemene regels kunnen worden gereguleerd. Daarbij komt, dat bij de beoordeling van de aanvraag en het stellen van vergunningvoorschriften meer afwegingsruimte voor het bevoegd gezag dan in de huidige situatie zal zijn. Dit betekent dat het bevoegd gezag iedere aanvraag afzonderlijk op de risico's voor het milieu moet kunnen beoordelen en daaraan zo nodig met het oog op het beschermen van het milieu maatwerkvoorschriften moet kunnen

- verbinden. Toepassing van de *lex silencio positivo* zou dus tot onaanvaardbare risico's voor het milieu leiden.
- De omgevingsvergunning voor mijnbouwactiviteiten moet worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de *lex silencio positivo* omdat dit gerechtvaardigd is vanwege dwingende redenen van algemeen belang. Het gaat hier om de bescherming van de openbare veiligheid en de volksgezondheid. Het vereiste van een vergunning is noodzakelijk om risico's voor de veiligheid te toetsen. In scheepvaart- en ankergebieden vinden veel scheepvaartbewegingen plaats. Het verrichten van mijnbouwactiviteiten mag die scheepvaart niet hinderen of in gevaar brengen. Voor werkzaamheden in oefen- en schietgebieden van het Ministerie van Defensie moeten nauwkeurige afspraken worden gemaakt voor de planning daarvan en de maatregelen die moeten worden getroffen voor de veiligheid van zowel de werknemers die de mijnbouwactiviteiten verrichten als de aanwezige medewerkers van Defensie. Wanneer een bedrijf een mijnbouwinstallatie wil plaatsen in een gebied dat is aangewezen voor een windmolenpark op zee, zal een afweging moeten worden gemaakt, of en in hoeverre het veilig mogelijk zal zijn om deze functies beide toe te staan en welke voorwaarden daaraan moeten worden verbonden. Toepassing van de *lex silencio positivo* zou betekenen dat het risico bestaat dat er een vergunning van rechtswege wordt verleend zonder beperkingen of voorschriften, die gevolgen met zich meebrengt die qua omvang en effect op de openbare veiligheid en de volksgezondheid onaanvaardbaar zijn.
  - Wat betreft de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit wordt opgemerkt dat een toets of een Natura 2000-activiteit schadelijke gevolgen heeft voor de natuurwaarden in een gebied, vooraf moet plaatsvinden. Voor een belangrijk deel vloeit dat direct voort uit Europeesrechtelijke verplichtingen, te weten projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied (artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn). Voor andere handelingen met beperkte, licht schadelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied is eveneens voorzien in een toets vooraf. Dit ter invulling van de Europeesrechtelijke verplichting om passende maatregelen te treffen ter voorkoming van verslechtingen of significant versturende effecten (artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn). Hoewel de habitatrichtlijn voor dergelijke handelingen niet uitdrukkelijk een toets vooraf vereist, voorziet het voorstel voor de Wet natuurbescherming, net als de huidige Natuurbeschermingswet 1998, in een toets vooraf vanwege een maatschappelijk breed gedragen voorkeur voor dit vergunninginstrument (zie memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming<sup>136</sup>). Het is in het belang van de bescherming van de natuur dat het bevoegd gezag in alle gevallen de gelegenheid heeft om een oordeel te geven over aangevraagde vergunningen, ongeacht of het gaat om een project met mogelijk significante gevolgen of een andere handeling met beperkte, licht schadelijke gevolgen. Voor bedrijven en burgers is het zaak dat zij, door middel van een toets vooraf, op voorhand van de overheid de zekerheid hebben gekregen dat hun project of handeling is toegestaan. Het toepassen van de *lex silencio positivo* op een aanvraag voor een Natura 2000-activiteit is dan ook niet opportuun.
  - Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit vergt eveneens een voorafgaande beoordeling op mogelijke risico's voor het bescherming van de natuurwaarden. Voor vogelsoorten, en veel andere diersoorten en plantensoorten geldt op grond van de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de verdragen van

<sup>136</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 104.



Bern<sup>137</sup> en van Bonn<sup>138</sup> een strikt beschermingsregime. De richtlijnen voorzien in concrete verboden voor onder meer het vangen en doden van dieren en planten van deze soorten, verstoring van de soorten en aantasting van hun rust- en voortplantingsplaatsen. Ook voorzien deze richtlijnen in limitatief opgesomde gronden voor ontheffing van deze verboden. Voor andere, niet concreet in de aangehaalde richtlijnen en verdragen genoemde diersoorten en plantensoorten die door menselijk handelen kunnen worden bedreigd, geldt een algemene Europeesrechtelijke verplichting om de staat van instandhouding van deze soorten te beschermen, maar is een voorafgaande toets niet onmiddellijk vereist. Voor die soorten voorziet het wetsvoorstel natuurbescherming eveneens in bescherming door middel van enkele verboden, gekoppeld aan een ontheffingsmogelijkheid met ruime uitzonderingsgronden. Dit vanwege het belang van de bescherming van de natuur en de voor burgers en bedrijven gewenste zekerheid over de toelaatbaarheid van hun handelen.

- Ongeacht of de omgevingsvergunning betrekking heeft op een soort die concreet wordt genoemd in de genoemde richtlijnen of verdragen, is een toets vooraf in alle gevallen nodig om de risico's voor de natuurwaarden te toetsen. Alleen dan kan worden voorkomen dat er onherstelbare schade zal plaatsvinden. Bovendien zal een activiteit in de praktijk veelal zowel gevolgen hebben voor een soort die concreet wordt genoemd in de EU-richtlijnen of verdragen, en andere te beschermen soorten. Om deze reden is deze omgevingsvergunning eveneens van toepassing van de *lex silencio positivo* uitgezonderd.
- Voor de omgevingsvergunning voor activiteiten waarvoor in de waterschapsverordening een verbod is opgenomen om zonder een omgevingsvergunning een activiteit te verrichten, verzetten belangen op het gebied van de waterveiligheid en waterkwaliteit zich tegen toepassing van een *lex silencio positivo*.
- Van de toestemmingen die in de provinciale omgevingsverordening integreren is alleen de ontheffing van de provinciale milieuverordening een dienstenrichtlijnvergunning. Deze vergunning is van toepassing van de *lex silencio positivo* uitgezonderd. Een toets vooraf van een dergelijke ontheffing is nodig om de risico's voor het milieu te toetsen. In de praktijk worden aan dergelijke ontheffingen altijd voorschriften verbonden ter voorkoming van nadelige gevolgen voor het milieu. De aan een ontheffing te verbinden voorschriften worden afgestemd op de betrokken situatie en de betrokken activiteit. Toepassing van de *lex silencio positivo* brengt het risico met zich dat een ontheffing van rechtswege wordt verleend die leidt tot onherstelbare schade aan het milieu.

#### 4.16.7 Projectprocedure

##### *Vorbereidingsprocedure voor projectbesluiten en gemeentelijke projecten met een publiek belang*

##### *De «sneller en beter»-aanpak bij projecten met een publiek belang*

Bij bepaalde complexe projecten, waarbij veel verschillende belangen zijn betrokken, kan de «sneller en beter»-aanpak evident voordelen opleveren. In lijn met de motie-Samsom<sup>139</sup> zijn de uitgangspunten van deze aanpak opgenomen in het wetsvoorstel. Daarom biedt het wetsvoorstel bij de

<sup>137</sup> Het op 19 september 1979 te Bern tot stand gekomen Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Trb. 1980, 60).

<sup>138</sup> Het op 23 juni 1979 te Bonn tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6).

<sup>139</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 105.



voorbereiding van een projectbesluit allereerst plaats voor een voorkeursbeslissing, die gebaseerd is op een gedegen probleemanalyse en een integrale afweging met ruimte voor serieuze publieksparticipatie. Ook voor gemeentelijke projecten met een publiek belang die met een omgevingsplan worden mogelijk gemaakt, kan de gemeente besluiten een verkenning overeenkomstig de projectprocedure te volgen. Anders dan het Rijk en de provincies beschikken gemeenten immers niet over een projectbesluit. Voor de realisatie van projecten beschikken gemeenten over het omgevingsplan (al dan niet gecoördineerd met de omgevingsvergunning) en over de omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan. Om een met het projectbesluit gelijkwaardige procedure te creëren, kunnen gemeenten de procedure van een dergelijk omgevingsplan starten met een verkenning net zoals bij het projectbesluit.

Met de projectprocedure wordt de «sneller en beter»-aanpak, die nu al wordt toegepast in de Tracéwet verbreed naar het domein van de gehele fysieke leefomgeving. Hierop is al ingegaan bij de beschrijving van de participatie in de voorbereiding van beleids- en besluitvorming in paragraaf 4.16.4. In de Crisis- en herstelwet is die vertaalslag gemaakt voor de zogenoemde lokale of (boven)regionale projecten met nationale betekenis.

Uit de voortgangsrapportage van de Crisis- en herstelwet over 2012–2013<sup>140</sup> blijkt dat deze aanpak ook bij gebiedsontwikkeling werkt. Door vooraf in het proces met elkaar om tafel te gaan, bij het opstellen van de structuurvisie, wordt in de uitvoering tijd gewonnen. Gelet op het uitgangspunt om geen onnodige regels te stellen, en omdat de «sneller en beter»-aanpak vooral gaat om gedrag, regelt het wetsvoorstel de «sneller en beter»-aanpak voor de projectprocedure, inclusief een aantal kenbare stappen daarin, zoals de voorkeursbeslissing. Het wetsvoorstel stelt evenwel het gebruik van deze aanpak niet standaard verplicht bij andere voorbereidingsprocedures. Ook over de vormgeving van deze aanpak bevat het wetsvoorstel geen eisen. Het bevoegd gezag krijgt hiermee meer ruimte om een participatieproces op maat in te richten. Het wetsvoorstel biedt wel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een voorkeursbeslissing voor bepaalde projecten voor te schrijven.

#### *Vorbereidingsprocedure op grond van de Awb*

Projectbesluiten en omgevingsplannen voor projecten met een publiek belang worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb. Bij grote projecten waarbij veel belangen spelen en veel inspraakreacties te verwachten zijn, is dit een efficiëntere aanpak dan een bestuurlijke voorfase in de vorm van de bezwaarschriftprocedure, waarbij individueel bezwaar moet worden gemaakt voordat beroep kan worden ingesteld. Deze regeling zorgt immers voor formele inspraak, die volgt op de informele participatie bij de verkenning. Met het voorschrijven van afdeling 3.4 Awb voor projectbesluiten voldoet het wetsvoorstel aan internationale verplichtingen, onder meer op grond van het verdrag van Aarhus. Ook levert een zienswijzenprocedure op een ontwerpbesluit relevante informatie op voor het bestuursorgaan om een kwalitatief goed besluit te kunnen nemen. Afdeling 3.4 Awb is niet van toepassing op de afwijzing van een verzoek van een initiatiefnemer om een projectprocedure te starten. Als er, hangende het beroep tegen het projectbesluit, sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard, kan het bevoegd gezag besluiten om afdeling 3.4 Awb buiten toepassing laten.

<sup>140</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

Het projectbesluit van waterschappen voor waterstaatswerken moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Dit is een continuering van het systeem zoals dat bestaat voor de huidige projectprocedure in de Waterwet. Bij gebruik van deze goedkeuringsbevoegdheid door gedeputeerde staten ligt de focus, conform het Bestuursakkoord Water, op de ruimtelijke consequenties en de landschappelijke, natuurlijke en culturele waarden. Toetsing op de doelen van het waterbeheer en de daarbij behorende kaders, omgevingswaarden en beleid is een rol die volgens het genoemde Bestuursakkoord niet bij gedeputeerde staten ligt. Deze aspecten moeten om die reden niet in de goedkeuring worden betrokken. Het goedgekeurde projectbesluit wijzigt het omgevingsplan. Omdat gedeputeerde staten verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van uitvoeringsbesluiten bij een projectbesluit van een waterschap, hebben gedeputeerde staten in het uiterste geval de mogelijkheid om de overige noodzakelijke vergunningen zelf te verlenen als het oorspronkelijke bevoegd gezag hiertoe niet of niet tijdig besluit.

#### *4.16.8 Beslistermijn, inwerkingtreding en beroep*

##### *Inwerkingtreding van besluiten*

Binnen het huidige omgevingsrecht is sprake van een divers stelsel voor inwerkingtreding van omgevingsvergunningen en andere besluiten. Sommige omgevingsvergunningen en andere besluiten zoals het tracébesluit, treden in werking de dag na de dag van bekendmaking, andere na zes weken (op de dag na de laatste dag voor het indienen van een bezwaar- of beroepsschrift) en andere weer pas op de dag nadat een besluit op bezwaar is genomen. Bestemmingsplannen en inpassingsplannen treden in werking de dag na de termijn voor het indienen van een beroepsschrift. De grote verschillen leiden tot onduidelijkheid in de uitvoeringspraktijk. Soms mag direct met de activiteit worden begonnen, soms is er een wachttijd van zes of meer weken. Naast verschil in de termijn van inwerkingtreding, is er ook verschil binnen het omgevingsrecht in de schorsende werking van een ingediend verzoek om een voorlopige voorziening. Bij sommige besluiten, zoals het tracébesluit, heeft het verzoek geen schorsende werking, conform de regeling in de Awb. De huidige procedure van artikel 8.4 Wro voorziet wel in een automatisch schorsende werking van een verzoek om een voorlopige voorziening dat binnen de beroepstermijn wordt ingediend. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om tot meer uniformiteit te komen. Het wetsvoorstel voorziet daarbij in een regeling waarin sprake is van een evenwichtige balans tussen de belangen van degenen die een rechtsmiddel willen aanwenden en degenen die een ontwikkeling (snel) willen uitvoeren. Voor de regeling van de inwerkingtreding van besluiten is rekening gehouden met de verschillende kenmerken van de instrumenten. De vele verschillende regimes voor inwerkingtreding worden teruggebracht tot een zeer beperkt aantal en elk instrument kent één regime van inwerkingtreding. Daarmee wordt het stelsel vereenvoudigd en is de inzichtelijkheid voor de uitvoeringspraktijk vergroot. Voor de omgevingsvergunning gaat het wetsvoorstel uit van een termijn van inwerkingtreding twee weken na de kennisgeving ervan. Daarnaast is voorzien in automatische schorsing in geval van beroep. Hierdoor wordt extra rechtsbescherming geboden vanwege de onomkeerbare gevolgen die sommige activiteiten kunnen hebben (bijvoorbeeld kappen of slopen). Om het bezwaar te ondervangen van een automatisch schorsende werking van het hele besluit, terwijl de bezwaren zich alleen richten tegen een enkel onderdeel, kunnen belanghebbenden verzoeken de schorsing op te heffen of te wijzigen. Voor het omgevingsplan en het projectbesluit

is de termijn van inwerkingtreding vier weken na de bekendmaking ervan. Voor deze besluiten is er geen automatisch schorsende werking, in aansluiting op de Awb. Juist deze besluiten zullen immers veelal veelomvattend zijn, waardoor het gewenst is dat de voorzieningenrechter op maat kan besluiten welk deel van het besluit de eventuele schorsing betreft. Bij automatische schorsing is daarnaast ook meer onzekerheid over de termijn van inwerkingtreding van het besluit. Omdat op basis van het omgevingsplan en het projectbesluit andere (vervolg)besluiten kunnen worden genomen, is snelle duidelijkheid over de rechtmatigheid van het omgevingsplan en projectbesluit van belang voor het vaststellen van de rechtmatigheid van deze vervolgbesluiten.

Tot slot wordt ook wat betreft de inwerkingtreding van gedoogplichtbeschikkingen met dit wetsvoorstel meer uniformiteit bereikt. De Belemmeringenwet Privaatrecht kent geen bijzondere regeling over de termijn waarop een gedoogplichtbeschikking in werking treedt. Het lijkt echter, gezien de aard van de plicht die opgelegd wordt, alleszins redelijk om een termijn van vier dagen tussen bekendmaking en inwerkingtreding van de gedoogplichtbeschikking op te nemen om zo de gedoogplichtige de tijd te geven zich hier op voor te bereiden. De termijn van vier dagen komt overeen met de termijn die in de Belemmeringenwet Landsverdediging geldt voor de inwerkingtreding van gedoogplichten op grond van die wet. Voor de inwerkingtreding van andere besluiten op grond van de Omgevingswet zal de regel gelden dat deze in werking treden de dag na hun bekendmaking. Deze regel zal in de Awb worden opgenomen.

#### *4.16.9 Algemene delegatiegrondslagen procedurele vereisten en vormvereisten*

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, toepassing en wijziging van alle instrumenten van het wetsvoorstel. In die maatregel kunnen in ieder geval regels worden gesteld over onder meer de voorbereiding, de op te nemen onderwerpen, de vormgeving en het doorvoeren van wijzigingen. Deze bepalingen zijn voor alle instrumenten gebundeld in dit hoofdstuk.

#### *4.16.10 Wijziging ten opzichte van de huidige situatie*

- De coördinatieregeling voor besluiten in de Awb wordt verbeterd en toepasbaar gemaakt voor het gehele omgevingsrecht. De huidige coördinatieregeling in de Awb wordt nauwelijks gebruikt en in de afzonderlijke wetten in het fysieke domein zijn specifieke regelingen opgenomen die niet eensluidend zijn, maar onderling verschillen.
- De coördinatieregeling voor de milieueffectrapportage (hoofdstuk 14 van de Wet milieubeheer) komt te vervallen. De mer wordt geïntegreerd in de besluitvormingsprocedure. Dat maakt de regeling overbodig.
- De regeling over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens die via de wet voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet in diverse wetten is opgenomen, wordt verbreed naar het gehele fysieke domein.
- De zienswijzenprocedures voor omgevingsvisie en programma's worden geüniformeerd en opengesteld voor een ieder. Het huidige recht kent verschillende procedures.
- In tegenstelling tot de regeling onder de Wro kunnen gedeputeerde staten niet voorafgaand, maar na de bekendmaking van het omgevingsplan bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan.
- De termijn voor inwerkingtreding van besluiten wordt geüniformeerd en zal aansluiten bij de Awb. Voor een beperkt aantal besluiten komt er een uniforme regeling over vertraagde inwerkingtreding met een beperkte vertragingstermijn.

- Het wetsvoorstel laat de inrichting van de voorbereidingsprocedure voorafgaand aan afdeling 3.4 Awb bij programma's, het omgevingsplan en de verordeningen over aan bestuursorganen. Dat betekent onder meer dat de wettelijke verplichting om kennis te geven van het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien niet terugkomt in het wetsvoorstel. Dit vermindert bestuurlijke lasten en geeft meer ruimte voor bestuursorganen om deze fase zelf in te vullen.
- De hoofdregel is dat voor een omgevingsvergunning de reguliere procedure geldt. Voor een beperkter aantal activiteiten dan onder de Wabo het geval is, zal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb worden aangewezen.
- De verklaring van geen bedenkingen voor de betrokkenheid van bestuursorganen bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning wordt vervangen door advies opgevolgd door instemming.
- De twee aparte procedures voor project-mer uit de Wet milieubeheer worden geïntegreerd tot één procedure. Dat vergroot de transparantie en inzichtelijkheid voor de gebruikers, bestuursorganen en initiatiefnemers.
- Het wetsvoorstel vereenvoudigt en versnelt verder de procedure voor de project-mer-beoordeling aanzienlijk. Als uit de project-mer-beoordeling blijkt dat er geen mer nodig is, is er geen apart besluit hierover meer nodig, maar wordt dat bij het ontwerpbesluit van het project gemotiveerd. In dat geval hoeft de initiatiefnemer niet meer te wachten op het mer-beoordelingsbesluit van het bevoegd gezag.
- De mogelijkheid om bij provinciale verordening mer-plichtige projecten aan te wijzen, komt te vervallen.
- Het verplichte advies van de Commissie mer bij de uitgebreide project-mer-procedure wordt omgezet in een facultatief advies. Het bevoegd gezag bepaalt dan zelf of het advies nodig is.
- De initiatiefnemer mag gebruik maken van een ander milieueffectrapport waarin zijn project is beschreven, als dat rapport is voorbereid met paragraaf 16.4.2 van het wetsvoorstel. Dit MER moet onder andere voldoende actueel zijn.
- Bij plannen mag het bevoegd gezag gebruik maken van andere milieueffectrapporten om stapeling van plan-MER'en te voorkomen. De plan-mer-plicht bij kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen is vervangen door een plan-mer-beoordeling.
- Het advies over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER is niet meer verplicht in geval van een project-mer, tenzij de initiatiefnemer het bevoegd gezag hierom vraagt. Bovendien is de mogelijkheid tot verlenging voor het bevoegd gezag bij het advies over de reikwijdte en het detailniveau voor het MER komen te vervallen. Dat levert 6 weken tijdswinst op.

#### 4.16.11 Effecten

- De uniformering van diverse onderdelen van het omgevingsrecht – de coördinatieregeling in de Awb, de zienswijzenprocedure voor omgevingsvisie en programma's, de termijn voor inwerkingtreding van besluiten, de procedures voor de project-mer – maken wettelijke procedures beter toepasbaar, en inzichtelijker voor burgers, bedrijven en bestuursorganen. Dit vermindert de bestuurlijke lasten die gemoeid zijn met de toepassing van de huidige verschillende regelingen. Ook vermindert het de kans op het maken van procedurefouten.
- De brede toepasbaarheid van de houdbaarheid van onderzoeksgegevens vermindert de onderzoekslasten en levert tijdswinst in de procedure op.
- Door de gewijzigd vormgegeven provinciale betrokkenheid bij het omgevingsplan hoeft de inwerkingtreding van een gewijzigd vastgesteld omgevingsplan niet langer te duren dan noodzakelijk is. Dit levert

- voor verreweg het grootste deel van de wijzigingen een tijdswinst op van ten minste vier weken.
- De beslistermijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor projectbesluiten wordt verkort tot zes maanden, wat in de praktijk een tijdswinst van zes maanden oplevert.
  - Voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is de hoofdregel dat de reguliere procedure wordt gevolgd. Dit verkort voor meer vergunningaanvragen de procedure van vergunningverlening van 26 naar 8 weken.
  - Voor afwijking van het omgevingsplan is de hoofdregel dat de reguliere procedure wordt gevolgd. De gemeenteraad kan haar controlerende taak uitoefenen doordat ze actief in kennis wordt gesteld van de aangevraagde vergunningen voor afwijking van het omgevingsplan. Er wordt bij algemene maatregel van bestuur een lijst vastgesteld waarvoor betrokkenheid van de gemeenteraad niet nodig is.
  - De uniformering van de inwerkingtredingsbepaling van besluiten naar twee weken verkort voor een groot aantal besluiten (waaronder de meeste omgevingsvergunningen) de procedure met vier weken. Voor besluiten die onder het huidige recht onmiddellijk in werking treden, zoals het tracébesluit en enkele vergunningen in de reguliere procedure, is de doorlooptijd twee weken langer.
  - De modernisering van de mer-bepalingen is bedoeld om de mer een belangrijkere rol te geven. Dat gebeurt door deze beter te positioneren in de besluitvormingsprocedure, meer maatwerk per project te bieden, procedures te verminderen en kostenbesparingen te realiseren. Gelet op de evaluatie van de Crisis- en herstelwet wordt verwacht dat de kwaliteit van het MER daar niet onder lijdt. Het vervallen van de mogelijkheid tot verlenging voor het bevoegd gezag bij het advies over de reikwijdte en het detailniveau voor het MER levert een concrete tijdswinst op van zes weken.

#### **4.17 Hoofdstuk 17: Adviesorganen en adviseurs**

##### *4.17.1 Inleiding*

Hoofdstuk 17 bevat de regeling van organen, die een adviserende taak hebben op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het hoofdstuk bevat drie afdelingen. De eerste afdeling betreft de adviesorganen op rijksniveau en de tweede de adviesorganen op gemeentelijk niveau. De derde afdeling bevat een regeling voor de adviseurs die niet als adviesorganen zijn aan te merken.

##### *4.17.2 Adviesorganen op rijksniveau*

Adviesorganen op rijksniveau worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Daarbij kan worden bepaald dat zij naast advisering van de regering ook anderen kunnen adviseren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Commissie voor de milieueffectrapportage. De regeling maakt het mogelijk dat daarnaast andere adviesorganen op rijksniveau kunnen worden ingesteld. Bij de regulering van de adviescommissies op rijksniveau sluit het wetsvoorstel zo veel mogelijk aan bij de Kaderwet adviescolleges.

##### *4.17.3 Adviesorganen op gemeentelijk niveau*

Het wetsvoorstel bevat een regeling voor de gemeentelijke commissie voor de monumentenzorg. De taak van deze commissie omvat die van de gemeentelijke commissie voor de monumentenzorg, die geregeld is in artikel 15 van de Monumentenwet 1988. De regering vindt het wenselijk

een regeling over deze taak in de Omgevingswet te continueren. De commissie die met deze taak is belast is, in de gevallen dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (voor deze de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed) niet adviseert, de enige adviseur over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. Dat legt een grote verantwoordelijkheid bij de gemeente om het besluit op de aanvraag zorgvuldig te onderbouwen. Deze adviestaak is van groot belang in het stelsel van de monumentenzorg. Daarom is ervoor gekozen in het wetsvoorstel een verplichting op te nemen voor het instellen en raadplegen van de commissie die met deze taak is belast.

#### 4.17.4 Adviseurs

De regeling van adviseurs die niet zijn aan te merken als adviesorganen, is opgenomen in een aparte afdeling. Dit om geen onduidelijkheden te laten bestaan over het eigenstandige karakter van deze adviseurs. De regeling betreft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB). De StAB is een privaatrechtelijke rechtspersoon, die de bestuursrechter sinds 1996 op verzoek adviseert over geschillen op het gebied van de fysieke leefomgeving. De regeling van de StAB is momenteel opgenomen in afdeling 8.2 Wro en de artikelen 20.14 tot en met 20.17 van de Wet milieubeheer. Ook artikel 6.5b van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht regelt een deel van de taak van de StAB en de financiering ervan. In verband met het intrekken van de Wro en de Wabo is een beperkte regeling opgenomen in het wetsvoorstel. Dit houdt in dat er alleen een mogelijkheid is opgenomen om de taken van de StAB bij algemene maatregel van bestuur uit te breiden naar de fysieke leefomgeving (zoals dat geregeld is in de Wro en de Wabo) en dat de grondslag voor en de regeling van de financiering van de StAB in de Wet milieubeheer blijft bestaan.

#### 4.17.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, nu nog geregeld in artikel 10.3 van de Waterwet, is niet meegenomen in het wetsvoorstel omdat deze per 1 juli 2014 wordt opgeheven.<sup>141</sup>
- De regeling van de provinciale planologische commissie, opgenomen in artikel 9.1 van de Wro, en de provinciale milieuc commissie, geregeld in artikel 2.41 van de Wet milieubeheer, keren ook niet terug het wetsvoorstel. De regering is van mening dat het in lijn met de beginselen van decentralisatie wenselijk is om het aan de provinciebesturen (en gemeentebesturen) over te laten of zij het wenselijk achten zich te laten adviseren over de beleids- en besluitvorming op het brede terrein van de fysieke leefomgeving door middel van een daartoe ingestelde commissie. De Provinciewet en de Gemeentewet bieden daarvoor een toereikende basis.
- Artikel 8, zesde lid, van de Woningwet bevat op dit moment de bepaling dat de bouwverordening regels bevat over de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie, of – als niet wordt gekozen voor een dergelijke commissie – regels over de rol en de functie van de stadsbouwmeester. De regering stelt in lijn met eerdere mededelingen aan de Tweede Kamer<sup>142</sup> voor die verplichting niet te continueren en de keuze voor een adviserende commissie voor welstand of een stadsbouwmeester aan de gemeenten zelf over te

<sup>141</sup> Wet van 18 december 2003 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving) (Stb. 2014, nr. 21).

<sup>142</sup> Kamerstukken II 2011/12, 28 325, nr. 142.



laten. Om die reden is in dit hoofdstuk geen regeling hierover opgenomen.

- De Commissie genetische modificatie kan desgewenst bij de integratie van hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer (Stoffen en producten) in de Omgevingswet, die in een later stadium is voorzien, worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op basis van het voorgestelde artikel 17.6.
- De Planwet verkeer en vervoer regelt momenteel in artikel 13 het verkeers- en vervoerberaad op nationaal en provinciaal niveau. Dat beraad is primair belast met het bewerkstelligen van onderlinge afstemming van het verkeers- en vervoerbeleid. De regering acht een wettelijke regeling voor deze specifieke vorm van beleidsafstemming niet nodig omdat op veel verschillende onderdelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving uiteenlopende vormen van en voorzieningen voor beleidsafstemming bestaan. Uit het oogpunt van deregulering keert deze regeling niet terug in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.
- De Technische Commissie Bodem, op dit moment geregeld in de artikelen 2 tot en met 5 van de Wet bodembescherming, kan bij de voorziene toekomstige integratie van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 17.6.
- Het Planbureau voor de Leefomgeving is geregeld in het Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Milieu 2012 en wordt niet wettelijk geregeld. Wel is een taak van het planbureau opgenomen in artikel 20.18.

#### 4.17.6 Effecten

De regeling brengt – naast harmonisatie door zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij algemene regelingen als de Kaderwet adviescolleges en de Wet openbaarheid van bestuur – een sterke reductie met zich mee van het aantal bepalingen dat de adviescommissies reguleert. Het wetsvoorstel beperkt het aantal adviescommissies en biedt een eenduidiger grondslag voor instelling van adviescommissies op rijks- en gemeentelijk niveau.

### 4.18 Hoofdstuk 18: Handhaving en uitvoering

#### 4.18.1 Inleiding

Hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel bevat regels over de handhaving van de bij of krachtens het wetsvoorstel gestelde bepalingen. Opzet en inhoud ervan zijn ontleend aan hoofdstuk 5 van de Wabo. Het hoofdstuk deelt handhavingstaken toe aan bestuursorganen en regelt in aanvulling op de Awb een aantal handhavings- en toezichtbevoegdheden. Ook bevat het bepalingen over het aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren. Verder is de regering voornemens om bij de Invoeringswet Omgevingswet in hoofdstuk 18 regels op te nemen die gericht zijn op het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving en op de samenwerking bij de handhaving. Die regels dienen ter vervanging en aanvulling van de huidige paragraaf 5.2 Wabo en zijn vevat in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel voor wijziging van de Wabo (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving).<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Kamerstukken 33 872).



### *Toedeling van de taak tot bestuursrechtelijke handhaving*

Bestuursrechtelijke handhaving omvat ook het houden van toezicht op de naleving van regels. Ook valt onder deze taak het behandelen van klachten over de naleving van regels en het opleggen van bestuurlijke sancties in geval van overtreding van regels. Het wetsvoorstel deelt de taak tot bestuursrechtelijke handhaving toe aan het op grond van paragraaf 4.1.3 (voor de melding, het maatwerkvoorschrift en de gelijkwaardige maatregel), 5.1.2 (voor de omgevingsvergunning) of 5.2.1 (voor het projectbesluit) aangewezen bevoegd gezag. Volgens het wetsvoorstel is verder het college van burgemeester en wethouders in de regel bevoegd tot handhaving van algemene rijksregels waaraan geen meldingsplicht of mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen of gelijkwaardige maatregelen toe te staan, is gekoppeld. De aldus vormgegeven regeling sluit aan bij de huidige situatie waarin het college van burgemeester en wethouders in het merendeel van de gevallen bevoegd is tot het handhaven van omgevingsvergunningen en van door het Rijk gestelde algemene regels.

Bestuursorganen die krachtens artikel 16.14 bevoegd zijn advies uit te brengen in het kader van het verlenen van een omgevingsvergunning kunnen, als belanghebbende in de zin van de Awb, het bestuursorgaan dat de vergunning verleent verzoeken handhavend op te treden. In bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen kan aan het bestuursorgaan dat krachtens artikel 16.15 instemming moet verlenen met een voorgenomen besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning, een zelfstandige bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom worden toegekend. Deze aanvullende sanctie- bevoegdheid betreft alleen de activiteit die aanleiding vormde voor het instemmingvereiste. Het vergunningverlenend bestuursorgaan en het bestuursorgaan met een aanvullende, zelfstandige sanctiebevoegdheid stemmen hun interventies op elkaar af. Met de handhaving van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening zijn respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap en gedeputeerde staten belast, tenzij deze taak in de desbetreffende regels aan een ander bestuursorgaan wordt opgedragen.

### *EU-richtlijnen*

EU-richtlijnen over omgevingsrechtelijke onderwerpen verplichten standaard de lidstaten te voorzien in de aanwijzing van «bevoegde autoriteiten», die verantwoordelijk zijn voor het nakomen van de verplichtingen die uit die richtlijnen voortvloeien. Meestal wordt daaraan de verplichting verbonden dat die «bevoegde autoriteit» toezicht uitoefent op de naleving van de nationale regelgeving die is vastgesteld ter implementatie van die richtlijnen. Steeds meer richtlijnen bevatten uitgewerkte verplichtingen tot het uitvoeren van inspecties. Dit is het geval bij de richtlijn industriële emissies en de (herziene) Seveso-richtlijn. De EU-aanbeveling betreffende minimumcriteria voor milieuinspecties<sup>144</sup> legt bovendien een aantal meer algemene organisatorische eisen vast voor de planning en uitvoering van een verantwoording over het toezicht op de naleving van bepalingen uit een groot aantal EU-milieurichtlijnen. Wanneer wordt geconstateerd dat die regels worden geschonden, dient de «bevoegde autoriteit» de nodige maatregelen te treffen om te verzekeren dat de gestelde regels weer worden nageleefd. Elke lidstaat moet daarom die «bevoegde autoriteiten» voorzien van een doeltreffend, evenredig en afschrikkend sanctiearsenaal. Daarbij wordt de keuze voor

<sup>144</sup> Aanbeveling van het Europees parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieuinspecties in de lidstaten (2001/331/EG) (PbEU L118).

een bepaalde handhavingmethode – bestuursrechtelijk, privaatrechtelijk, strafrechtelijk of tuchtrechtelijk sanctioneren of een combinatie daarvan – overgelaten aan de lidstaten. Wel verplicht de Richtlijn milieustrafrecht<sup>145</sup> om het milieu in elk geval waar dat is aangewezen ook langs strafrechtelijke weg te beschermen.

Hoofdstuk 18 dient onder andere ter implementatie van de bedoelde verplichtingen, met uitzondering van de laatstgenoemde tot strafrechtelijke sanctiëring. De strafrechtelijke sanctiëring van activiteiten die schadelijk zijn voor de omgeving, is geregeld in het Wetboek van Strafrecht en in de Wet op de economische delicten. De lijn is dat de strafrechtelijk te sanctioneren verboden en gedragsregels bij of krachtens de Omgevingswet (vooral in de hoofdstukken 4 en 5) strafbaar worden gesteld in (artikel 1a van) de Wet op de economische delicten. Deze strafbaarstelling vindt plaats in de Invoeringswet Omgevingswet.

#### *4.18.2 Kwaliteitsbevordering en samenwerking*

De regering wil de Omgevingswet en de daarmee voorgenomen verregaande integratie en bundeling van het omgevingsrecht benutten om de dienstverlening door de overheden te verbeteren en «achter het loket» de uitvoering bij de verschillende overheden verder te stroomlijnen, te versnellen en te versimpelen en waar mogelijk vergaand te integreren. Daarvoor is onmisbaar dat bij alle betrokken bestuursorganen een goede, uniforme uitvoeringskwaliteit is geborgd. Dit stelt hoge eisen aan de afstemming en samenwerking tussen overheden.

In dit verband wordt al gedurende enige tijd met veel inzet gewerkt aan de professionalisering van toezicht en handhaving en recent ook aan die van de vergunningverlening. De Wabo bevat een regeling voor afstemming en coördinatie in het belang van doelmatige handhaving (paragraaf 5.2 van die wet). Bij en krachtens algemene maatregel van bestuur zijn in het belang van een doelmatige handhaving regels gesteld voor een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van toezicht en handhaving. Deze regels zijn opgenomen in hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht en in hoofdstuk 10 van de Regeling omgevingsrecht. Deze kwaliteitsborging van toezicht en handhaving is deels terug te voeren op de eerder aangehaalde EU-aanbeveling betreffende minimumcriteria voor milieuininspecties en dient deels ook voor de implementatie van artikel 23 van de richtlijn industriële emissies. In het kader van het eind 2012 beëindigde bestuurlijke Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA), waarin het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen samenwerkten, is gewerkt aan een verdere verbreding van de kwaliteitsborging naar de vergunningverlening vanuit het besef dat de hele uitvoeringsketen nog vaak gebrekkig functioneert. Dit met als doel te komen tot een hoogwaardige uitvoering van alle VTH-taken\* (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) op het terrein van het omgevingsrecht door consequente toepassing van kwaliteitscriteria bij de uitoefening van deze taken. Verder is in een aantal andere projecten aandacht besteed aan het verbeteren van de samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavinginstanties, de uitwisseling van informatie tussen handhavende overheden en het gebruik van deze informatie en een landsdekkende kennisinfrastructuur voor de uitvoering.

Om de resultaten van deze verschillende projecten binnen PUmA wettelijk te verankeren is op 13 februari 2014 het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de Tweede Kamer

---

<sup>145</sup> Richtlijn 2008/99/EG van het Europees parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PbEU L 328).

ingediend.<sup>146</sup> Het wetsvoorstel bevat een nieuwe en aangevulde paragraaf 5.2 Wabo met het opschrift «Kwaliteitsbevordering en samenwerking». Deze nieuwe paragraaf biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kwaliteitscriteria te kunnen vaststellen voor de uitvoering van VTH-taken. Het wetsvoorstel bepaalt verder dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de onderlinge afstemming van handhavingsactiviteiten en de prioriteitsstelling daarbinnen, de informatie-uitwisseling tussen handhavende overheden en het gebruik van informatie.

Het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving biedt verder de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de inrichting en de taken van omgevingsdiensten. De betrokken overheden hebben eerder afgesproken dat de omgevingsdiensten een aantal VTH-taken van provincies en gemeenten op milieuterrein gaan uitvoeren (het zogenoemde basistakenpakket). Die omgevingsdiensten werken of gaan werken conform de VTH-kwaliteitscriteria.

De bepalingen uit het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving zullen te zijner tijd (via de Invoeringswet Omgevingswet) in de Omgevingswet worden opgenomen. Daartoe is in het wetsvoorstel afdeling 18.3 gereserveerd. Dan zal ook de uitwerking van deze bepalingen bij en krachtens algemene maatregel van bestuur toereikend moeten zijn in het licht van de nieuwe uitdagingen die de Omgevingswet aan de uitvoering van VTH-taken stelt. Daarover zullen het Rijk en de andere overheden in overleg treden. Zij zullen gezamenlijk nagaan hoe kan worden geborgd dat de uitvoering van VTH-taken onder de Omgevingswet met de gewenste kwaliteit, legitimiteit, effectiviteit, efficiency en klantgerichtheid plaatsvindt en zo goed mogelijk bijdraagt aan het realiseren van de met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de verbeterdoelen van de stelselherziening. Het kader hiervoor is de interbestuurlijke verkenning Implementatie Omgevingswet, waarop in de paragrafen 9.2 en 9.3 van deze toelichting nader wordt ingegaan.

#### *4.18.3 Toezicht op naleving*

Behalve het bevoegd gezag kunnen ook bestuursorganen die medebetrokken zijn bij het opstellen van de voorschriften die voor een activiteit gelden, toezicht houden op de naleving daarvan. Zij zijn immers in die gevallen te kwalificeren als bestuursorganen die met de uitvoering van de wet zijn belast. Deze organen kunnen ambtenaren aanwijzen als toezichthouder. De regeling van aanwijzing van toezichthouders komt goeddeels overeen met die van de huidige Wabo. De bevoegdheden van de toezichthouder zijn beschreven in titel 5.2 Awb. Aanvullend hierop kan de bevoegdheid tot het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner worden toegekend voor het toezicht op de regels, gesteld bij of krachtens de Omgevingswet, waarvoor die bevoegdheid nodig is. Toezichthouders in dienst van het bevoegd gezag (ene pet), die bovendien over een opsporingsbevoegdheid beschikken krachtens het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (andere pet) worden «boa's» genoemd. Niet de Omgevingswet bepaalt de reikwijdte van die opsporingsbevoegdheid, maar het domein dat is toegekend in de opsporingsakte.<sup>147</sup>

<sup>146</sup> Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Kamerstukken 33 872).

<sup>147</sup> Zie de Circulaire buitengewoon Opsporingsambtenaar van 10 januari 2011, nr. 5679441/10.

In het omgevingsrecht is tot nu toe het toezicht op de naleving van wettelijke regels vooral als een taak van de overheid beschouwd. Het inzicht groeit echter dat voor het borgen van een structureel goede naleving naast overheidstoezicht ook andere instrumenten kunnen worden ingezet. Private borging van regelnaleving houdt in dat de partij die onder toezicht staat zelf – al dan niet met inschakeling van andere private partijen – stelselmatig de naleving van regels controleert, overtredingen corrigeert en maatregelen neemt om herhaling van overtredingen te voorkomen. Het nalevingstoezicht door de overheid kan hierop worden aangepast door dit toezicht te richten op het stelsel van borging van de naleving. Door (steekproefgewijze) *reality checks* op de naleving kan worden geverifieerd of de borging ook daadwerkelijk tot een goede naleving leidt. De overheid formuleert de regels waaraan (private) partijen in het stelsel moeten voldoen. Er blijft dus een duidelijke publieke component in het stelsel. Private borging van regelnaleving in combinatie met een daarop afgestemd overheidstoezicht kan bijdragen aan drie belangrijke doelstellingen: het neerleggen van verantwoordelijkheden daar waar deze thuishoren, het realiseren van een betere naleving en het verminderen van administratieve en bestuurlijke lasten.

De Minister van Infrastructuur en Milieu kondigde in de kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht<sup>148</sup> van 9 maart 2012 aan dat zou worden onderzocht «in hoeverre, als alternatief voor het nalevingstoezicht door de overheid, de borging van de naleving van overheidsregels bij private partijen kan worden gelegd, zoals momenteel ook voor de bouwregelgeving wordt uitgewerkt naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Dekker». Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de Erasmus Universiteit Rotterdam opdracht gegeven voor dit onderzoek. Het rapport van dit onderzoek<sup>149</sup> beschrijft de voorwaarden en waarborgen voor een succesvolle inzet van private borging. De regering is van mening dat er een goede basis ligt om met betrokken partijen te verkennen waar in de verschillende domeinen van het omgevingsrecht private borging (verder) kan worden ingezet, welke kennis en kunde hiervoor nodig is en welke rol certificering hierbij kan spelen. Aan dit onderwerp wordt ook aandacht besteed in de verkenning implementatie Omgevingswet. Zie daarover verder de paragrafen 9.2 en 9.3.

Voor de bouwregelgeving heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst in zijn brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2013<sup>150</sup> zijn voornemens uiteengezet over de beoogde verbetering van de kwaliteitsborging in de bouw. Deze voorstellen behelzen dat de opdrachtgever of vergunninghouder zelf zo de kwaliteitsborging organiseert dat er voldoende waarborgen zijn dat het opgeleverde bouwwerk voldoet aan de wettelijke regels. De opdrachtgever doet dit door een instrument in te zetten dat is toegelaten voor private kwaliteitsborging. De opdrachtgever of vergunninghouder verstrekt aan het bevoegd gezag, bij de gereedmelding van het bouwwerk een verklaring van de kwaliteitsborger, dat het bouwwerk voldoet aan de wettelijke regels. Met de nadruk in de kwaliteitsborging op de kwaliteit en prestaties van het opgeleverde bouwwerk, wordt beoogd dat bouwbedrijven zelf waarborgen inbouwen aan het begin, tijdens en na het bouwproces om bij gereedmelding te kunnen aantonen dat aan de regels is voldaan.

Een belangrijk notie uit het hiervoor genoemde rapport is dat betrokkenheid van de doelgroep bij het opstellen van regels bevorderlijk is voor de latere naleving en structurele borging van die naleving. Bij de

<sup>148</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3.

<sup>149</sup> Private borging van regelnaleving in het omgevingsrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2013, ISBN 978-1-291-45644-8.

<sup>150</sup> Kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 91.

vormgeving van de uitvoeringsregelgeving zullen de mogelijkheden van de private borging worden betrokken.

In de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 12 juni 2013 aan de Tweede Kamer over meebetalen aan toezicht door majeure risico-bedrijven<sup>151</sup> wordt voornamelijk vastgehouden aan de lijn om toezichtskosten niet door te berekenen aan deze bedrijven. Tegelijk wordt geconstateerd dat er ontwikkelingen spelen die andere inzichten kunnen bieden en redenen kunnen zijn tot heroverweging van het uitgangspunt dat toezichtskosten in principe niet worden doorberekend aan bedrijven. In het verlengde hiervan wordt in die brief een (nieuw) kabinetsstandpunt aangekondigd over het vraagstuk rond het betalen voor toezicht.<sup>152</sup> De regering zal bij de verdere beleidsvorming over dit onderwerp in elk geval ook het aspect van het stimuleren van private borging meenemen.

#### *4.18.4 Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving; sanctiemiddelen*

Onder de Omgevingswet kunnen – in navolging van onder andere de Wabo – de last onder bestuursdwang en de daaraan gekoppelde<sup>153</sup> last onder dwangsom als bestuurlijke herstelsancties worden ingezet. Deze sancties, die tot doel hebben een overtreding te beëindigen, zijn gereguleerd in hoofdstuk 5, titel 5.3, Awb. De bevoegdheid om deze sancties toe te passen is geregeld in de artikelen 125 van de Gemeentewet, 122 van de Provinciewet, 61 van de Waterschapswet en artikel 18.4 van het wetsvoorstel, dat in de plaats komt van onder andere artikel 5.15 Wabo. Aanvullend op het sanctiearsenaal dat de Awb biedt, wordt – opnieuw in navolging van hoofdstuk 5 Wabo – de bestuurlijke sanctie van intrekking van de omgevingsvergunning in het wetsvoorstel vastgelegd. In het huidige omgevingsrecht kunnen bij niet-naleving van regels meestal naast herstelsancties ook punitieve sancties worden opgelegd. Punitieve sancties zijn primair gericht op het bestraffen van de overtreder. Van oudsher worden punitieve sancties in het kader van het strafrecht opgelegd, vooral via de Wet economische delicten. In delen van het omgevingsrecht heeft daarnaast de bestuurlijke boete als bestuursrechtelijke punitieve sanctie (lik-op-stuk-instrument) zijn intrede gedaan. Het voornemen van de regering is om in de Omgevingswet een regeling op te nemen die het gebruik van de bestuurlijke boete in het bredere omgevingsrecht mogelijk maakt. Daartoe is in het wetsvoorstel paragraaf 18.1.4 gereserveerd. Een concreet voorstel voor deze regeling zal worden gedaan in het kader van de Invoeringswet Omgevingswet. Dit voorstel zal mede worden gebaseerd op de uitkomsten van een nog lopend onderzoek naar de gewenste opzet en inrichting van de punitieve handhaving van de Omgevingswet, waartoe het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (in overeenstemming met het Ministerie van Veiligheid en Justitie) opdracht heeft gegeven. Zoals aangegeven, zal in de Omgevingswet de grondslag worden gegeven om bij overtredingen de bestuurlijke boete op te leggen. Er zou voor gekozen kunnen worden om voor de volle breedte van de Omgevingswet de bestuurlijke boete te gaan toepassen. Daarmee dient zich wel de vraag aan hoe de toepassing van de bestuurlijke boete zich verhoudt tot de strafrechtelijke handhaving. Deze vraag speelt op twee niveaus. Op het niveau van de wetgeving: welke overtredingen worden (via de Wet op de economische delicten of op een andere manier) strafbaar gesteld en welke niet (en zijn dus alleen bestuursrechtelijk handhaafbaar, bij voorbeeld door oplegging van de bestuurlijke boete)? En op het niveau van toepassing van de wet in die gevallen waarin op dezelfde overtreding zowel een strafrechtelijke sanctie als een bestuurlijke

<sup>151</sup> Kamerstukken II 2012/13, 26 956, nr. 164.

<sup>152</sup> Kamerstukken II 2014/15, 24 036, nr. 407.

<sup>153</sup> Zie artikel 5:32 Awb.

boete kan volgen. Een belangrijk, complicerend gegeven in dit verband is dat binnen het omgevingsrecht zeer veel overtredingen, waaronder ook overtredingen van geringe ernst, strafbaar zijn gesteld (aangemerkt als economisch delict). Uit de verkenning Implementatie Omgevingswet komt naar voren dat de uitvoeringspraktijk worstelt met de punitieve handhaving en de verschillende manieren waarop daarmee in de diverse domeinen wordt omgegaan.

Tegen deze achtergrond wordt het wenselijk gevonden om in het kader van de stelselherziening omgevingsrecht te komen tot een eenduidige, overzichtelijke en efficiënte opzet en inrichting van de punitieve handhaving. De eerste stap is om te bezien of het mogelijk is om op wetsniveau tot een heldere en werkbare afbakening te komen van de inzet van strafrechtelijke handhaving en van bestuursrechtelijke punitieve handhaving. Voor zover er op basis van noodzaak voor de handhaving en of wetgevingstechniek overlap onvermijdelijk is, zal er tussen bestuur en openbaar ministerie in de praktijk een goede afstemming moeten plaatsvinden, bij voorbeeld door gebruikmaking van een gezamenlijke handhavingsstrategie. Over bedoelde wettelijke afbakening zal genoemd onderzoek aanbevelingen doen. Deze kunnen bouwstenen opleveren voor het door de regering uiteindelijk op te stellen voorstel dat, zoals gezegd een plaats krijgt in de Invoeringswet Omgevingswet.

#### *4.18.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie*

- De bepalingen over handhaving uit dit hoofdstuk zijn goeddeels ontleend aan hoofdstuk 5 van de Wabo. Paragraaf 5.2 is niet opgenomen, gelet op het lopende wetsvoorstel tot wijziging hiervan. Hiervoor is afdeling 18.3 gereserveerd.
- De bepaling over het bestuurlijke sanctiemiddel intrekking van een begunstigende beschikking in paragraaf 18.1.3 van het wetsvoorstel is aanvullend op de regeling voor bestuursrechtelijke handhaving in hoofdstuk 5 Awb. Ook voor dit onderdeel geldt dat deze vrijwel ongewijzigd – met een enkele redactionele wijziging – is overgenomen uit (paragraaf 5.4 van) de Wabo.
- Bij de overheveling van bepalingen uit hoofdstuk 5 van de Wabo is ook gekeken welke bepalingen naar huidig inzicht overbodig zijn of welke bepalingen zich lenen voor een verbreding van het bijzondere bestuursrecht naar het algemene bestuursrecht. Zo zijn twee bepalingen uit paragraaf 5.4 Wabo niet opgenomen in hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel, omdat deze worden overgeheveld naar de Awb (artikel 5.14 Wabo: bestuursdwang ter handhaving van medewerkingsplicht en artikel 5.18 Wabo: handhaving jegens de rechtsopvolger). Ook artikel 5.12 Wabo is niet overgenomen, omdat de aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren plaats zal vinden krachtens artikel 17 van de Wet op de economische delicten.
- Een aantal artikelen komt te vervallen. Artikel 5.17 Wabo is niet overgeheveld, noch naar hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel, noch naar de Awb. Bij nader inzien wordt deze bevoegdheid, die oorspronkelijk bedoeld was als een nuttige aanvulling op de bestuursdwangbevoegdheid<sup>154</sup>, als overbodig beschouwd. Artikel 5:2 Awb definieert een bestuurlijke sanctie zo ruim, dat daaronder ook het treffen van beheersmaatregelen (het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding) valt.
- Specifieke bepalingen die zien op het elkaar informeren door bestuursorganen (artikelen 5.16 en 5.23 Wabo) of het informeren van belanghebbenden (artikel 5.21, derde lid, en artikel 5.22 Wabo) zijn ook niet overgenomen in het wetsvoorstel. Enerzijds spreken deze informatie-

<sup>154</sup> Wet van 5 januari 2004 tot wijziging van de Woningwet (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving, 29 922).



plichten zo vanzelf, dat de wetgever ze niet hoeft voor te schrijven. Anderzijds volgen deze informatieplichten al uit de Awb. Bovendien kunnen de betrokken bestuursorganen in het kader van een gecoördineerde handhaving hierover onderling afspraken maken. Dergelijke afspraken kunnen ook betrekking hebben op het afdoen van verzoeken tot handhaving wanneer verschillende bestuursorganen bevoegd zijn tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Dit hoeft niet in de wet te worden geregeld; artikel 5.21, eerste en tweede lid, Wabo is daarom niet overgenomen.

- Hetzelfde geldt voor artikel 5.20 Wabo dat betrekking heeft op de situatie dat een bestuursorgaan dat in het kader van de vergunningverlening advies kan uitbrengen aan het vergunningverlenend bestuursorgaan, het verzoek doet om een bestuurlijke sanctie op te leggen. De wetgever gaat ervan uit dat overheden in de praktijk hierover in goed overleg afspraken maken. En dat zo nodig bij geschillen in het kader van interbestuurlijk toezicht gezamenlijk tot een oplossing wordt gekomen. Daarmee bestaat er geen noodzaak om dit onderwerp hier nog wettelijk regelen.

Hoofdstuk 18 is van toepassing op de gehele Omgevingswet. Het toepassingsbereik omvat ook een aantal andere, niet in dit voorstel voor de Omgevingswet geïntegreerde, wetten, zodat de bestuursrechtelijke handhaving ook buiten de Omgevingswet zo veel mogelijk wordt geïntegreerd tot één uniform stelsel. Artikel 5.1 Wabo bevat een opsomming van die andere wetten, waarop het hoofdstuk handhaving van toepassing is. In afdeling 18.1 is geen vergelijkbare bepaling opgenomen, omdat de desbetreffende wetten zelf in die toepassing van (delen van) hoofdstuk 18 zullen voorzien. De betrokken wetten, waarin (delen van) hoofdstuk 18 van toepassing worden verklaard, zijn:

- de Monumentenwet 1988 of haar beoogd opvolger, de Erfgoedwet;
- de Kernenergiewet;
- de Wet bescherming Antarctica.

Verder zal hoofdstuk 18 van toepassing zijn op de handhaving van (het restant van) de Wet milieubeheer tot het moment dat deze wet opgaat in de Omgevingswet.

#### *4.18.6 Effecten*

- De bepalingen uit dit hoofdstuk regelen de instrumenten om toezicht te houden en te handhaven en vormen daarmee een essentieel onderdeel van het stelsel van omgevingsrecht. De toekomstige inbouw van het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving zal een belangrijke stimulans kunnen zijn voor het verder verbeteren van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Private borging van regelnaleving zal in combinatie met daarop afgestemd overheidstoezicht kunnen worden ingezet waar dit mogelijk en verantwoord is. Daarmee krijgen burgers en bedrijven meer verantwoordelijkheid om zelf ervoor te zorgen dat structureel aan de regels wordt voldaan. Afhankelijk van de vormgeving van de private borging en het overheidstoezicht zullen de lasten verbonden aan overheidstoezicht kunnen verminderen.



## 4.19 Hoofdstuk 19: Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden

### 4.19.1 Inleiding

Hoofdstuk 19 gaat over bevoegdheden van bestuursorganen in «bijzondere omstandigheden». Dit zijn (vaak plotseling) optredende omstandigheden van incidentele aard die een tijdelijke of permanente aantasting van de fysieke leefomgeving kunnen veroorzaken. Als zich een dergelijke omstandigheid voordoet – of dreigt voor te doen – is onmiddellijk optreden noodzakelijk om schade aan de fysieke leefomgeving te beperken of te voorkomen. Bijzondere omstandigheden kunnen specifiek en spoedeisend optreden door bestuursorganen vergen waarvoor bijzondere bevoegdheden zijn vereist bovenop de bevoegdheden in normale omstandigheden. Deze bevoegdheden vormen dan ook een aanvulling op de bevoegdheden voor «normale of reguliere omstandigheden» in de hoofdstukken 3, 4, 5 en vooral 18 (handhaving) van de Omgevingswet. Voorbeelden van verschillende soorten van bijzondere omstandigheden zijn calamiteiten, zoals een brand bij een chemisch bedrijf, een dreigende dijkdoorbraak bij extreem hoogwater, een archeologische toevalsvondst van algemeen belang en een hevige smog-episode.

Hoofdstuk 19 regelt bevoegdheden van bestuursorganen voor de volgende onderwerpen:

- ongewone voorvallen (afdeling 19.1);
- archeologische toevalsvondsten van algemeen belang (afdeling 19.2);
- overschrijding van alarmeringswaarden (afdeling 19.3);
- gevaar voor natte waterstaatswerken (afdeling 19.4);
- uitvoering van projecten bij schaarste (afdeling 19.5);
- landsverdediging (afdeling 19.6).

Dit hoofdstuk bundelt de bevoegdheden van (en verplichtingen voor) bestuursorganen in geval van bijzondere omstandigheden uit diverse bestaande wetten. Het gaat dan vooral om bepalingen uit (titel 17.1 van) de Wet milieubeheer, (hoofdstuk V, paragrafen 3 en 5 van) de Waterwet, (hoofdstuk V van) de Wet inzake de luchtverontreiniging, (hoofdstuk V, paragraaf 9 van) de Monumentenwet 1988, (hoofdstuk VII en IX van) de Woningwet en (artikel 10.4 van) de Wet ruimtelijke ordening. Het hoofdstuk uniformeert de verschillende sectorale bepalingen en de daarin gebruikte begrippen. Het verruimt het toepassingsbereik tot de reikwijdte van «de fysieke leefomgeving». Onnodige specifieke toepassingsvoorwaarden of procedurebepalingen uit de genoemde wetten zijn niet overgenomen. Hoofdstuk 19 bundelt uitsluitend bepalingen die gericht zijn tot bestuursorganen. Melding- en maatregelenplichten gericht tot exploitanten van installatiegebonden activiteiten uit titel 17.1 van de Wet milieubeheer of de Waterwet zullen een plaats krijgen in de algemene maatregel van bestuur die de milieu en wateractiviteiten zal reguleren. Bepalingen over afvalvoorzieningen (titel 17.1A van de Wet milieubeheer), milieuaansprakelijkheid (titel 17.2 van de Wet milieubeheer) en gevaarlijke stoffen (titel 17.3 van de Wet milieubeheer) gaan in deze eerste module van de Omgevingswet nog niet mee en blijven voorlopig dus geregeld in de Wet milieubeheer.

### 4.19.2 Twee hoofdcategorieën bijzondere omstandigheden

Er kunnen grofweg twee categorieën bijzondere omstandigheden worden onderscheiden: *ongewone* en *buitengewone* omstandigheden.

In de eerste plaats gaat het om een verzamelcategorie van verplichtingen en bevoegdheden die betrekking hebben op *ongewone* omstandigheden van verschillende aard, dat wil zeggen gebeurtenissen die afwijken van de normale dagelijkse routine bij (bedrijfs)activiteiten. Het kan hier gaan om «*ongewone* voorvallen» zoals dat in het milieudomein vaak wordt

genoemd, waarbij de fysieke leefomgeving significant wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed. Tot deze eerste categorie behoort ook een (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden en het doen van archeologische toevalsvondsten van algemeen belang. Bestuursorganen zijn bij ongewone omstandigheden bevoegd de nodige maatregelen te (laten) nemen, verplichtingen op te leggen en nadere informatie in te winnen om de (dreigende) gevolgen van deze ongewone omstandigheden te voorkomen, te beperken en weer ongedaan te maken. Ook gelden er informatieverplichtingen om andere instanties of de bevolking te waarschuwen bij gevaar (afdeling 19.1 en 19.3). Opschaling van verantwoordelijkheden, wanneer een hiervoor genoemde omstandigheid ernstig is of escaleert en de gezondheid van de bevolking in het geding is, vindt plaats via de Wet veiligheidsregio's.

Van een geheel andere orde zijn de *buitengewone* omstandigheden. Dit betreft een specifieke juridische categorie: de noodbevoegdheden. Bij deze categorie kan omwille van de ernst van de situatie worden geïnterveeneerd, zo nodig in afwijking van de gangbare bevoegdheidsverdeling. Van buitengewone omstandigheden is sprake als een vitaal belang van de samenleving wordt bedreigd of aangetast en reguliere bevoegdheden ontbreken of ontoereikend zijn. De bevoegdheden voor normale en ook die voor ongewone omstandigheden (afdeling 19.1, 19.2 en 19.3) zijn voor dergelijke noodsituaties ontoereikend of hierop niet toegesneden. Tot deze categorie behoren bevoegdheden bij gevaar voor waterstaatswerken (afdeling 19.4), de noodbevoegdheden uit de Woningwet en de noodbevoegdheid voor de Minister van Defensie bij dreigende omstandigheden die ad hoc activiteiten vergen voor de landsverdediging (afdeling 19.5). Afdeling 19.5 bevat de noodbevoegdheden waarvoor zware vormvereisten gelden (staatsnoodrecht). Deze bevoegdheden moeten in werking worden gesteld met een koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President. Ook moet een verlengingswetsvoorstel over het voortduren van de buitengewone rechtstoestand worden opgesteld en onverwijld aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Dit betreft een gestandaardiseerde inwerkingstellingsprocedure die in 1997 met de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is ingevoerd in alle nationale noodwetgeving die niet vormvrij in werking kan worden gesteld. De standaardbepalingen verwijzen naar de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden door te stellen dat inwerkingstelling onder het regime van een noodtoestand mogelijk is; daarnaast blijft separate inwerkingstelling mogelijk. De artikelen 19.17 en 19.18 van afdeling 19.5 vervangen soortgelijke bepalingen uit de Woningwet. Artikel 19.19 is ontleend aan artikel 10.4 van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 116 van de Woningwet en de Wet milieubeheer.

Er zijn ook noodbevoegdheden die in buitengewone omstandigheden vormvrij in werking kunnen worden gesteld. Tot deze categorie behoren de bevoegdheden bij gevaar voor waterstaatswerken (afdeling 19.4). Het argument om deze noodbevoegdheden niet afhankelijk te maken van een inwerkingstellingsprocedure is destijds geweest dat onverwijld handelen hier geboden is; tijdverlies door procedures kan dan fataal zijn. Een inwerkingstellingsprocedure werd daarom niet passend geacht. Dat was toen reden om deze wetgeving buiten de aanpassing van de Coördinatiewet te houden.<sup>155</sup> Bij gebruikmaking van bijvoorbeeld de noodmaatregelen van de waterbeheerder kan zo nodig van andere wetten (behalve de Grondwet of internationale verplichtingen) worden afgeweken. Interventie door een hoger gezag is mogelijk. De bepalingen van afdeling 19.4 zijn afkomstig uit de Waterwet.

---

<sup>155</sup> Zie ook Kamerstukken II 1993/94, 23 791, nr. 3, blz. 4 en Kamerstukken II 2000/01, 27 922, nr. 3, blz. 2.

#### 4.19.3 Relatie met de Wet veiligheidsregio's

Bevoegdheden en verplichtingen voor bestuursorganen uit de afdelingen 19.1, 19.3 en 19.4 sluiten aan op de Wet veiligheidsregio's. Die wet regelt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionaal bestuur. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

Er loopt een interdepartementaal project herziening staatsnoodrecht dat onderzoek doet naar het moderniseren van het staatsnoodrecht. De noodzaak tot herziening hiervan is op diverse momenten onderkend. Bij nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en bij de nota naar aanleiding van het verslag van de Aanpassingswet veiligheidsregio's is gesteld dat, mede in het licht van de vernieuwde bevoegdhedenstructuur van de Wet veiligheidsregio's, een inhoudelijke en integrale herziening noodzakelijk is.<sup>156</sup> Verder is bij de behandeling van de Wet veiligheidsregio's aangegeven dat de herziening van het staatsnoodrecht in breder verband zal worden opgepakt: «Dit geschiedt in nauwe samenwerking met de voor de sectorale wetgeving verantwoordelijke Ministeries. De aanpassingen die voortvloeien uit de komst van de Wet veiligheidsregio's zullen daar deel van uitmaken.»<sup>157</sup> In de kabinetsreactie op het advies van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing is ook vermeld dat zal worden gezien of modernisering van het staatsnoodrecht gewenst is.<sup>158</sup> Het streven is om in 2014 een interdepartementaal afgestemde startnotitie voor het herzien van het staatsnoodrecht te hebben. De uitkomsten hiervan kunnen gevolgen hebben voor de Omgevingswet. Sluitstuk van dit nader onderzoek is de vraag of één crisiswet, in het licht van harmonisatie en overzichtelijkheid, wenselijk is. Hierbij zullen ook de bepalingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen worden betrokken.

#### 4.19.4 Ongewoon voorval

Afdeling 19.1 bevat een regeling van bevoegdheden en verplichtingen voor bestuursorganen wanneer zich een zogenoemd ongewoon voorval voordoet. Het begrip ongewoon voorval is ontleend aan verschillende bestaande milieuwetten (Wet milieubeheer, Waterwet, Wet bodembescherming) en algemene maatregelen van bestuur (enkele lozingenbesluiten). In de wetten en algemene maatregelen van bestuur wordt het begrip ongewoon voorval niet gedefinieerd. Het is wel een ingeburgerd begrip, dat in de jurisprudentie van de bestuursrechter een min of meer vaste omschrijving heeft gekregen.<sup>159</sup> Het is bovendien een verzamelterm

<sup>156</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 968, nr. 4 respectievelijk nr. 7.

<sup>157</sup> Memorie van Antwoord, Kamerstukken I 2009/10, 31 117, C, blz. 54.

<sup>158</sup> Kamerstukken II 2013/14, 29 517, nr. 76, blz. 6.

<sup>159</sup> Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (bijvoorbeeld uitspraak van 2 juni 2004, nr. 200307400/1, AB 2004, 333) moet onder ongewoon voorval in de zin van artikel 17.1 [Wet milieubeheer] in elk geval worden verstaan: elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten; dit begrip omvat dus zowel storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen van de inrichting als ongelukken en calamiteiten.

voor diverse typeringen in de verschillende EU-richtlijnen.<sup>160</sup> In de bijlage bij het wetsvoorstel wordt het begrip wel wettelijk gedefinieerd. Het gaat om een gebeurtenis die afwijkt van de normale omstandigheden waaronder een activiteit plaatsvindt en waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn of worden veroorzaakt of dreigen te worden veroorzaakt. Daaronder worden ook verstaan een «incident» of «ongeval» als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn industriële emissies, en een «zwaar ongeval» als bedoeld in artikel 3, onder 13, van de Seveso-richtlijn. Op deze manier bundelt de regeling voor ongewone voorvallen in afdeling 19.1 de implementatie van deze richtlijnen. In de definitie wordt overigens ook aangesloten bij de bedoelde jurisprudentie van de bestuursrechter.

Een ongewoon voorval zal vaak geen ramp of crisis veroorzaken, maar dat kan wel. Dan is er een verband met het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing in de Wet veiligheidsrisico's. In laatstgenoemde wet wordt onder een «ramp» verstaan «een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken». Onder «crisis» wordt in de Wet veiligheidsregio's verstaan «een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast». Zodra een ongewoon voorval de omvang van een lokale of bovenlokale ramp aanneemt of leidt tot een crisis, kan de burgemeester (lokaal), de voorzitter van de veiligheidsregio (bovenlokaal) of de commissaris van de Koning (bovenregionaal) wettelijke bevoegdheden uitoefenen op het terrein van de openbare orde en generieke openbare veiligheid (op grond van de Wet veiligheidsregio's en de Gemeentewet). Deze specifieke bevoegdheden laten de bevoegdheden op grond van afdeling 19.1 en van vakministers bij rampen en crises op hun beleidsterrein onverlet. Voor een meer uitgebreide beschrijving van het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt kortheidshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet veiligheidsregio's.<sup>161</sup> De Wet veiligheidsregio's voorziet onder andere in:

- een gemeenschappelijke meldkamer (artikel 35);
- de informatievoorziening en communicatielijnen bij een ramp of crisis (artikelen 45–50);
- het onderzoek na afloop van een ramp door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid of de Onderzoeksraad voor veiligheid (artikel 57).

Als zich een ongewoon voorval voordoet is het van belang dat dit zo snel mogelijk bekend wordt bij bevoegde bestuursorganen en andere betrokkenen. Vaak zal een ongewoon voorval bij een overheidsinstantie (brandweer, politie) worden gemeld (of bij de burgemeester in geval van een ramp op grond van artikel 50 van de Wet veiligheidsregio's). Als een bestuursorgaan niet zelf of niet alleen zelf bevoegd is op te treden tegen een dergelijke activiteit, dan meldt deze het ongewone voorval onmiddellijk aan het bestuursorgaan dat wel of ook bevoegd is. Meestal is dit het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de bestuursrechtelijke

<sup>160</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 445, nr. 3: «Het begrip ongewoon voorval in artikel 17.1 van de wet is een verzamelterm waaronder wordt verstaan:

- a. een *zwaar ongeval* als bedoeld in artikel 1, onder f, van het Besluit rampen en zware ongevallen 1999;
- b. een *voorval of ongeval* dat het milieu significant beïnvloedt als bedoeld in de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging respectievelijk een *incident of ongeval* in de zin van de richtlijn industriële emissies;
- c. *andere bijzondere bedrijfsomstandigheden*. Deze laatste term komt ook voor in artikel 5.7, eerste lid, onder f van het Besluit omgevingsrecht.»

<sup>161</sup> Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, vooral blz. 7–8, 37–41 en 75.

handhaving van de betrokken activiteit (artikel 18.1) of dat bevoegd is tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie (artikelen 18.3 en 18.4). Als niet onmiddellijk kan worden vastgesteld wie het ongewone voorval heeft veroorzaakt, is het bevoegd gezag bevoegd tot het zelf treffen of laten treffen van maatregelen om de gevolgen van het ongewone voorval zo veel mogelijk te beperken. Als de veroorzaker wel kan worden vastgesteld, kan het bevoegd gezag de veroorzaker verplichten maatregelen te nemen. Ook kunnen belanghebbenden vragen om het treffen van maatregelen.

Het bevoegd gezag moet er verder voor zorgen dat de oorzaak van het ongewone voorval wordt vastgesteld. Zo nodig – wanneer dat aan de orde is – zorgt het er ook voor dat de omgevingsvergunning voor die activiteit zo wordt aangepast dat herhaling wordt voorkomen. Het bestuursorgaan verhaalt de kosten van de maatregelen die voor rekening van het bevoegd gezag zijn getroffen op de veroorzaker conform het beginsel «de vervuiler betaalt».

Vaak zal bij een ongewoon voorval sprake zijn van samenloop van bevoegdheden van verschillende bestuursorganen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij een calamiteit met gevolgen voor bodem, grondwater en oppervlaktewater. In dat geval kunnen bestuursorganen afspreken wie het voortouw neemt bij het onmiddellijke optreden en het treffen van eventuele maatregelen en het afstemmen welke maatregelen worden genomen. Hiervoor is in het wetsvoorstel geen uitgebreide coördinatie-regeling opgenomen. De afspraken hierover kunnen ad hoc tussen bestuursorganen worden gemaakt of in het kader van de samenwerking in omgevingsdiensten of in het kader van het provinciaal handhaving-overleg. Een en ander staat los van de gevallen waarin een ongewoon voorval ook een (boven)lokale ramp of crisis is. In dat geval is er wettelijk voorzien in een afstemmingsoverleg (regionaal beleidsteam waaraan ook de betrokken rijksdiensten deelnemen).<sup>162</sup>

#### *4.19.5 Archeologische toevalsvondst van algemeen belang*

Een andere bijzondere omstandigheid kan zich voordoen bij het doen van onverwachte archeologische vondsten. Het gaat dan om vondsten die bij toeval worden gedaan, bijvoorbeeld bij de aanleg van een weg of bij de uitvoering van andere werkzaamheden in de bodem. Deze kunnen al of niet van algemeen belang zijn vanuit het oogpunt van de archeologische monumentenzorg. De term «archeologische toevalsvondst van algemeen belang» wordt in het wetsvoorstel gedefinieerd (zie de begrippenlijst in de bijlage bij het wetsvoorstel).

Archeologie bevindt zich grotendeels in de bodem en is daarmee niet zichtbaar. Hoewel bepaalde landschapselementen of eerdere vondsten in de omgeving kunnen duiden op de aanwezigheid van archeologische waarden, is dit pas zeker na een concrete vondst. Dit betekent dat onverwachte vondsten – waaronder soms zeer substantiële – nooit zijn uit te sluiten. In dergelijke gevallen wordt gesproken van een «archeologische toevalsvondst». Een voorbeeld is een boer die bij het ploegen de resten van een Romeinse sarcofaag blootlegt. Zelfs is het denkbaar dat vooronderzoek aantoonde dat er waarschijnlijk geen archeologische waarden in de bodem aanwezig zijn, maar dat er tijdens de grondbe-werking toch een belangrijke vondst wordt gedaan. Een voorbeeld hiervan is de vondst van een Romeins schip in De Meern.

Van een bijzondere omstandigheid als bedoeld in hoofdstuk 19 is pas sprake als duidelijk is dat de toevalsvondst van algemeen belang is of als het aannemelijk is dat de toevalsvondst van algemeen belang is. Soms zal pas uit nader onderzoek blijken wat de archeologische waarde van de toevalsvondst is, maar het kan ook zijn dat deze direct duidelijk is, zoals bij

<sup>162</sup> Zie artikel 39 en volgende van de Wet veiligheidsregio's.

bovengenoemde voorbeelden. Het algemeen belang kan zowel lokaal, regionaal als (inter)nationaal zijn. Afhankelijk van de aard van het algemeen belang kan ook het bevoegd gezag verschillen. Het college van burgemeester en wethouders, in algemene zin verantwoordelijk voor de zorg voor het bodemarchief, is in alle gevallen bevoegd gezag, tenzij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als bevoegd gezag optreedt. De Minister zal alleen zelf als bevoegd gezag kunnen optreden als een (inter)nationaal belang in het geding is en zal daar bovendien terughoudend mee omgaan, gelet op de algemene verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. De bevoegdheden van de Minister zijn in afdeling 19.2 geregeld. In die afdeling wordt ook bepaald dat de Minister en het college van burgemeester en wethouders elkaar in voorkomende gevallen op de hoogte brengen van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang.

#### *4.19.6 Alarmeringswaarden*

Afdeling 19.3 bevat bevoegdheden en verplichtingen bij een overschrijding of dreigende overschrijding van alarmeringswaarden. Hier worden bepalingen uit de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer (alarm- en informatiedrempels) en de Waterwet (extreme hoogwaterstanden) gebundeld. Alarmeringswaarden geven aan wanneer de kwaliteit of staat van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan zo is aangetast of dreigt te worden aangetast dat de bevolking of een deel daarvan geïnformeerd moet worden om de risico's voor de gezondheid van de bevolking of van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen te beperken. Bij een overschrijding of dreigende overschrijding van alarmeringswaarden kan het nodig zijn dat maatregelen of voorzieningen worden getroffen ter bescherming van de fysieke leefomgeving, inclusief (en vooral) ter bescherming van de bevolking of bepaalde bevolkingsgroepen. Het gaat dan bijvoorbeeld om alarmeringswaarden voor verontreinigende stoffen in de lucht (ozon). De waarden voor luchtkwaliteit, die zijn opgenomen in een bijlage bij de Wet milieubeheer, waaronder de alarm- en informatiedrempels, worden bij algemene maatregel van bestuur opnieuw (beleidsneutraal) vastgelegd. Bij ministeriële regeling wordt bepaald wie bij de overschrijding van bepaalde waarden moet worden gewaarschuwd. Bij luchtverontreiniging zijn dat de bevolking, betrokken overheden en instanties, bij hoogwaterstanden zijn dat de beheerders van primaire waterkeringen. Verder kan bij ministeriële regeling worden bepaald welke maatregelen aan de orde zijn en wie deze treft. De huidige regeling dat de commissaris van de Koning algemene regels kan stellen bij (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden voor luchtverontreiniging wordt voortgezet. De commissaris kan bijvoorbeeld een gebod uitvaardigen om installaties, handelingen of activiteiten die bijdragen aan hoge concentraties van luchtverontreinigende stoffen stil te leggen. In een afzonderlijke bepaling is de bevoegdheid van de commissaris van de Koning opgenomen om tijdelijke algemene regels te geven om de gezondheidsrisico's door luchtverontreiniging te beperken. Het procedurevoorschrift dat de commissaris van de Koning bij gebruikmaking van zijn regelstellende bevoegdheid vooraf de Inspecteur voor de Leefomgeving en Transport om advies moet vragen is niet opgenomen in het wetsvoorstel. In dergelijke extreme situaties zal de commissaris altijd de daartoe geëigende instanties als de Inspectie of het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieuhygiëne om advies vragen voordat hij bij besluit een verbod instelt.



#### *4.19.7 Gevaar voor waterstaatswerken*

In afdeling 19.4 zijn bepalingen uit paragraaf 5.5 van de Waterwet opgenomen. Het gaat hier om verplichtingen voor de beheerder van waterstaatswerken om een calamiteitenplan op te stellen en het houden van oefeningen in het doeltreffend optreden bij gevaar voor waterstaatswerken. Ook bevat deze afdeling grondslagen voor het nemen van maatregelen bij buitengewone omstandigheden door de waterbeheerder bij gevaar voor waterstaatswerken en door de provincie of de Minister als de beheerder naar hun oordeel onvoldoende optreedt. Hierbij wordt een verband gelegd met de instructiebepalingen die in afdeling 2.5 van het wetsvoorstel zijn opgenomen.

#### *4.19.8 Uitvoering van projecten bij schaarste*

In afdeling 19.5 zijn bepalingen opgenomen uit hoofdstuk VII van de Woningwet: voorzieningen in geval van buitengewone omstandigheden. Het gaat in deze afdeling om noodbevoegdheden (zoals toegelicht in paragraaf 4.19.2) bij zeer ernstige omstandigheden zoals een natuurramp of een zeer ernstige economische crisis (bijvoorbeeld een tijdelijke boycot of afname van gas- of olieleveranties vanuit het buitenland). Bij dergelijke buitengewone omstandigheden kan het nodig zijn om buitengewone voorzieningen te treffen om bij schaarste of dreigende schaarste aan arbeid, geld of materialen nationaal prioriteiten te stellen. Zo kan door het Rijk worden ingegrepen opdat de nog aanwezige arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen op die plaatsen kunnen worden ingezet waar dat uit het oogpunt van algemeen belang vereist is. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan daartoe een regeling opstellen waarin staat welke projecten op het gebied van burgerlijke of utiliteitsbouw, grond, water- of wegenbouw of op enig ander gebied van de bouwnijverheid, kunnen worden uitgevoerd. In de regeling kan ook worden bepaald dat het voor opdrachtgevers, architecten, bouwondernemers, aannemers of andere betrokkenen verboden is projecten uit te voeren, tenzij de Minister ontheffing verleent. Het betreft hier een (beleidsneutrale) voortzetting van de regeling van de Woningwet.

#### *4.19.9 Bevoegdheden bij landsverdediging*

Tot slot is in afdeling 19.5 ook een noodbevoegdheid opgenomen voor de landsverdediging. Op grond van deze afdeling kan in buitengewone omstandigheden worden bepaald dat de Omgevingswet niet van toepassing is op een aan te wijzen activiteit voor de landsverdediging. Deze bepaling continueert het huidige artikel 10.4 Wro en sluit aan bij de gangbare regulering van het staatsnoodrecht.

### **4.20 Hoofdstuk 20: Monitoring en informatie**

#### *4.20.1 Inleiding*

Dit hoofdstuk bevat bepalingen over de informatie en informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. Feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving is een belangrijke basis voor beleidsontwikkeling en besluitvorming. Daarnaast hebben initiatiefnemers behoefte aan duidelijke, online toegankelijke informatie over geldend beleid en gestelde regels. De voorgestelde bepalingen zorgen voor beschikbaarheid van gegevens over de fysieke leefomgeving en voor het op doelmatige manier voldoen aan (Europese en nationale) rapportageplichten. Het gebruik van die gegevens kan ook leiden tot verbreding van kennis en vermindering van onderzoekslasten. Informatieverplichtingen voor concrete besluiten, zoals onderzoeksverplichtingen, aanvraagvereisten en de mer-procedure,



zijn niet opgenomen in dit hoofdstuk van het wetsvoorstel, maar in de hoofdstukken die regels stellen over die besluiten.

#### *4.20.2 Het belang van informatie*

Informatie vormt een cruciale schakel bij de zorg voor de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij om drie typen informatie:

- informatie over de toestand van de fysieke leefomgeving;
- informatie over activiteiten en hun gevolgen voor de fysieke leefomgeving;
- informatie over de geldende rechtstoestand.

De informatie over de toestand, activiteiten en gevolgen kunnen overheid en belanghebbenden gebruiken om toe te zien op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De overheid heeft dit type informatie nodig voor het opstellen van beleidsplannen, voor beheertaken en voor het nemen van besluiten. Initiatiefnemers van activiteiten hebben deze informatie nodig voor het voorbereiden van aanvragen en voor het naleven van algemene regels. Belanghebbenden hebben recht op toegang tot informatie over hun leefomgeving, zoals vastgelegd in het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieuinformatie. Dergelijke informatie komt tot stand via monitoring: het doen van metingen en berekeningen om de toestand van de fysieke leefomgeving te bepalen, en door het verzamelen van informatie bij bronhouders zoals bedrijven en beheerders. Informatie over de rechtstoestand (het geldend beleid, geldende regels, genomen besluiten en andere wettelijke beperkingen) is nodig voor zowel de overheid zelf als voor initiatiefnemers die hier bij hun activiteiten mee te maken hebben. De informatie wordt gebruikt voor de aanvraag en voorbereiding van besluiten, voor het uitvoeren van activiteiten waarvoor geen besluit vereist is en voor het vaststellen van de rechtstoestand bij verkoop van onroerende zaken. Ook wordt de informatie gebruikt bij de rechtspraak, waarbij het vaak van belang is om de rechtstoestand te kennen ten tijde van een omstreden besluit of een delict. De grondslagen voor deze informatie zijn te vinden in eerdere hoofdstukken en soms in andere wetten. Dit hoofdstuk vormt hiervoor een sluitstuk door een voorziening te verschaffen waarmee een ieder online kennis kan nemen van documenten over de rechtstoestand.

Informatie over de fysieke leefomgeving wordt inmiddels vrijwel volledig digitaal vastgelegd en in toenemende mate ook langs digitale weg uitgewisseld. Als dat gestructureerd gebeurt, leidt dat tot betere toegankelijkheid, tot eenvoudiger en snellere uitwisseling en daarmee tot minder onderzoekslasten. In het wetsvoorstel is gekozen voor het codificeren van de bestaande situatie, die daarmee als wettelijk minimumniveau gaat gelden. Het is echter niet de bedoeling het daarbij te laten. Betere beschikbaarheid van informatie kan immers bijdragen aan de verbeterdoelen van de stelselherziening, zoals snellere en betere besluitvorming. Daarom zet het kabinet in op verdere verbetering van de toegankelijkheid van gegevens langs digitale weg (zie het streefbeeld in paragraaf 9.4 van deze memorie van toelichting). Het wetsvoorstel biedt de grondslagen om via uitvoeringsregelgeving verdere stappen te zetten.

#### *4.20.3 Opzet van het hoofdstuk*

Bij de indeling van hoofdstuk 20 staan de gegevens centraal. Afdeling 20.1 handelt over de totstandkoming van gegevens. Het gaat daarbij om monitoring van de feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving door meten en berekenen en om het verzamelen van feitelijke gegevens, zoals gegevens over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Afdeling 20.2 handelt over gegevensbeheer en toegang tot gegevens. Centraal staan de opslag van gegevens en het kennis nemen van de gegevens door gebruikers. Afdeling 20.3 handelt over bestuurlijk

vastgestelde gegevensproducten, in de praktijk zijn dat verslagen en kaarten. Deze verslagen en kaarten spelen vervolgens een rol als startpunt voor de beleidscyclus, vooral voor het opstellen van programma's. De gegevens die nodig zijn voor verslagen en kaarten komen tot stand op grond van afdeling 20.1 en kunnen beschikbaar worden gesteld op grond van afdeling 20.2.

Ook afdeling 20.4, evaluatie, betreft het opstellen van rapporten. Waar de verslagen van 20.3 meer bedoeld zijn ter uitvoering van het gestelde beleid, zijn deze rapporten eerder bedoeld om te bepalen of het gevoerde beleid leidt tot de maatschappelijk gewenste resultaten. Ook dergelijke rapporten vormen een startpunt van de beleidscyclus.

Hoofdstuk 20 biedt de grondslagen om de bestaande verplichtingen op het gebied van monitoring, gegevensverzameling, gegevensbeheer, verslagen en kaarten doelmatig en op uniforme manier te kunnen regelen bij algemene maatregel van bestuur, met inbegrip van de bestaande taakverdeling daarbij. Gezien de verbeterdoelen van de stelselherziening lijkt er geen behoefte te bestaan aan nieuwe informatieverplichtingen, tenzij gekozen zou worden voor het vaststellen van meer omgevingswaarden dan de wettelijk vereiste. Wel bestaat er behoefte aan het beter beschikbaar maken van bestaande gegevens (zie ook paragraaf 9.4). Voor zover de algemene maatregel van bestuur krachtens dit hoofdstuk nieuwe informatieverplichtingen zou bevatten voor gemeenten of provincies is het op grond van artikel 108 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 110 van de Provinciewet verplicht dat het Rijk de kosten vergoedt. Ook vereist artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet dat in de toelichting wordt ingegaan op de financiële effecten van deze wijziging voor gemeenten of provincies.

#### *4.20.4 Monitoring en verzameling van gegevens*

Monitoring is een centraal onderdeel in de beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving. Inzicht in de feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving en de verschillende componenten daarin, is immers de basis voor een effectief beleid. Monitoring is een vorm van informatievoorziening waarbij gedurende langere tijd op systematische wijze gegevens over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan worden verzameld, bewerkt en gepresenteerd met het oog op het beoordelen of de beleidsdoelstellingen of (internationaalrechtelijke) verplichtingen zijn of worden gerealiseerd. Behalve voor de betrokken overheidsorganen zijn de gegevens die met monitoring zijn verzameld ook belangrijk voor burgers, bedrijven en organisaties. Het stelt hen en overheidsorganen in staat de resultaten van het beleid te vergelijken en waar dat nodig is nieuwe beleidsdoelen te formuleren.

Bestuursorganen die zijn belast met de zorg voor een aspect of een onderdeel van de fysieke leefomgeving zijn verplicht zorg te dragen voor het meten of berekenen van de kwalitatieve toestand daarvan. Verschillende EU-richtlijnen, zoals de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn, de richtlijn luchtkwaliteit en de nec-richtlijn die regels stelt over verhandelbare emissierechten, bevatten concrete verplichtingen tot monitoring. Daarnaast vereisen diverse verplichtingen tot verslaglegging aan de Europese Commissie een vorm van monitoring. Ook is Nederland gebonden aan de naleving van internationale verdragen, waarin uiteenlopende verplichtingen tot verslaglegging zijn opgenomen. Om aan de verplichtingen te kunnen voldoen zijn landelijke<sup>163</sup> en regionale en soms gemeentelijke meetnetten gerealiseerd.

<sup>163</sup> Zoals Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid, Landelijk Trendmeetnet Verzuring, Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit, Landelijk Meetnet Bodemkwaliteit, Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit, Trendmeetnet Geluid, Nationaal Meetnet radioactiviteit, Meetnet Functievervulling.

Voor omgevingswaarden bevat het wetsvoorstel een algemene plicht tot monitoring. Doel is niet zozeer het bepalen van het absolute kwaliteitsniveau van de fysieke leefomgeving, maar om te zien of aan de vereisten van een omgevingswaarde wordt voldaan. Het gaat daarbij om de huidige toestand (metingen en soms berekeningen) en de toekomstige toestand (steeds berekeningen). De vereiste diepgang van de monitoring wordt bepaald door de aan de omgevingswaarde gekoppelde doorwerking en aan de feitelijke toestand in de fysieke leefomgeving. De monitoring van een omgevingswaarde met een resultaatsverplichting, waar in delen van het land nog niet aan wordt voldaan, zal vanzelfsprekend met meer intensiteit gebeuren dan de monitoring van een omgevingswaarde met een inspanningsverplichting waar goeddeels aan wordt voldaan. De inrichting van een systeem van monitoring zal dan ook, net als de vaststelling van de omgevingswaarden, grotendeels vorm krijgen in de uitvoeringsregelgeving.

Bij de vaststelling van een omgevingswaarde in een algemene maatregel van bestuur, provinciale verordening of omgevingsplan worden de hoofdlijnen van het systeem van monitoring vastgelegd. Ook wordt bepaald welke bestuursorganen de monitoring uitvoeren. Dat is bijvoorbeeld van belang in het waterbeheer, waar de waterschappen de monitoring van regionale wateren en primaire waterkeringen uitvoeren volgens Europese of landelijke uitvoeringsregels. De verplichting tot monitoring geldt voor alle omgevingswaarden, ook voor omgevingswaarden die provincies en gemeenten vaststellen. Voor omgevingswaarden die het Rijk vaststelt of die decentrale overheden moeten vaststellen kunnen bij ministeriële regeling nadere uitvoeringsregels worden gesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om meetmethoden en kwaliteitsborging. Het is aan provincies en gemeenten om te bepalen of zij uitvoeringsregels stellen voor omgevingswaarden die zij uit eigen beweging vaststellen. Dergelijke uitvoeringsregels zijn vooral van belang in situaties waar meerdere bestuurslagen betrokken zijn bij de monitoring van een omgevingswaarde, waardoor het nodig is specifieke taken vast te leggen. Als een bestuursorgaan de uitvoering van de monitoring geheel in eigen hand heeft, bijvoorbeeld een gemeente bij een gemeentelijke omgevingswaarde, hebben uitvoeringsregels niet altijd meerwaarde. Het gaat er uiteindelijk om dat men de juiste metingen doet of berekeningen maakt.

De systematiek van metingen en berekeningen is overigens niet alleen van belang voor omgevingswaarden. Ook voor alarmeringswaarden (zie paragraaf 4.19.6 van deze memorie van toelichting) is in het wetsvoorstel een rechtstreekse verplichting tot monitoring opgenomen. De systematiek kan verder worden benut voor het volgen van parameters waarvoor geen omgevingswaarde geldt, maar die beleidsmatig van dusdanig belang worden geacht dat het noodzakelijk is de vinger aan de pols te houden. Het wetsvoorstel biedt dan ook de mogelijkheid om in de uitvoeringsregelgeving een verplichting tot monitoring op te nemen voor andere parameters dan omgevingswaarden.

Het wetsvoorstel biedt verder de mogelijkheid om – voor zover het rijksomgevingswaarden en verplichte provinciale omgevingswaarden betreft – meet- en rekenmethoden en daaruit voortkomende gegevens te toetsen en te corrigeren. Dit is ontleend aan de systematiek voor luchtkwaliteit (artikel 5.21 van de Wet milieubeheer), maar heeft hier een algemenere strekking gekregen. Deze regeling is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen waarin er sterke twijfels zijn over de betrouwbaarheid van een methode of van daarmee verkregen resultaten.

Monitoring leidt tot nieuwe gegevens over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving door metingen of berekeningen. Soms zijn ook andere gegevens nodig voor de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij onder meer om gegevens over activiteiten en de gevolgen van activiteiten, die worden verstrekt door degene die een

activiteit verricht of door het bevoegd gezag. Voorbeelden hiervan zijn de informatie die wordt opgevraagd in verband met de PRTR-verordening (de EG-verordening over het *Pollutant Release and Transfer Register*), het register externe veiligheid en de verkeersgegevens die samen met meetgegevens worden gebruikt voor de luchtkwaliteitsmonitoring. Ook zijn er diverse internationale verplichtingen tot het doen van berekeningen, bijvoorbeeld berekeningen die ten grondslag liggen aan geluidbelastingkaarten van de richtlijn omgevingslawaai en de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten van de richtlijn overstromingsrisico's.

#### 4.20.5 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens

In paragraaf 4.20.2 is al ingegaan op de informatiebehoeften van burgers, bedrijven en overheden. Informatie komt steeds voor een specifiek doel tot stand, bijvoorbeeld beleidsmonitoring of naleving van internationale verplichtingen, maar kan ook op andere manieren worden gebruikt, bijvoorbeeld voor het voorbereiden van een vergunningaanvraag of een projectbesluit. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een centraal artikel waarmee beschikbaarstelling kan worden voorgeschreven van alle gegevens uit monitoring, inclusief monitoring door decentrale overheden, en andere gegevens over de fysieke leefomgeving. Ook kunnen vormvereisten worden gesteld, bijvoorbeeld het gebruik van bepaalde open standaarden voor documenten. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een verplichting op te leggen aan het uitvoerend bestuur om het publiek te informeren zodra blijkt dat niet wordt voldaan aan een omgevingswaarde. Voor bepaalde informatie is opname in een register wenselijk. De gegevens in een register worden beheerd, zijn geordend en zijn meestal toegankelijk via een gebruikersinterface, zodat de burger er kennis van kan nemen zonder gebruik van specifieke software. Het wetsvoorstel kent enkele verplichte registers in verband met internationaalrechtelijke verplichtingen en zet verder het register voor externe veiligheid<sup>164</sup> voort. Niet alleen gegevens over de fysieke toestand zijn van belang voor de gebruikers van informatie. Zoals beschreven in paragraaf 4.20.2 is ook de rechtstoestand van wezenlijk belang. In de ruimtelijke ordening is de afgelopen jaren een grote vooruitgang geboekt door de locatiespecifieke regels en de beleidsplannen te digitaliseren en online beschikbaar te stellen (Ruimtelijkeplannen.nl). Door beleid en regels te voorzien van geocoördinaten wordt het vervaardigen van digitale kaarten mogelijk gemaakt. Deze functionaliteit blijft behouden voor de documenten die beschouwd kunnen worden als directe opvolgers van de documenten uit de Wet ruimtelijke ordening: de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, de omgevingsverordening en het projectbesluit. Uit het oogpunt van harmonisatie geldt de verplichting ook voor waterschapsverordeningen. Als gevolg van de grote inhoudelijke reikwijdte van het wetsvoorstel leidt dit tot een verruiming van de digitale beschikbaarheid van gegevens over de rechtstoestand op een bepaalde locatie. Door in de toekomst bij algemene maatregel van bestuur meer documenten aan te wijzen als omgevingsdocument krachtens artikel 16.2 kan de beschikbaarheid van gegevens na inwerkingtreding van het wetsvoorstel verder worden verbeterd (zie paragraaf 9.4). Op termijn zou het hierdoor mogelijk worden dat men online via één informatiebron alle locatiespecifieke regels en beleidsplannen over de fysieke leefomgeving vindt. De meeste gegevens worden gepubliceerd via internet in de vorm van «open data» of toegankelijke registers. Ondanks de toegenomen beschikbaarheid van mobiel internet blijft er behoefte aan informatie ter

<sup>164</sup> Wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer (Registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen) (Stb. 2005, 483).

plaatse in de vorm van informatiepanelen of -borden. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid hierover, waar nodig, ook regels te stellen. Dergelijke regels worden in ieder geval gesteld voor zwemwateren, omdat artikel 12 van de zwemwaterrichtlijn eist dat het publiek in de onmiddellijke nabijheid van elk zwemwater bepaalde informatie vindt.

#### *4.20.6 Verslagen en kaarten*

Als startpunt voor de beleidscyclus is er vaak behoefte aan gegevens in een meer toegankelijke vorm: een verslag of kaart waarin de gegevens inzichtelijk worden getoond en beoordeeld. Artikel 20.14 van het wetsvoorstel voorziet daarom in een verplichting tot verslaglegging en beoordeling van de resultaten van de monitoring van omgevingswaarden en van de voortgang, uitvoering en het doelbereik van programma's met een programmatische aanpak. Ook voor andere gegevens kan worden bepaald dat er verslaglegging en beoordeling moet plaatsvinden. Daarnaast biedt het hoofdstuk de grondslag voor de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen tot verslaglegging over de fysieke leefomgeving.

Ook biedt het hoofdstuk de grondslag voor het opstellen van kaarten met feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij om kaarten zonder direct rechtsgevolg die nodig zijn voor beleidsvoorbereiding, besluitvorming of uitvoering van beheertaken. Zo verplicht de richtlijn omgevingslawaai tot het opstellen van geluidbelastingkaarten voor belangrijke geluidbronnen (wegen, spoorwegen en luchthavens) en voor agglomeraties. Deze kaarten hebben een beleidsvoorbereidende functie in verband met het op te stellen actieplan geluid dat als programma in paragraaf 3.2.2 van het wetsvoorstel is opgenomen. Eenzelfde verhouding bestaat er, op grond van de richtlijn overstromingsrisico's, tussen de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en de overstromingsrisicobeheerplannen. Voor kaarten met een direct rechtsgevolg is de grondslag steeds opgenomen in het hoofdstuk dat dit rechtsgevolg regelt.

#### *4.20.7 Evaluatie*

Het wetsvoorstel bestendigt de taak van het Planbureau voor de Leefomgeving om vierjaarlijks een onafhankelijk rapport te publiceren (de «Balans van de Leefomgeving»). Dit geeft uitwerking aan artikel 5, vierde lid, van het verdrag van Aarhus. De reikwijdte van de taak wordt bij ministeriële regeling vastgelegd conform de taakopdracht van het planbureau (milieu, natuur en ruimte). Ook bevestigt het de taak van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om een rapport uit te brengen over de ontwikkeling van de staat van het cultureel erfgoed (de «Erfgoedbalans»).

Verder bestendigt het wetsvoorstel de taak van de Minister van Infrastructuur en Milieu om twaalfjaarlijks een verslag op te stellen over de doeltreffendheid van de effecten van de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen. Deze verplichting is nu opgenomen in artikel 2.13 van de Waterwet (en daarvoor in de Wet op de waterkering).

#### *4.20.8 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie*

- Het wetsvoorstel kent een uniforme opzet voor de totstandkoming van gegevens, het beheer daarvan, de toegang tot gegevens en het vaststellen van gegevensproducten.
- Een vernieuwing is een centrale bepaling die beschikbaarstelling mogelijk maakt van alle openbare gegevens die door de overheid worden gebruikt om te voldoen aan informatieverplichtingen over de

fysieke leefomgeving. Dat bevordert het hergebruik van deze gegevens voor andere doeleinden dan het doel waarvoor ze in eerste instantie tot stand zijn gekomen.

- Inhoudelijke wijzigingen – bijvoorbeeld als gevolg van het kritisch tegen het licht houden van informatieverplichtingen – zijn op dit moment nog niet uitgewerkt en komen pas aan de orde bij het uitwerken van de uitvoeringsregelgeving.

#### *4.20.9 Effecten*

- Verbetering van de mogelijkheden voor hergebruik van gegevens.
- De effecten worden concreet zichtbaar nadat de inhoudelijke wijzigingen op basis van de vereiste algemene maatregelen van bestuur zijn opgesteld.
- Door meer gebruik te maken van algemene maatregelen van bestuur is het stelsel flexibeler aan te passen aan bijvoorbeeld EU-verplichtingen en ontwikkelingen op het gebied van digitalisering (zie ook paragraaf 9.4).

### **4.21 Hoofdstuk 21: [gereserveerd]**

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor de regelingen over openbaarheid van milieuinformatie. Op grond van vooral het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieuinformatie waarborgt de overheid de toegankelijkheid van milieuinformatie voor het publiek. Daarbij gaat het om milieu in brede zin, met inbegrip van onderwerpen als landschap, natuur en biodiversiteit. Voorzien is dat de bepalingen hierover, die zijn opgenomen in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer, op een later moment worden overgebracht naar de Omgevingswet.

### **4.22 Hoofdstuk 22: Overgangsrecht**

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor het overgangsrecht. Het overgangsrecht wordt via de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen in de Omgevingswet. Zie voor een globale toelichting op de inhoud van het overgangsrecht hoofdstuk 12 van deze memorie van toelichting.

### **4.23 Hoofdstuk 23: Overige en slotbepalingen**

#### *4.23.1 Inleiding*

Dit hoofdstuk bevat enkele algemene artikelen. In het hoofdstuk zijn bepalingen opgenomen over het moment waarop wijzigingen van EU-richtlijnen of besluiten van toepassing zijn. Daarnaast bevat het een experimenteerbepaling ter opvolging van de huidige regeling uit de Crisis- en herstelwet. Tot slot zijn zogenoemde slotbepalingen opgenomen over de citeertitel en het moment van inwerkingtreden van de Omgevingswet.

#### *4.23.2 Experimenteerbepaling*

In het wetsvoorstel is een experimenteerbepaling opgenomen. Deze bepaling is bedoeld om extra ruimte te bieden om af te wijken van bepalingen bij of krachtens de Omgevingswet en van de andere wetten die in het artikel worden genoemd. Het biedt een oplossing voor projecten die gericht zijn op verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover, maar die niet gerealiseerd kunnen worden onder de geldende regelgeving. Net als bij de Crisis- en herstelwet is de gedachte hierachter dat het proces van wetgeving vaak achterloopt op initiatieven vanuit de samenleving en op technologische



ontwikkelingen zoals nieuwe duurzame technieken of nieuwe materialen. Een experimenteerbepaling maakt het mogelijk om bij experiment eerst na te gaan of deze vernieuwingen een verbetering zijn, voordat regelgeving generiek wordt aangepast. De Voortgangsrapportage 2012–2013 over de uitvoering van de Crisis- en herstelwet<sup>165</sup> constateert dat de experimenten een waardevolle bijdrage kunnen leveren bij het vernieuwen van regelgeving. Flexibiliteit, maatwerk en eigen verantwoordelijkheid zijn hierbij trefwoorden.

Een voorbeeld van een experiment dat is uitgevoerd met toepassing van de Crisis- en herstelwet is de bouw van zelfvoorzienende woningen. Voor de bouw van deze woningen was het nodig om af te kunnen wijken van de reguliere eisen die worden gesteld aan bijvoorbeeld rioolaansluitingen, elektriciteitsvoorziening en wateraansluiting. Ook de bouw van een energieneutrale wijk in Meppel is een voorbeeld van een experiment waarbij is afgeweken van de eisen die in het Bouwbesluit 2012 worden gesteld aan het gebouwgebonden energieverbruik van nieuwbouwwoningen (de energieprestatiecoëfficiënt). De experimenteerbepaling is bedoeld voor die situaties waarin andere mogelijkheden die bij of krachtens de Omgevingswet zijn opgenomen en waarin is voorzien in flexibiliteit, ontoereikend zijn. Zo voorziet het wetsvoorstel bijvoorbeeld in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat initiatiefnemers met een ander, maar gelijkwaardig middel, aan de algemene regels voor de activiteit kunnen voldoen (gelijkwaardigheidsbepaling). Bij sommige middelen is echter nog niet op voorhand bekend of het middel gelijkwaardig is aan het voorgeschreven middel, zodat toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling daar niet mogelijk is. Het karakter van de experimenteerbepaling is daarmee anders dan bij toepassing van de andere flexibiliteitsinstrumenten. Het gaat bij de experimenteerbepaling immers om «beproeven». Wanneer de verwachting bestaat dat een bepaalde maatregel of procedure effectief zal zijn, maar de vaststelling daarvan proefondervindelijk moet worden vastgesteld, kan het toepassen van de experimenteerbepaling zinvol zijn om de effectiviteit inzichtelijk te maken.

Er is voorzien in de nodige waarborgen omdat wordt afgeweken van een of meer wettelijke bepalingen. Zo is allereerst bepaald dat een experiment alleen wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. Een nog verdere wettelijke afbakening van het toepassingsbereik is niet gewenst omdat de experimenteerbepaling is opgenomen om experimenten te kunnen uitvoeren met betrekking tot onderwerpen die nu nog niet zijn geïdentificeerd. Het gaat dus om bijzondere situaties waar de Omgevingswet niet in voorziet, bijvoorbeeld vanwege nieuwe ontwikkelingen. Deze experimenten kunnen betrekking hebben op procedurele en inhoudelijke aspecten.

De experimenten worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Daarbij wordt ook bepaald welke afwijking is toegestaan en hoe lang de afwijking mag duren. Afwijken is alleen toegestaan als dit niet in strijd is met internationale verplichtingen. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld niet van EU-richtlijnen kan worden afgeweken. Dit betekent bijvoorbeeld dat van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit niet verder kan worden afgeweken dan wat de richtlijn luchtkwaliteit toelaat en dat ook alleen van de Wet natuurbescherming kan worden afgeweken voor zover onder andere de vogelrichtlijn en habitatrictlijn daar niet aan in de weg staan. Bestuursorganen, maar ook particuliere initiatiefnemers (al dan niet via een bestuursorgaan), kunnen experimenten aandragen.

Het experiment is naar zijn aard tijdelijk en is afgebakend tot een bepaald gebied of andere concrete situatie. De toegestane afwijking kan er echter

<sup>165</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.



in bepaalde gevallen toe leiden dat voor een bepaalde activiteit of project sprake blijft van een permanente afwijking van de regelgeving. Een voorbeeld is een woningbouwproject waaraan, bij wijze van experiment, extra isolatie-eisen zijn gesteld, in afwijking van de daarvoor geldende regelgeving. De woningen die in deze wijk gerealiseerd worden zullen altijd moeten voldoen aan de voorwaarden vastgelegd in de algemene maatregel van bestuur waarin dit experiment is geregeld. In het bij algemene maatregel van bestuur aangegeven experiment wordt daarom aangegeven welke afwijkingen na het experiment nog zijn toegestaan, bijvoorbeeld in verband met gerealiseerde activiteiten. Afhankelijk van de aard van het experiment wordt eveneens bepaald hoe over de voortgang en resultaten van het experiment wordt gerapporteerd of hoe het experiment wordt geëvalueerd. Als het experiment het gewenste effect heeft, kan het worden omgezet in regelgeving.

#### *4.23.3 Slotbepalingen*

Afdeling 23.4 regelt dat de voorgestelde wet geciteerd kan worden als «Omgevingswet». Daarnaast wordt in deze afdeling geregeld dat de Omgevingswet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Daarbij kan voor de verschillende artikelen (of onderdelen van die artikelen) een verschillend moment van inwerkingtreding worden vastgelegd.

## **5 WERKING EN WINST VAN DE OMGEVINGSWET**

### **5.1 Inhoud van dit hoofdstuk**

In het voorgaande hoofdstuk van deze memorie van toelichting is per hoofdstuk van het wetsvoorstel aangegeven welke vernieuwingen er zijn. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt over het geheel gezien welke winstpunten er zijn voor elk van de in paragraaf 1.4 gepresenteerde verbeterdoelen. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt vanuit diverse invalshoeken beschreven hoe de verschillende onderdelen van de Omgevingswet gezamenlijk worden ingezet. Dat illustreert hoe het voorgestelde stelsel functioneert door de interactie van de instrumenten en het toont de winst van de Omgevingswet ten opzichte van de huidige wetgeving. Deze onderwerpen zijn:

- flexibiliteit (paragraaf 5.3);
- gebiedsontwikkeling (paragraaf 5.4);
- de «sneller en beter»-aanpak (paragraaf 5.5);
- integraal waterbeheer (paragraaf 5.6);
- duurzaamheid (paragraaf 5.7);
- gezondheid (paragraaf 5.8);
- innovatie (paragraaf 5.9);
- gebruiksruimte (paragraaf 5.10);
- salderen en compenseren (paragraaf 5.11);
- vermindering onderzoekslasten (paragraaf 5.12).

Tot slot bevat dit hoofdstuk een toelichting op het gekozen delegatiebeleid en de terminologie van het wetsvoorstel (paragraaf 5.6).

## 5.2 Realisatie van de doelen en verbeterdoelen

*Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.*

Het wetsvoorstel kan op een aantal punten een verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bewerkstelligen ten opzichte van hetgeen met de huidige wetgeving kan worden bereikt. Ten eerste kan de meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving leiden tot slimme combinaties en tot betere keuzes dan mogelijk is onder de huidige wetgeving.

Ten tweede voorziet het wetsvoorstel erin dat de beleidscyclus van rechtswege werkt over alle onderwerpen waarvoor omgevingswaarden worden gesteld. Een dergelijk systeem waarborgt een actieve rol bij het op niveau houden van de kwaliteit, terwijl sommige van de huidige regelcomplexen onvoldoende sturen op de cumulatieve gevolgen van activiteiten en de gevolgen van autonome ontwikkelingen.

Door betere mogelijkheden om de gebruikruimte te beheren kunnen bestaande industriegebieden efficiënter worden benut. Dat heeft een dubbel voordeel: het economisch gebruik van deze gebieden blijft op niveau en er is minder noodzaak om nieuwe gebieden een dergelijke functie te geven.

Het omgevingsplan maakt ten opzichte van het huidige bestemmingsplan een doelmatiger beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving mogelijk. Het bredere karakter maakt beter beheer van de gebruikruimte mogelijk (zie paragraaf 5.10). Het wetsvoorstel heft belemmeringen voor uitnodigingsplanologie op (zie paragraaf 5.4). Voor het bereiken van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit heeft de regering gekozen voor het behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Dit beschermingsniveau wordt vooral in de uitvoeringsregelgeving uitgewerkt.

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

Op het gebied van rechtsfiguren, procedures, bestuurlijke verplichtingen en begrippen blijkt een grote stroomlijning mogelijk. Ook een meer systematische verdeling tussen wetsniveau en algemene maatregelen van bestuur draagt bij aan meer overzicht voor de gebruiker. Hierdoor zijn er minder regels die een gebruiker moet raadplegen en is het aantal verschillende procedures veel kleiner.

Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen dertien wetten worden ingetrokken en gaan van vier wetten grote delen over (zie paragraaf 1.5). Van tenminste acht andere wetten worden de delen bij elkaar gebracht die gericht zijn op plaatsgebonden activiteiten, zodat initiatiefnemers één samenhangend kader voor die activiteiten vinden. Voor dertien wetten is voorzien dat ze via latere wetswijzigingen volledig kunnen worden geïntegreerd. Het terrein van de fysieke leefomgeving kan uiteindelijk worden afgedekt met één centrale wet, zes uniforme kerninstrumenten en een overzichtelijk opgebouwde set aanvullende instrumenten. Daarbinnen blijft er ruimte voor verschillende sturingsstijlen die vereist zijn voor verschillende deelterreinen binnen het omgevingsrecht.

De omgevingsvergunning is completer dan die van de Wabo, zodat de initiatiefnemer bij één loket, één vergunning hoeft aan te vragen, waarop één procedure van toepassing is. Er zijn bovendien diverse voorzieningen ingebouwd zodat de initiatiefnemer meer regie kan voeren op zijn aanvraag. Zo is de mogelijkheid om de vergunning te faseren verruimd

door het loslaten van onlosmakelijke samenhang. Ook zijn de procedures rond de vergunning, ook ten opzichte van de Wabo, weer verder gelijk getrokken.

Regels en informatie over de fysieke leefomgeving zijn nu vaak wel digitaal toegankelijk, maar nog niet altijd gemakkelijk vindbaar. De integratie in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening leidt tot meer inzichtelijkheid en daardoor meer gebruiksgemak. Bij de verdere uitbouw zal ook nieuwe informatie digitaal toegankelijk worden gemaakt.

Een andere klacht die wordt weggenomen, is de slechte leesbaarheid van de verschillende wetten. De huidige wetgeving kent veel onderlinge verwijzingen; vooral bij de Wabo is dit het geval. Het samenvoegen van de verschillende wetten vergroot de leesbaarheid.

#### *Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving*

Op dit moment is de fysieke leefomgeving geheel «afgedekt» door sectorale wetgeving, vaak zelfs meerdere malen. Met het wetsvoorstel verdwijnen de schotten tussen de wetten, wat de beoogde samenhangende benadering van beleid, besluitvorming en leefomgeving mogelijk maakt. Het gaat dan zowel om inhoudelijke integratie, zoals een integraal beleid voor de fysieke leefomgeving, als om procedurele integratie, zoals integratie van procedures voor het projectbesluit en de milieueffectrapportage. Winst wordt onder meer bereikt door:

- Een inhoudelijke doelstelling die richting geeft aan de uitoefening van taken en bevoegdheden door overheden in de fysieke leefomgeving.
- De omgevingsvisie, die bestuursorganen de mogelijkheid biedt integraal beleid te voeren voor de fysieke leefomgeving.
- De integratie van bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen in één omgevingsplan en de integratie van verordeningen van waterschappen en provincies. Daarbij beperkt het wetsvoorstel de mogelijke strijdigheid tussen verschillende regels, doordat de verschillende regels gebaseerd zijn op hetzelfde stelsel en daarmee dezelfde uitgangspunten kennen.
- De omgevingsvergunning en het projectbesluit maken het mogelijk dat overheden nieuwe ontwikkelingen samenhangend toetsen. Dergelijke besluiten kunnen op grond van de Omgevingswet alleen worden genomen als alle sectorale invalshoeken in oenschouw zijn genomen.

#### *Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving*

De Omgevingswet stelt aan activiteiten alleen grenzen waar dat in verband met de fysieke leefomgeving noodzakelijk is. Die grenzen worden zo helder en eenduidig mogelijk aangegeven. Binnen die grenzen wordt – zoals in paragraaf 2.5 betoogd – waar nodig flexibiliteit geboden opdat maatschappelijk gewenste activiteiten mogelijk worden gemaakt.

Gemeenten krijgen bij de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden instrumenten ter beschikking om actief om te gaan met de fysieke leefomgeving, zoals een omgevingsvisie, de mogelijkheid eigen omgevingswaarden vast te stellen en een omgevingsplan dat niet langer beperkt is tot alleen ruimtelijk relevante eisen. Daarmee beschikken ze «aan de voorkant» van het beleidsproces over ruime mogelijkheden om zelf invulling te geven aan het te voeren beleid en de instrumenten die daarbij gebruikt worden.

Het wetsvoorstel maakt het op meerdere manieren mogelijk om op lokaal niveau een keuze te maken voor de balans tussen bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Met dergelijke mogelijkheden

voor maatwerk ontstaat meer ruimte voor ontwikkelingen, zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau van veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosystemen en beschikbaarheid van hulpbronnen. De uitvoeringsregelgeving is daarvoor van groot belang. Bij het vaststellen van de omgevingswaarden en instructieregels wordt kritisch bezien of hier meer ruimte kan worden geboden voor afwegingen op lokaal niveau. Paragraaf 5.3 gaat hier nader op in.

Daarnaast biedt het wetsvoorstel instrumenten om de beschikbare gebruiksruimte beter te verdelen. Op dit onderwerp gaat paragraaf 5.10 nader in.

Het experimenteerartikel biedt ruimte om af te wijken van de Omgevingswet en van andere wetten die in dit artikel worden genoemd. Dit biedt een oplossing voor projecten die gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover, maar die niet gerealiseerd kunnen worden onder de geldende regelgeving.

#### *Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving*

Het wetsvoorstel verbreedt de «sneller en beter»-aanpak van rijksinfrastructuur (Tracéwet) naar alle complexe projecten met een publiek belang. Het gaat ook om projecten waarvoor bedrijven initiatiefnemer zijn, zoals projecten voor energie en delfstoffenwinning. Op basis van onderzoeken van de Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur mag een reductie van de doorlooptijd en verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming worden verwacht.<sup>166</sup> Langdurige discussies over de vormgeving van het project en de financiering worden voorkomen door het maken van richtinggevend keuzen in de voorkeursbeslissing. De beslistermijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is voor alle projectbesluiten gemaximeerd op zes maanden. Onder de Crisis- en herstelwet geldt dat voor specifieke projecten. Het wetsvoorstel biedt het bevoegd gezag grote flexibiliteit voor het inrichten van de vervolgbesluitvorming over het project. Deze kan geïntegreerd verlopen, zodat het bevoegd gezag voor het projectbesluit de regie houdt over besluitvorming en uitvoering van het project als geheel, maar ook gefaseerd, aansluitend bij de fasering van het project. Het wetsvoorstel stroomlijnt de procedure voor de milieueffectrapportage (mer) met de procedure voor het plan en besluit. Kennisgeving en participatie vinden dan plaats in het kader van de voorbereiding van het plan of besluit en niet daarnaast nog eens apart in het kader van de mer. Dit voorkomt dubbele terinzagelegging. Daarbij komt er ook meer ruimte voor maatwerk bij participatie van belanghebbenden en wordt de mer meer een onderdeel van de voorbereiding van het besluit en minder een eigenstandig document.

Versnelling wordt ook bereikt door als hoofdregel uit te gaan van de reguliere in plaats van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit. Dat leidt tot snellere besluitvorming (van 26 naar 8 weken) als er geen bezwaren zijn. Welke activiteiten daarvoor in aanmerking komen zal worden bezien bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving.

De wettelijke belemmeringen voor uitnodigingsplanologie worden weggenomen, waardoor de onderzoekslasten dalen en beter wordt aangesloten op de hedendaagse realiteit van minder grootschalige bouw en een meer voorwaardenscheppende overheid. Door het exploitatieplan te flexibiliseren zijn minder exploitatieplannen nodig en wordt het instrument beter bruikbaar.

<sup>166</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 670, nr. 62.

Tot slot vindt verbetering van besluitvorming plaats doordat de initiatiefnemer wordt bediend met één vergunning waarin verschillende toestemmingen voor activiteiten samen komen. Ook is er één bevoegd gezag en één loket waartoe de initiatiefnemer zich kan richten. De omgevingsvergunning omvat alle voorschriften voor de activiteiten van de initiatiefnemer, terwijl die in de huidige situatie verspreid kunnen zijn over meerdere vergunningen.

### 5.3 Flexibiliteit

#### *Visie op flexibiliteit*

Een flexibel stelsel draagt bij aan twee verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht: het vergroten van de afwegingsruimte en betere besluitvorming over projecten. Het wetsvoorstel biedt verschillende vormen van flexibiliteit bij de besluitvorming over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Met «flexibiliteit» wordt in dit verband bedoeld op de afwegingsruimte die een actor binnen het wettelijk kader heeft om zelf keuzen over een activiteit te maken, waaronder de mogelijkheden voor maatwerk. Die actor kan de overheid als beleidsmaker, regelgever, bevoegd gezag of uitvoerder zijn maar ook de initiatiefnemer die een activiteit wil gaan uitvoeren. In het navolgende wordt de visie op flexibiliteit uiteengezet die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Die visie zal ook leidend zijn bij het opstellen van de algemene maatregelen van bestuur, die de daadwerkelijk beschikbare afwegingsruimte bij specifieke activiteiten mede zullen bepalen.

Wanneer de overheid geen regels over een activiteit stelt, hebben *initiatiefnemers en uitvoerders* van die activiteit binnen het wettelijk kader volledige afwegingsruimte. Zij kunnen dan zelf bepalen of en zo ja, hoe, wanneer en waar zij de activiteit willen uitvoeren. Omdat veel activiteiten van burgers en bedrijven maatschappelijk gewenst zijn en de samenleving meestal goed in staat is zelf problemen op te lossen, moet de overheid terughoudend zijn met het stellen van grenzen aan activiteiten. Regels stellen grenzen aan activiteiten van burgers, bedrijven en de overheid zelf. Dat brengt met zich dat activiteiten soms niet of alleen onder voorwaarden mogen worden uitgevoerd. De Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving moeten zo veel mogelijk speelruimte laten voor het uitvoeren van maatschappelijk gewenste activiteiten en voor maatwerk in individuele gevallen. Wanneer de overheid regels over een activiteit stelt, moeten die aan initiatiefnemers en uitvoerders van de activiteit dan ook waar mogelijk afwegingsruimte laten. Het stellen van regels is echter onvermijdelijk om de door de overheid gestelde doelen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Die regels bieden een ieder houvast voor wat betreft de aanvaardbaarheid van een activiteit doordat richting aan activiteiten wordt gegeven. Ze voorzien bovendien in de behoefte aan rechtszekerheid, een gelijk speelveld en een voorspelbare overheid. Tussen die behoeften aan speelruimte én houvast bestaat spanning. Een centrale opgave bij het toepassen van de Omgevingswet en het opstellen van zijn uitvoeringsregelgeving is om – rekening houdend met de diverse betrokken belangen – op evenwichtige wijze met beide behoeften om te gaan. Dat gebeurt door:

- aan activiteiten alleen grenzen te stellen waar dat in verband met de fysieke leefomgeving noodzakelijk is;
- die grenzen zo helder en eenduidig mogelijk aan te geven, en
- binnen die grenzen waar nodig flexibiliteit te bieden opdat maatschappelijk gewenste activiteiten kunnen worden gefaciliteerd.

*Afwegingsruimte «aan de voorkant»*

De Omgevingswet biedt bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden als beleidsmaker, regelgever en bevoegd gezag flexibiliteit in de vorm van bestuurlijke afwegingsruimte bij het vaststellen van (beleidsdoelstellingen in) omgevingsvisies, omgevingswaarden en instructieregels en in de keuze van in te zetten instrumenten zoals het omgevingsplan. Bestuursorganen beschikken hiermee – zoals in paragraaf 2.5 aangeduid – «aan de voorkant» van het beleidsproces over ruime mogelijkheden om zelf invulling aan het beleid en de instrumentering daarvan te geven. Hiermee komt het politieke primaat van bestuursorganen bij het begrenzen van activiteiten tot uitdrukking. Die bestuurlijke afwegingsruimte is ruim maar niet onbegrensd. Zij vindt haar formele en materiële begrenzing in de doelen van artikel 1.3 en in de wettelijke afbakening van taken, bevoegdheden en grondslagen voor algemeen verbindende voorschriften. Dit komt onder meer tot uiting in gestelde omgevingswaarden en instructieregels.

*Flexibiliteit in omgevingswaarden en instructieregels*

De mogelijkheden en instrumenten om flexibel te werken binnen de grenzen van gestelde omgevingswaarden verschillen sterk. De belangrijkste reden daarvoor is dat de ingreep-effect-relatie verschilt bij de onderwerpen waarvoor omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld. Een stof in de lucht of stromend water verspreidt zich over een grote afstand, een stof in de bodem veel minder. Geluidsintensiteit neemt sterk af met de afstand van de bron. Een ingreep in een waterstaatswerk werkt direct door op de kwaliteit of het functioneren van dat object. Afhankelijk van de ingreep-effect-relatie van het aspect waarvoor de omgevingswaarde geldt is er dus meer of minder ruimte. Door omgevingswaarden niet op projectniveau toe te passen, maar voor een heel gebied, kan de vereiste kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden bereikt en kan tegelijkertijd meer flexibiliteit worden geboden. De overheid kan dan bijvoorbeeld met een programma sturen op het bereiken van een verantwoorde kwaliteit in een gebied. Als niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan, is er een plicht voor de overheid om maatregelen te nemen. Deze maatregelen dragen dan bij aan de verbetering van de kwaliteit, zodat er ruimte ontstaat voor nieuwe initiatieven. Als de kwaliteit op orde is vormt een individuele activiteit meestal geen directe oorzaak voor overschrijding van de vereiste kwaliteit. De behoefte aan bestuurlijke afwegingsruimte wordt onder meer gevoeld bij onderwerpen die in het huidige recht worden gereguleerd met instructieregels over besluiten (die niet deze naam hebben, maar wel deze werking). Het besluit wordt neergelegd bij een decentraal bestuursorgaan, maar het hogere bestuur geeft daaraan kaders mee die de ruimte voor een zelfstandige afweging beperken. Het is daarom belangrijk om bij het stellen van instructieregels zeer kritisch na te gaan of deze niet onnodig afwegingsruimte bij het decentraal bestuur wegnemen. Net als bij regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven kan wellicht vaker worden gekozen voor een doelvoorschrift in plaats van middelvoorschrift. Ook kan worden gekozen voor instructieregels die saldering of compensatie toestaan. Verder kan ruimte worden geboden door uitzonderingen onder voorwaarde op te nemen, echter zonder afbreuk te doen aan de bescherming van het aspect of onderdeel van de fysieke leefomgeving waarvoor de instructieregel is gesteld. Zo is het denkbaar dat in beginsel een bepaalde waarde geldt, maar dat onder voorwaarden een afwijkende waarde is toegestaan. Daarbij kan bijvoorbeeld sprake zijn van uitruil, waarbij een afwijking is toegestaan mits de kwaliteit op andere punten



voldoende verbetert. Een andere denkbare regeling is dat een afwijking is toegestaan, mits het bestuursorgaan een programma opstelt dat erop gericht is de overschrijding binnen een bepaalde periode ongedaan te maken (vergelijkbaar met de aanpak in ontwikkelingsgebieden onder de Crisis- en herstellwet, met dien verstande dat de afwijking van een reguliere omgevingswaarde op grond van dit wetsvoorstel wordt ingebouwd in de normstelling zelf). Verder biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij het stellen van een instructieregel door het Rijk te bepalen dat onder daarbij aan te geven voorwaarden bij omgevingsverordening afwijkende regels kunnen worden gesteld of dat verdere uitwerking of aanvulling van de instructieregel mogelijk is. Een laatste optie is een ontheffing van instructieregels, die wel voorkomt in de Wro, maar niet in alle wetten die gebruik maken van instructieregels.

Voorbeelden:

- Op grond van artikel 2.24 kan het Rijk bij algemene maatregel van bestuur instructieregels stellen over de uitoefening van taken of bevoegdheden van een bestuursorgaan. Een voorbeeld van zo'n instructieregel is artikel 2.5.8, tweede lid, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening: «Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de vliegvelden in de gemeenten Texel en Ameland maakt uitbreiding van die vliegvelden slechts mogelijk voor zover die uitbreiding noodzakelijk is voor het waarborgen van de vliegveiligheid.» Zo'n instructieregel kadert de bestuurlijke afwegingsruimte van de gemeenteraad bij het vaststellen van het bestemmingsplan in. De mogelijkheid voor het Rijk om zulke instructieregels te stellen, is op haar beurt in het wetsvoorstel ingekaderd door de eis dat de instructieregel nodig moet zijn om te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde omgevingswaarden of met het oog op het bereiken van de doelen van de wet en door de eis dat de algemene criteria voor de uitoefening van taken en bevoegdheden van artikel 2.3, derde lid, van het wetsvoorstel bij het stellen van de instructieregel in acht worden genomen.
- De provincie Noord-Brabant verbindt burgers en bedrijven voor «transitie van stad en platteland» vanuit een aantal ruimtelijk-economische randvoorwaarden. Nieuwe initiatieven worden niet per stuk langs de meetlat gelegd, maar gewogen op hun bijdrage aan de totale maatschappelijke meerwaarde. Zo lijkt landgoed De Logt nu de bouw van een biomassacentrale en de ontwikkeling van een natuurgebied in zich te kunnen verenigen, waar de afzonderlijke initiatieven eerder strandden op de provinciale Verordening ruimte.
- Op grond van artikel 4.3 kan het Rijk bij algemene maatregel van bestuur regels stellen over aangewezen activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Door de begrenzing die in dat artikel is opgenomen, kunnen die algemene rijksregels slechts betrekking hebben op aangewezen activiteiten.
- De bouwactiviteit is een van de activiteiten die in artikel 4.3 is aangewezen als activiteit waarover algemene rijksregels kunnen worden gesteld. Op grond van artikel 4.21 kunnen over die activiteit slechts algemene rijksregels worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en duurzaamheid. Op grond van dat artikel kunnen dus geen algemene rijksregels over een bouwactiviteit worden gesteld met het oog op andere doelen dan die in dat artikel worden genoemd.
- De bestuurlijke afwegingsruimte over toepassing van een instrument is soms begrensd doordat die toepassing op grond van het wetsvoorstel verplicht kan zijn. Artikel 4.3 bevat bijvoorbeeld de verplichting voor het Rijk om algemene rijksregels over bouwactiviteiten te stellen, die er op grond van artikel 4.21 bovendien toe moeten strekken dat de minimumkwaliteit van het te bouwen bouwwerk en de veiligheid en gezondheid bij het uitvoeren van de bouwactiviteit zijn gewaarborgd.



Op grond van dat artikel is het Rijk dus verplicht om algemene rijksregels met die strekking te stellen.

- Op grond van artikel 4.5 kunnen bij algemene maatregel van bestuur onderwerpen worden aangewezen waarvoor een daarbij aangewezen bestuursorgaan maatwerkvoorschriften kan stellen. De mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften is daarmee voorbehouden aan bestuursorganen die daartoe bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.

Ter bescherming van de belangen van derden gelden bovendien procedurele eisen voor het gebruiken van de bestuurlijke afwegingsruimte «aan de voorkant» van het beleidsproces. Belanghebbenden worden bij ingrijpende besluiten in een vroeg stadium betrokken bij de voorbereiding van besluiten via participatie of een zienswijzenprocedure en hebben daarnaast recht op rechtsbescherming voor besluiten die hun belangen raken.

Voorbeelden:

- Op grond van artikel 16.28 is op de voorbereiding van een omgevingsplan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing, wat inhoudt dat de gemeenteraad een ontwerpbesluit neemt en ter inzage legt en een ieder daarop kan reageren (indienen van zienswijzen). Bovendien kan, net als bij het bestemmingsplan, beroep tegen het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan worden ingediend.
- Op grond van artikel 16.69 is afdeling 3.4 Awb ook van toepassing op de voorbereiding van een projectbesluit.
- Op grond van artikel 5.45 moet het bevoegd gezag dat met de projectprocedure wil starten, kennis geven van het voornemen een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving. Voor grote, complexe projecten als oplossing voor de opgave zal een verkenning omvangrijker zijn dan voor een kleiner project. Met de verkenning wordt beoogd om te voorzien in een brede betrokkenheid en participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Op die manier kan al in een vroeg stadium bij het ontwerp van het project rekening worden gehouden met de belangen en omstandigheden die spelen in de omgeving.

#### *Beperkte afwijkingsmogelijkheden «aan de achterkant»*

Bezien is of naast de hiervoor genoemde mogelijkheden nog op wetsniveau een mogelijkheid geboden zou moeten worden om in bijzondere gevallen, na goede motivering, af te wijken van omgevingswaarden, instructieregels of beoordelingsregels. De regering heeft er niet voor gekozen om een dergelijke regeling te bieden in het wetsvoorstel. Het uitgangspunt is dat het reguliere stelsel – zoals hiervoor beschreven – de vereiste afwegingsruimte moet bieden.

Overwogen is in het wetsvoorstel een generieke regeling op te nemen waarmee het decentraal bestuur na een belangenafweging zou kunnen afwijken van rijksregels.<sup>167</sup> Een dergelijke regeling zou echter tal van uitzonderingen krijgen als gevolg van EU-verplichtingen, bovenregionale belangen, de keuze voor landelijke uniformiteit of omdat het normenstelsel van de Omgevingswet op veel deelgebieden al bestuurlijke afwegingsruimte zal bieden. Na bestudering van de mogelijkheden bleek dat alleen bepaalde normen voor bodem en geluid in aanmerking zouden komen voor een aanvullende generieke afwijkingsmogelijkheid. Juist voor bodem en geluid wordt op dit moment de regelgeving inhoudelijk

<sup>167</sup> Een relevante publicatie in dit verband is H. Borgers en J. van der Heijden, Evenredig de ruimte: over de mogelijkheid van bestuurlijke ruimte in het afwegingskader van het omgevingsrecht op basis van evenredige belangenafweging, ISBN 9789059726000.

vernieuwd voordat deze wordt ingebouwd in de Omgevingswet. Daarbij wordt ingezet op inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving op dezelfde datum als de Omgevingswet. Dit kan de vereiste flexibiliteit bieden. Om dezelfde reden is ook een regeling waarbij het decentraal bestuur kan afwijken van normen binnen bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ontwikkelingsgebieden, zoals die bekend is uit de Crisis- en herstelwet, niet opgenomen. De huidige regeling biedt gemeenten de mogelijkheid om de beschikbare gebruiksruimte in een ontwikkelingsgebied te herverdelen en daarbij zo nodig voor een periode van maximaal tien jaar af te wijken van milieukwaliteitseisen. Uitgangspunt is dat het generieke instrumentarium na totstandkoming van de uitvoeringsregeling voor gemeenten en provincies afdoende instrumenten biedt om de beschikbare gebruiksruimte te verdelen, behalve in de gevallen waar dat niet mogelijk is met het oog op internationale verplichtingen. Zo biedt artikel 2.10, eerste lid, onder c, de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voor een bepaalde locatie een afwijkende omgevingswaarde vast te stellen, eventueel met een termijn waarop die afwijking eindigt. En artikel 2.25, vijfde lid, biedt de mogelijkheid voor afwijking of verdere uitwerking van rijksinstructieregels door de provincie. Artikel 4.6 bevat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur afwijken van algemene regels in een gebied bij omgevingsplan mogelijk te maken. In paragraaf 5.10 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de instrumenten die het wetsvoorstel biedt om gebruiksruimte te kunnen verdelen.

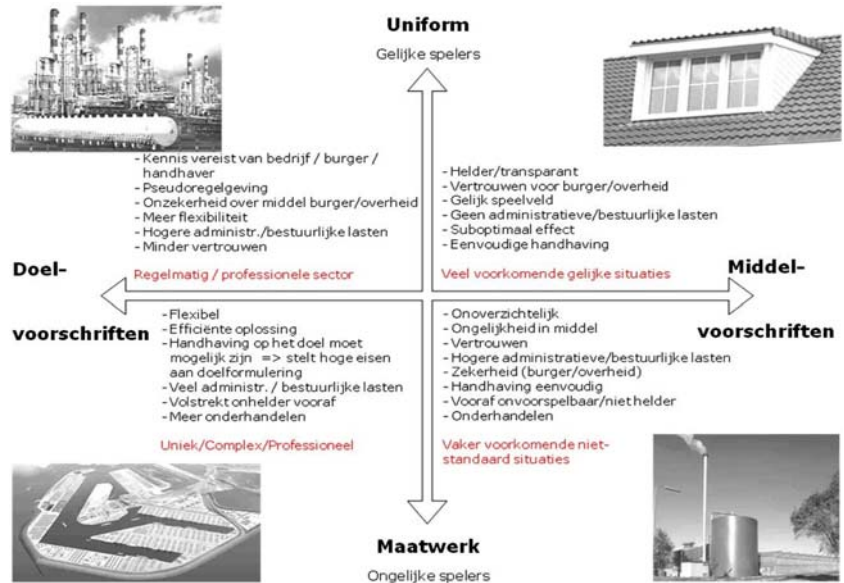
*De keuze voor een type regels: mogelijkheden voor maatwerk*

Of en zo ja, in welke mate initiatiefnemers en uitvoerders van activiteiten afwegingsruimte wordt gelaten, hangt naast de inhoudelijke normstelling af van het gekozen regeltype en van eventuele mogelijkheden tot afwijking van de regel.

Algemene regels geven uniform aan wat mag en waarvoor een initiatiefnemer toestemming moet aanvragen. Dit werkt vaak goed, maar niet altijd. In sommige gevallen geeft een algemene regel meer ruimte dan in een specifiek gebied verantwoord is, bijvoorbeeld wegens een bestaande hoge achtergrondwaarde (bijvoorbeeld bij luchtkwaliteit) of aanwezigheid van gevoelige objecten zoals kwetsbare monumenten. In andere gevallen is een algemene regel onnodig klemmend voor de initiatiefnemer, bijvoorbeeld omdat het gebied waar de activiteit wordt verricht weinig gevoelig is of omdat de regel maatregelen voorschrijft die in het geval van de desbetreffende activiteit niet de optimale oplossing zijn om de gevolgen te beperken. In deze gevallen moet het bevoegd gezag maatwerk kunnen leveren.

Qua *type regel* bieden doelvoorschriften en maatwerkvoorschriften het bevoegd gezag en initiatiefnemers en uitvoerders van activiteiten in het algemeen meer afwegingsruimte dan middelvoorschriften en uniforme bepalingen. Zoals blijkt uit figuur 5 heeft elk regeltype zijn voor- en nadelen.

**Figuur 5: Voor- en nadelen van verschillende typen regels.**



Doelvoorschriften bieden bijvoorbeeld ruimte voor toepassing van verschillende middelen om aan de regel te voldoen en daardoor ruimte voor maatwerk en innovatie in het individuele geval. Maar ze hebben als nadeel dat zij:

- vooraf minder houvast over de aanvaardbaarheid van een gekozen middel bieden;
- van burgers, bedrijven, bevoegd gezag, toezichthouders en handhavers meer kennis over mogelijke middelen vergen;
- kunnen leiden tot administratieve en bestuurlijke lasten wegens mogelijke geschillen en te volgen procedures over de aanvaardbaarheid van een gekozen middel, en
- het risico meebrengen dat toezichthouders en handhavers de voor hen bestaande onzekerheid gaan verminderen door eigen richtlijnen voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van middelen op te stellen (pseudoregelgeving).

De voor- en nadelen van middelvoorschriften zijn op hoofdlijnen het spiegelbeeld van de voor- en nadelen van doelvoorschriften: zekerheid vooraf, niet veel specifieke kennis vereist en niet of nauwelijks administratieve en bestuurlijke lasten maar geen ruimte voor maatwerk en innovatie omdat standaardmiddelen zijn voorgeschreven. Uniforme bepalingen en maatwerkvoorschriften hebben ook hun eigen voor- en nadelen. Uniforme bepalingen bieden vooraf houvast en zorgen voor transparantie, een gelijk speelveld, eenvoudiger handhaving en weinig tot geen administratieve lasten en bestuurlijke lasten. Maar ze bieden geen ruimte voor maatwerk en toepassing van innovatieve oplossingen in het individuele geval. De voor- en nadelen van maatwerkvoorschriften zijn het spiegelbeeld hiervan.

Afhankelijk van het onderwerp waarop de voorschriften betrekking hebben, heeft bij een keuze voor het type «uniforme bepalingen» landelijke uniformiteit uit het oogpunt van efficiency in het algemeen de voorkeur. Dat geldt in elk geval voor voorschriften over onderzoeks- en meetmethoden en voor technische en procedurele bepalingen. Lokale afweging speelt in het algemeen bij zulke voorschriften geen rol. Landelijke uniformiteit heeft bij zulke voorschriften aanzienlijke voordelen zoals schaalvoordelen bij de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal en ondersteunende ICT-toepassingen zoals een digitaal Omgevingsloket. Met

een landelijk gelijk speelveld zijn bovendien economische belangen gediend.

Welk type regel het meest geschikt is, hangt af van de situatie waarop de regel betrekking heeft. Naarmate sprake is van in de praktijk vaker voorkomende situaties met gelijke spelers ligt een keuze voor meer uniforme regelgeving voor de hand. Een voorbeeld hiervan is het plaatsen van een dakkapel. Bij ongelijke spelers is er meer ruimte en noodzaak voor maatwerk. Naarmate sprake is van in de praktijk vaker voorkomende situaties ligt regelgeving via middelvoorschriften voor de hand, bijvoorbeeld in het geval van de rookgasreiniger op de verwarmingsinstallatie van een glastuinder. Doelregelgeving ligt meer in de rede wanneer het gaat om kleinere aantallen en meer professionele spelers, zoals voor een raffinaderij die al eigen kwaliteits-, veiligheids- en milieuzorgsystemen in werking heeft. Of het nog veel complexere voorbeeld van de aanleg van een Tweede Maasvlakte waarbij het Havenbedrijf Rotterdam gesteld staat voor de opgave in één megaproject om te gaan met tientallen tot honderden belangen, regels en ingrepen.

De kunst bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving is om het meest geëigende regeltype te kiezen voor elke categorie gevallen en om daarbij de nadelen van dat type zo veel mogelijk te ondervangen. De nadelen van middelvoorschriften kunnen bijvoorbeeld worden ondervangen door een middelvoorschrift in de regelgeving op een slimme manier aan een doelvoorschrift en mogelijkheid voor gelijkwaardigheid te koppelen. Degene die het in het middelvoorschrift voorgeschreven standaardmiddel toepast, heeft dan vooraf zekerheid dat hij aan de voorschriften voldoet. Tegelijkertijd bestaat er binnen het voorschrift ruimte voor toepassing van andere middelen mits daarmee het in het doelvoorschrift aangegeven doel wordt bereikt. Dit maakt in de praktijk toepassing mogelijk van innovatieve middelen en middelen die het best bij de bedrijfsvoering van een bedrijf passen. Dit gelijkwaardigheidsbeginsel is in het wetsvoorstel opgenomen.

#### *Afwijkings- en uitwerkingsmogelijkheden*

Zodra een bestuursorgaan beleidskeuzen in bindende regels heeft vertaald, moet de samenleving zo veel mogelijk houvast aan die regels kunnen ontnemen zodat burgers en bedrijven – in hun rol van initiatiefnemer of uitvoerder van een activiteit of als derdebelanghebbende zoals bureaus die met de gevolgen van die activiteit worden geconfronteerd – en ook de overheid zelf op basis van die regels voorafgaand houvast over de aanvaardbaarheid van een activiteit hebben. Bestuurlijke afwegingsruimte «aan de achterkant» van het beleidsproces in de vorm van bestuurlijke afwijkingmogelijkheden moet dan ook zo beperkt mogelijk zijn. Het moet vooral situaties betreffen waarin die ruimte bij de toepassing van bindende regels echt nodig is, bijvoorbeeld in verband met complexe gebiedsproblematiek, gebiedsoverstijgende belangen of innovatieve experimenten. Door bindende regels te stellen die zo veel mogelijk ruimte laten voor maatschappelijk gewenste activiteiten, bestaat minder snel behoefte om af te wijken van een regel om een activiteit mogelijk te maken. Met afwijken wordt in dit geval bedoeld dat een bestuursorgaan ontheffing van een eis mag verlenen, een strengere of lichtere eis dan de in de regel opgenomen eis mag stellen of een nadere eis mag stellen. Afwijken van een bindende regel kan soms gewenst zijn om uitvoering van een maatschappelijk gewenste activiteit of maatwerk in het individuele geval mogelijk te maken die bij toepassing van de regel zelf niet kan worden uitgevoerd. Met het oog daarop bieden de hoofdstukken 2 en 4 van het wetsvoorstel generieke grondslagen om in rijksregels afwijking van die regels mogelijk te maken.

Voorbeeld: Bij instructieregel kan op grond van artikel 2.32 worden bepaald dat op verzoek van een bestuursorgaan ontheffing van die regel kan worden verleend.

Afwijkingsmogelijkheden hebben echter ook nadelen: voor het verkrijgen van toestemming van het bestuursorgaan voor afwijking van een regel zal vaak een procedure moeten worden doorlopen, die administratieve en bestuurlijke lasten en tijdsverlies meebrengt en waarvan de uitkomst onzeker is. Hoewel beleidsregels over de toepassing van een afwijkingsmogelijkheid in de praktijk meer zekerheid over de uitkomst van die procedure kunnen geven, verdienen regels die activiteiten zonder afwijking mogelijk maken de voorkeur. Waar regels afwijkingsmogelijkheden bieden, moeten zij bovendien zo geclausuleerd zijn dat duidelijk is waar de grenzen van die afwijkingsmogelijkheden liggen zodat de regels zelf burgers, bedrijven en de overheid zo veel mogelijk houvast bieden en de bestuurlijke afwegingsruimte niet groter is dan strikt noodzakelijk. Die clausulering kan bestaan uit procedurele en materiële waarborgen.

Voorbeelden:

- Op grond van artikel 4.5 kunnen bij algemene maatregel van bestuur onderwerpen worden aangewezen waarvoor een daarbij aangewezen bestuursorgaan maatwerkvoorschriften kan stellen. Die maatwerkvoorschriften moeten dan bij beschikking worden gesteld. Dit brengt met zich dat in een concreet geval de procedurele waarborgen van de Awb bij het stellen van een maatwerkvoorschrift van toepassing zijn. Een beschikking is een besluit in de zin van de Awb, op de aanvraag, de voorbereiding en de beslistermijn waarvan titel 4.1 van die wet van toepassing is. Bij het nemen van een besluit over het stellen van een maatwerkvoorschrift moet het bevoegd gezag op grond van de Awb een goede belangenafweging maken. Zo'n beschikking moet gemotiveerd zijn. Tegen zo'n beschikking kan bezwaar en beroep worden ingesteld. Naast zulke procedurele waarborgen geldt op grond van het wetsvoorstel ook nog de materiële waarborg dat op het stellen van maatwerkvoorschriften voor een bepaald onderwerp hetzelfde belangenkader van toepassing is als op grond van het wetsvoorstel op het stellen van algemene rijksregels van toepassing is. Dit is geregeld in artikel 4.5, derde lid.
- Als ontheffing is verleend van een instructieregel (artikel 2.32), kan tegen deze ontheffing beroep worden ingesteld. Artikel 16.83 regelt dat een verleende ontheffing voor de mogelijkheid van beroep geacht wordt deel uit te maken van het besluit waarop de ontheffing ziet.

Zulke clausuleringen zijn in het wetsvoorstel zo veel mogelijk op wetsniveau aangebracht. Volledige clausulering op wetsniveau is echter niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld omdat een clausulering van een afwijkingsmogelijkheid soms alleen maar kan worden geformuleerd in directe relatie tot de materiële regel waarvan afgeweken kan worden en zulke materiële regels vaak in de uitvoeringsregelgeving zijn opgenomen. Welke mate van bestuurlijke afwegingsruimte in zo'n geval bij de toepassing van de materiële regel wordt geboden (bijvoorbeeld welke precieze bandbreedte) kan dan alleen in de uitvoeringsregelgeving worden aangegeven.

Voorbeeld: Op grond van artikel 2.20 van het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer mag het bevoegd gezag bij beschikking als maatwerkvoorschrift hogere geluidswaarden vaststellen, mits binnen geluidsgevoelige ruimten of verblijfsruimten van gevoelige gebouwen die zijn gelegen binnen de akoestische invloedssfeer van de inrichting een etmaalwaarde van maximaal 35 dB(A) wordt gewaarborgd.

Afwijkingsmogelijkheden bieden een vorm van flexibiliteit ten aanzien van de materiële inhoud van regels. Daarnaast kan behoefte bestaan aan flexibiliteit in de tijd, bijvoorbeeld door fasering van de besluitvorming in de vorm van het nader mogen uitwerken van een eis die in een bindende regel is opgenomen.

Het wetsvoorstel biedt drie generieke grondslagen om bij de toepassing van algemene rijksregels maatwerk te leveren. Deze mogelijkheden zijn al bekend uit onder meer de Wet milieubeheer, maar kunnen onder de Omgevingswet in de breedte van het omgevingsrecht worden toegepast. In alle gevallen geldt dat afwijken alleen mogelijk is als het in de rijksregels expliciet wordt aangegeven.

In de eerste plaats hebben bestuursorganen de mogelijkheid om regionaal afwijkende regels vast te stellen, zogenoemde maatwerkregels. Dit kan zowel een aanscherping als versoepeling betreffen. Een aanscherping kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in kwetsbare gebieden of gebieden met zeer hoge druk op de fysieke leefomgeving. Van versoepeling kan bijvoorbeeld mogelijk sprake zijn, daar waar de regels bescherming van een netwerk beogen (zoals capaciteit van de riolering), en het netwerk in een bepaald gebied minder kwetsbaar is.

Een tweede vorm van afwegingsruimte binnen algemene regels is het individueel toestaan van de mogelijkheid af te wijken van de regel door middel van een maatwerkvoorschrift. Dit zal vaak op verzoek van de initiatiefnemer zijn. In aangegeven gevallen kan ook voor de mogelijkheid worden gekozen om individueel strengere regels te stellen.

In de derde plaats biedt het wetsvoorstel een generieke gelijkwaardigheidsbepaling. Op grond hiervan kunnen andere maatregelen worden toegestaan als deze hetzelfde resultaat bereiken. Sommige aspecten komen niet in aanmerking voor een gelijkwaardigheidsbepaling, zoals bepaalde harde EU-eisen.

Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving zal terughoudend met het scheppen van afwijkings- en uitwerkingsmogelijkheden worden omgegaan. De regels moeten in beginsel zo worden opgesteld dat hiermee het beschermingsniveau kan worden geborgd en tegelijkertijd maatschappelijk gewenste activiteiten kunnen worden gefaciliteerd, zonder dat afwijken of nadere uitwerking nodig is. Afwijkings- en uitwerkingsmogelijkheden moeten in beginsel vooral worden geboden voor gevallen die er écht toe doen, zoals afwijking voor experimenten of de ontwikkeling van gebieden die op slot zitten. Het wetsvoorstel bevat daartoe enkele specifieke mogelijkheden. Als de bestaande mogelijkheden niet voldoen kan bij wijze van experiment een afwijking worden toegestaan. Na evaluatie daarvan wordt bezien of dit tot structurele gevolgen leidt voor het stelsel. Ook biedt het wetsvoorstel enkele uitwerkingsmogelijkheden zoals de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om een omgevingsplan te wijzigen en de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om een projectbesluit nader uit te werken.

Bij de keuze voor een regeltype en het bieden van afwijkings- en uitwerkingsmogelijkheden moeten ook de gevolgen voor toezicht en handhaving en ICT en daarmee samenhangende lasten in beschouwing worden genomen. Bij elk regeltype past een specifieke toezichtstrategie. Toezicht op doelvoorschriften en maatwerk vergen bijvoorbeeld meer inzet en expertise van toezichthouders dan toezicht op uniforme middelvoorschriften. Wanneer op voorhand een bepaalde toezichtstrategie wordt nagestreefd, bijvoorbeeld als gevolg van beperkingen in de hoeveelheid of deskundigheid van toezichthouders, kan de keuze voor een regeltype daarop worden afgestemd. Maatwerkvoorschriften leiden tot toenemende complexiteit in ICT die voor de uitvoering van de Omgevingswet nodig is. Flexibiliteit heeft zijn «prijs» in toename van complexiteit van benodigde ICT en de informatie die daarvoor nodig is.

Voor de beoogde werking van de Omgevingswet is het van belang dat bestuursorganen in hun regelgeving doordachte keuzen maken over het gewenste regeltype en afwijkings- en uitwerkingsmogelijkheden en dat zij de gemaakte keuze in de bij die regelgeving behorende toelichting motiveren. De verplichting daartoe vloeit voort uit het algemene beginsel van bestuur dat een besluit moet worden gemotiveerd en dat die motivering dat besluit moet kunnen dragen. Omdat afdeling 3.7 Awb



daarover al generieke voorschriften bevat, is er van afgezien om op dit punt een specifieke wettelijke motiveringsplicht in het wetsvoorstel op te nemen.

### Overzicht flexibiliteit binnen de Omgevingswet

In tabel 7 zijn de mogelijkheden voor flexibiliteit samengevat. De individuele instrumenten zijn al nader toegelicht in hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting.

**Tabel 7: Overzicht van mogelijkheden die bijdragen aan de flexibiliteit van de Omgevingswet.**

Instrument	Heeft betrekking op	Houdt in	Onderdeel wet	Voorbeeld
Omgevingswaarden	Norm die voor een bepaald aspect het algemene kwaliteitsniveau weergeeft	<i>Bij omgevingswaarden</i> Bij de uitwerking van een omgevingswaarde in instructieregels kunnen bandbreedten flexibiliteitsmogelijkheden worden ingebouwd	Afdeling 2.3 en paragraaf 2.5.1	Omgevingswaarde voor kwaliteit van de buitenlucht
Instructieregels	Regels voor het bereiken van omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving	<i>Bij besluiten</i> Bij de uitwerking van andere doelstellingen als materiale beslisnorm kan bandbreedten en flexibiliteitsmogelijkheden worden ingebouwd	Paragraaf 2.5.1	Normen die zich niet goed lenen om als omgevingswaarde te worden vastgesteld
Afwijking, uitwerking of aanvulling van instructieregels	Instructieregels voor decentrale besluiten of taken	Rijk geeft bij instructieregel aan dat er ruimte is voor nadere instructieregels door provincie	Artikel 2.25, vijfde lid	Regionale uitwerking door de provincie van een nationaal belang, zoals natuur of cultureel erfgoed
Ontheffing van instructieregels	Instructieregels voor decentrale besluiten of taken	Bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor een instructieregel verleent ontheffing als een regel leidt tot onevenredige belemmering	Artikel 2.32	Bouwen op het kustfundament buiten bestaand stedelijk gebied (duinstrook)
Programma met programmatische aanpak	Voldoen aan omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving	Regie op besluiten binnen de beschikbare gebruikruimte (beoordeling activiteiten niet op projectniveau, maar op programmaniveau)	Paragraaf 3.2.4	Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit
Saldering en compensatie (zie ook paragraaf 5.11 van deze toelichting)	Omgevingswaarden, tenzij de daartoe gestelde instructieregels dit onmogelijk maken Algemene regels, via maatwerkvoorschriften	Bundelen van activiteiten met nadelige en gunstige gevolgen voor de fysieke leefomgeving tot één besluit met netto positieve gevolgen	Hoofdstuk 4 en 5	Ingrepen in natuur of landschap
Afwijken van algemene rijksregels bij omgevingsplan of verordening	Algemene regels voor activiteiten, in bij die rijksregels aangewezen gevallen of gebieden	<i>Bij algemene regels</i> Bestuursorgaan stelt voor zijn grondgebied of onderdelen daarvan specifieke regels vast	Artikel 4.6	Afwijkende regels over beperken van geluidhinder in bepaalde gebieden of bij bepaalde activiteiten; gebiedsontwikkeling in een gebied met een complexe opgave
Individueel maatwerk bij algemene rijksregels voor activiteiten	Algemene regels voor activiteiten, in bij die rijksregels aangewezen gevallen	Bevoegd gezag verleent op verzoek initiatiefnemer maatwerk in plaats van de algemene regel	Artikel 4.5	Toestemming aan een bedrijf om meer koelwater te lozen dan algemeen toegestaan
Concretiserende of aanvullende eisen bij algemene rijksregels	Algemene regels voor activiteiten, in bij die rijksregels aangewezen gevallen	Bevoegd gezag stelt ambtshalve (of op verzoek derden) maatwerkvoorschriften in plaats van de algemene regel	Artikel 4.5	Extra voorschrift aan een bedrijf in verband met geluidhinder in de omgeving
Gelijkwaardigheid algemene regels	Algemene rijksregels voor activiteiten	Het doel dat met de regel wordt beoogd, wordt door de initiatiefnemer op andere, maar gelijkwaardige, wijze bereikt	Artikel 4.7	In plaats van de voorgeschreven olieafscheider mag een tankstation een gelijkwaardige techniek toepassen



Instrument	Heeft betrekking op	Houdt in	Onderdeel wet	Voorbeeld
Experimenteerbepaling	Alle omgevingswaarden, instructieregels, algemene regels en procedures, in bij of krachtens amvb of aangewezen gevallen	<i>Bij innovatieve ontwikkelingen</i> Afwijken van bepalingen voor een experiment, in het belang van de fysieke leefomgeving of een betere toepassing van de wet	Artikel 23.3	Hogere of lagere energieprestatie-coëfficiënt voor een innovatief bouwproject

## 5.4 Gebiedsontwikkeling

### *Instrumenten voor besluitvorming over gebiedsontwikkeling*

Als de overheid grotere ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving wil bewerkstelligen, kan dat beginnen in de omgevingsvisie. Daarin kunnen op grond van een integrale beschouwing keuzes op hoofdlijnen worden gemaakt over de wenselijke ontwikkelrichting van diverse delen van het grondgebied. Het staat een bestuursorgaan vrij de ontwikkelingen in specifieke gebieden in detail uit te werken in de omgevingsvisie. Vaak zal echter behoefte bestaan aan uitwerking in een gebiedsgericht visionair plan, dat zich niet direct richt op finale besluitvorming. De Wro kent daarvoor de (vrijwillige) structuurvisie voor een gebied of project. Het wetsvoorstel kent daarvoor het vrijwillige programma. Overigens kan behalve van een formeel gebiedsprogramma ook, net als nu, gebruik worden gemaakt van een document zonder juridische status, zoals een masterplan. Een voordeel van het gebruik van het wettelijke instrumentarium is dat, net als in de huidige situatie, de Wet voorkeursrecht gemeenten kan worden toegepast op de gronden die ontwikkeld gaan worden. Met toepassing van de regeling voor grondexploitatie kunnen kosten van bovenwijkse voorzieningen worden verhaald.

Na de politieke besluitvorming op hoofdlijnen in de omgevingsvisie of het gebiedsprogramma kan concrete besluitvorming starten over toestemming voor die ontwikkeling. Daarvoor bestaan drie instrumenten: het projectbesluit, de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit en wijziging van het omgevingsplan. Tabel 8 geeft de verschillen tussen de drie instrumenten weer.

**Tabel 8: Routes voor besluitvorming over gebiedsontwikkeling.**

Het projectbesluit	De omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit	Wijziging van het omgevingsplan
1) projecten met een publiek belang	1) alle activiteiten en projecten	1) activiteiten en projecten onder regie gemeente en generieke wijzigingen door gemeente
2) overheidsinitiatief of op aanvraag, afwijzing is appellabel	2) alleen op aanvraag, afwijzing is appellabel	2) overheidsinitiatief of op aanvraag, afwijzing van de aanvraag is appellabel
3) bijzondere voorbereidingsprocedure («sneller en beter»-aanpak)	3) uitgangspunt is de reguliere procedure, soms afd. 3.4 Awb	3) politieke besluitvorming met toepassing afd. 3.4 Awb en waar nodig andere participatie; «sneller en beter»-aanpak optioneel
4) integraal besluit over de fysieke leefomgeving	4) (multi-)sectoraal besluit over één of meer aspecten van de fysieke leefomgeving	4) betreft alleen regels in het omgevingsplan
5) genomen door Rijk, provincie of waterschap vanuit hun verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling	5) verleend door het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het aspect van de fysieke leefomgeving dat aan de orde is (of bij samenloop: waar het zwaartepunt daarbij ligt)	5) genomen door gemeenteraad

Het projectbesluit	De omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit	Wijziging van het omgevingsplan
6) Rijk of provincie kan andere bestuursorganen overrulen	6) gelijkwaardigheid van bestuursorganen is het uitgangspunt	6) betrokkenheid andere bestuursorganen slechts in adviserende rol (zoals watertoets)

Welk van de instrumenten geschikt is, hangt af van de kenmerken van het project en welk bestuursorgaan bevoegd is tot het nemen van het besluit. Het projectbesluit leent zich vooral voor complexe projecten met een publiek belang zoals aanleg van waterkeringen, windmolenparken, wegen, ontgrondingen en natuurgebieden. De procedure voor het projectbesluit is geïnspireerd door het tracébesluit van de Tracéwet, het inpassingsplan van de Wet ruimtelijke ordening en de bestaande rijks- en provinciale coördinatieprocedures in diverse wetten. Er is goede ervaring opgedaan met het structureren en faseren van besluitvormingsprocessen. Het besluitvormingsproces begint met een verkenning van mogelijke alternatieven, met vroegtijdige participatie van derden. Vervolgens wordt één besluit genomen onder regie van het bestuursorgaan dat de ontwikkeling wil realiseren. Waar nodig beschikt dat bestuursorgaan over doorzettingsmacht. Een en ander beperkt de ambtelijke en bestuurlijke drukte.

Voor eenvoudige projecten op lokaal niveau is het afwijken van het bestemmingsplan een beproefd instrument; het wetsvoorstel zet de lijn voort via de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Onder de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening werd voor dit doel vaak de artikel-19-procedure ingezet. In de Wet ruimtelijke ordening, die op 1 juli 2008 in werking is getreden, kreeg dit de vorm van een projectbesluit. Bij de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 is dat projectbesluit vervangen door de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c en artikel 2.12, eerste lid, onder c. Voor private initiatieven ligt – buiten enkele vooraf aangewezen gevallen – de omgevingsvergunning in de meeste gevallen voor de hand. Waar die keuze minder voor de hand ligt, bijvoorbeeld bij een grootschalige activiteit, maken bevoegd gezag en initiatiefnemer in overleg een weloverwogen keuze voor één van de andere instrumenten.

Voor complexe projecten op lokaal niveau en voor generieke wijzigingen die gelden voor een groot deel van het gemeentelijke grondgebied, blijft het wijzigen van het omgevingsplan een belangrijke route, aansluitend bij de huidige procedure voor het wijzigen van een bestemmingsplan. Voor wijzigingen die gericht zijn op het uitvoeren van projecten met een publiek belang kan de gemeente hierbij de «sneller en beter»-aanpak inzetten. Het onderscheiden van routes heeft voordelen, omdat ze herkenbaar zijn voor initiatiefnemers en andere betrokkenen. Samenvoegen tot één figuur die de functionaliteit biedt van deze drie instrumenten zou leiden tot een complex multifunctioneel besluitvormingsinstrument waarbij het bevoegd gezag steeds voor de vraag staat welke functionaliteit in een concreet geval nodig is.

#### *Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling*

Na de reactieve toelatingsplanologie en de initiërende ontwikkelingsplanologie is de laatste jaren een sterke behoefte ontstaan aan een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling die vaak wordt aangeduid als organische gebiedsontwikkeling. Het gaat hierbij om een autonome ontwikkeling die aansluit bij de wens om minder in «blauwdrukken van bovenaf» te denken en het initiatief in de fysieke leefomgeving meer bij burgers en bedrijven te leggen. Door de financieel-economische crisis heeft deze ontwikkeling –

deels uit noodzaak – een sterke impuls gekregen. Deze koerswijziging is naar verwachting structureel van aard.<sup>168</sup>

Bij organische gebiedsontwikkeling ontwikkelen gebieden en plaatsen zich zonder exact vastgelegd eindbeeld, maar wel met een gewenste ontwikkelrichting op basis van een visie voor een gebied. Die visie kan zijn neergelegd in een gebiedsprogramma of de gemeentelijke omgevingsvisie. Organische gebiedsontwikkeling pretendeert niet alle mogelijke ontwikkelinitiatieven en hun (on)wenselijkheden te kunnen voorzien. Het is een planvorm waarbij geen star eindbeeld wordt vastgelegd, maar verschillende invullingen, uitvoeringen en inrichtingen mogelijk worden gemaakt. Daarbij past een juiste balans tussen het bieden van vrijheid enerzijds en de behoefte aan voorspelbaarheid en (rechts)zekerheid anderzijds.

De verrommeling van de leefomgeving, het verlies van omgevingskwaliteit en de breed gedeelde zorgen daarover geven aan dat de in theorie sterke overheidsregie op ruimtelijke ontwikkeling en kwaliteit er niet altijd in is geslaagd die balansen te bewaren. Bestemmingsplannen zijn vaak erg gedetailleerd en omvatten meestal één mogelijke ruimtelijke inrichting en een beperkt aantal mogelijke functies en bouwwijzen. Dit lijkt meer rechtszekerheid te geven dan globale bestemmingen. Maar de praktijk laat zien dat er veel en gemakkelijk van wordt afgeweken. Gedetailleerde bestemmingen maken het lastig om in te spelen op actualiteiten of marktontwikkelingen, terwijl de samenleving juist vraagt om snel en flexibel overheidsoptreden.

Organische gebiedsontwikkeling biedt de kans om in een context van integrale weging van belangen ruimtelijke kwaliteit te realiseren die uitgaat van de wensen van initiatiefnemers. In de huidige conjunctuur blijkt deze vorm van gebiedsontwikkeling bovendien bij uitstek geschikt om zelfbouwers en andere initiatiefnemers te faciliteren die ondanks de crisis nog wel willen bouwen.

Het is aan de gemeente om te bepalen welke delen van het grondgebied gedetailleerde regels vereisen (bijvoorbeeld een landschappelijk of stedenbouwkundig waardevol gebied, of een rustig woongebied) en welke delen van het grondgebied globaler kunnen worden gereguleerd. De gemeente kan in een aantal situaties organische gebiedsontwikkeling stimuleren via uitnodigingsplanologie.<sup>169</sup> Daarbij wordt vooraf planologische zekerheid en op hoofdlijnen inzicht in de grondexploitatie geboden. Dankzij die zekerheid kunnen initiatiefnemers makkelijker investeringsbeslissingen nemen en bouwplannen ontwikkelen. Uitnodigingsplanologie ligt voor de hand bij locaties die geringe financiële risico's opleveren voor de gemeente. Het wetsvoorstel schept voorwaarden voor organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie door belemmeringen daarvoor weg te nemen:

- door het schrappen van de actualisatieverplichting zoals die nu geldt voor het bestemmingsplan en de verplichting om aan te tonen dat nieuwe functies binnen tien jaar worden verwezenlijkt;
- door het aanpassen van de regeling grondexploitatie, zodat de verplichting tot het vaststellen van de grondexploitatieregeling kan doorschuiven naar de concrete aanvraag van een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit;

<sup>168</sup> Zie onder andere Planbureau voor de Leefomgeving, Vormgeven aan de spontane stad belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling, 2012; Rijksvastgoeden ontwikkelingsbedrijf, Praktijkverkenning Omgevingswet, 2012; Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Woningbouw, Rapportage praktijkverkenningen Omgevingswet, 2012.

<sup>169</sup> «Ontwikkelingsplanologie krijgt een vervolg in uitnodigingsplanologie. Hierbij bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden. In deze zin is het met recht nog planologie. Maar binnen kaders op hoofdlijnen stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers, zowel privaat als particulier.» P. van Rooy, Building Business, 20 december 2011.

- door het verminderen van de onderzoekslasten bij de toedeling van functies (globaal bestemmen) door deze zo veel mogelijk te verschuiven naar en te reduceren tot de concrete aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit;
  - door de mogelijkheid om onbenutte gebruiksruimte na een bepaalde termijn zonder planschadegevolgen te kunnen afnemen.
- Deze onderwerpen zijn nader toegelicht in de paragrafen 4.4.6 en 4.12.

### 5.5 De «sneller en beter»-aanpak

Vroegtijdige participatie van de omgeving bij besluitvorming over beleid en projecten acht de regering van groot belang. Daarmee kan de kwaliteit van de besluitvorming worden verbeterd, zeker voor grotere en complexere projecten. Juist in de probleemverkennde fase biedt inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties veel kansen voor kwalitatief goede besluitvorming. Bovendien geeft vroege betrokkenheid de omgeving veel mogelijkheden tot beïnvloeding van het beleid of besluit dat wordt voorbereid. Dat vergroot de betrokkenheid van de omgeving en het draagvlak van het uiteindelijke besluit. Ook wordt lokale kennis over opgaven in de fysieke leefomgeving beter benut. Het bestuursorgaan dat een besluit voorbereidt, draagt een bijzondere verantwoordelijkheid voor de organisatie van een goede participatie. De kwaliteit van de besluitvorming wordt vooral bepaald door de bestuursstijl en de bestuurlijke cultuur. Oog hebben voor de belangen van burgers, bedrijven en organisaties is cruciaal, zo blijkt ook uit de praktijk. Argumenten serieus nemen, voortdurend informatie uitwisselen en helder stellen wat wel en niet kan is tegen die achtergrond voor de autoriteiten een kerntaak.<sup>170</sup> Daar hoort ook bij het zich houden aan de afspraken, op tijd beginnen, flexibiliteit om vooropgezette plannen te kunnen aanpassen en de mogelijkheid voor maatschappelijke partners om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen. De kwaliteit van participatie hangt af van de vorm en het moment. Elk project is uniek en vergt een maatwerk aanpak. Participatie in een vroegtijdig stadium, dat wil zeggen voorafgaande aan de zienswijzenprocedure, moet daarom worden afgestemd op de specifieke omstandigheden. Een goed proces met de omgeving is een kwestie van een actieve opstelling en een open houding en niet het resultaat van een wettelijke verplichting. Een wettelijke regeling leidt al snel tot juridisering van besluitvormingsprocedures. De wijze van vroegtijdige participatie wordt in het wetsvoorstel, gelet op het noodzakelijke vormvrije karakter, zo veel mogelijk aan het desbetreffende bestuursorgaan overgelaten. Dat sluit aan bij bestaande ervaringen met participatie en ook bij het advies van het Expertteam Sneller en beter.<sup>171</sup> Wel geeft de wettelijke procedure voor totstandkoming van het projectbesluit uitdrukking aan participatie in een vroegtijdig stadium, geïnspireerd op de procedure voor het huidige tracébesluit en gebaseerd op de zogenoemde «sneller en beter»-aanpak. Als een gemeente daartoe besluit, geldt hetzelfde voor gemeentelijke projecten met een publiek belang die met een omgevingsplan mogelijk worden gemaakt. De «sneller en beter»-aanpak houdt in dat wordt geïnvesteerd in een breed proces met betrokkenen en in het benoemen van een politiek gedragen (voorkeurs)alternatief bij de afronding van de verkenningsfase na trechtering van alternatieven. Andere basisprincipes van «sneller en beter» zijn zo weinig mogelijk geïnstitutionaliseerde procedures, goed onderbouwde besluiten durven nemen en doorvoeren en alleen aan de voorbereiding van projecten beginnen als er zicht is op financiering. De regering realiseert zich dat de toepassing van de «sneller en beter»-

<sup>170</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, 2012, blz. 88.

<sup>171</sup> Advies Expertteam Sneller en beter: wettelijke verankering van participatieverplichtingen in de Omgevingswet. Advies aan de Minister van Infrastructuur en Milieu.

aanpak geen vanzelfsprekendheid is. Bewustwording en het opdoen van ervaring met deze werkwijze zijn van groot belang. Dit kan onder andere door meer bekendheid te geven aan de «sneller en beter»-aanpak, en daarbij vooral ook de voordelen en kansen daarvan te beklemtonen. De «sneller en beter»-aanpak wordt bij de projectprocedure voorgescreven gelet op het gemeente- en soms provincieoverstijgende schaalniveau van de projecten, de complexiteit van de projecten en de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving. Er is niet voor gekozen om de hele procedure voor het projectbesluit wettelijk vast te leggen. Het vormvrije karakter is in lijn met het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten en de ervaringen met Inspraak Nieuwe Stijl. De Code Maatschappelijke Participatie<sup>172</sup> kan ondersteunen bij het vormgeven van het participatieproces voor complexe projecten. Ook kunnen de lessen die kunnen worden getrokken uit de lokale en (boven-)regionale projecten van de Crisis- en herstelwet bij de vertaling van deze aanpak naar gebiedsontwikkeling hierbij worden betrokken. Vooral het vormgeven van een goed bestuurlijk en ambtelijk proces is noodzakelijk voor een zorgvuldig en transparant besluitvormingsproces. «Sneller en beter» is een werkwijze, en betreft mensenwerk en maatwerk. Dit wordt ook erkend door de medeoverheden. In de aanloop naar de implementatie van de Omgevingswet wordt hieraan uitgebreid aandacht besteed (zie ook hoofdstuk 9 van deze memorie van toelichting).

## 5.6 Integraal waterbeheer

### *Waterbeheer in de Omgevingswet*

Het beheer van watersystemen (waterbeheer) in Nederland dient meerdere doelen. Enerzijds wordt gestreefd naar veiligheid en bescherming tegen hoogwater. Anderzijds gelden de doelstellingen van voldoende schoon water voor bijvoorbeeld drinkwater en beregening, en het in stand houden van een ecologisch gezond watersysteem. Via het waterbeheer kunnen deze doelen effectief en efficiënt worden nagestreefd als er, behalve een interne samenhang, ook een goede afstemming is met andere beleidsterreinen als natuur, milieu en ruimtelijke ordening. Dit wordt ook wel integraal waterbeheer genoemd. Het concept van integraal waterbeheer sluit daarmee goed aan op een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, namelijk het in onderlinge samenhang bezien van verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving. Voor een goede afweging is het van belang dat de verschillende belangen in de fysieke leefomgeving (zoals natuur, milieu, infrastructuur en water) goed zichtbaar blijven.

Veel wateropgaven moeten gerealiseerd worden in samenwerking met bestuursorganen van aanpalende beleidsvelden: ruimtelijke ordening, milieu en natuur. Daarbij worden instrumenten van die aanpalende velden ingezet voor noodzakelijke maatregelen, zoals de bestemming van gebieden voor waterberging, de landelijke aanpak van prioritaire stoffen en de bescherming van aquatische natuurgebieden. Een voorbeeld hiervan zijn de opgaven vanuit de kaderrichtlijn water; deze worden zowel vanuit het waterbeheer als vanuit ruimtelijke ordening en natuur gerealiseerd.

Met de komst van de Waterwet in 2009 zijn de verschillende vergunningen en toestemmingen die op het gebied van waterbeheer bestonden in één watervergunning geïntegreerd. Met de opname van de Waterwet in de Omgevingswet wordt voortgegaan op deze weg van integratie, ditmaal op het gebied van planvorming. De visies en plannen die nodig zijn voor waterbeheer gaan op grond van de Omgevingswet immers zo veel mogelijk op in één integrale omgevingsvisie. Onverkort uitgangspunt blijft

<sup>172</sup> Kamerstukken II 2012/13, 29 385, nr. 75, bijlage.

het integraal waterbeheer, inclusief het daarbij behorende instrumentarium voor de waterbeheerder. Net als bodem en lucht vormt – uiteraard – water een onderdeel van het brede terrein van de fysieke leefomgeving. Het beheer van watersystemen valt binnen het terrein van de fysieke leefomgeving (zie artikel 1.2, tweede lid, onder c en d, en artikel 2.1, derde lid, onder l). Ook het feit dat op basis van artikel 4.3 in het belang van het beschermen van het milieu algemene regels worden gesteld, illustreert dit. Deze regels strekken in ieder geval ook tot het beschermen van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen (zie artikel 4.22). Het waterbeheer gaat dus over de zorg voor waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit, en die aspecten moeten in samenhang worden beoordeeld. Zo is er in de praktijk bijvoorbeeld vaak een wisselwerking tussen kwaliteit en kwantiteit. Bovendien zorgt de stroming van water voor sterke samenhangen tussen watersystemen over grote afstanden, die algemene bestuurlijke gebiedsindelingen op regionaal, nationaal en internationaal niveau overschrijden. Daarom gaat bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water uit van stroomgebieden en een stroomgebiedsbeheerbenadering.

#### *Functioneel bestuur en instrumentarium*

De wetgever ziet goed waterbeheer als een randvoorwaarde voor een goede leefbaarheid in Nederland. Nederland beschikt daarom voor het waterbeheer over een functionele overheid in de vorm van waterschappen waarvan de taken zijn verankerd in de Waterschapswet. Deze functionele overheid beschikt via een stelsel van heffingen over eigen middelen om deze taak uit te oefenen. De financiële middelen hoeven niet te concurreren met andere maatschappelijke belangen. De waterbeheerder is er voor verantwoordelijk dat de diverse doelstellingen die gelden voor het watersysteem worden verwezenlijkt. Primaire waterkeringen horen aan veiligheidsnormen te voldoen, er mogen niet teveel verontreinigende stoffen in het oppervlaktewater terecht komen en het water moet bruikbaar zijn voor maatschappelijke functies als scheepvaart, natuur, landbouw en drinkwaterwinning.

De waterbeheerder heeft een krachtig instrumentarium nodig om deze taak te kunnen uitoefenen. Onderdeel van dit instrumentarium is een eigenstandige vergunningsbevoegdheid voor die gevallen waar algemene regels niet volstaan, met de bijbehorende mogelijkheden tot bestuursrechtelijke handhaving. Dit is geregeld in hoofdstuk 5 en in hoofdstuk 18.

## **5.7 Duurzaamheid**

### *Het begrip duurzaamheid*

Duurzaamheid is het waarborgen van de bestaansmogelijkheden van alle mensen op aarde, hier en nu, elders en later. Iedereen wil immers welvarend, gezond en veilig leven. Duurzame ontwikkeling vergt volgens de commissie-Brundtland een balans tussen de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving (planet), de economie (profit) en het sociale vermogen van de mens (people). Kern daarvan is dat het herstellervermogen en de natuurlijke veerkracht van ecosystemen niet wordt geschaad, zodat de vitaliteit van het natuurlijk kapitaal en daarmee het behoud van deze belangrijke economische productiefactor wordt geborgd. Dit vraagt om zorgvuldig benutten, ontwikkelen en beheren van dit natuurlijk kapitaal. Ook als het gaat om de gezondheid van de mens is de balans tussen de 3 p's een belangrijk onderdeel van duurzame ontwikkeling.



### *Behoud natuurlijk kapitaal*

Het ecosysteem is opgebouwd uit biotische (levende) en niet-biotische (chemische en fysische) delen in onderlinge samenhang. Gezamenlijk leveren deze ons zogenoemde «ecosysteemdiensten». Dit is zowel in het landelijk gebied aan de orde als in het stedelijk gebied, al kan het daarbij gaan om verschillende typen diensten. Voorbeelden van deze ecosystemendiensten zijn het zelfreinigend vermogen van oppervlaktewater, het vasthouden en reinigen van water door de bodem, de veiligheid die kustbegroeiing levert aan het achterland en klimaatregulering door begroeiing, bossen en zeeën. Deze biotische en niet-biotische elementen vormen gezamenlijk ons natuurlijk kapitaal, de basis voor de samenleving. Een vitaal natuurlijk kapitaal kan ons de gewenste ecosystemendiensten leveren, zowel nu als in de toekomst. Hoe beter het ecosysteem werkt, hoe minder de mens hoeft in te grijpen. Duurzaam omgaan met dit natuurlijk kapitaal impliceert dat de vitaliteit ervan behouden blijft. Het is dus direct in het belang van allerlei maatschappelijke en economische doelen.

### *Uitwerking duurzaamheid naar domeinen*

In Nederland concurreren verschillende ruimtelijke functies, zoals wonen, werken, mobiliteit, natuur, water en energievoorziening, om de schaarse ruimte. Dit speelt zowel op land, op water als in de ondergrond. Voortdurend moeten belangen tegen elkaar worden afgewogen. Bij die afweging moet een goede balans worden gezocht tussen de behoefte aan een kwalitatief goede, veilige en gezonde fysieke leefomgeving en factoren als bereikbaarheid, economische dynamiek, werkgelegenheid. Duurzaamheid heeft veel facetten. Daarom is een integrale benadering nodig, zowel bij inhoud als proces. Duurzaam omgaan met ruimte betekent onder meer rekening houden met de huidige gebruiksfuncties en belevingswaarde van de ruimte en de mogelijkheid voor toekomstige generaties om functies aan een gebied te geven. Duurzame mobiliteit impliceert een mobiliteitssysteem dat voorziet in de behoefte van burgers en bedrijven door vervoer dat voldoende schoon, stil en zuinig is. Mobiliteit heeft een belangrijke sociale en economische functie, maar legt een relatief groot beslag op de eindige voorraad fossiele brandstoffen en het veroorzaakt luchtverontreiniging. Daarom moeten ook hier milieuaspecten worden meegewogen. Bij duurzaam bouwen gaat het om het gebruik van materialen, energie en water en de invloed op mobiliteit en op de fysieke leefomgeving. Daarnaast heeft het een sociale component. Een integrale benadering van een groot aantal aspecten is dus noodzakelijk. Bij duurzaam omgaan met cultureel erfgoed spelen deze aspecten ook een rol, al zal de onderlinge weging anders zijn dan bij nieuwbouw. Duurzaam omgaan met cultureel erfgoed houdt in dat behoud en ontwikkeling zo plaatsvinden dat ook latere generaties dit erfgoed kunnen beleven, gebruiken en benutten. Monumenten worden honderden jaren gebruikt en bewoond. Het jarenlange streven om een zo energiezuinig mogelijk gebruik van monumenten te bereiken, heeft geleid tot innovatie die ook weer toepasbaar is in de reguliere bouw. Herbestemming is een actuele opgave, leidt tot duurzamer gebruik van de ruimte en voorkomt het benutten van schaarse ruimte elders. Dit geldt zowel voor monumenten als voor leegkomende gebouwen in het algemeen. Ook voor landgebruik geldt dit: veel van het nationale erfgoed aan diversiteit in landschappen en monumenten is ontstaan vanuit een agrarische of industriële gebruiksfunctie. Behoud van de economische drager onder het landgebruik is van belang voor het in stand houden van deze kenmerkende, waardevolle gebieden of gebouwen.



Duurzaamheid vraagt dus om zorgvuldig omgaan met onze samenleving, ons milieu en onze economie, opdat de vitaliteit van het natuurlijk kapitaal behouden blijft.

### *Koppeling duurzaamheid aan principes van de Omgevingswet*

De Omgevingswet is gericht op de zorg voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet ziet dan ook op een belangrijk deel van de onderwerpen die in de afwegingen over duurzame ontwikkeling aan de orde komen. De overheid geeft invulling aan die zorg door het stellen van omgevingswaarden, waarvoor in afdeling 2.3 de basis wordt gelegd. Daarbij vermeldt zij ook welke verplichtingen deze waarden met zich meebrengen en hoe deze moeten worden behaald. Het stelsel van de Omgevingswet voorziet er in dat de afwegingsruimte voor het lokale bestuur behouden blijft, zodat er ruimte blijft voor een integrale afweging waarin ook plaats is voor innovaties. Daarbij worden keuzes met elkaar in verband gebracht en vindt een afgewogen en transparante besluitvorming plaats. De Omgevingswet geeft zo randvoorwaarden voor de keuzes die worden gemaakt. Bijvoorbeeld door te kiezen voor integrale, strategische planning voor de langere termijn en door ruimte te bieden aan innovatieve duurzame oplossingen.

### *Duurzaam handelen*

Kenmerkend voor duurzaam handelen is dat het oog heeft voor soms onvermoede gevolgen van het handelen elders in de fysieke leefomgeving, op grotere afstand of in de toekomst. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving is gebaat bij een stabiele economische drager die deze kwaliteit blijvend kan borgen. De economische realiteit kan snel veranderen, en daarom biedt de Omgevingswet ruimte voor innovatief duurzaam ondernemerschap binnen randvoorwaarden.

### *Aansluiten bij de energieke samenleving*

De energieke samenleving<sup>173</sup> biedt kansen voor het realiseren van duurzaamheid. Daarvoor is een manier van sturing nodig die aansluit bij hetgeen de samenleving beweegt en die dit ondersteunt. Dit pleit voor het breed toepassen van een participatieve aanpak waarbij initiatiefnemers voor een ontwikkeling en andere belanghebbenden in een vroegtijdig stadium bij het proces van de besluitvorming worden betrokken. Belangrijk hierbij is dat de duurzaamheid van projecten vooraf op systematische wijze in beeld wordt gebracht. Als er geen eenduidig beeld bestaat van de opgaven en doelen van duurzaamheid, of wanneer deze opgaven en doelen contrair kunnen zijn in een specifieke situatie, is het belangrijk dat op een goede manier wordt omgegaan met onzekerheden.

### *Afweging*

We weten niet precies waar de grenzen aan het draagvermogen van de aarde liggen. Maar het is wel mogelijk een schatting te maken van de behoeften van toekomstige generaties en van toekomstige innovatie, waarbij het voorzorgprincipe en het principe «de vervuiler betaalt» een rol

---

<sup>173</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, 2011. In dit rapport formuleert het Planbureau voor de Leefomgeving een uitdaging voor de overheid door twee grote maatschappelijke ontwikkelingen met elkaar te verbinden: één daarvan is de energieke samenleving (een samenleving van mondige burgers en met een ongekende reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit). De andere is de noodzaak om het gebruik van natuurlijke hulpbronnen in overeenstemming te brengen met het draagvermogen van de aarde.

spelen. Overheden, burgers, bedrijven en organisaties werken vanuit verschillende drijfveren aan duurzaamheid. Daarom is het belangrijk dat onzekerheden en keuzes duidelijk zijn. Hiervoor zijn verschillende instrumenten en indicatoren beschikbaar. Duurzame ontwikkeling is zo een proces van voortdurende afweging, waarbij nieuwe omstandigheden, kennis en opvattingen kunnen leiden tot nieuwe conclusies. Sturingsfilosofie, instrumenten en communicatie moeten aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen en deze ondersteunen. De behoefte aan zekerheid en kortetermijnresultaten van bedrijven, overheden en gebieden en de gewenste flexibiliteit vormen daarbij een spanningsveld. De afweging dient dus integraal, transparant en expliciet te zijn. Daarmee worden de direct belanghebbenden betrokken, maar worden ook anderen in de gelegenheid gesteld om hun visie kenbaar te maken op aspecten die betrekking hebben op hogere schaalniveaus en langere termijn. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan aspecten als energie, duurzaam omgaan met grondstoffen en toekomstige functies van een gebied.

#### *De wet biedt instrumenten voor duurzaam handelen*

Het wetsvoorstel biedt instrumenten die het duurzaam handelen van burgers, bedrijven, organisaties en overheden ondersteunen. Inzicht in de gevolgen van handelen is daarbij cruciaal. Door verschillende domeinen heen, op verschillende schaalniveaus treden gevolgen op. Zo heeft het verhogen van het waterpeil invloed op de gesteldheid van de bodem, maar ook op mogelijkheden voor natuur en ondernemerschap. Duurzaam handelen begint dus met een integrale beoordeling van gevolgen bij de besluitvorming over beleid en projecten. Duurzaamheid kan het beste worden bevorderd door samenhang in beleid aan te brengen. Daarom zijn de kerninstrumenten in het wetsvoorstel nadrukkelijk integraal vormgegeven:

- De omgevingsvisie beschrijft beelden van de gewenste toekomst van de fysieke leefomgeving. Daarin worden ontwikkelingen, trends en gewenste ontwikkelingen op het gebied van onder meer milieu, ruimte, water, natuur, cultureel erfgoed en verkeer en vervoer in diverse scenario's met elkaar in verband gebracht. Het doel is om planmatig en flexibel te kunnen inspelen op onzekerheden die eigen zijn aan deze beelden. De visie focust niet op één sector of één aspect, maar wordt gemaakt vanuit een integrale blik op de onderdelen van het gebiedsgericht beleid. De omgevingsvisie is hiermee feitelijk een schets voor een duurzame leefomgeving. Hiermee kan ook meer duidelijkheid ontstaan op de middellange termijn voor ontwikkelaars en bewoners van gebieden. Daarmee kan een goede voedingsbodem worden gecreëerd voor maatschappelijke ontwikkelingen.
- Het omgevingsplan en het projectbesluit hebben als doel regels en besluitvorming in de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk met elkaar in verband te brengen. Daarvoor is inzicht in kosten en baten op korte én lange(re) termijn nodig. Een goede stroomlijning van de onderzoeksverplichtingen (waaronder de milieueffectrapportage) is hierbij belangrijk: het op tijd beschikbaar hebben van relevante (beslis)informatie op het gebied van de fysieke leefomgeving, zodat de samenhang tussen plannen en projecten en de gevolgen van keuzes in beeld zijn.
- Een integrale verkenning en vroegtijdige participatie (de «sneller en beter»-aanpak) brengen de diverse belangen vroeg in beeld. De kans op evenwichtige besluitvorming, waarin alle relevante aspecten van duurzaamheid aan bod komen, wordt daarmee groter.
- Ruimte voor innovatieve oplossingen zorgt ervoor dat nieuwe ontwikkelingen en kwaliteitsverbetering van de fysieke leefomgeving samengaan. Zie hiervoor paragraaf 5.9.

Om duurzaam te kunnen handelen is het nodig oog te hebben voor de inhoudelijke samenhang tussen de diverse deelterreinen van de fysieke leefomgeving. Daarom moet er voldoende samenhang zijn tussen het beleid van de verschillende overheden. De noodzaak tot samenwerking tussen bestuursorganen onderling en bestuursorganen en andere partijen is de afgelopen decennia toegenomen en zal blijven toenemen. Voor een samenhangende benadering moet een bestuursorgaan over de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid heen kijken. Een voorbeeld hiervan is het creëren van meerwaarde in projecten in de fysieke leefomgeving door samenwerking met andere bestuursorganen of partners. Het wetsvoorstel zet daarom niet alleen in op verticale coördinatie en doorwerking van beleid, maar ook op mogelijkheden om beleid, maatregelen en besluitvorming over projecten gezamenlijk aan te pakken. Een voorbeeld daarvan is het gezamenlijk vaststellen van programma's. Op alle hiervoor beschreven manieren beoogt het wetsvoorstel een actief en duurzaam beheer van de fysieke leefomgeving te bevorderen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving kan zo steeds opnieuw worden geborgd.

### **5.8 Gezondheid**

Het instrumentarium van de Omgevingswet is ook gericht op het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving. De gezondheid van de mens wordt in de praktijk bepaald door vier factoren: erfelijkheid, leefstijl, de gezondheidszorg en het leefmilieu. Het wetsvoorstel is gericht op deze laatste factor, zoals op dit moment de Wro, de Wabo en de Wet milieubeheer, maar ook bijvoorbeeld de Wegenverkeerswet 1994 doen.

Het wetsvoorstel biedt een aantal instrumenten om een gezonde fysieke leefomgeving te helpen bewerkstelligen. Voor het aspect gezondheid is de integrale benadering van de fysieke leefomgeving een wezenlijke hervorming. Hierdoor kan gezondheid als specifiek belang eerder een plek krijgen in de ruimtelijke afweging en daarmee een meer sturende rol krijgen.

Voor de meeste omgevingsinvloeden op de gezondheid, zoals luchtkwaliteit en waterkwaliteit, zal het gezonde basisniveau worden geborgd met normstelling in de vorm van omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels. Wanneer aan deze norm wordt voldaan, hoeven in de regel geen gezondheidseffecten meer te worden verwacht. Omwille van de inzichtelijkheid en de beoogde samenhangende benadering wordt bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving gekeken naar verdere harmonisatie van de normen.

In sommige gevallen kunnen ondanks normstelling toch gevolgen voor de gezondheid optreden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het gelijktijdig optreden van meerdere (milieu)invloeden, waardoor de optelsom tot gevolgen voor de gezondheid leidt. Dit kan voor het lokale bevoegd gezag aanleiding zijn om maatregelen te nemen of om te kiezen voor een andere locatie voor een nieuwe ontwikkeling. Er zijn nu al verschillende niet-wettelijke instrumenten beschikbaar om hierin een goede afweging te kunnen maken, zoals de Gezondheids Effect Screening (GES) en de Disability Adjusted Life Years (DALY). Het RIVM ontwikkelt momenteel een nieuw instrument voor milieugezondheidsrisico's. Ook bij mer-studies worden dergelijke instrumenten steeds vaker ingezet. Dit sluit aan op de internationale ontwikkeling om gezondheid een prominenter plek te geven in de mer.

Een tweede voorbeeld waarbij normstelling geen toereikend instrument is, treedt op bij invloeden op de gezondheid die (nog) niet te normeren zijn. Het gaat daarbij om zaken als hinder, beleving, ziekteverwekkers uit veeteelt en elektromagnetische straling, maar ook om positieve invloeden

als ruimte om te bewegen en groen in de stad. Het lokale bevoegd gezag heeft op grond van artikel 2, tweede lid, onder c, van de Wet publieke gezondheid onder meer de taak om bij bestuurlijke beslissingen de gezondheidsaspecten op het terrein van de fysieke leefomgeving te bewaken. Om te komen tot een goede afweging kan het college van burgemeester en wethouders daarbij op grond van artikel 16 van de Wet publieke gezondheid advies vragen aan de gemeentelijke gezondheidsdienst.

## 5.9 Innovatie

Innovatie draagt bij aan een sterker, veiliger, duurzamer en welvarender Nederland. Daarom is het belangrijk om innovatieve ontwikkelingen te stimuleren. Dergelijke ontwikkelingen stuiten nog te vaak op wet- en regelgeving. Regelgeving heeft de neiging altijd wat «achter» te lopen omdat de regels logischerwijs gemaakt zijn met de kennis van het heden. De praktijk wil ook oplossingen voor de onbekende toekomst. Bij het opstellen van de Crisis- en herstelwet werd erkend dat innovatieve ontwikkelingen onder andere een bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van de economische crisis en het bevorderen van duurzaamheid. Ook de Omgevingswet moet uitnodigen tot innovaties en creativiteit om (duurzame) ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. Het voorop stellen van het initiatief, gericht op de totstandkoming van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit, is daarbij belangrijk. De overheid benadert een ontwikkeling niet langer vanuit deelbelangen met bijbehorende procedures. Dit vraagt om een cultuuromslag, zeker ook aan overheidszijde. De Omgevingswet moet oplossingen mogelijk maken die nu nog niet te voorzien zijn. Op wetsniveau worden nergens technische oplossingen voorgeschreven, maar dat gebeurt op dit moment wel in de huidige uitvoeringsregelgeving en in concrete besluiten. Zoals beschreven in paragraaf 5.3 kan een verstandige combinatie van doel- en middelvoorschriften leiden tot regels die niet nodeloos beperkend zijn voor initiatiefnemers die innovatieve technische ontwikkelingen willen toepassen. Ook het stellen van doelvoorschriften in omgevingsvergunningen, in plaats van middelvoorschriften, biedt meer ruimte voor het toepassen van nieuwe oplossingen.

De experimenteerbepaling kan ook van belang zijn voor procedures. Een voorbeeld van de manier waarop een experiment de opstap kan zijn voor een generieke regel is het «tijdelijk gebruik».

Voorbeeld: Bij de transformatie van het voormalige Philipsterrein Strijp-S naar gemengd stedelijk gebied is een tussenstap nodig met tijdelijk gebruik om het gebied aantrekkelijk en levendig te houden. De huidige wetgeving staat tijdelijk gebruik toe voor maximaal 5 jaar en de toestemmingsprocedure neemt 26 weken in beslag. Dat blijkt niet goed te werken. Bij wijze van experiment wordt tijdelijk gebruik maximaal 15 jaar toegestaan, zodat investeren in de tijdelijke functie rendabel kan worden. De toestemmingsprocedure is ingekort tot 8 weken, waardoor flexibel kan worden ingespeeld op zich voordoende kansen. Deze aanpak heeft zo veel succes dat deze formule (10 jaar, 8 weken) in de wet voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet<sup>174</sup> terugkomt. Ook het wetsvoorstel kent een termijn van 8 weken voor vergunningverlening voor het afwijken van het omgevingsplan.

Op wetsniveau zijn enkele regelingen van belang voor innovatie:

---

<sup>174</sup> Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144/145).

- De generieke regeling voor gelijkwaardigheid bij algemene regels biedt de initiatiefnemer de ruimte om nieuwe middelen toe te passen in plaats van voorgeschreven middelen.
- Het bevoegd gezag heeft ruimte om rekening te houden met specifieke omstandigheden en innovatieve ontwikkelingen door:
  - via maatwerk af te wijken van algemene rijksregels en regels in verordeningen;
  - via een vergunning voor een afwijkactiviteit af te wijken van regels over activiteiten in het omgevingsplan.
- De regeling voor het projectbesluit is zo vormgegeven dat de initiatiefnemer ervoor kan kiezen uitvoeringsbesluiten pas aan te vragen nadat de aanbesteding van het project heeft plaatsgevonden. Daarmee is er meer ruimte voor innovatieve vormen van aanbesteden.
- De experimenteerbepaling biedt voor specifieke innovatieve projecten aanvullend ruimte voor zover EU-regelgeving dat mogelijk maakt. Regelgeving wordt ook gebruikt om bedrijven uit te dagen om oplossingen te zoeken die bijdragen aan een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voorbeelden zijn de verplichting om de beste beschikbare technieken toe te passen bij installaties, het afdwingen van nieuwe technieken door periodieke aanscherping van de energieprestatiecoëfficiënt in het Bouwbesluit en het verbod op verkoop van gloeilampen voor huishoudelijk gebruik.

## 5.10 Gebruiksruimte

### *Het concept gebruiksruimte*

Veel activiteiten van burgers, bedrijven en overheden hebben nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan emissies naar lucht, geluid, externe veiligheid, exploitatie van hulpbronnen of belasting van ecosystemen. Daarmee is echter niet gezegd dat die activiteiten uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving per definitie ongewenst of onaanvaardbaar zouden zijn. Het draagvermogen van de fysieke leefomgeving maakt het mogelijk een bepaalde mate van nadelige gevolgen op te vangen, zonder dat de visie, die de maatschappij heeft op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, en het bereiken van de vanuit die visie afgeleide doelen en omgevingswaarden in het gedrang hoeven te komen. Het draagvermogen en de omgevingswaarden zijn daarbij het product van belangenafwegingen waarin allerlei belangen, zoals gezondheid, veiligheid, milieu, economie en ruimte voor ontwikkeling en het uitvoeren van activiteiten, worden meegewogen.

Intensief gebruik van de fysieke leefomgeving kan er toe leiden dat de gebruiksruimte schaars wordt, of zelfs wordt overschreden. Die schaarste zal dan betrekking hebben op specifieke facetten, en gekoppeld zijn aan een bepaald (geografisch) schaalniveau. Zo is hinder bijvoorbeeld een lokaal probleem, moet waterkwaliteit niet alleen lokaal maar ook op het gebied van stroomgebieden worden beschouwd en zijn de gevolgen van CO<sub>2</sub>-emissies een mondiale aangelegenheid.

De ruimte die er is voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, zonder dat doelen in het gedrang komen of niet voldaan wordt aan omgevingswaarden, wordt in deze toelichting met de term gebruiksruimte aangeduid. De concretisering van de gebruiksruimte gebeurt op twee manieren:

- voor sommige aspecten – bijvoorbeeld de fysieke gebruiksruimte – gebeurt de invulling vooral in het open proces dat leidt tot een wijziging van een omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning;

- voor andere aspecten – bijvoorbeeld aspecten van de milieugebruiksruimte – is de gebruiksruimte daarnaast begrensd door omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels.

Bij het beschouwen van de gebruiksruimte voor een bepaald facet kan onderscheid worden gemaakt in:

- feitelijk door bestaande activiteiten gebruikte ruimte (door industrie, verkeer en dergelijke);
- toegekende, maar onbenutte ruimte: vaak zijn binnen omgevingsvergunningen of omgevingsplannen activiteiten toegestaan, die nog niet worden uitgevoerd, maar die bij toekomstig gebruik een beslag op de gebruiksruimte leggen;
- vrij beschikbare ruimte: ruimte om de gevolgen van nieuwe activiteiten op te vangen, waarbij wordt voldaan aan omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels en ook de andere beschermingsdoelen voor de fysieke leefomgeving worden bereikt;
- overschrijding van de gebruiksruimte: het gebruik van de fysieke leefomgeving is dan groter dan die leefomgeving kan dragen, waardoor die omgevingswaarden, regels en doelen niet worden bereikt.

Het concept gebruiksruimte wordt (maar dan aangeduid als milieugebruiksruimte) overigens al geruime tijd gehanteerd in het milieubeleid. In de praktijk heeft het echter niet alleen betrekking op milieuwaarden, maar ook op zaken als natuur, energie, natuurlijke hulpbronnen en ruimtebeslag. Gezien de reikwijdte van de Omgevingswet, wordt hier «gebruiksruimte» gehanteerd in plaats van «milieugebruiksruimte».

#### *Beïnvloeden van de benutting van de gebruiksruimte*

Als de vrij beschikbare gebruiksruimte klein is geworden, bemoeilijkt dat nieuwe activiteiten en ontwikkelingen. Om de dynamiek in een gebied te vergroten, kan de overheid sturen op de gebruiksruimte. Dat kan door (generiek of individueel) strengere regels te stellen aan activiteiten in het gebied, of door de toegekende, maar onbenutte ruimte te verkleinen. Soms kan de gebruiksruimte ook worden vergroot door beheersmaatregelen die de overheid zelf kan nemen.

Als toegekende, maar onbenutte gebruiksruimte wordt ingenomen en aan een andere partij wordt gegeven voor nieuwe activiteiten kan dat leiden tot een achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het betrokken gebied. Dit is niet zonder meer ongunstig: concentratie van activiteiten met bepaalde milieugevolgen kan vanuit een ruimtelijk perspectief juist gewenst zijn. Er wordt nog steeds aan de omgevingswaarden en instructieregels voldaan, en daarmee wordt de veiligheid voldoende gewaarborgd en de gezondheid voldoende beschermd. Deze werkwijze kan juist voorkomen dat de kwaliteit in andere, meer kwetsbare, gebieden onder druk komt te staan. Het is aan het bestuur om – bijvoorbeeld in een omgevingsvisie – te bepalen of het vrijgeven van onbenutte gebruiksruimte verantwoord is in een gebied. Vanzelfsprekend zijn er ook gebieden waar dergelijke dynamiek niet gewenst is. In dat geval kunnen lokaal omgevingswaarden op het niveau van feitelijk gebruikte ruimte worden gesteld, of zelfs strenger. In het eerste geval kunnen dan geen nieuwe activiteiten meer plaatsvinden, tenzij bestaande activiteiten daarvoor ruimte creëren. In het tweede geval moet er zelfs sanering van bestaand gebruik plaatsvinden.

#### *Instrumenten voor het beïnvloeden van de gebruiksruimte*

De volgende instrumenten van het wetsvoorstel dienen voor het beïnvloeden van de gebruiksruimte:

- Bij het opstellen van een omgevingsvisie of programma kan worden bepaald welk instrument in het specifieke geval het meest geëigend is



om overschrijding van de gebruiksruimte te voorkomen. Binnen een visie of programma zijn verschillende maatregelen mogelijk, zoals communicatie, convenanten, inzet van heffingen of subsidies en wettelijke regulering van activiteiten via de verschillende instrumenten van het wetsvoorstel. Een voorbeeld van een subsidie is de lagere wegenbelasting en fiscale bijtelling voor zuinige auto's.

- Het actualiseren van algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten aan de voortschrijdende ontwikkeling van de beste beschikbare technieken om milieubelasting te beperken, is een belangrijk instrument voor het beperken van het beslag op de gebruiksruimte. Zonder dat daarbij de omvang van de activiteiten hoeft te worden begrensd, vermindert het beslag op de gebruiksruimte. Daar waar milieubelastende activiteiten nog vergunningplichtig zijn, vindt het actualiseren plaats in het kader van de vergunning.
- Wanneer voor het reguleren van het beslag op de gebruiksruimte wordt gekozen voor het decentraal stellen van regels aan activiteiten, kan daarvoor het omgevingsplan worden ingezet. Waar dat nodig is en de rijksregelgeving daar ruimte voor biedt, kunnen daarin regels worden gesteld over de gebruiksruimte (bijvoorbeeld emissieplafonds per perceel in bepaalde gebieden). Dit is relevant om te voorkomen dat de gebruiksruimte wordt opgevuld door cumulatie van vergunningvrije activiteiten. Ook kan zo het adagium «wie het eerst komt, het eerst maalt» worden doorbroken.
- De ruimte in rijksregels om, in aanvulling op het voorgaande, waar nodig decentraal regels te kunnen stellen met het oog op de gebruiksruimte, kan algemeen worden geboden door het stellen van maatwerkregels mogelijk te maken. Ook is het mogelijk ruimte voor decentrale regels te bieden door het stellen van maatwerkvoorschriften in algemene rijksregels mogelijk te maken. Daarbij kan desgewenst worden bepaald, dat inzet van deze instrumenten alleen plaatsvindt, als de gebruiksruimte daadwerkelijk onder druk staat. Dit om te voorkomen dat het voordeel van algemene rijksregels ongedaan wordt gemaakt door een veelheid aan decentrale afwijkingen.
- Het geheel of gedeeltelijk intrekken van omgevingsvergunningen kan worden gebruikt om onbenutte gebruiksruimte vrij te spelen en daardoor ruimte te bieden voor nieuwe activiteiten. Vanzelfsprekend vereist een dergelijk besluit een goede onderbouwing, die bijvoorbeeld in een programma kan worden gegeven.
- Wanneer voor een programmatische aanpak wordt gekozen, kan een programma doorwerking krijgen naar concrete besluiten. Bij een programmatische aanpak dient het programma als toetsingskader voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor nieuwe activiteiten in het gebied. In de praktijk leent de programmatische aanpak zich vooral voor onderwerpen waarvoor strikte (Europese of nationale) gebiedsgerichte waarden worden gesteld, zodat een negatieve ingreep in de fysieke leefomgeving op één plaats goed gecompenseerd kan worden door positieve ingrepen op een andere plaats. Dit geldt vooral voor emissies van stoffen naar de lucht, emissies van stoffen naar water en soortenbehoud.
- Op grond van de experimenteerbepaling (artikel 23.3) kan zo nodig van de Omgevingswet worden afgeweken. Zo kan – voor zover het daadwerkelijk experimenten betreft – voor een individueel geval de gebruiksruimte worden opgerekt binnen de grenzen van het EU-recht.

Veel van bovenstaande mogelijkheden zullen hun uitwerking vinden in de uitvoeringsregelgeving. Na de totstandkoming daarvan bestaat er geen noodzaak meer voor een bijzonder instrument dat specifiek gericht is op milieugebruiksruimte in door het Rijk aangewezen ontwikkelingsgebieden, zoals dat is opgenomen in de Crisis- en herstelwet.



## 5.11 Salderen en compenseren

Op grond van de algemene zorgplicht moet een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, maatregelen nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om die gevolgen te voorkomen en – voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen – die gevolgen zo veel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Daarnaast is in het omgevingsrecht soms sprake van meer concrete verplichtingen tot het wegnemen en voorkomen van nadelige gevolgen van activiteiten. Dat is bijvoorbeeld op het terrein van water, ammoniak, natuur en luchtkwaliteit het geval. In de regelgeving is dat vaak vormgegeven als een verplichting tot het treffen van compenserende maatregelen, soms ook in combinatie met mogelijkheden tot salderen van gevolgen. Door salderen en compenseren mogelijk te maken, wordt ruimte geboden voor het toestaan van activiteiten die anders wegens hun negatieve effect op de gebruiksruimte niet uitgevoerd zouden mogen worden. Voor het mogelijk maken van ontwikkeling is het dan ook belangrijk dat regels ruimte voor salderen en compenseren bieden.

Bij salderen worden gevolgen binnen de activiteit of het gebied zelf verrekend (intern gericht). Daarbij gaat het om het mitigeren van negatieve gevolgen van een activiteit door een maatregel te nemen die op de desbetreffende waarde(n) zodanig positief uitwerkt dat per saldo geen negatief gevolg optreedt. De positieve maatregel is dan procedureel een onlosmakelijk onderdeel van de activiteit, maar is vaak geen integraal onderdeel van de activiteit zelf.

Voorbeeld: door toepassing van saldering in een programmatische aanpak kan een activiteit die de luchtkwaliteit op één plaats verslechtert toch worden toegestaan mits maatregelen worden genomen waardoor de luchtkwaliteit op een andere plaats, die een functionele of geografische relatie met het plangebied heeft, evenredig verbetert.

Bij compenseren worden negatieve gevolgen van een activiteit buiten de activiteit of het gebied verrekend (extern gericht). Bijvoorbeeld: wanneer planten- en diersoorten schade ondervinden van de aanleg van een nieuwe weg of een nieuwe woonwijk kan ter compensatie van die schade door een regel in het omgevingsplan of een voorschrift in een projectbesluit of omgevingsvergunning worden bewerkstelligd dat elders bestaande leefgebieden van die soorten worden verbeterd of nieuwe leefgebieden worden geschapen. Een voorbeeld daarvan is de aanleg van nieuwe natuur in Rijnmond ter compensatie van de aanleg van de Tweede Maasvlakte.

Salderen en compenseren zijn niet hetzelfde als het toepassen van een gelijkwaardige maatregel als bedoeld in artikel 4.7. Daarbij is sprake van het toepassen van een andere maatregel dan de algemene regels voorschrijven, zonder dat dit leidt tot andere gevolgen voor de fysieke leefomgeving dan bij het strikt toepassen van die regels zouden optreden. In tegenstelling tot salderen en compenseren is er bij het toepassen van een gelijkwaardige maatregel dus geen sprake van een negatief gevolg voor de fysieke leefomgeving dat om saldering of compensatie vraagt. Binnen het wettelijk kader van de Omgevingswet zijn salderen en compenseren mogelijk tenzij de regels (waaronder internationale verplichtingen) dat impliciet of expliciet uitsluiten. Als voor een bepaald onderwerp een omgevingswaarde of beleidsdoelstelling geldt, en er verder geen instructieregels of beoordelingsregels gelden, heeft het bevoegd gezag alle ruimte voor het toelaten van saldering en compensatie. In beginsel kan het decentraal bestuur zelf bepalen of het salderen of compenseren (on)mogelijk wil maken. Zijn er instructieregels, beoordelingsregels of beleidsregels voor besluiten, dan bepalen die de ruimte voor compenseren en salderen. Salderings- en compensatiemogelijkheden kunnen ook in algemene regels worden ingebouwd.

Procedureel is de mogelijkheid om in een concreet geval te kunnen salderen of compenseren gekoppeld aan de procedureregels die gelden voor het kerninstrument dat in dat geval van toepassing is. Dit kan in beginsel alle kerninstrumenten betreffen, zij het dat alleen de programmatische aanpak, het omgevingsplan, de omgevingsverordening, algemene rijksregels (inclusief de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften), de omgevingsvergunning en het projectbesluit juridische doorwerking naar activiteiten hebben. Salderen en compenseren zijn procedureel (inclusief inspraak en rechtsbescherming) dus ingebed in de procedure voor het desbetreffende kerninstrument. Dit brengt met zich dat daarvoor geen afzonderlijke of aanvullende procedureregels nodig zijn. Wanneer bijvoorbeeld een initiatiefnemer van een omgevingsvergunningplichtige activiteit gebruik wil maken van salderings- of compensatiemogelijkheden, en het bevoegd gezag daarmee instemt, kunnen aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden over de maatregelen die voor saldering of ter compensatie nodig zijn. De beslissing over salderen en compenseren vindt dan plaats als onderdeel van de beslissing op de vergunningaanvraag en de aan de vergunning verbonden voorschriften zijn onderdeel van die vergunning.

Als vertrekpunt voor de inhoudelijke inkadering van salderen en compenseren geldt in het algemeen dat bij salderen en compenseren niet méér waarde mag worden onttrokken dan wordt gecreëerd. Bepalend is of per saldo sprake is van een aanvaardbare balans tussen negatieve en positieve gevolgen van de maatregelen die met een activiteit samenhangen.

Toepassing van salderings- en compenseringsmogelijkheden ligt in het algemeen vooral voor de hand bij activiteiten die in betekenende mate effect op de desbetreffende omgevingswaarde(n) hebben. Het gaat daarbij om maatwerk in het concrete geval. Activiteiten die niet in betekenende mate effect op de desbetreffende omgevingswaarde(n) hebben, kunnen in de regel voldoende worden gereguleerd door bij een omgevingsplan of een algemene maatregel van bestuur gestelde uniforme regels. Daarmee wordt voorkomen dat een gebied geheel «op slot» gaat, dus ook voor activiteiten met een relatief klein effect op de omgevingswaarde. Ook wordt voorkomen dat op zulke activiteiten onderzoeks- en procedureverplichtingen van toepassing zouden zijn die – gelet op hun geringe effect op de omgevingswaarde – onevenredig zwaar zouden zijn.

Waar nodig kan bij het bieden van salderings- en compensatiemogelijkheden rekening worden gehouden met de tijd die het vergt voordat maatregelen elders of aan andere bronnen daadwerkelijk het beoogde effect zullen hebben.

Internationale verplichtingen kunnen beperkingen opleggen aan de mogelijkheden tot salderen en compenseren. Bijvoorbeeld de habitatrichtlijn kent een dwingend beschermingsregime en laat alleen onder strikte voorwaarden compensatie toe. Als uit een voorafgaande «passende beoordeling» van nieuwe activiteiten die significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, kan in geval van dwingende redenen van groot openbaar belang een uitzondering worden toegelaten. Maar alleen als er geen alternatieven zijn en voldoende compensatie voor de aangetaste natuurwaarden wordt geboden. Dit strenge dwingende kader van de habitatrichtlijn biedt dus alleen compensatiemogelijkheden voor uitzonderlijke gevallen en bevat een zware motiveringsplicht.

## **5.12 Vermindering onderzoekslasten**

De onderzoekslasten voor de voorbereiding van besluiten vormen een bekend knelpunt in het huidige omgevingsrecht. Onderzoek is nodig voor zorgvuldige besluitvorming, maar goed onderzoek moet geen doel op zich

worden. In paragraaf 4.16.1 is daarom aangekondigd dat in de uitvoeringsregelgeving op grond van de Omgevingswet het overleggen van onderzoeksresultaten aan het bevoegd gezag alleen wordt voorgeschreven waar dat noodzakelijk is voor de besluitvorming. Het is vervolgens een kwestie van bestuurscultuur om de initiatiefnemer niet op te zadelen met een te hoge informatievraag: geen gedetailleerde informatie en berekeningen in een vroeg stadium van planontwikkeling, geen onderzoeksvragen die voortkomen uit angst voor fouten in plaats van uit een reële informatiebehoefte.

#### *Meer maatwerk*

Het bevoegd gezag krijgt meer mogelijkheden om maatwerk te leveren ten aanzien van de hoeveelheid informatie die hij vraagt aan de initiatiefnemer en het detailniveau van de informatie. Waar mogelijk wordt volstaan met artikel 3:2 Awb. Dat artikel bepaalt dat het bevoegd gezag informatie verzamelt over de relevante feiten en belangen. Het wetsvoorstel biedt mogelijkheden om te faseren in de gevraagde informatie; wat er wordt gevraagd hangt af van de fase van de besluitvorming:

- Een voorbeeld van fasering is dat bij globaal toedelen van functies aan locaties onderzoekslasten worden verschoven naar de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Het is niet nodig – zoals in het huidige stelsel het geval is – om andere varianten door te rekenen die passen in de globale bestemming.
- De onderzoekslasten voor milieueffectrapportage verminderen en er komt bij mer meer ruimte voor maatwerk. Alternatievenonderzoek bij mer is alleen nodig als het relevant is voor besluitvorming.
- Het wegvallen van de generieke actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen maakt het voor gemeenten mogelijk de onderzoekspanningen beter te richten op de lokale behoefte en zo meer maatwerk te leveren.
- De initiatiefnemer kan zelf bepalen in welke volgorde hij een omgevingsvergunning voor activiteiten wil aanvragen, doordat de onlosmakelijke samenhang verder wordt losgelaten. Hij kan daarmee eerst zekerheid krijgen voordat hij kosten maakt voor onderzoek dat nodig is voor de aanvraag van andere activiteiten.

#### *Hergebruik van onderzoek*

Verder bevat het wetsvoorstel bepalingen die gericht zijn op hergebruik van onderzoeksresultaten of die informatie mogelijk maken:

- Voor wat betreft de houdbaarheid van gegevens wordt aangesloten bij de lijn die is ingezet door de Crisis- en herstelwet. Gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar mogen in ieder geval worden gebruikt.
- Stapeling van plan-MER'en wordt voorkomen door de regeling dat het bevoegd gezag gebruik kan maken van andere MER'en en door de invoering van plan-mer-beoordeling in plaats van een plan-mer voor kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen.
- Digitale vastlegging van regels en van informatie over de fysieke leefomgeving maakt het eenvoudiger om de informatie die nodig is voor een besluit bij elkaar te brengen. Verbeteringen van het digitale voorzieningenniveau (zie paragraaf 9.4) dragen zo bij aan het verminderen van onderzoekslasten.

### *Informatie op gebiedsniveau*

Informatie wordt zo veel mogelijk op gebiedsniveau verzameld. Hierdoor hoeft niet iedere keer per project of activiteit onderzoek te worden verricht:

- Onderzoekslasten voor individuele activiteiten of projecten blijven beperkt als deze deel uitmaken van de programmatische aanpak. Het benodigde onderzoek wordt op programmaniveau gedaan.
- De evaluatie van een plan-MER is niet nodig voor zover voor een onderwerp al sprake is van monitoring van gegevens.

## **5.13 Delegatiebeleid en terminologie**

### *Uniform delegatiebeleid*

Binnen het wetsvoorstel wordt gestreefd naar uniformiteit en eenheid. Dit geldt ook voor het delegatiebeleid en het detailniveau van de normstelling. Op dit moment loopt dat in de verschillende wetten binnen het omgevingsrecht uiteen. De geldende regels zijn bijvoorbeeld verspreid over meerdere niveaus: soms op wetsniveau, dan weer op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, soms op het niveau van ministeriële regelingen en soms in lokale verordeningen en plannen. Dit betekent dat gebruikers vaak meerdere bronnen naast elkaar moeten raadplegen om een compleet beeld te krijgen van de eisen die van toepassing zijn. Deze verschillen maken de toepassing ingewikkeld. Het wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Hierna wordt beschreven hoe in het wetsvoorstel inhoud aan het delegatiebeleid is gegeven.

Het bestaande omgevingsrecht is omvangrijk. Alleen al op rijksniveau gaat het om meer dan 4700 artikelen verspreid over meer dan 35 wetten, circa 120 algemene maatregelen van bestuur en een vergelijkbaar aantal ministeriële regelingen. Een eenduidig en inzichtelijk stelsel vraagt dan ook om een heldere ordening. In het voorgestelde stelsel bevat één wet – de voorgestelde Omgevingswet – de hoofdelementen en de ordenende, structurele elementen. Het wetsvoorstel vormt daarmee de basis voor de opbouw van een bestendig stelsel. De uitwerking van de materiële normstelling wordt, om redenen van toegankelijkheid en samenhang, aan de regering opgedragen door middel van duidelijke inhoudelijke opdrachten op wetsniveau. Op die manier zorgt de wet voor overzicht en sturing en wordt onnodige differentiatie en gelaagdheid van normstelling voorkomen. Daarnaast vereenvoudigt dit een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang vanwege de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen.

### *Hoofdelementen op wetsniveau*

In het wetsvoorstel zijn de hoofdelementen van het wettelijke systeem vastgelegd. Het gaat onder meer om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, het toepassingsbereik en de toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving. Verder zijn de belangrijkste instrumenten, waaronder de zes kerninstrumenten, op wetsniveau opgenomen. Ook de hoofdelementen van de procedures en waarborgen voor inspraak en rechtsbescherming en de regels over toezicht en handhaving zijn op wetsniveau geregeld. Verder krijgen ingrijpende bevoegdheden van overheden een basis op het niveau van de formele wet. Een voorbeeld hiervan is de regeling van de gedoogplichten, die direct ingrijpen in het eigendomsrecht van particulieren. De regering stelt hiermee een wet voor die overzichtelijk en toekomstbestendig is en op hoofdlijnen sturing geeft.

### *Sturing door wet en parlement*

Gelet op de omvang en de bestaande verschillen tussen de regels binnen het omgevingsrecht wordt de uitwerking zo veel mogelijk geconcentreerd in een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur. Hiermee wordt het bezwaar van een omvangrijke en gedetailleerde normstelling op formeel wetsniveau ondervangen. Om te zorgen voor sturing en begrenzing bepaalt het wetsvoorstel:

- de onderwerpen waarover regels gesteld moeten of kunnen worden;
- met het oog op welk specifiek doel of belang concrete regels worden gegeven;
- dat het subsidiariteitsbeginsel (artikel 2.3) in acht moet worden genomen.

In elke delegatiebepaling is een duidelijke, inhoudelijke opdracht opgenomen met het oog waarop de regelstellende bevoegdheid moet worden aangewend en ingevuld. Daarbij is primair een aansluiting gelegd bij de hoofddoelen van het wetsvoorstel. Omdat die hoofddoelen algemeen zijn geformuleerd, is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel een systematische concretisering daarvan opgesteld naar subdoelen of facetten. Onder de subdoelen van artikel 1.3 kan men bijvoorbeeld het beschermen van de gezondheid, de natuurbescherming, het waarborgen van de veiligheid, het behoud van cultureel erfgoed en het behoeden van de staat en werking van infrastructuur rangschikken. Binnen elk subdoel zijn verder facetten onderkend. Onder de paraplu van bijvoorbeeld het beschermen van de gezondheid vallen onder meer het beschermen tegen chemische of biologische invloeden die de gezondheid bedreigen (fijnstof, blauwalg, enzovoort) en tegen fysische invloeden die de gezondheid of het welbevinden bedreigen (zoals geluidhinder). Onder de paraplu van het waarborgen van veiligheid valt de bescherming tegen hoogwater, tegen ontploffingen, tegen onveilige bouwwerken, enzovoort. Waar dat kon, is met toepassing van die systematische ordening elke delegatieopdracht geconcretiseerd.

Een belangrijke overweging om de inhoudelijke normstelling bij algemene maatregel van bestuur te regelen, is dat een groot deel van de regels binnen het omgevingsrecht een Europeesrechtelijke oorsprong heeft. Regeling bij algemene maatregel van bestuur biedt de flexibiliteit en snelheid die bijdraagt aan een tijdige implementatie van die EU-regelgeving. Bij belangrijke delegatiegrondslagen is vermeld ter uitvoering van welke concrete EU-richtlijnen of verdragen in ieder geval regels zullen worden gesteld. Daarmee wordt het belang van een goede uitvoering van die Europese of internationale verplichtingen wettelijk verankerd. Tegelijk biedt het wetsvoorstel daarmee ook meer zicht op de inhoud van de uitvoeringsregelgeving.

Ook is bij het opstellen van het wetsvoorstel geanalyseerd welke regels in ieder geval op een lager niveau moeten worden gesteld, en waar een facultatieve bepaling meer op haar plaats is. Zo is ervoor gekozen om voor veel onderwerpen waarvan nu al duidelijk is dat daarvoor een regeling nodig is, te voorzien in verplichte delegatie. Dit bevordert de duidelijkheid. Op deze manier is gezorgd voor een sterke inhoudelijke sturing vanuit de wet en is tegelijkertijd een effectief werkend stelsel gewaarborgd.

### *Verhouding tot bestaande regelgeving*

Een van de grootste klachten over de bestaande regelgeving is de versnippering van onderwerpen over vaak drie niveaus (wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling). Gebruikers moeten dan voor één onderwerp in drie regelingen kijken om een totaalbeeld te krijgen van de regels die van toepassing zijn.

Om de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak te vergroten moet gelaagde normstelling zo veel mogelijk worden voorkomen. De regering streeft naar bundeling in een zo beperkt mogelijk aantal niveaus. Uitgangspunt hierbij is dat wordt volstaan met maximaal twee niveaus. Dit punt sluit ook aan bij de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarin staat dat het uit het oogpunt van toegankelijke regelgeving beter kan zijn om in de wet over een bepaald onderwerp geen normen op te nemen, maar het aan de lagere wetgever over te laten als daardoor een integrale regeling tot stand kan worden gebracht. Bij het onderzoek naar (de wijze van) de formulering van delegatiebepalingen is integraliteit en samenhang een expliciet punt van overweging geweest.

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

In het wetsvoorstel is slechts in beperkte mate gekozen voor subdelegatie. De aanduiding «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur» komt relatief weinig voor. Het doel hiervan is door zo veel mogelijk zaken op hetzelfde niveau te regelen, onnodige gelaagdheid en versnippering te voorkomen. Omwille van de inzichtelijkheid en rechtszekerheid is ervoor gekozen om zo veel mogelijk in de wet zelf al aan te geven welke onderwerpen zich lenen voor regeling bij ministeriële regeling in plaats van dit via subdelegatie te regelen. Het gaat daarbij om bepalingen van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, bepalingen die dikwijls gewijzigd moeten worden en bepalingen waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Mede naar aanleiding van opmerkingen in jaarverslagen van de Raad van State is nauwkeurig bezien in welke gevallen subdelegatie aan de orde is. Als gevolg daarvan komt subdelegatie in de Omgevingswet slechts beperkt voor. Hierin verschilt de Omgevingswet aanmerkelijk van veel van de bestaande omgevingsrechtelijke wetten.

Uitgangspunt is om vergelijkbare regels op hetzelfde niveau te regelen. Per onderwerp is een afweging gemaakt over het niveau waarop de regels worden gesteld. De onderbouwing daarvan is terug te vinden in de artikelsgewijze toelichting bij de delegatiegrondslagen. De voorgenomen wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de gedelegeerde regels, is vooral beschreven in paragraaf 5.3.

#### *Betrokkenheid van parlement en publiek*

In het voorgestelde stelsel heeft het parlement een belangrijke en stevige rol, zowel als medewetgever als bij de democratische controle op de regering. Het belang van parlementaire betrokkenheid geldt zowel bij de nationale regelgeving als bij de totstandkoming van Europese en internationale regelgeving. Het primaat is op deelterreinen als milieu en natuur de afgelopen 30 jaar voor een belangrijk deel verschoven naar de Europese en internationale regelgever. Het is dan ook van belang dat het



parlement al in de fase van de totstandkoming van de Europese of internationale regelgeving invloed kan uitoefenen (sturing «aan de voorkant»). Dat geldt zeker voor EU-verordeningen. Maar ook bij EU-richtlijnen staan op het moment van implementatie in de Nederlandse wet- en regelgeving doorgaans de hoofdelementen vast. Voor een goede betrokkenheid van het nationale parlement bestaan momenteel diverse voorzieningen, zoals de BNC-fiches bij de totstandkoming van Europese of internationale ontwerpregelgeving, en de versterkte vorm van betrokkenheid van het parlement sinds het Verdrag van Lissabon. Op die manier kunnen de uitkomsten van het debat nog worden betrokken bij de totstandkoming van die regels. Ook kunnen dan al voorbereidingen worden getroffen voor de implementatiefase. Uiteraard is democratische legitimatie van EU-regelgeving verder gewaarborgd via het Europees parlement. Democratische legitimatie van internationale verdragen is gewaarborgd door de parlementaire goedkeuring voorafgaand aan de ratificatie.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is een waarborg voor parlementaire betrokkenheid opgenomen bij de uitwerking van de normstelling, in de vorm van een voorhangprocedure bij beide kamers der Staten-Generaal. Dat betekent dat ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur eerst aan het parlement worden voorgelegd, voordat die aan de Afdeling voor advies worden voorgelegd. Dit is in het bestaande omgevingsrecht op veel terreinen de praktijk. Met die voorhangprocedure heeft het parlement de mogelijkheid om, naast de sturing op de hoofdlijnen van de wet, vroegtijdig rechtstreeks invloed uit te oefenen op de uitwerking van de regels op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Daarnaast zal er op diverse momenten gelegenheid zijn om de opzet en inhoud van de uitvoeringsregelgeving met het parlement en het publiek te bespreken. In een brief die tegelijk met de indiening van het wetsvoorstel aan het parlement is gezonden, zal nader worden ingegaan op het voorziene proces en de planning van de ontwikkeling van de uitvoeringsregelgeving. Net als bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, zullen de algemene maatregelen van bestuur in nauwe samenspraak met partijen uit het veld tot stand worden gebracht. Conform het kabinetsbeleid zal het ontwerp van belangrijke wijzigingen van wet- en regelgeving via een openbare internetconsultatie openbaar worden gemaakt. Een ieder heeft dan de mogelijkheid om zijn reactie op de ontwerpregelgeving te geven. Deze brede en interactieve participatiemogelijkheid is opgenomen in artikel 23.4 van het wetsvoorstel.

### *Terminologie*

Een doel van de herziening van het omgevingsrecht is ook om begrippen en taal te ontwikkelen die dekkend zijn voor het brede spectrum van het omgevingsrecht. Nu hebben begrippen als beheer, gebruik of bodem vaak in verschillende rechtsgebieden verschillende betekenissen. Ook komt het voor dat dezelfde onderwerpen met verschillende begrippen worden aangeduid. Een verbeterdoel van de stelselherziening van het omgevingsrecht is om te zorgen voor meer eenheid en consistentie. Dat betekent soms de introductie van nieuwe begrippen, zoals omgevingsplan. Soms betekent het ook stroomlijning van begrippen of nauwere aansluiting bij Europese definities, zoals het verruilen van het nationale begrip inrichting voor het Europese begrip installatie. Waar mogelijk is ook geprobeerd om ouderwetse begrippen te vermijden en moderner taalgebruik te hanteren. Bovenal is gestreefd naar meer consistentie en het verbeteren van de leesbaarheid van de teksten van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.



## **6 RECHTSBESCHERMING**

### **6.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de Omgevingswet is geregeld. Eerst worden enkele algemene uitgangspunten die zijn gehanteerd bij het vormgeven van de rechtsbescherming geschetst (paragraaf 6.2). Daarna wordt ingegaan op de verhouding tussen de Omgevingswet en de Awb (paragraaf 6.3). In paragraaf 6.4 wordt beschreven hoe het beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet is geregeld en welke aanvullende procedurele voorzieningen in verband daarmee zijn opgenomen in afdeling 16.7 van het wetsvoorstel (zie paragraaf 4.16.8).

### **6.2 Uitgangspunten rechtsbescherming**

Bij het vormgeven van de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is uitgegaan van de volgende uitgangspunten. Om te beginnen geldt als vertrekpunt dat het beschermingsniveau, zoals dat geldt onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht, niet lager mag worden (zie ook paragraaf 2.4). Een ander uitgangspunt is dat bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep waar mogelijk wordt aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel. Dit betekent dat waar bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen goed werken, deze bij de Omgevingswet worden voortgezet als deze met de huidige wetgeving vergelijkbare rechtsfiguren kent. Het betekent echter ook, dat waar er aanleiding is om bestaande voorzieningen te heroverwegen, in de Omgevingswet soms een andere oplossing is gekozen. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht (zie paragraaf 6.4).

Bij het bundelen van de bestaande omgevingsrechtelijke wetten in de Omgevingswet bleek ook op het terrein van het bestuursprocesrecht verdere vereenvoudiging en harmonisatie mogelijk te zijn. Onnodige verschillen tussen bestaande wetten zijn weggenomen. Hierdoor draagt de regeling van de rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de Omgevingswet bij aan twee verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht: het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht en het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in regelgeving (zie ook paragraaf 1.4).

### **6.3 Beroep bij de bestuursrechter volgens de Algemene wet bestuursrecht**

Sinds de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht op 1 januari 2013 wordt de bevoegdheid van de bestuursrechter uitsluitend geregeld door de Awb, en wel in hoofdstuk 8 van die wet en de daarbij behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Tot die datum werd die bevoegdheid voor een deel ook geregeld in de bijzondere wetgeving, waaronder de omgevingsrechtelijke wetten die in de Omgevingswet opgaan. Deze nieuwe systematiek van de Awb wordt hieronder beschreven.

De bevoegdheid van de bestuursrechter is in de Awb als volgt geregeld. Hoofddregel is dat belanghebbenden tegen besluiten beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter (artikel 8:1 Awb). Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (artikel 1:3, eerste lid, Awb). Het begrip belanghebbende is gedefinieerd in artikel 1:2 Awb. Bestuursrechter is de nieuwe overkoepelende term voor alle bestuursrechtelijke colleges (artikel 1:4, eerste lid, Awb); de hogerberoepsrechter valt daar ook onder.

De bevoegde bestuursrechter is de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is verklaard in hoofdstuk 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak of een ander wettelijk voorschrift (artikel 8:6, eerste lid, Awb). Voor sommige omgevingsrechtelijke besluiten is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg bevoegd verklaard. Hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank staat open bij de Afdeling bestuursrechtspraak, tenzij een andere hogerberoepsrechter bevoegd is op grond van hoofdstuk 4 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (artikel 8:105 Awb). De Afdeling bestuursrechtspraak is voor het omgevingsrecht in de meeste gevallen de hogerberoepsrechter. Van beroep zijn uitgesloten besluiten die zijn opgenomen op de negatieve lijst, opgenomen in artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (artikel 8:5 Awb). Op de huidige negatieve lijst staan verwijzingen naar onder andere bepalingen van de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en de Tracéwet. Er staat ook geen beroep open tegen besluiten inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel (artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb).

Bijlage 1 bij de Awb bevat de Regeling rechtstreeks beroep. In die regeling is bepaald in welke gevallen voorafgaand aan het instellen van beroep bij de bestuursrechter geen bezwaar kan worden gemaakt (artikel 7:1, eerste lid, onder g, Awb). Onder de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving is in een aantal gevallen sprake van rechtstreeks beroep. Waar de Omgevingswet vergelijkbare instrumenten kent, zal die regeling eveneens van toepassing worden verklaard.

Voorafgaand aan beroep bij de bestuursrechter vindt een bestuurlijke voorfase plaats. Als op de voorbereiding van het besluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing is verklaard, moet die procedure eerst worden gevolgd voordat beroep openstaat bij de bestuursrechter. Afdeling 3.4 Awb houdt in dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht over het ontwerpbesluit. Dit geldt onder meer bij projectbesluiten. Wanneer afdeling 3.4 Awb niet is voorgeschreven, moet voorafgaand aan beroep eerst de bezwaarschriftprocedure (afdeling 7.1 Awb) worden doorlopen. Het bestuursorgaan heroverweegt dan het eerder genomen besluit. De bezwaarschriftprocedure is onder meer van toepassing op omgevingsvergunningen die zijn voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 16.5.2 van het wetsvoorstel.

## **6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet**

### *Algemeen*

Het systeem van de Awb betekent dat zolang er niets anders is bepaald, tegen besluiten op grond van de Omgevingswet beroep in eerste aanleg openstaat bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Het aanwijzen van de Afdeling bestuursrechtspraak als bestuursrechter in eerste en enige aanleg of het uitsluiten van beroep tegen besluiten op grond van die wet vergt aanpassing van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak die bij de Awb behoort. Deze wijziging van de Awb zal worden opgenomen in het wetsvoorstel voor de Invloeiingswet Omgevingswet. De hoofdlijnen van de voorgestelde bevoegdheidsregeling zullen hieronder echter al worden geschetst. Duidelijkheid hierover is nodig voor een goed begrip van het systeem van de Omgevingswet.

Hoewel veel bepalingen over de toegang tot de bestuursrechter dus in de Awb zullen worden opgenomen, zijn er ook onderwerpen die in de Omgevingswet worden geregeld en die op dit moment in de bijzondere omgevingsrechtelijke wetten zijn neergelegd. Te denken valt aan

onderwerpen als het beperken van gronden die in beroep kunnen worden aangevoerd (veelal is dan bepaald dat geen gronden kunnen worden aangevoerd die verband houden met een achterliggend of eerder genomen besluit), het voorschrijven van een rechterlijke beslistermijn en een plicht tot gebundelde behandeling van beroepen. Een aantal bepalingen van hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel (paragraaf 16.7.3) heeft hierop betrekking. Deze bepalingen worden toegelicht in het vervolg van deze paragraaf en in de artikelsgewijze toelichting bij hoofdstuk 16.

### *Beroep in één of meer instanties*

Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is, aansluitend op het stelsel van de Awb (zie paragraaf 6.3), de mogelijkheid van beroep in twee instanties. Dit is onder meer van belang vanuit het oogpunt van herkansing, eenheid en controle binnen de bestuursrecht-spraak, maar ook wegens decentralisatie van rechtsbescherming. De rechtsbescherming tegen een omgevingsvergunning verloopt via beroep in twee instanties (rechtbank, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

In een aantal gevallen is het echter omwille van andere belangen gerechtvaardigd om van deze hoofdlijn af te wijken. Het gaat daarbij om besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Materiële onzekerheid over de vervolgbesluiten moet worden voorkomen, en dit rechtvaardigt de keuze voor een snellere route, namelijk beroep in één instantie. Zo is het bijvoorbeeld wenselijk om zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de uitkomst van een beroep tegen een omgevingsplan, omdat op basis van dit omgevingsplan vervolgens ook omgevingsvergunningen worden verleend. Deze benadering betekent concreet voor de Omgevingswet dat is gekozen voor beroep in één instantie voor de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan, projectbesluiten en besluiten tot oplegging van een gedoogplicht.

### *Overzicht per hoofdstuk van de Omgevingswet*

Hieronder is per instrument of rechtsfiguur aangegeven welke beroeps-mogelijkheden zijn voorzien. Hierbij is de volgorde van de hoofdstukken van het wetsvoorstel aangehouden.

### *Hoofdstuk 2*

Instructieregels van de provincie of het Rijk (afdeling 2.5 van het wetsvoorstel) zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften. Op grond van artikel 8:3, eerste lid, Awb zijn deze regels niet appellabel. Dit is conform het huidige recht.

Deze instructieregels kunnen een ontheffingsmogelijkheid bevatten (artikel 2.32). De huidige wetgeving kent vergelijkbare rechtsfiguren (zie de artikelen 4.1a en 4.3 van de Wro). Wanneer een ontheffing wordt verleend, wordt deze voor de mogelijkheid van beroep geacht deel uit te maken van het besluit waarop de ontheffing ziet. Dit laatste wordt geregeld in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel (artikel 16.83). Een weigering om een ontheffing te verlenen is zelfstandig appellabel volgens de hoofdregel van de Awb (zie paragraaf 6.3).

Voorgesteld wordt om ook tegen instructies van een provincie of het Rijk (artikelen 2.33 en 2.34) de mogelijkheid van beroep open te stellen. Deze beroepsmogelijkheid staat open voor belanghebbenden. Dit kan ook het bestuursorgaan zijn tot wie de instructie is gericht. Anders dan onder de huidige wetgeving soms het geval is, bijvoorbeeld bij een aanwijzingsbe-sluit op grond van de Wro, is het beroepsrecht tegen instructies niet beperkt tot (bijvoorbeeld) gevallen waarin de instructie geen afwijkings-

mogelijkheid bevat. Voor dit beroep tegen instructies voorziet het wetsvoorstel voor gevallen waarin de instructie betrekking heeft op een besluit in een bundeling van het beroep tegen de instructie met het beroep tegen het besluit dat naar aanleiding van de instructie is genomen. Bundeling is niet aan de orde als de instructie betrekking heeft op de uitoefening van een taak en niet ziet op een besluit.

Voor peilbesluiten (artikel 2.41) wordt aangesloten bij de bestaande beroepsmogelijkheid voor peilbesluiten op grond van de Waterwet. Dat wil zeggen dat beroep in eerste aanleg kan worden ingesteld bij de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat geen rechtstreeks beroep kan worden ingesteld tegen op nationaal of provinciaal niveau vastgestelde omgevingswaarden (op grond van afdeling 2.3). Die vaststelling geschiedt namelijk bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk bij omgevingsverordening. Omgevingswaarden op gemeentelijk niveau worden opgenomen in het omgevingsplan. Een omgevingsplan is appellabel in al zijn onderdelen (zie onder het kopje «Hoofdstuk 4»). Voor de legger (artikel 2.39) wordt de lijn van de Waterwet voortgezet. De legger is daarom niet appellabel. De legger draagt in hoofdzaak een beschrijvend karakter en is niet op rechtsgevolg gericht.

### *Hoofdstuk 3*

Eén van de structuurbepalende elementen in de Omgevingswet is het onderscheid tussen beleid en normstelling. De vaststelling van strategisch omgevingsbeleid vindt plaats in de omgevingsvisie en programma's. Beide zijn beleidsdocumenten: het juridisch bindende, normatieve beleid wordt vastgelegd in bijvoorbeeld een omgevingsplan en in algemeen verbindende voorschriften van waterschappen, provincies en het Rijk. Deze laatste zijn in juridische zin gericht op rechtsgevolg. Dit is een verschil met omgevingsvisies en programma's. Deze binden dus alleen het vaststellende bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden, met uitzondering van een aantal specifieke programma's. De omgevingsvisie (afdeling 3.1) is een document dat de strategische hoofdkeuzen van het beleid omvat voor de lange termijn. Het document heeft geen bindende normen voor burgers en bedrijven. Het besluit tot vaststelling van een omgevingsvisie is in de regel geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb en is om die reden niet appellabel. Om ieder misverstand hierover uit te sluiten worden omgevingsvisies opgenomen op de negatieve lijst behorend bij artikel 8:5 Awb. Dit is conform de benadering onder de huidige wetgeving. Zo staan structuurvisies, gebaseerd op hoofdstuk 2 van de Wro, op dit moment ook op de negatieve lijst bij de Awb.

Een programma (afdeling 3.2) bestaat in hoofdzaak uit door het bestuursorgaan geformuleerde maatregelen om actief omgevingswaarden of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Van belang is dat het programma niet de vaststelling, in juridische zin, van maatregelen (en bij programmatische aanpak ook de activiteiten) bevat, maar deze alleen noemt of beschrijft. Deze maatregelen kunnen bestaan uit feitelijke maatregelen. Ook kan een programma maatregelen bevatten waarvoor publiekrechtelijke besluitvorming nodig is: algemeen (in de vorm van aanpassing van wet- en regelgeving) ofwel individueel (bijvoorbeeld in de vorm van het intrekken van vergunningen of het verlenen van subsidies). Voor deze laatste categorie is een besluit in de zin van de Awb nodig, waartegen overigens beroep openstaat bij de bestuursrechter. Voor beide maatregelen is dus een nadere uitwerking nodig voordat de maatregel daadwerkelijk uitgevoerd zal kunnen worden. Het vaststellen van deze programma's zelf is dan ook niet aan te merken als een beslissing die is gericht op (extern) rechtsgevolg en is daarmee

geen besluit in de zin van de Awb. Omwille van de helderheid is ervoor gekozen programma's ook te vermelden op de negatieve lijst. Dit sluit aan bij het huidige recht. Zo staan milieubeleidsplannen op grond van de Wet milieubeheer en het nationale waterplan uit paragraaf 4.1 van de Waterwet op dit moment op de negatieve lijst bij de Awb. Hetzelfde geldt voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL; artikel 5.12 van de Wet milieubeheer).

Onder de Omgevingswet wordt echter wel beroep opengesteld tegen delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen. Dit geldt voor programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor die activiteiten volgt geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer voor het aspect (de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving) waarop het programma ziet. Zo staat tegen die onderdelen van het beheerplan voor Natura 2000-gebieden in de Wet natuurbescherming ook beroep open. Het beroep tegen die onderdelen van dat beheerplan kan uitsluitend betrekking hebben op de beschrijving van de activiteiten die in dat programma zijn opgenomen. Hiertegen staat volgens de hoofdregel van de Awb beroep open bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

#### *Hoofdstuk 4*

Vanwege het bijzondere en locatiespecifieke karakter van het omgevingsplan is, anders dan bij andere algemene regels, in de Omgevingswet bepaald dat de voorbereiding plaatsvindt met afdeling 3.4 Awb en dat tegen het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan (of wijzigingen daarvan) beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in enige aanleg. De keuze voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak sluit aan bij de rechtsbescherming die tegen het bestemmingsplan openstaat. Voor het doortrekken van deze lijn is gekozen omdat een omgevingsplan grotendeels dezelfde functionaliteiten heeft als het huidige bestemmingsplan. Ook voor het omgevingsplan geldt dat het vaststellen van de rechtmatigheid daarvan voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Hierbij is verder van belang dat de reikwijdte van de vergunningplicht onder de Omgevingswet breder is dan bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

In geval van wijzigingen van een omgevingsplan zijn alleen de wijzigingen appellabel. Uit het oogpunt van uniformiteit is afdeling 3.4 Awb ook van toepassing bij de afwijzing van een verzoek tot wijziging van een omgevingsplan. Ook is de afwijzing appellabel.

Belanghebbenden kunnen tegen een besluit waarin gedeputeerde staten bepalen dat een onderdeel van het vastgestelde omgevingsplan geen deel mag uitmaken van het bekend te maken omgevingsplan, beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling beslist vervolgens binnen de termijn die in afdeling 16.7 van het wetsvoorstel is opgenomen. Omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen zijn niet vatbaar voor beroep bij de bestuursrechter. Een omgevingsverordening kan zowel instructieregels als algemene regels bevatten. Het ontbreken van een beroepsmogelijkheid volgt uit de hoofdregel van de Awb dat geen beroep openstaat tegen besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften (artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb). Het is mogelijk dat in een omgevingsverordening of een waterschapsverordening een beperkingengebied wordt aangewezen en dat daarvoor regels tot beperking van het gebruik worden gesteld. In dat geval is wel sprake van een appellabel Awb-besluit, waartegen volgens de hoofdregel van de Awb beroep in twee instanties openstaat. Een andere regeling dan aansluiting bij deze hoofdregel is overigens ook niet goed denkbaar, omdat de nationale wetgever geen uitputtende regels heeft gesteld over en geen zicht heeft op de inhoud van omgevingsverordeningen.

Tegen voorbereidingsbesluiten kan geen beroep worden ingesteld. Afdeling 4.2 van het wetsvoorstel kent verschillende voorbereidingsbesluiten, zoals het voorbereidingsbesluit met betrekking tot een omgevingsplan en met betrekking tot instructieregels en projectbesluiten van provincies en het Rijk. Deze voorbereidingsbesluiten worden op de negatieve lijst behorend bij artikel 8:5 Awb geplaatst. Ook naar huidig recht is een voorbereidingsbesluit niet appellabel. Algemene rijksregels neergelegd in, onder meer, een algemene maatregel van bestuur (afdeling 4.1) zijn niet appellabel omdat deze algemeen verbindende voorschriften behelzen. Dit is naar huidig recht niet anders. In het kader van algemene regels op grond van afdeling 4.1 kunnen soms individuele besluiten worden genomen. Voor deze beschikkingen geldt het volgende. Tegen een beschikking over gelijkwaardigheid van maatregelen (artikelen 4.7, eerste lid) kan volgens de hoofdregel van de Awb beroep in twee instanties worden ingesteld (rechtbank, Afdeling bestuursrechtspraak). Dezelfde rechtsgang staat open bij een beschikking tot vaststelling van maatwerkvoorschriften (artikel 4.5). Dit spoort met de situatie onder de huidige wetgeving. Maatwerkvoorschriften kunnen onder meer worden vastgesteld op basis van een melding (artikel 4.4, eerste lid). Een dergelijke melding resulteert niet in een (appellabel) Awb-besluit.

### *Hoofdstuk 5*

De rechtsbescherming bij omgevingsvergunningen (afdeling 5.1) wordt vormgegeven conform de keuze die bij invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is gemaakt.<sup>175</sup> Dit betekent beroep in twee instanties: beroep in eerste aanleg bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit volgt de hoofdregel van de Awb. Argumenten voor beroep in twee instanties zijn onder andere zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak, ruimte voor de hogere rechter om aan rechtsvorming te doen en de mogelijkheid van een herkansing voor partijen. Verder brengt het de rechtspraak dichter bij de burger. De verwachting is dat dit zal leiden tot een taakverlichting bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze argumenten gelden nog steeds.

Over de rechtsbescherming in het kader van de projectprocedure (afdeling 5.2) kan het volgende worden opgemerkt. Tegen projectbesluiten als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van het wetsvoorstel staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg. Dit geldt niet alleen voor de vaststelling van het projectbesluit, maar ook voor de wijziging en uitwerking daarvan. Dit komt overeen met de situatie onder het huidige recht, bijvoorbeeld bij tracébesluiten op grond van de Tracéwet. De beroepsregeling sluit ook aan bij de regeling voor het omgevingsplan. Hoewel de reikwijdte van het projectbesluit breder wordt dan onder de huidige wetgeving voor (grote) projecten het geval is, zal er ook onder de Omgevingswet altijd sprake zijn van een publiek belang bij het realiseren van het project. Kleine gevallen zijn eruit gefilterd door aansluiting bij de projectenregeling van de Waterwet. Van belang is ook dat de projectenregeling zich qua karakter niet goed leent voor kleine gevallen, onder meer wegens de uitgebreide voorbereiding die eraan vooraf gaat.

Een voorkeursbeslissing als bedoeld in artikel 5.47 is niet appellabel en wordt op de negatieve lijst bij artikel 8:5 Awb geplaatst. Dit is conform de huidige wetgeving.

Een voornemen als bedoeld in artikel 5.45 is geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb. Een voornemen is om die reden niet appellabel. Dit is naar huidig recht ook niet het geval.

<sup>175</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 41–43.



Tegen uitvoeringsbesluiten van een projectbesluit staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg. Dit komt overeen met de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving, maar vormt een afwijking van artikel 3:30, eerste lid, Awb in gevallen waarin deze uitvoeringsbesluiten gecoördineerd worden voorbereid (zie hieronder, onder het kopje «Aanvullende regels bij toepassing coördinatieregeling Algemene wet bestuursrecht»).

#### *Hoofdstuk 10*

Het voornemen is om tegen een gedoogplichtbeschikking op grond van hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel beroep open te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg. Hetzelfde geldt voor de afwijzing van een verzoek om een gedoogplichtbeschikking te geven. Deze beroepsregeling komt voor een deel van de gedoogplichtbeschikkingen overeen met de situatie onder de bestaande wetgeving, maar vormt voor andere beschikkingen een wijziging vergeleken met het huidige recht. De argumenten voor deze stroomlijning van de rechtsbescherming zijn beschreven in paragraaf 4.10 van deze memorie van toelichting. De juridische regeling van het beroep tegen gedoogplichtbeschikkingen heeft plaats via de Invoeringswet Omgevingswet. Bij die wet wordt, als wordt afgeweken van de hoofdregel van de Awb, bijlage 1 bij de Awb aangevuld. De beslissing om het voorgenomen beroep in één instantie al dan niet te handhaven en de toelichting daarop aan te vullen zal dan worden genomen. Tegen die tijd zal namelijk ook duidelijk zijn hoe de regering de rechtsbescherming tegen een onteigeningsbesluit in de Omgevingswet wil regelen. Het heeft de voorkeur van de regering om de rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen en onteigeningsbesluiten in beginsel op dezelfde wijze vorm te geven.

#### *Hoofdstuk 12*

De rechtsbescherming tegen exploitatieregels en exploitatievoorschriften is gekoppeld aan de rechtsbescherming tegen de rechtsfiguur waarvan deze regels en voorschriften deel uitmaken. Bij exploitatieregels gaat het om het omgevingsplan en bij exploitatievoorschriften om een omgevingsvergunning of een projectbesluit. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar de beroepsmogelijkheden in verband met het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsvergunning en het projectbesluit die onder de kopjes «Hoofdstuk 4» en «Hoofdstuk 5» zijn beschreven.

#### *Hoofdstuk 16*

Tegen een besluit waarin gedeputeerde staten bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel blijft uitmaken van het omgevingsplan (artikel 16.20), kan beroep worden ingesteld door belanghebbenden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er is geen regeling opgenomen voor het gevoegd behandelen van beroepschriften tegen het besluit van gedeputeerde staten en het omgevingsplan. De vraag of de hieruit voortvloeiende zaken gevoegd worden behandeld, kan in de specifieke situatie door de Afdeling bestuursrechtspraak worden beoordeeld. Doorgaans zal dit gelet op de samenhang tussen de besluiten voor de hand liggen.

#### *Hoofdstuk 18*

Voor handhavingsbesluiten op grond van hoofdstuk 18 geldt het volgende. Tegen besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie als bedoeld in afdeling 18.1 van de Omgevingswet staat beroep in eerste aanleg open bij de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij



de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit spoort met de regeling onder de huidige wetgeving. Voor andere besluiten op grond van de Omgevingswet dan de besluiten die hiervoor zijn besproken, geldt volgens de hoofdregel van de Awb (zie de inleidende sectie van deze paragraaf) dat eerst beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank waarna hoger beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

#### *Exceptieve toetsing*

Net als onder het huidige recht, is het ook onder de Omgevingswet in bepaalde gevallen mogelijk om algemene regels of andere besluiten die niet voor beroep vatbaar zijn, via de band van exceptieve toetsing aan de rechter voor te leggen. Dit geldt bijvoorbeeld voor instructieregels van de provincie of het Rijk (afdeling 2.5 van het wetsvoorstel). Deze regels zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften en zijn daarom op grond van artikel 8:3, eerste lid, Awb niet appellabel. Instructieregels kunnen echter wel, als gevolg van hun doorwerking naar concrete besluiten (zoals omgevingsvergunningen), via exceptieve toetsing in een beroepsprocedure aan de orde worden gesteld. Een ander voorbeeld in dit verband is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL; artikel 5.12 van de Wet milieubeheer). Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak staat het feit dat het besluit tot vaststelling van het NSL van beroep is uitgesloten, niet in de weg aan de mogelijkheid van een exceptieve toetsing van dat besluit aan de Wet milieubeheer. Deze lijn zal ook gelden onder de Omgevingswet.

#### *Aanvullende regels bij toepassing coördinatieregeling Algemene wet bestuursrecht*

De nieuwe coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb bevat een bepaling over beroep bij de bestuursrechter (artikel 3:30). Die bepaling regelt de relatieve en absolute competentie van de bestuursrechters die in beroep en hoger beroep oordelen over besluiten die onder de coördinatieregeling vallen. Deze bepaling is deels ontleend aan het huidige artikel 3:29 Awb en deels aan artikel 25 van de Tracéwet en artikel 8.2 van de Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 3:30 Awb bepaalt het volgende. Als tegen alle besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.5 van die wet beroep openstaat bij de rechtbank, staat tegen alle besluiten beroep open bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het coördinerend bestuursorgaan zijn zetel heeft (eerste lid). Als tegen één van de besluiten beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak, staat tegen alle besluiten beroep open bij de Afdeling (tweede lid). Dat laatste geldt ook voor het hoger beroep (derde lid). Doorverwijzing naar een andere bestuursrechter is mogelijk als die rechter voor de behandeling van het beroep meer geschikt wordt geacht (vierde lid).

In de bij de Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak zal worden bepaald dat, in afwijking van artikel 3:30, eerste lid, Awb, bij besluiten ter uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van het wetsvoorstel die met toepassing van afdeling 3.5 Awb zijn voorbereid, in alle gevallen beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg, ook als volgens artikel 3:30 Awb normaal gesproken beroep zou openstaan bij de rechtbank. Dit is in overeenstemming met de regeling onder de huidige wetgeving.

## **7 VERHOUDING TOT BESTAANDE EN VOORGENOMEN REGELGEVING**

### **7.1 Inleiding**

De voorgestelde Omgevingswet neemt de functies over van diverse wetten. Het meest in het oog springen de Tracéwet, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer (voor zover gericht op plaatsgebonden activiteiten) en de Wet ruimtelijke ordening. Het effect van de voorgestelde wetswijziging zal in sommige delen van het omgevingsrecht groot zijn, terwijl andere onderdelen niet wezenlijk anders zullen functioneren dan onder de huidige stelsels. De precieze inpassing komt bij de Invoeringswet Omgevingswet aan de orde. De aandacht in dit hoofdstuk gaat uit naar die onderdelen die in de Omgevingswet wezenlijk anders functioneren dan in de huidige wetten. Vanzelfsprekend wordt ook ingegaan op die onderdelen van wetgeving die niet terugkomen in het wetsvoorstel omdat de regering van mening is dat het onderwerp geen regeling meer nodig heeft of beter kan worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur of door de decentrale overheden.

Waar geen grote veranderingen nodig of mogelijk zijn, bijvoorbeeld omdat wetgeving direct aansluit op EU-verplichtingen, wordt het huidige stelsel beleidsneutraal omgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Verder kan worden vastgesteld dat soms aanzienlijke en complexe regelingen voor afstemming en coördinatie niet langer nodig zijn door de integratie van wetgeving in de Omgevingswet. Dergelijke onderdelen worden slechts kort beschreven. Waar regelingen voor handhaving, informatie- en monitoringsverplichtingen, meetmethoden en financiële regelingen geen inhoudelijke wijziging ondergaan worden zij niet genoemd in dit hoofdstuk.

Wel wordt uitgebreider ingegaan op wetten en onderdelen van wetten waarvan voorzien is dat ze in een volgende aanvulling op de Omgevingswet worden meegenomen.

### **7.2 Wetten die het wetsvoorstel geheel of grotendeels vervangt**

#### *Belemmeringenwet Privaatrecht*

Deze wet uit 1927 geeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid gedoogplichten op te leggen aan rechthebbenden op onroerende zaken voor de aanleg en instandhouding van werken van algemeen belang. Afdeling 10.3 van het wetsvoorstel omvat de modernisering en vereenvoudiging van deze wet. De verhouding met de huidige wet is toegelicht in paragraaf 4.10.

#### *Crisis- en herstelwet*

Doel van de Crisis- en herstelwet is in essentie om de besluitvorming over gebiedsontwikkelingen efficiënter en sneller te laten verlopen. Daartoe biedt de wet uitzonderingen en bijzondere mogelijkheden binnen de bestaande stelsels. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet voorziet in een geheel nieuw stelsel. De ruimte die de Crisis- en herstelwet biedt is hierin voor zover nodig verwerkt.

Door de inwerkingtreding van de wet voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet<sup>176</sup> is de werking van deze wet verlengd met onbepaalde tijd. De regering heeft voorgesteld de structurele verankering

<sup>176</sup> Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144/145).

van de Crisis- en herstelwet te regelen via twee afzonderlijke wetsvoorstellen. Daarbij zullen uiteraard de ervaringen met de toepassing van de (verlengde) Crisis- en herstelwet worden gebruikt. Een wijziging van de Awb zal voor zover nodig voorzien in het permanent maken van de regelingen uit hoofdstuk 1 (zie paragraaf 7.5). Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet voorziet in de verankering van de regelingen uit hoofdstuk 2.

Afdeling 1 van hoofdstuk 2 biedt de regeling voor ontwikkelingsgebieden. Voor de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ontwikkelingsgebieden hebben gemeenten de mogelijkheid om de beschikbare gebruiksruimte te herverdelen en daarbij zo nodig voor een periode van maximaal tien jaar af te wijken van milieukwaliteitseisen. Aan een dergelijke regeling zal niet langer behoefte bestaan nadat de stelselherziening van het omgevingsrecht is afgerond, omdat het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheden die deze regeling biedt. Via het overgangsrecht zal zo nodig voor de overgangperiode worden voorzien in een regeling.

Afdeling 2 van hoofdstuk 2 biedt een regeling voor innovatieve experimenten. Hiervoor in de plaats komt de experimenteerbepaling in hoofdstuk 23 van het wetsvoorstel. De regeling voor de radarzoning in afdeling 3 is vervallen op 1 september 2012 bij de inwerkingtreding van een regeling op dit punt in het Besluit algemene maatregelen ruimtelijke ordening. Afdeling 5 (tijdelijke verhuur te koop staande woningen) is op 1 juli 2013 vervallen als gevolg van de wet van 19 juni 2013 tot wijziging van de Leegstandwet in verband met de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur bij leegstand van gebouwen en woningen (Stb. 2013, 264).

Het in afdeling 6 opgenomen projectuitvoeringsbesluit voor onder andere versnelde uitvoering van woningbouwprojecten komt niet terug in het wetsvoorstel. Gemeenten beschikken via de omgevingsvergunning en het wijzigen van het omgevingsplan over adequate middelen voor ontwikkeling en beheer van de fysieke leefomgeving.

Ook aan de regeling voor een «structuurvisie-plus» in afdeling 7 bestaat geen behoefte meer omdat de functie ervan kan worden vervuld door de generieke instrumenten van de Omgevingswet. Zo zou versnelde uitvoering van een bestuurlijk gecompliceerde gebiedsontwikkeling kunnen worden bewerkstelligd door vaststelling van een programma voor het te ontwikkelen gebied in combinatie met een bestuursovereenkomst. Afdeling 7 gaat uit van de «sneller en beter»-aanpak (verbreding in de beginfase leidt tot versnelling in de uitvoering). In de Omgevingswet wordt ook ingezet op een verbrede toepassing van de «sneller en beter»-aanpak, onder meer via de procedure voor wijziging van het omgevingsplan voor projecten met een publiek belang (zie paragraaf 4.5.4).

De Crisis- en herstelwet omvat naast de hiervoor genoemde regelingen ook enkele permanente wijzigingen in bestaande wetgeving. Dit geldt ook voor de zogenoemde «quick wins» die in het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet zijn opgenomen. Deze wijzigingen komen zo nodig terug in de relevante hoofdstukken van het wetsvoorstel of de daarbij horende uitvoeringsregelgeving.

#### *Interim-wet stad-en-milieubenadering*

Deze wet biedt aan de gemeenteraad ruimte tot afwijking van een milieukwaliteitseis voor bodem, geluid en lucht, en tot afwijking van de waarden en afstanden van de Wet geurhinder en veehouderij. Op dit moment kunnen ook provinciale staten voor reconstructiegebieden afwijken van de Wet geurhinder en veehouderij; de Reconstructiewet

concentratiegebieden wordt echter ingetrokken.<sup>177</sup> Voor de interim-wet stad-en-milieubenadering geldt, net als voor de Crisis- en herstelwet, dat de ruimte die de wet biedt voor zover nodig onderdeel wordt van het generieke stelsel van de Omgevingswet, zodat geen bijzondere regeling op wetsniveau meer nodig is.

Uitgangspunt bij de Omgevingswet is dat omgevingswaarden en instructieregels zo zijn geformuleerd dat deze voldoende flexibiliteit bieden aan het decentrale bestuur (zie paragraaf 2.5). Voor een deel van de instructieregels kan bovendien een ontheffing worden gevraagd aan de normsteller.

### *Ontgrondingenwet*

De Ontgrondingenwet omvat een vergunningsvereiste voor ontgroningen en een grondslag voor algemene regels. Daarnaast bevat de wet diverse procedures voor afstemming en coördinatie van besluitvorming, die niet terugkeren omdat het wetsvoorstel uitgaat van geïntegreerde besluitvorming. Het vergunningstelsel wordt met dit wetsvoorstel geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Net als onder de huidige Ontgrondingenwet blijft er ruimte voor provincies om regionaal maatwerk te verlenen door vrijstelling te verlenen van het vergunningvereiste (artikel 5.2, eerste lid). De uniformering van de procedures maakt wel dat de aanvraagvereisten en procedurebepalingen (reguliere of uitgebreide procedure) landelijk uniform zullen worden, terwijl die nu verschillen van bevoegd gezag tot bevoegd gezag. Artikel 5.22 van het wetsvoorstel regelt dat er net als onder de Ontgrondingenwet sprake is van een brede belangenafweging; in de artikelsgewijze toelichting op dit artikel wordt hier nader op ingegaan. De grondslag voor financiële voorschriften in vergunningen voor ontgroningen is beleidsneutraal overgenomen in artikel 13.5 van het wetsvoorstel. Algemene regels voor ontgroningen in rijkswateren kunnen worden gebaseerd op artikel 4.3, tweede lid, aanhef en onder a, dat een grondslag biedt voor algemene rijksregels. Voor zover er decentraal behoefte is aan algemene regels kunnen die regels worden opgenomen in de omgevingsverordening of het omgevingsplan.

### *Planwet verkeer en vervoer*

De Planwet verkeer en vervoer van 1998 bevat een lichte planstructuur voor het verkeers- en vervoerbeleid. De wet gaat er van uit dat op alle niveaus samenhangende planvorming op het terrein van verkeer en vervoer plaatsvindt. Voor het Rijk in een nationaal plan, voor provincies en zeven Wgr-plusregio's in provinciale, respectievelijk regionale verkeers- en vervoerplannen. Voor de gemeenten geldt dat er zichtbaar een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid wordt gevoerd. Met de Planwet verkeer en vervoer wordt in de eerste plaats beoogd de horizontale en verticale samenhang van het verkeers- en vervoerbeleid met ander beleid en de uitvoering daarvan te bevorderen. Horizontaal door de koppeling aan de plannen op grond van de Wro, waardoor op alle bestuurlijke niveaus afstemming op de ruimtelijke plannen is verzekerd. Verticaal in de eerste plaats door de inbreng van decentrale overheden te verzekeren bij de voorbereiding van het nationale beleid in het Bestuurlijk koepeloverleg. En in de tweede plaats door de verplichting voor de decentrale overheden de essentiële onderdelen van beleid uit te werken in decentrale plannen of beleid. De Planwet laat ruimte voor regionale differentiatie en maatwerk door doelstellingen niet in de wet maar in de

<sup>177</sup> Via de Wet van 25 november 2013, houdende wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (decentralisatie investeringsbudget) (Stb. 2013, 513) is in de Wet inrichting landelijk gebied artikel 111b ingevoegd, dat een grondslag biedt voor intrekking van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

plannen op te nemen in samenspraak met alle betrokken decentrale overheden.

In het planstelsel van de Omgevingswet past geen zelfstandig strategisch plan voor verkeer en vervoer. Daar is ook geen noodzaak toe. In de praktijk ontwikkelen de betrokken overheden hun verkeers- en vervoerbeleid al steeds meer gezamenlijk, pakken opgaven gebiedsgericht op en stemmen verkeers- en vervoerbeleid en de uitvoering daarvan af op ontwikkelingen van ruimte en economie. De bestaande praktijk van de gebiedsagenda's en het bestuurlijk overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport heeft daaraan bijgedragen. Het laten opgaan van de Planwet in het omgevingsrecht bevestigt deze aanpak en zal deze versterken. De Planwet kent – naast het provinciale plan – een zelfstandige planverplichting voor zeven Wgr-plusregio's die verkeers- en vervoertaken verrichten. Het provinciale verkeers- en vervoerplan heeft voor het grondgebied van die regio's uitsluitend betekenis waar het betreft de bovenregionale samenhang. De regering is voornemens de Wgr-plusregio's op te heffen. Het wetsvoorstel hierover is in juni 2013 ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>178</sup> De verkeers- en vervoertaken van de huidige Wgr-plusregio's worden – behalve voor twee vervoerregio's – ondergebracht bij de provincies. Het verkeers- en vervoerbeleid kan integraal onderdeel zijn van de provinciale omgevingsvisie. De twee vrijwillige vervoerregio's die in de visie van het kabinet worden ingericht in de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad hebben als belangrijkste taken een samenhangend regionaal verkeers- en vervoerbeleid inclusief het regionaal openbaar vervoer en efficiënte uitvoering. Daartoe zal het kabinet aan de vervoerregio's rechtstreeks de OV-taken en middelen toekennen, die vrijvallen bij de afschaffing van de Wgr-plusregio's. Omdat in de plannen van het kabinet de provincies deelnemen aan de vrijwillige gemeenschappelijke regeling waarmee beide vervoerregio's worden ingesteld, mag worden verwacht dat in de vervoerregio samenwerkende partijen een samenhangende visie ontwikkelen op verkeer en vervoer in die regio. In deze situatie is het niet nodig voor de vervoerregio's een afzonderlijke wettelijke planvoorziening in het wetsvoorstel te treffen. De in goed overleg in de vervoerregio tot stand gebrachte visie kan de provincie vervolgens verwerken in de provinciale omgevingsvisie.

#### *Spoedwet wegverbreding*

De Spoedwet wegverbreding ziet toe op spoedige realisatie van een afgebakend aantal projecten. De wet kan worden ingetrokken bij inwerkingtreding van de Omgevingswet omdat de projecten waarop de wet ziet dan gerealiseerd zijn. Via overgangsbepalingen zal zo nodig worden voorzien in doorlopende verplichtingen waarvoor nog nazorg nodig is zoals geluidplannen en nadeelcompensaties van die projecten.

#### *Tracéwet*

De Tracéwet beschrijft een procedure voor de totstandkoming van besluiten over aanleg en wijziging van infrastructuurprojecten van nationaal belang. De procedure is per 1 januari 2012 aangepast aan de adviezen van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten.<sup>179</sup> De regeling voor het projectbesluit in afdeling 5.2 van het wetsvoorstel is gebaseerd op de procedure van de huidige Tracéwet en is daarmee ook de voorziene opvolger van het tracébesluit.

<sup>178</sup> Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (Kamerstukken 33 659).

<sup>179</sup> Wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (Stb. 2011, nr. 595).

De nieuwe regeling geldt voor een breder scala aan projecten dan infrastructuurprojecten. Om dit mogelijk te maken is de regeling uit de huidige Tracéwet veralgemeniseerd. Begrippen uit de Tracéwet komen daarom niet allemaal letterlijk terug in het wetsvoorstel, maar zijn ondergebracht in meer algemene begrippen. De startbeslissing heet onder de Omgevingswet bijvoorbeeld het «voornemen» tot het starten van een verkenning.

In de algemene regeling in het wetsvoorstel is de voorkeursbeslissing een facultatieve stap. Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of het nemen van een voorkeursbeslissing meerwaarde heeft voor het specifieke project. Voor projecten die nu onder het regime van de Tracéwet vallen, geldt dat in de wet is geregeld wanneer in ieder geval een voorkeursbeslissing wordt genomen (artikel 5.44). Deze bepaling is in het wetsvoorstel overgenomen om de continuïteit van de huidige wettelijke regeling te borgen en zo veel als mogelijk recht te doen aan de adviezen van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurale projecten. De oplevertoets daarentegen heeft geen generieke regeling gekregen in het wetsvoorstel. Het doel van deze bepaling, inzicht geven in de werkelijk optredende (milieu)gevolgen en eventueel bijsturen, wordt in het wetsvoorstel overgenomen door de bepalingen die zijn gericht op het vastleggen van de beleidscyclus. Het monitoren van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het nemen van maatregelen bij dreigende overschrijdingen wordt op programmaniveau vormgegeven. Daar waar dit niet toereikend is, kunnen aan de vergunning of – als die vergunning in het projectbesluit is meegenomen – aan het projectbesluit voorschriften worden verbonden. Uit de toelichting op artikel 10 van de Tracéwet<sup>180</sup> blijkt dat beoogd is de oplevertoets alleen betrekking te laten hebben op de aspecten luchtkwaliteit, geluidhinder en natuur. Deze aspecten worden via de bestaande monitoringsprogramma's gedekt. Hiermee, en door de mogelijkheid om projectspecifiek voorschriften te stellen over monitoring, is een generieke regeling voor de oplevertoets niet meer noodzakelijk.

#### *Waterwet*

Deze wet is gericht op integraal waterbeheer. In de Waterwet zijn acht wetten op het gebied van waterbeheer en zes vergunningstelsels geïntegreerd. De Waterwet heeft in zekere zin model gestaan voor de Omgevingswet, die op vergelijkbare wijze is opgebouwd. Het wetsvoorstel biedt een generieke regeling voor alle onderwerpen die de Waterwet al regelt voor water, zoals het stellen van doelstellingen en normen, het maken van plannen en het reguleren van activiteiten door middel van algemene regels en vergunningen. De opname van de Waterwet in de Omgevingswet borgt een goede integratie van besluitvorming over wateronderwerpen bij besluiten over andere onderwerpen en omgekeerd.

De planverplichtingen zijn aangepast aan het voorgestelde generieke planstelsel. Deze wijzigingen zijn nader toegelicht in paragraaf 4.3.9. Bijzondere aandacht bleek nodig voor de omgevingsvergunning in gevallen dat zowel activiteiten aan de orde zijn die de verantwoordelijkheid betreffen van de waterbeheerder (zowel Rijk als waterschappen zijn waterbeheerder) als activiteiten die de verantwoordelijkheid betreffen van het algemeen bestuur (meestal de gemeente). Hierop is ingegaan in paragraaf 4.5.2.

De besluitvorming over projecten die worden geïnitieerd door de waterbeheerder heeft in hoofdstuk 5 van de Waterwet vorm gekregen via een zogenoemd projectplan met daarbij een projectprocedure voor coördinatie van besluitvorming. Deze sectorale projectprocedure kan vervallen omdat ook de waterbeheerder gebruik kan maken van de

<sup>180</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 3, blz. 19–20.



projectprocedure in afdeling 5.2 van het wetsvoorstel. Voor de aanleg, versterking of verlegging van primaire waterkeringen is dat zelfs verplicht. Gegeven de keuze voor een modulaire aanpak blijven enkele onderdelen van de Waterwet, die niet nodig zijn om het nieuwe stelsel te laten functioneren, voornamelijk achter in die wet. Dit betreft regelingen rond het deltaprogramma, de deltacommissaris en hoofdstuk 7 (het deltafonds, heffingen en financiering en bekostiging primaire waterkeringen). In paragraaf 7.4 wordt ingegaan op de voorziene latere inbouw van deze regelingen.

#### *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)*

De Wabo bundelt een groot aantal toestemmingen in één omgevingsvergunning. Hierop wordt voortgebouwd in de regeling voor de omgevingsvergunning die is opgenomen in afdeling 5.1 van het wetsvoorstel en de regelingen voor toezicht en handhaving in hoofdstuk 18. Daarbij voorgestelde stappen voor verdere integratie en optimalisering zijn toegelicht in de paragrafen 4.5.2 en 4.18.

Een belangrijke wijziging is de uitbreiding met de nog resterende zelfstandige vergunningstelsels, zoals die voor water, ontgrondingen, archeologische rijksmonumenten en voor werkzaamheden aan en rond spoor en wegen. Deze verdere integratie van vergunningstelsels geeft meer gebruiksgemak voor aanvragers. Dit betreft onderwerpen waarvoor de verantwoordelijkheid niet bij gemeenten ligt, maar bij andere bestuursorganen, wat meer samenwerking «achter het loket» vereist. Daarom heeft een herbezinning plaatsgevonden op de procedure voor de verklaring van geen bedenkingen. In paragraaf 4.16.3 is hier nader op ingegaan.

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet gaat, net als de Wabo, uit van specifieke beoordelingsregels voor specifieke activiteiten. Deze worden wel beter op elkaar afgestemd qua begrippenkader en wijze van doorwerken naar besluiten. De regering kiest daarmee, in aansluiting op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, voor verdergaande procedurele integratie. Daar waar materiële integratie ook mogelijk is zal dat worden nagestreefd, maar de mogelijkheden daartoe blijken beperkt, onder andere als gevolg van EU-verplichtingen.

#### *Wet ammoniak en veehouderij*

Deze wet regelt de aanwijzing van gebieden en de bescherming daarvan tegen de depositie van ammoniak afkomstig uit stallen van veehouderijen. Het betreft natuurgebieden die gevoelig zijn voor ammoniakdepositie en zijn gelegen binnen de ecologische hoofdstructuur. Voor een groot deel vallen deze gebieden samen met Natura 2000-gebieden en worden deze gebieden al voldoende beschermd in het kader van de natuurbeschermingswetgeving. De bescherming van de overige natuurgebieden wordt overgelaten aan de provincies. Dit sluit aan bij het streven van de regering om bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo veel mogelijk neer te leggen bij één bestuurslaag die opereert op een schaalgrootte die aansluit bij de problematiek en die zo dicht mogelijk bij de burgers staat. Op het vlak van natuurbeleid en het gebiedsgerichte beleid is dat het provinciaal bestuur.

De regulering van de emissie van ammoniak uit stallen (vaststelling van emissiegrenswaarden op basis van beste beschikbare technieken) en de vaststelling van emissiefactoren van stalsystemen blijft overigens op het niveau van de rijksoverheid plaatsvinden (in uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet).



### *Wet beheer rijkswaterstaatswerken*

Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet is deze wet uitsluitend van toepassing op «droge» rijkswaterstaatswerken. De wet voorziet in vergunningen voor het uitvoeren van werkzaamheden door derden in en nabij de infrastructuur, bijvoorbeeld het aanleggen van leidingen onder een rijksweg. Het wetsvoorstel voorziet erin dat deze vergunningsregeling, inclusief de daarvoor geldende beoordelingsregels, opgaat in de omgevingsvergunning.

Hoofdstuk 2, verkeersveiligheid van waterstaatswerken, dient ter implementatie van de EU-richtlijn betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur.<sup>181</sup> Het betreft de verkeersveiligheid, maar is primair gericht tot de wegbeheerder. Dit hoofdstuk zal op een later moment worden ingebouwd in de Omgevingswet.

### *Wet geurhinder en veehouderij*

De Wet geurhinder en veehouderij bevat beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor geuremissies uit stallen van veehouderijen. De wet stelt eisen aan de geurbelasting van geurgevoelige objecten (woningen en andere gebouwen waar mensen permanent verblijven). Geurhinder is een lokaal milieuprobleem met geen of beperkte gemeentegrensoverschrijdende gevolgen. De Wet geurhinder en veehouderij biedt daarom de mogelijkheid aan gemeenten om een eigen geurbeleid te voeren binnen de randvoorwaarden die de wet stelt. De regering heeft overwogen deze wet in te trekken en de verantwoordelijkheid voor beleid en het stellen van omgevingswaarden voor geurhinder geheel bij de gemeenten te leggen. Dat zou echter extra lasten met zich meebrengen voor gemeenten. Ook gemeenten met weinig intensieve veehouderij zouden zich gedwongen kunnen voelen geurbeleid en -normstelling te ontwikkelen. Het is verder doelmatig om aspecten als het ontwikkelen van beoordelingsrichtlijnen, meetmethoden en verspreidingsmodellen op centraal niveau te blijven regelen. In de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet zal daarom worden voorzien in normering van geur, met behoud van een maximale mogelijkheid voor gemeenten om af te wijken. De regulering van de emissie van geur uit stallen (vaststelling van emissiegrenswaarden op basis van beste beschikbare technieken) en de vaststelling van emissiefactoren van stalsystemen blijft overigens op het niveau van de rijksoverheid plaatsvinden (in uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet).

### *Wet herverdeling wegenbeheer*

De Wet herverdeling wegenbeheer is een programmawet voor de herverdeling van wegenbeheer in de jaren '90 van de vorige eeuw en is uitgewerkt, met uitzondering van artikel 13, tweede lid, hoofdstuk V en de artikelen 32 en 39. Hoofdstuk V en artikel 32, die voorzien in financiële vergoedingen, zullen worden betrokken bij de inbouw van de Wegenwet in de Omgevingswet. De overige delen van de wet kunnen worden ingetrokken zonder dat deze artikelen opvolging krijgen in de Omgevingswet. Artikel 13, tweede lid, regelt inzage van de nieuwe wegbeheerder in archiefbescheiden van de oude wegbeheerder. Die verplichting spreekt voor zich en heeft geen wettelijke regulering nodig, gezien het in de Omgevingswet gehanteerde vertrouwensbeginsel. Artikel 39 draagt de Minister van Infrastructuur en Milieu de zorg op voor een

<sup>181</sup> Wet van 2 december 2010 tot aanpassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken ter implementatie van richtlijn 2008/96/EG van het Europees parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PbEU L 319/59) (Stb. 2010, 822).

adequate toedeling van het beheer van wegen van nationaal, bovenregionaal en regionaal belang. Daartoe bestaat de verplichting eens per tien jaar een nota op te stellen over de taakverdeling tussen de overheden bij het wegbeheer. Ook deze bepaling heeft niet langer een specifieke regeling nodig. De zorg voor de wetgeving en daarbij behorende taakverdeling tussen bestuursorganen is een reguliere taak van het Rijk.

#### *Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden*

Het veilig en hygiënisch kunnen zwemmen en baden is gedurende enkele tientallen jaren onderwerp van specifieke zorg van de overheid. Het water kan bijvoorbeeld microbiologisch of chemisch verontreinigd zijn en daarmee nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid, er kunnen risico's zijn op verwonding of er is een kans op verdrinking. In 1969 is daartoe de Wet hygiëne en veiligheid in zweminrichtingen vastgesteld, die in 1984 (met een aantal aanpassingen) in werking is getreden. De wet verzorgt ook de implementatie van de zwemwaterrichtlijn.

De inmiddels ruim 40 jaar oude wet toe is toe aan herziening. Een herziening, met als werktitel Zwemwaterwet, is voor het eerst aangekondigd in de brief van 17 april 2008 aan de Tweede Kamer over de voortgang van het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving.<sup>182</sup> Omdat de voorziene Zwemwaterwet door zijn aard en inhoud goed aansluit bij de Omgevingswet, heeft de regering besloten niet verder te gaan met de voorbereiding van een zelfstandig voorstel voor een Zwemwaterwet en de regelgeving onder te brengen in het voorliggende wetsvoorstel.

De herziening is in het voorliggende wetsvoorstel voornamelijk verwerkt in de hoofdstukken 2 en 4 en zal verder zijn beslag krijgen in de uitvoeringsregelgeving. Conform de uitgangspunten van het wetsvoorstel en de wens van de praktijk is de visie op sturing aanzienlijk gewijzigd, waarbij de overheid de doelen en randvoorwaarden stelt, en de verantwoordelijkheid om het doel te bereiken zo veel mogelijk bij de exploitant wordt gelegd. Daarmee wordt ook ruimte geboden om maatregelen toe te snijden op de lokale situatie en worden kansen gegeven voor innovatie. Dit kan gunstige gevolgen hebben voor zowel de economie als het milieu, door bijvoorbeeld een verminderd gebruik van water, chemicaliën en energie.

De herziening maakt het verder mogelijk de zwemwaterbepalingen beter toe te snijden op de actuele situatie. Immers bepaalde zwemvoorzieningen, die in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden worden geregeld, bestaan in de praktijk niet meer. De huidige wet is lastig toepasbaar op bepaalde moderne voorzieningen zoals zwembadrijvers en tijdelijke baden.

Verder wordt de handhaafbaarheid verbeterd. Zo is voorzien in de Invoeringswet Omgevingswet te regelen dat overtreding van de belangrijkste bepalingen strafrechtelijk handhaafbaar wordt. Tot slot zullen de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving voor een aantal instrumenten een betere juridische basis bieden, zoals de zorgplicht en het hygiëne- en veiligheidsplan voor badinrichtingen.

#### *Wet inzake de luchtverontreiniging*

De functie van deze wet is na diverse eerdere wetswijzigingen grotendeels overgenomen door de Wet milieubeheer. De wet kent sinds 1 januari 2012 nog twee inhoudelijke hoofdstukken. De regeling over de nationale emissieplafonds voor lucht (ter implementatie van de nec-richtlijn, in aanvulling op hetgeen de Wet milieubeheer bepaalt) is overgenomen in hoofdstukken 2 en 3 van het wetsvoorstel. De gedoogplicht is overge-

<sup>182</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 102.

nomen in artikel 10.18. Een nieuwe, generieke regeling voor bijzondere omstandigheden die leiden tot aanmerkelijk gevaar voor de gezondheid, onduidelbare hinder of ernstige schade is ondergebracht in afdeling 19.1 van het wetsvoorstel. Regelingen over informatieverplichtingen zijn overgenomen in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel.

### *Wet ruimtelijke ordening (Wro)*

De Wro legt een grondslag voor een stelsel van ruimtelijke plannen en regels. Deze wet vormt één van de belangrijke bouwstenen van de Omgevingswet.

Het wetsvoorstel splitst de figuur structuurvisie naar de functies die deze figuur in de huidige praktijk vervult. Een gebiedsdekkende en generieke structuurvisie – bijvoorbeeld op landelijk niveau de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte – wordt geïntegreerd in de omgevingsvisie. Het programma biedt de mogelijkheid tot concretisering in een gebied, project of sector. Zo zou de rijksstructuurvisie Windenergie op land of de gemeentelijke structuurvisie Dobbewijk de juridische status hebben van vrijwillig programma (zie paragraaf 4.3.2). De projectstructuurvisie, die bijvoorbeeld de uitkomst kan zijn van een verkenning, wordt bij toepassing van de projectprocedure vervangen door de voorkeursbeslissing in de procedure voor het projectbesluit (zie paragraaf 4.5.3). Anders dan in de Wro is gekozen voor meerdere planfiguren. Daarmee komt een onderscheid tot uitdrukking dat onder de Wro niet gemaakt wordt en dat incidenteel tot verwarring leidt: een op een gebied gericht programma heeft een wezenlijk ander, operationeler, karakter dan een generieke visie op het gehele grondgebied. Beide planfiguren vullen elkaar aan. De visie vormt de «kapstok» voor plannen, programma's en concrete besluiten.

Bestemmingsplannen kennen twee functies, namelijk beheer en ontwikkeling. De beheerfunctie betreft in feite het stellen van algemene regels voor activiteiten. In het wetsvoorstel wordt deze functie overgenomen door het omgevingsplan. Voor de ontwikkelingsfunctie blijven er – zoals ook onder de huidige wetgeving – drie opties. Ten eerste het voorgestelde projectbesluit. Dit vervangt de inpassingsplannen van het Rijk en provincies die de Wro kent. De omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan komt terug als omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Daarnaast kunnen gemeenten ontwikkelingen mogelijk maken door de regels in hun omgevingsplan aan te passen. Verder kunnen het Rijk en de provincies op basis van de Omgevingswet, net als onder de Wro, instructieregels stellen over de inhoud, toelichting of motivering van omgevingsplannen. De regeling voor grondexploitatie komt terug in hoofdstuk 12 van het wetsvoorstel. In de paragrafen 4.4.3 en 4.12 wordt nader ingegaan op de wijzigingen ten gevolge van de omzetting van het bestemmingsplan in het omgevingsplan.

### **7.3 Wetten waarvan het wetsvoorstel een deel vervangt**

#### *Gaswet, Elektriciteitswet 1998, Mijnbouwwet*

Deze wetten hebben merendeels betrekking op de verhouding tussen de overheid en private actoren. Naar hun aard behoren ze – op enkele kleine onderdelen na – niet tot de reikwijdte van de Omgevingswet. Gedoogplichten zullen naar de Omgevingswet worden overgebracht; artikel 10.14 voorziet hierin.

De drie wetten maken gebruik van de rijkscoördinatieprocedure in de Wro om effectieve besluitvorming over de aanleg en uitbreiding van installaties voor energievoorziening mogelijk te maken. Deze procedure wordt in het wetsvoorstel vervangen door de regeling voor het projectbesluit. De wetten zullen blijven bepalen in welke gevallen de Minister van Econo-

mische Zaken of provinciale staten het bevoegd gezag zijn voor de te nemen besluiten.

De Mijnbouwwet kent een aantal omgevingsrechtelijke bepalingen, die naar de Omgevingswet over zullen gaan. Artikel 40 bevat een vergunning die gericht is op de bescherming van het milieu in de exclusieve economische zone (EEZ). Deze vergunning vervult de functie die de Wabo heeft op land en in de territoriale zee; deze wet heeft geen werking binnen de EEZ. Omdat de Omgevingswet wel werking zal krijgen binnen de EEZ zal deze vergunning overgaan van de Mijnbouwwet naar de Omgevingswet. Daarmee zal voor alle mijnbouwwerken dezelfde wettelijke regeling gelden.

Artikel 43 kent de mogelijkheid om rond een mijnbouwwerk een veiligheidszone in te stellen. Gezien de ruimtelijke consequenties hiervan voor anderen (niemand mag zich binnen de veiligheidszone begeven, laat staan iets bouwen), gaat deze bepaling ook over naar de Omgevingswet.

### *Monumentenwet 1988*

Op het terrein van de monumentenzorg hebben in het recente verleden relevante ontwikkelingen plaatsgevonden die hebben geleid tot een betere integratie van (archeologische) monumentenzorg in de ruimtelijke ordening en de wet- en regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving. Zo is ter uitvoering van het verdrag van Valletta<sup>183</sup> en het beleid over de modernisering van de monumentenzorg<sup>184</sup> een actieve plicht opgenomen om bij het nemen van ruimtelijke besluiten, zoals een bestemmingplan, rekening te houden met cultuurhistorische waarden (artikelen 38a Monumentenwet 1988 en 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening). Dit impliceert dat er voorafgaand aan plan- en besluitvorming onderzoek naar deze waarden heeft plaatsgevonden.

De monumentenzorg is in dit kader verbreed tot de zorg voor cultureel erfgoed. Cultureel erfgoed is dat deel van onze fysieke leefomgeving, dat (mede) door toedoen van de mens tot stand is gekomen en dat een korte of langere geschiedenis heeft. Het is van algemeen belang omwille van de cultuurhistorische waarden die eraan worden toegekend en de maatschappelijke wens het door te geven aan volgende generaties. Cultureel erfgoed is in grote mate bepalend voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In de bijlage, onder A (begrippen), wordt cultureel erfgoed in verband met het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel beperkt tot de elementen die verband houden met de fysieke leefomgeving. Samengevat omvat cultureel erfgoed dan (aangelegde, archeologische en gebouwde) monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen van algemeen belang, ongeacht een beschermde status.<sup>185</sup> Het gaat hierbij zowel om bekende als te verwachten monumenten.

De monumentenvergunning voor gebouwde en aangelegde rijksmonumenten en de sloopvergunning binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht maken sinds de invoering van de Wabo deel uit van de omgevingsvergunning. Met het wetsvoorstel zullen nog enkele onderdelen van de Monumentenwet 1988 opgaan in de Omgevingswet. Het betreft bepalingen over taken en bevoegdheden van de gemeentelijke monumentencommissies, de aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten

<sup>183</sup> Geïmplementeerd via de Wet op de archeologische monumentenzorg.

<sup>184</sup> Via de Wet van 6 juni 2011 tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg (Stb. 2011, 330) en het Besluit van 17 juni 2011 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit archeologische monumentenzorg in verband met de modernisering van de monumentenzorg en enkele technische aanpassingen (Stb. 2011, 339).

<sup>185</sup> Zie ook het verdrag van Granada en het op 20 oktober 2000 te Florence tot stand gekomen Europees landschapsverdrag (Trb. 2005, 23).

en in dat kader het opstellen van beschermende bestemmingsplannen en de bepalingen over de archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen. De vergunning voor de verstoring van archeologische rijksmonumenten maakt nog geen deel uit van de omgevingsvergunning. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg zal ook deze archeologische monumentenvergunning opgaan in de omgevingsvergunning voor activiteiten met betrekking tot een rijksmonument. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is dan niet langer bevoegd gezag, maar wordt voor archeologische rijksmonumenten aangewezen als instemmingsorgaan. Dit in verband met zijn verantwoordelijkheid voor de archeologische rijksmonumenten en met de vereiste specialistische kennis en ervaring die aanwezig is bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Ook blijft de Minister bevoegd tot toezicht en handhaving waar het gaat om archeologische monumenten.

Materieel gezien wordt het geschetste stelsel nagenoeg één-op-één overgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Wel vindt op een aantal wetstechnische, procedurele en inhoudelijke punten stroomlijning plaats, die samenhangt met de samenvoeging met andere stelsels en de achterliggende vereenvoudigingsgedachte. Het wetsvoorstel voorziet niet in expliciete opvolging van artikel 20 van de Monumentenwet 1988 over de gemeentelijke vergunningenregisters met informatie over omgevingsvergunningen voor monumentenactiviteiten. De gedachte is dat de digitale voorzieningen een rol kunnen spelen bij de voortzetting van de functie van deze registers als «curriculum vitae» van de desbetreffende rijksmonumenten. Dit wordt bij algemene maatregel van bestuur verder uitgewerkt. In elk geval zal in de Invoeringswet Omgevingswet worden voorzien in overgangsrecht ten behoeve van de borging van de informatie in de huidige vergunningenregisters.

De Monumentenwet 1988 zal overigens naar verwachting in 2016 opgaan in de voorgenomen Erfgoedwet, samen met de andere sectorale wetten op het terrein van het cultureel erfgoed. Delen van de Monumentenwet 1988 die niet overgaan naar de Omgevingswet gaan over naar de Erfgoedwet, zoals de aanwijzing van gebouwde en archeologische rijksmonumenten en de daarbij behorende subsidiebepalingen, de regelgeving over opgravingen, meldingen van archeologische toevalsvondsten, de eigendom van archeologische vondsten en archeologische depots. Tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal er een overgangsregime gelden voor het deel van de Monumentenwet 1988 dat opgaat in voorliggend wetsvoorstel.

#### *Spoorwegwet, Wet lokaal spoor*

Deze wetten voorzien in de aanleg, het beheer en gebruik en de organisatie van spoorwegen, waaronder ook tram en metro worden gerekend. De wetten hebben vooral betrekking op de verkeersveiligheid en de verhouding met veelal private beheerders en vervoerders, onderwerpen die naar hun aard niet tot de omgevingswetgeving behoren. Via de Invoeringswet Omgevingswet worden uit deze wetten bepalingen geschrapt die betrekking hebben op vergunningen voor het uitvoeren van activiteiten door derden op en nabij de infrastructuur, bijvoorbeeld het aanleggen van leidingen onder een spoorweg. Deze vergunningen gaan op in de omgevingsvergunning. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald voor welke beperkingengebiedactiviteiten bij hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen een vergunning nodig is. Omdat provincies belast zijn met het behoeden van de staat en werking van lokale spoorweginfrastructuur wordt verwacht dat zij in hun omgevingsverordening regels stellen over beperkingengebiedactiviteiten bij lokale spoorwegen.

Op dit moment kennen de spoorwetten geen algemene regels voor activiteiten van derden, maar hierin zal voor hoofdspoorwegen mogelijk nog op korte termijn worden voorzien.<sup>186</sup> Artikel 4.3, tweede lid, aanhef en onder c, onder 2°, van het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor dergelijke regels, zodat vergunningen waar mogelijk vervangen kunnen worden door algemene regels.

De spoorwetten kennen behalve regels over het uitvoeren van activiteiten ook regels die zich eerder op de verkeersdeelnemers richten, zoals een verbod op het betreden van het spoor. Omdat dergelijke verboden een verkeersrechtelijk karakter hebben, worden ze niet ondergebracht in de Omgevingswet. Ook regels die verbieden in te grijpen in de installaties van de spoorweginfrastructuur of deze te beschadigen zijn niet omgevingsrechtelijk van aard en blijven in de spoorwetgeving.

Op dit moment zijn nog enkele oudere spoorwetten in werking, waaronder de Locaalspoor- en Tramwegwet, de Spoorwegwet 1875 en de Wet aanleg locaalspoor- en tramwegen. De Spoorwegwet 1875 bevat nog enkele algemene regels voor derden en een ontheffingstelsel. De Spoorwegwet van 2003 voorziet in intrekking van deze wetten, maar dit zal pas worden geëffectueerd na inwerkingtreding van de Wet lokaal spoor (1 december 2015) en het in voorbereiding zijnde Besluit bijzonder spoor. Voorzien is dat deze wetten ingetrokken zullen zijn voordat de Omgevingswet in werking treedt.

#### *Wet bereikbaarheid en mobiliteit*

Deze wet beoogt het mogelijk te maken mobiliteitstarieven te heffen ter financiering van nieuwe wegen. Dat behoort naar zijn aard niet tot de reikwijdte van de Omgevingswet. Het besluit tot plaatsen van een betaalpunt werkt op grond van de artikelen 32 en 34 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit echter direct door in het ruimtelijke spoor, op een vergelijkbare wijze als het projectbesluit, en valt daarmee wel onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Aan deze bijzondere regeling bestaat in de praktijk geen behoefte meer, omdat eventuele betaalpunten als gevolg van de technologische ontwikkeling kleine elektronische apparaten of systemen zullen zijn die geen ruimtelijke inpassing behoeven. Mocht in een uitzonderlijk geval toch voor een systeem worden gekozen met ruimtelijke gevolgen, dan kan dat via een omgevingsvergunning of projectbesluit voor zover het omgevingsplan er niet in voorziet. Voorzien is daarom de artikelen 32 en 34 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit voor de ruimtelijke inpassing te schrappen via de Invoeringswet Omgevingswet.

Het kan soms nodig zijn betaalpunten te bevestigen aan eigendommen van een ander dan de wegbeheerder. De mogelijkheid tot het opleggen van een gedoogplicht zal overgaan van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit naar de Omgevingswet.

#### *Wet luchtvaart*

De Wet luchtvaart betreft luchtverkeer, luchtvaartuigen en luchthavens. De wet is zowel verkeersrechtelijk als omgevingsrechtelijk van aard. De hoofdstukken 8, 8A en 10 bevatten omgevingsrechtelijke aspecten, namelijk regels over (externe) veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging. De hoofdstukken bevatten op elkaar afgestemde regels voor het luchtverkeer (gebruik van het luchtruim, luchtverkeers-

<sup>186</sup> Wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met een tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging», waaronder regels inzake bijzondere spoorwegen en vereenvoudiging van het vergunningenregime hoofdspoorwegen, en in verband met de invoering van een verblijfsverbod voor voorzieningen openbaar vervoer, 33 904.



wegen, luchthavens) en regels voor de ruimtelijke beperkingen op de grond (vooral bouwbeperkingen). Redenerend vanuit het centraal stellen van de gebruiker blijven regels die zich exclusief richten tot de luchtvaartsector in de Wet luchtvaart. Regels die gericht zijn tot derden, waaronder gemeenten, worden overgebracht naar de Omgevingswet.

Het gaat daarbij om beperkingen voor de bestemming of het gebruik van de grond op en rondom de luchthaven, zoals die zijn uitgewerkt in het luchthavenindelingsbesluit Schiphol en worden uitgewerkt in luchthavenbesluiten voor andere luchthavens. Deze luchthaven(indelings)besluiten zijn zowel een instructieregel voor gemeenten als een direct werkende algemene regel met ontheffingsregeling. De instructieregeling gaat over naar de Omgevingswet en krijgt een grondslag in afdeling 2.5. De ontheffing wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning (beperkingengebiedactiviteit: artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 3°).

#### *Wet milieubeheer*

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de delen van de Wet milieubeheer die gericht zijn op plaatsgebonden activiteiten opgaan in de Omgevingswet. Diverse elementen gaan beleidsneutraal over, bijvoorbeeld de grondslagen voor milieukwaliteitseisen (hier: omgevingswaarden) en algemene regels.

De Wet milieubeheer geeft in artikel 1.1 omschrijvingen van de begrippen gevolgen voor het milieu en bescherming van het milieu. Deze teksten zijn een implementatie van de mer-richtlijn, maar worden door de hele Wet milieubeheer toegepast, bijvoorbeeld in artikel 8.40 over algemene milieuregels. Bij de inbouw van de Wet milieubeheer in de Omgevingswet kunnen deze omschrijvingen van milieu niet zonder meer worden overgenomen. De Omgevingswet heeft immers een veel bredere reikwijdte. De begrippen «gevolgen voor het milieu» en «bescherming van het milieu» zijn daarom enerzijds opgegaan in de omschrijving van «fysieke leefomgeving» en de doelen van de wet (artikelen 1.2 en 1.3) en anderzijds opgenomen bij de «milieustrumenten». Dit vindt soms plaats op wetsniveau, bijvoorbeeld artikel 4.22 over algemene regels over milieubelastende activiteiten, en soms in uitvoeringsregelgeving, bijvoorbeeld ter uitwerking van de beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten (artikelen 5.17 en 5.25). De Wet milieubeheer kent een brede omschrijving van milieu, waaronder bijvoorbeeld ook cultuurhistorische waarden vallen, en past die uniform toe. In het wetsvoorstel is gekozen voor een op-maat-aanpak, gezien de diversiteit aan regels die het bundelt. Dat betekent bijvoorbeeld dat cultuurhistorische waarden worden geborgd via omgevingsplannen en de vergunning voor de rijksmonumentenactiviteit, terwijl bij de algemene regels voor milieu gekozen is voor teksten uit de richtlijn industriële emissies die de «traditionele» milieuthema's volgen. De brede omschrijving zal wel terugkomen in de uitvoeringsregelgeving over mer, waar de tekst van de Wet milieubeheer immers de implementatie van is.

De verantwoordelijkheid van de provincies voor grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden blijft behouden.

Het milieubeleidsplan, dat verplicht is voor het Rijk en de provincies, gaat op in de omgevingsvisie, terwijl het milieuprogramma niet langer verplicht is, maar waar nodig vorm kan krijgen via een programma. De omgevingsvisie omvat overigens zowel de gebiedsgerichte als niet-gebiedsgerichte onderwerpen. Juist op het niveau van de (nationale) visievorming moet de relatie worden gelegd tussen algemene doelstellingen en uitwerking daarvan in beleid voor enerzijds plaatsgebonden activiteiten en anderzijds niet-plaatsgebonden handelingen, zoals het gebruiken van gevaarlijke stoffen en producten.

Het voor gemeenten verplichte rioleringsplan komt, zoals beschreven in paragraaf 4.3.9, terug als onverplicht rioleringsprogramma. Een nationaal



programma voor luchtkwaliteit (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) kan worden geregeld op grond van afdeling 3.2 van het wetsvoorstel.

De regeling voor milieukwaliteitseisen in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer wordt vervangen door de regeling voor omgevingswaarden in afdeling 2.3 van dit wetsvoorstel. De doorwerking van omgevingswaarden naar besluiten wordt geregeld via instructieregels op grond van afdeling 2.5 of beoordelingsregels op grond van paragraaf 5.1.3.

De regeling voor milieueffectrapportage uit hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is – onder aldaar beschreven wijzigingen – overgenomen in afdeling 16.4 van het wetsvoorstel. De instellingsbepalingen voor de Commissie voor de milieueffectrapportage zullen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur die wordt gebaseerd op afdeling 17.1 van het wetsvoorstel.

De grondslag voor algemene regels over inrichtingen, opgenomen in paragraaf 8.1 van de Wet milieubeheer, komt terug in afdeling 4.1 van het wetsvoorstel. De grondslagen voor vergunningen zijn al eerder uit hoofdstuk 8 geschrapt en overgegaan naar de Wabo.

Ook enkele specifieke onderdelen kunnen vervallen met de inwerking-treding van dit wetsvoorstel. De voorgestelde artikelen 3.5, 3.7, eerste lid, 3.8, eerste lid, en 20.17 voorzien in opvolging van de bepalingen over de actieplannen en geluidbelastingkaarten van de richtlijn omgevingslawaaï die in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer geïmplementeerd zijn. De regels over bijzondere omstandigheden in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer komen deels terug in afdeling 19.1 van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel voorziet verder in regelingen voor een deel van de informatieverplichtingen uit hoofdstuk 12 van de Wet milieubeheer.

De overige regels in hoofdstuk 11 over geluid en hoofdstuk 11a over kwaliteit van onderzoeken zullen in het spoor van de Wet geluidhinder en de Wet bodembescherming worden geïntegreerd.

Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de wetsvoorstellen over bodem en geluid zal de Wet milieubeheer nog bestaan uit de regelingen voor niet-plaatsgebonden handelingen en de regelingen over afvalstoffen. Op dat moment bevat de Wet milieubeheer in beginsel de volgende hoofdstukken:

- hoofdstuk 2: de Nederlandse emissieautoriteit en de Commissie genetische modificatie;
- hoofdstuk 8: stortplaatsen (huidige paragrafen 8.2 en 8.3);
- hoofdstuk 9: stoffen en producten<sup>187</sup>;
- hoofdstuk 10: afvalstoffen;
- hoofdstuk 12: registratie van gegevens van brandstoffen en elektriciteit uit hernieuwbare bronnen ten behoeve van vervoer;
- hoofdstuk 15: financiële bepalingen (alleen titel 15.9A vervalt);
- hoofdstuk 16: handel in emissierechten;
- hoofdstuk 17: bepalingen over ongewone voorvallen met afvalstoffen, milieuaansprakelijkheid en gevaarlijke stoffen;
- hoofdstuk 19: openbaarheid van milieuinformatie en
- bij die hoofdstukken behorende artikelen uit de overige hoofdstukken, zoals begripsbepalingen, procedures en handhaving.

In paragraaf 7.4 wordt ingegaan op de voorziene latere inbouw van deze regelingen.

---

<sup>187</sup> Per 1 januari 2012 is dit uitgebreid met enkele onderdelen uit de Wet geluidhinder en de Wet inzake de luchtverontreiniging.

In het verleden is al besloten tot modernisering en vereenvoudiging van de wet- en regelgeving voor geluidhinder. Daartoe is het traject «Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid» (SWUNG) in gang gezet.

De eerste fase van dat traject (Swung-1) is afgerond met nieuwe wetgeving voor geluidhinder afkomstig van rijksinfrastructuur, die op 1 juli 2012 in werking is getreden.<sup>188</sup> Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is de geluidwetgeving daarmee vereenvoudigd en verbeterd door het invoeren van geluidproductieplafonds. Dat deze werkwijze wordt gewaardeerd en breed wordt gedragen, blijkt wel uit het feit dat de hiertoe ingediende wetsvoorstellen<sup>189</sup> met algemene stemmen zijn aangenomen door de Tweede Kamer en als hamerstuk zijn aanvaard door de Eerste Kamer.

Hoewel al eerder ontwikkeld, past deze werkwijze waarin rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende instanties helder worden afgebakend, goed bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. De nieuwe geluidwetgeving, vooralsnog neergelegd in een nieuw hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, zal dan ook worden ingebouwd in de Omgevingswet.

In de tweede fase van het Swung-traject (Swung-2) wordt gewerkt aan een vergelijkbare vereenvoudiging en verbetering van de geluidwetgeving voor decentrale infrastructuur en industrielawaai, die na Swung-1 nog resteert in de Wet geluidhinder. Omdat Swung-2 in hoge mate de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het decentrale bestuur raakt, wordt de beleidsvorming in Swung-2, nog sterker dan bij Swung-1 het geval was, uitgevoerd in een samenwerkingsverband tussen de verschillende overheden. Deze beleidsvorming is een complex proces dat parallel verloopt aan de totstandkoming van de Omgevingswet. Op 28 maart 2013 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen en beleidskeuzes van Swung-2.<sup>190</sup> De daarop volgende wetgeving voor geluid zal de vorm krijgen van een aanvulling van de Omgevingswet. De nu nog resterende delen van de Wet geluidhinder komen daarmee te vervallen.

Wel worden in het wetsvoorstel alvast zaken als geluidbelastingkaarten en actieplannen meegenomen; deze EU-verplichtingen sluiten goed aan bij de Omgevingswet en zijn juridisch gezien gemakkelijk los te koppelen van de overige regelgeving. De actieplannen zijn ondergebracht in de artikelen 3.5, 3.7, eerste lid, en 3.8, eerste lid, en de geluidbelastingkaarten in artikel 20.17.

#### *Wetsvoorstel Wet natuurbescherming*

Op dit moment is een herziening van het wettelijke stelsel voor natuur in procedure. Daartoe strekt het voorstel voor de Wet natuurbescherming<sup>191</sup>. Omdat de begrippen en definities aansluiten op de Omgevingswet kunnen de relevante onderdelen relatief eenvoudig worden ingepast in de Omgevingswet. De regering heeft het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op dat moment ontstaat er één wet voor de fysieke leefomgeving.

<sup>188</sup> Wet van 24 november 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds) (Stb. 2012, nr. 266).

<sup>189</sup> Bedoelde wetsvoorstellen droegen de Kamerstuknummers 32 252 en 32 625.

<sup>190</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.

<sup>191</sup> Wetsvoorstel Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) (Kamerstukken 33 348).

De regering heeft besloten om het zelfstandige wetstraject voor de modernisering van de natuurwetgeving door te zetten, zodat de Wet natuurbescherming in 2015 kracht van wet kan verkrijgen. Dat is van belang, waar een algemeen gedeelde opvatting is dat het huidige wettelijke stelsel te ingewikkeld is geworden en niet meer is toegesneden op de behoeften in de praktijk.<sup>192</sup> Bovendien geeft het wetsvoorstel invulling aan het bestuursakkoord natuur, waar het voorziet in decentralisatie van verschillende taken en bevoegdheden naar de provincies. Het is van belang dat de gewenste modernisering en decentralisatie zo snel mogelijk worden verwezenlijkt. Daar komt bij dat ook onder de Omgevingswet specifieke regels nodig zullen zijn voor de bescherming van kwetsbare natuurwaarden en internationale verplichtingen, en dat de gemoderniseerde, vereenvoudigde natuurwetgeving die de resultante is van de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Wet natuurbescherming, daarvoor kan worden gebruikt.

Met het oog op een toekomstige overheveling van de Wet natuurbescherming, een integrale benadering van de fysieke leefomgeving en vermindering van de lasten voor overheden, burgers en bedrijven is het van belang dat een maximale onderlinge afstemming tussen de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet wordt verzekerd. Dat gebeurt onder meer door in het voorstel voor de Wet natuurbescherming zo veel mogelijk uit te gaan van het begrippenkader, de instrumenten – onder meer de omgevingsvisie en programma's, algemene regels en de omgevingsvergunning – en de procedures zoals geregeld in het voorstel voor de Omgevingswet. Dat gebeurt ook door zeker te stellen dat – ook als de natuurwetgeving tot het moment van overheveling naar de Omgevingswet nog enige tijd in een afzonderlijke wet geregeld zou zijn – de praktijk daar zo min mogelijk van merkt, omdat beleids- en visievorming, planvorming en besluitvorming op geïntegreerde wijze plaatsvinden en de natuur- en landschapsaspecten – ook de specifieke eisen als voorzien in het voorstel voor de Wet natuurbescherming – daartoe in mee worden genomen.

De integratie van beleids- en visievorming wordt verzekerd doordat de onderdelen van de natuurvisie die van belang zijn voor de kwaliteit en het beheer van de fysieke leefomgeving onderdeel zullen uitmaken van de omgevingsvisie. Vooruitlopend daarop is in het voorstel voor de Wet natuurbescherming geregeld dat onderdelen van de natuurvisie onderdeel kunnen uitmaken van enige andere rijksvisie. Een integrale gebiedsaanpak wordt verzekerd door onder meer het beheerplan voor Natura 2000-gebieden in de Omgevingswet te verankeren. Vooruitlopend daarop is in dat wetsvoorstel geregeld dat het beheerplan onderdeel kan uitmaken van een ander plan of programma dat betrekking heeft op de inrichting, het beheer of het gebruik van dat gebied. Ook is de programmatische aanpak in dat wetsvoorstel geheel op dezelfde leest geschoeid als de voorgestelde regeling van de programmatische aanpak in voorliggend wetsvoorstel. Integratie van toetsen bij vergunningverlening wordt verzekerd door een koppeling met de omgevingsvergunning: als op grond van de Wet natuurbescherming een vergunning of ontheffing is vereist en voor dezelfde activiteit ook een omgevingsvergunning is vereist, dan wordt de natuurvergunning of -ontheffing onderdeel van de omgevingsvergunning. Er zal sprake zijn van één aanvraagprocedure bij één loket, leidend tot één integrale vergunning. Vooruitlopend daarop is in het voorstel voor de Wet natuurbescherming een koppeling opgenomen met de omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Voor het bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding van natuur en landschap zijn niet alleen de specifieke regels en

<sup>192</sup> Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van juni 2012 over het oorspronkelijke wetsontwerp, Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 4, blz. 3.

instrumenten van de huidige natuurwetgeving en die van het voorstel voor de Wet natuurbescherming van belang, maar ook de regels en instrumenten van het huidige omgevingsrecht, zoals onder meer de generieke milieuwetgeving, de ruimtelijke ordeningswetgeving en de waterwetgeving. Deze regels en instrumenten zullen onderdeel gaan uitmaken van de Omgevingswet. De reikwijdte van de Omgevingswet is zo ruim dat de instrumenten probleemloos voor natuur en landschap in de breedste betekenis kunnen worden ingezet. Zo zal, waar nu het Natuurnetwerk Nederland, landschappen en lokale natuur planologisch worden beschermd met gebruikmaking van de instrumenten van de Wro en de Wabo, na het van kracht worden van de Omgevingswet een vergelijkbare bescherming kunnen worden geboden met de instrumenten van de Omgevingswet: het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de omgevingsvergunning en – zo nodig – instructieregels van de provincie of het Rijk. Waar nu op grond van de Wet milieubeheer en de Waterwet regels kunnen worden gesteld ter verzekering van de milieu en waterkwaliteit, ook met het oog op natuurdoelstellingen, zullen na het van kracht worden van de Omgevingswet regels kunnen worden gesteld op grond van deze wet: gemeenten, provincies en het Rijk zullen een ruime bevoegdheid krijgen voor het vaststellen van omgevingswaarden en het stellen van regels over de fysieke leefomgeving en over activiteiten die gevolgen hebben over die leefomgeving. Om de gewenste natuurkwaliteit te realiseren zal ook gebruik kunnen worden gemaakt van specifieke instrumenten in de Omgevingswet, zoals de programmatische aanpak. Het wetsvoorstel natuurbescherming voorziet op onderdelen – wegens de specifieke vereisten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en de internationale verplichtingen inzake biodiversiteit – in beschermingsinstrumenten, zoals de natuurvisie, het beheerplan voor Natura 2000-gebieden, de vergunningplicht voor handelingen die schadelijk kunnen zijn voor Natura 2000-gebieden en de soortenbeschermingsverboden, gekoppeld aan een ontheffingstelsel. Die aanvullende bescherming zal – zoals aangegeven – in de praktijk integraal worden meegenomen in de beleids- en visievorming, de planvorming en besluitvorming als voorzien in de Omgevingswet. Dit staat de inzet van instrumenten van de Omgevingswet – ook voor natuur- en landschapsdoelen – dus niet in de weg.

### *Woningwet*

In de Woningwet zijn in de hoofdstukken I en II regels opgenomen over het (ver)bouwen, de staat, het gebruik en de sloop van bouwwerken, over de staat en het gebruik van open erven en terreinen en over de bouwverordening en welstand. Op grond van de Woningwet zijn hierover algemeen geldende minimumbepalingen opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Ook is een aantal onderwerpen nog lokaal geregeld via de bouwverordening. In hoofdstuk III van de Woningwet is een aantal bijzondere bepalingen opgenomen, waaronder een aanschrijvingsbevoegdheid van het bevoegd gezag tot het verplichten van het treffen van voorzieningen op een hoger niveau dan het in het Bouwbesluit 2012 voorgeschreven niveau voor bestaande bouwwerken. De inhoud van de hoofdstukken I en II en een gedeelte uit hoofdstuk III is opgenomen in voorliggend wetsvoorstel of wordt opgenomen in de uitvoeringsregelgeving. De grondslag voor het in het Bouwbesluit 2012 stellen van regels over de staat en het gebruik van open erven en terreinen is niet in het wetsvoorstel overgenomen, omdat het stellen van dergelijke regels in het algemeen het best op gemeentelijk niveau kan plaatsvinden. De regels over buitengewone omstandigheden in hoofdstuk VII van de Woningwet komen terug in afdeling 19.5 van het wetsvoorstel. De bepalingen van de Woningwet die meer betrekking hebben op het wonen, waaronder een aantal bijzondere bepalingen uit hoofdstuk III en de bepalingen uit

hoofdstuk V over woningcorporaties, zijn niet meegenomen in het wetsvoorstel.

#### **7.4 Doorkijk naar verdere integratie van wetten in de Omgevingswet**

Zoals aangegeven in paragraaf 1.6 zullen in de toekomst andere onderdelen van het omgevingsrecht worden ingebouwd in de Omgevingswet. Daarvoor gelden de volgende uitgangspunten:

- Inbouw gebeurt in de huidige structuur van de Omgevingswet. In de bestaande structuur worden wijzigingen doorgevoerd, zoals het toevoegen van leden of artikelen, om het onderwerp te kunnen regelen via de Omgevingswet. Voorbeeld: de provinciale taken op het gebied van natuur worden bij de inbouw van de Wet natuurbescherming toegevoegd aan artikel 2.18. Ook zijn hoofdstukken gereserveerd voor nieuwe onderwerpen.
- Uitgangspunten voor de Omgevingswet blijven onverkort gelden. Het betreft bijvoorbeeld:
  - zo min mogelijk afwijken van de Awb;
  - consistente aanpak voor het verdelen van onderwerpen over regelingsniveaus;
  - inhoudelijke sturing en duiding zonder te gedetailleerde bepalingen op wetsniveau;
  - consistente terminologie;
  - beknopt en eenvoudig taalgebruik.
- Gezien het bovenstaande zal inbouw van bestaande wetten geen grote gevolgen hebben voor de structuur van de Omgevingswet. De procedurele regels worden in beginsel geüniformeerd, inhoudelijke bepalingen en instructieregels voor het decentrale bestuur komen in algemene maatregelen van bestuur krachtens de Omgevingswet. Wél op wetsniveau zullen taakopdrachten aan het bestuur te vinden zijn, zoals een opdracht om bepaalde regels te stellen.
- De gekozen reikwijdte van de Omgevingswet blijft ongewijzigd. Zo worden wetten die uitsluitend gericht zijn op volkshuisvesting of op de verhouding tussen bestuur en private actoren die publieke diensten verrichten niet geïntegreerd.
- Wetswijzigingen moeten materieel nut hebben. Er moet een integratievoordeel zijn in aansluiting op de verbeterdoelen van de stelselherziening, of zicht zijn op minder administratieve of bestuurlijke lasten. Waar dat voordeel er niet is, heeft de integratie geen prioriteit. Dat wil niet zeggen dat een wet over de fysieke leefomgeving nooit geïntegreerd zal worden in de Omgevingswet als er nauwelijks een integratievoordeel is. Integratie zal dan echter pas plaatsvinden op een natuurlijk moment, bijvoorbeeld op het moment dat een wet toch substantiële wijzigingen moet ondergaan.
- De aanpak is flexibel, ook vanuit het besef dat een deel van de hier beschreven ontwikkelingen pas onder volgende kabinetten tot stand kan komen.

In het vervolg van deze paragraaf wordt per onderdeel van de wetgeving een visie van de regering op de toekomstige integratie weergegeven.

*Wet bodembescherming (Wbb), Wet geluidhinder en hoofdstukken 11 en 11a Wet milieubeheer*

De onderwerpen bodem en geluid zijn buiten het voorliggende wetsvoorstel gebleven, omdat het beleid inhoudelijk wordt vernieuwd ten tijde van de totstandkoming van het ontwerp van de Omgevingswet. Integratie van de bodemregelgeving (Wbb en hoofdstuk 11a Wet milieubeheer) en de geluidregelgeving (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer) wordt echter voortvarend aangepakt. De inzet

van de regering is erop gericht de aanvullingswetten in te dienen in dezelfde periode als de Invoeringswet Omgevingswet. De verdere voortgang is afhankelijk van de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen en de totstandkoming van uitvoeringsregelgeving. De voorkeur gaat er naar uit dat de nieuwe regels voor bodem en geluid in werking kunnen treden op de datum dat de Omgevingswet in werking treedt.

De inbouw van de wetten kan plaatsvinden in de bestaande hoofdstukken van de Omgevingswet. De taken voor provincies en gemeenten en daarbij behorende interbestuurlijke instructieregels en instructies kunnen een plaats krijgen in afdeling 2.5. Algemene regels over plaatsgebonden activiteiten kunnen hun grondslag vinden in afdeling 4.1 De ontheffingen van algemene regels uit de Wet bodembescherming kunnen worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning van afdeling 5.1. Ook de ondersteunende instrumenten passen in de bestaande hoofdstukken. In de vorige paragraaf is ingegaan op de integratie van de Wet geluidshinder. Over de Wbb wordt nog het volgende opgemerkt. In 2009 is het convenant «Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties» gesloten tussen het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen.<sup>193</sup> De in het convenant opgenomen afspraken zullen leiden tot een grondige beleidsherziening van de Wbb waarbij een van de uitgangspunten is dat het bodembeleid zo veel mogelijk zal worden benaderd vanuit de samenhang met andere beleidsterreinen. De bepalingen die betrekking hebben op saneringen van historische verontreiniging en de aanpak van bodemverontreiniging en bodemaantasting zijn onderwerpen van de herziening. De preventieve bepalingen over het voorkomen van bodemverontreiniging zullen zo veel mogelijk behouden blijven. Bij de integratie van de Wbb in de Omgevingswet zijn de volgende zaken van belang:

- De bepalingen over saneringen van historische verontreinigingen (saneringsparagraaf) in de Wbb zullen op termijn nog alleen gelden voor lopende gevallen. Mogelijk komt hiervoor overgangsrecht in de Omgevingswet.
- Andere afspraken uit het convenant hebben inmiddels geleid tot twee wijzigingen van de Wet bodembescherming. Op 1 juli 2012 is een wetswijziging in werking getreden die het mogelijk maakt om verontreinigd grondwater gebiedsgericht aan te kunnen pakken.<sup>194</sup> Een tweede wetswijziging, gericht op het verminderen van belemmeringen voor het aanpakken van spoedlocaties en het terugdringen van administratieve en bestuurlijke lasten, is op 1 februari 2013 in werking getreden.<sup>195,196</sup> Dit heeft geleid tot wijzigingen van de Wbb die – voor zover relevant – na afronding van de lopende vernieuwing zullen worden geïntegreerd in de Omgevingswet.
- De ontwikkelingen rond de Structuurvisie Ondergrond (STRONG)<sup>197</sup>. Daarin zijn het duurzaam gebruik van het bodem- en grondwatersysteem en de ondergrond relevante onderwerpen.

<sup>193</sup> Stcrt. 2009, 18077.

<sup>194</sup> Wijziging van de Wet bodembescherming (Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater) (Stb. 2012, 222).

<sup>195</sup> Wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering (Stb. 2012, 621).

<sup>196</sup> Een nadere uitwerking heeft plaatsgevonden in het op 1 juli 2013 in werking getreden Besluit van 27 mei 2013 tot wijziging van enige besluiten in verband met de wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering (Stb. 2012, 621).

<sup>197</sup> Kamerstukken 33 136.



### *Waterwet en Wrakkenwet*

De *Waterwet* zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog bestaan uit financiële regelingen (waaronder het deltaxfonds) en de regelingen voor het deltaxprogramma en de deltaxcommissaris. De resterende delen van de *Waterwet* hebben geen directe betekenis voor burgers en bedrijven, met uitzondering van de regeling over de verontreinigingsheffing. Bezien vanuit de watersector, die gewend is aan één wet, ligt integratie echter voor de hand. Dat zal worden opgepakt na afronding van de deltaxbeslissingen die op dit moment worden voorbereid. Integratie kan waarschijnlijk plaatsvinden in de hoofdstukken 3, 13 en 17.

De *Wrakkenwet* van 1934 bevat regelingen voor het opruimen van vaartuigen en andere voorwerpen die zijn gestrand, gezonken of aan de grond geraakt. Na aankondiging van een voornemen tot opruiming kan een vaartuig of voorwerp door de waterbeheerder worden verwijderd zonder recht tot schadevergoeding van de eigenaar als gevolg van die opruiming. Voor de waterbeheerders is het praktisch om dit instrument te vinden in dezelfde wet waarmee zij ook andere taken uitvoeren. Inhoudelijk is er overigens geen significant integratievoordeel te verwachten. Voorzien is de integratie te betrekken bij de integratie van de *Waterwet*. De inhoud kan waarschijnlijk een plaats krijgen in hoofdstuk 19.

### *Wet natuurbescherming*

De inhoudelijke vernieuwing van de regelgeving voor natuur gebeurt via het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel voor de *Wet natuurbescherming*. Zoals beschreven in de vorige paragraaf gaat de *Wet natuurbescherming* als eigenstandig traject door. In een afzonderlijk traject wordt een wijziging van de Omgevingswet voorbereid waarin de overige delen van de *Wet natuurbescherming* in de Omgevingswet worden opgenomen. Naast opname van de taken in hoofdstuk 2, de algemene regels in hoofdstuk 4 en de vergunningen in afdeling 5.1 zal ook uitbreiding nodig zijn in de hoofdstukken die gereserveerd zijn voor de regelgeving over niet-plaatsgebonden handelingen. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld om soortenregime, schadebestrijding en faunabeheer, jacht en handel.

### *Wetgeving over grondbeleid en eigendom*

De *Wet voorkeursrecht gemeenten*, de *Wet inrichting landelijk gebied*<sup>198</sup> en de *onteigeningswet* maken het voor de overheid mogelijk inbreuk te maken op eigendom, wat van belang kan zijn om ruimtelijk beleid te verwezenlijken. De *Wet voorkeursrecht gemeenten* biedt gemeenten (en soms ook provincies en het Rijk) de mogelijkheid een recht van eerste koop te vestigen op onroerende zaken met een agrarische bestemming. De *Wet inrichting landelijk gebied* biedt de mogelijkheid eigendommen en beheertaken (van overheden) in het landelijk gebied te herverdelen. De *onteigeningswet* biedt de meest vergaande ingreep: het ontnemen van eigendom.

De regering wil via de Omgevingswet een integraal instrumentarium bieden voor beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Daarom acht zij het wenselijk deze wetten via een afzonderlijk wetsvoorstel te integreren in de Omgevingswet. Volgens onderzoekers van de Radboud Universiteit kunnen de *Wet voorkeursrecht gemeenten* en de *onteige-*

<sup>198</sup> Tot 1 januari 2014 omvatte deze wet ook regelingen voor meerjarenprogramma's van Rijk en provincies voor gebiedsgericht beleid en het investeringsbudget landelijk gebied. Deze zijn vervallen bij inwerkingtreding van de Wijziging van de *Wet inrichting landelijk gebied* (decentralisatie investeringsbudget) (Stb. 2013, 513). Deze wetswijziging biedt ook een grondslag voor het schrappen van de *Reconstructiewet concentratiegebieden*.



ningswet wat betreft de procedure worden vereenvoudigd.<sup>199</sup> Omdat dit onderwerp een uitgewerkte regeling op wetsniveau vergt, zijn hiervoor enkele hoofdstukken gereserveerd in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zal de huidige wetgeving op het gebied van grondbeleid en eigendom bevatten met als doel dit, waar mogelijk, te vereenvoudigen en te verbeteren en te bezien in relatie tot de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Ook zal de reikwijdte van het voorkeursrecht worden bezien. Waar relevant zal er ook aandacht zijn voor raakvlakken met de regeling van gedoogplichten en de regeling van grondexploitatie die beide in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen (hoofdstukken 10 en 12). Beoogd wordt het wetsvoorstel tegelijk in werking te laten treden met de Omgevingswet.

De regering overweegt in dat wetsvoorstel ook een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling op te nemen, onder andere op basis van de ervaringen met de lopende pilots met stedelijke herverkaveling.<sup>200</sup> Stedelijke herverkaveling is het ruilen van grondbezit (met verrekening van waardeverschillen) tussen eigenaren om ontwikkeling mogelijk te maken. Gemeenten hoeven geen grondposities in te nemen, waardoor financiële risico's worden beperkt. Dit past in verschuiving van actief naar een meer faciliterend grondbeleid; een verschuiving die in de huidige marktomstandigheden al gaande is. Herverkaveling kan al op vrijwillige basis, afdwingen moet nu via onteigenen. In Nederland bestaat ruime ervaring met landinrichting in het landelijk gebied, maar voor herverkaveling in stedelijk gebied is er in ons land – in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland – geen wettelijke regeling. De afgelopen jaren zijn geregeld pleidooien gehouden voor een wettelijke regeling voor het stedelijk gebied en uitleggebieden. Bezien wordt welke reële behoefte er in de praktijk is en of daar een eenvoudige, bruikbare regeling voor kan worden ontworpen.

### *Wegbeheer*

De *Wegenwet*, de *Waterstaatswet 1900* en de *Wet herziening wegenbeheer* voorzien in regelingen voor het beheer van wegen. De *Wegenwet* van 1930 regelt enerzijds de openbaarheid van wegen en anderzijds de verplichting voor de beheerder om de weg in een goede staat te behouden. De openbaarheid van wegen vereist een wettelijke regeling, maar het huidige stelsel is sterk verouderd. Al eerder is besloten tot vernieuwing in samenhang met de *Waterstaatswet 1900* en de *Wet beheer rijkswaterstaatswerken*.<sup>201</sup>

De *Waterstaatswet 1900* is in de loop van de jaren diverse malen aangepast, waardoor grote delen inmiddels vervallen zijn. Bij de inwerkingtreding van de *Waterwet* is de reikwijdte beperkt tot droge waterstaatswerken. De wet regelt nu in de eerste plaats de overdracht van wegen en enkele gedoogplichten. Daarnaast bevat de wet diverse toezichtsbepalingen op het gebied van beheer van droge waterstaatswerken.

Integratie in de *Omgevingswet* heeft diverse voordelen:

- het biedt gelegenheid de verouderde wetgeving te herzien;
- het lijkt mogelijk het wegbeheer te organiseren langs dezelfde lijnen als het waterbeheer;

<sup>199</sup> Radboud Universiteit Nijmegen, Ten gronde beschouwd: een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridische instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de *Omgevingswet* en evaluatie van de *Onteigeningswet*, oktober 2012. Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 7, bijlage.

<sup>200</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 847, nr. 66.

<sup>201</sup> Kamerstukken II 2006/07, 29 892, nr. 18; Aangangsel Handelingen II 2007/08, nr. 1068; Kamerstukken II 2008/09, 31 858, nr. 3.

- het besluit tot onttrekking van een weg aan de openbaarheid kan worden meegenomen in een omgevingsvergunning of projectbesluit;
- de informatie over openbaarheid van wegen kan worden gedigitaliseerd.

Het lijkt goed mogelijk in de Omgevingswet datgene te regelen dat deze wetten nu regelen. Dit vereist echter een nieuwe beleidsmatige visie op de regelingen. Deze zal worden ontwikkeld in samenspraak met gemeenten en provincies, die de regelingen toepassen, en met belanghebbenden zoals wandelorganisaties. Op basis van deze visie zal een wetsvoorstel tot aanvulling van de Omgevingswet tot stand komen. Integratie zal dan ook plaatsvinden via een aanvullingswet. Vooruitlopend daarop zullen via de Invoeringswet Omgevingswet al de uitgewerkte of niet langer vereiste delen van de Wet herziening wegenbeheer worden geschrapt.

#### *Resterende milieuwetgeving*

De *Wet milieubeheer* bevat hoofdstukken over stoffen en producten, over afvalstoffen en handel in emissierechten. Het voorstel voor de *Wet natuurbescherming* bevat onder andere regelingen over soortenbescherming, jacht en hout en houtproducten. De regering kiest voor integratie in de Omgevingswet omwille van de grote raakvlakken op beleidsniveau (ook in de EU) en bij een deel van de bedrijven, dat te maken heeft met regels of toestemmingen voor zowel plaatsgebonden activiteiten als niet-plaatsgebonden handelingen.

Bij de inbouw van deze wetgeving krijgt de Omgevingswet – in de gereserveerde hoofdstukken 6, 7 en 8 – een apart regime voor algemene regels voor niet-plaatsgebonden handelingen met gevolgen voor de fysieke leefomgeving (zoals invoeren, uitvoeren, ten verkoop aanbieden, verhandelen, ter beschikking stellen aan een ander, toepassen, bewerken, verwerken, voorhanden hebben, vervoeren, enzovoort) en voor ontheffing daarvan. Deze regels hebben een ander karakter dan de regels over plaatsgebonden activiteiten. Het is vrijwel altijd landelijk of Europees uniforme regelgeving, met slechts voor incidentele gevallen ruimte voor (gebiedsgericht) maatwerk. Onder andere omwille van de uniformiteit wordt vaak gebruik gemaakt van – direct werkende – EU-verordeningen waarbij Nederland slechts hoeft te voorzien in uitvoeringsbepalingen, zoals bepalingen over de sanctionering van overtredingen. Voor zover ontheffingen mogelijk zijn, worden deze centraal uitgegeven en zijn ze vaak persoons- of organisatiegebonden (in tegenstelling tot de zaakgebonden omgevingsvergunning) en soms begrensd in aantal. Bij de opname in de Omgevingswet zal voor de marktgerichte onderdelen van deze regelgeving een keuze worden gemaakt of inbouw in de Omgevingswet voor de hand ligt of bij andere wetgevingscomplexen wordt aangesloten.

Bij de inbouw van de Wet milieubeheer zal bezien worden of voordelen bereikt kunnen worden door de aansluiting tussen de *Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, de *Meststoffenwet* en de *Wet voorkoming verontreiniging door schepen* en de nieuwe hoofdstukken van de Omgevingswet te verbeteren. Winst is vooral te verwachten bij de vernieuwing en integratie van de tientallen algemene maatregelen van bestuur van de Wet milieubeheer.

#### *Informatiewetgeving*

Als gevolg van de opkomst van de informatiesamenleving is wetgeving over informatie over de fysieke leefomgeving sterk in ontwikkeling. De *Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken* dateert van 2004, de *Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten* en de *Wet basisregistraties adressen en gebouwen* dateren van 2008, de *Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie* van 2009 en de

*Wet basisregistratie grootschalige topografie* van 2013. Een voorstel voor de *Wet basisregistratie ondergrond*<sup>202</sup> is in januari 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Op langere termijn kan consolidatie van dit complex aan wetgeving aan de orde zijn, daarbij uiteraard rekening houdend met de ervaringen die op dat moment zijn opgegaan en met eventuele mogelijkheden voor harmonisatie. Overigens zou te zijner tijd ook kunnen blijken dat meer integratievoordeel te bereiken is door een niet-thematische samenvoeging, bijvoorbeeld door wetten over basisregistraties in één wet te bundelen.

Uit de evaluatie van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken<sup>203</sup> blijkt dat het stelsel vrij goed functioneert, maar dat er enige verbeteringen wenselijk zijn. De Omgevingswet biedt mogelijkheden voor een verdere integratie van de registratie en kenbaarheid van besluiten. Daarom kiest de regering voor integratie van deze wet in de Omgevingswet.

De Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie dient ter implementatie van de inspire-richtlijn<sup>204</sup>. Deze wet gaat niet verder dan wat Europees is vereist. Deze keuze sluit minder goed aan bij de ambities op het gebied van vermindering van onderzoekslasten door het verbeteren van de gegevensontsluiting. Als dit aanleiding vormt voor een beleidswijziging, kan dat reden zijn om deze wet te integreren in de Omgevingswet.

### *Planning integratie*

Dit omvangrijke wetsvoorstel zal dus worden gevolgd door diverse minder omvangrijke voorstellen. Er is niet gekozen voor integratie in één voorstel. Het is onwenselijk de Omgevingswet of de Invoeringswet Omgevingswet te belasten met onderwerpen die nog beleidsinhoudelijke vernieuwing vergen. De inhoudelijke vernieuwing van de regelgeving vereist immers gedegen inhoudelijke bespreking met de decentrale overheden en andere belanghebbenden en inhoudelijke bespreking met het parlement. Als bij de bespreking verschillen van inzicht naar voren zouden komen, dan kunnen die in een zelfstandig traject worden opgelost, zonder dat dit gevolgen heeft voor de voortgang van de Omgevingswet of van de integratie van andere onderwerpen daarin.

In tabel 9 wordt indicatief aangegeven in welke volgorde de verschillende wetsvoorstellen behandeld zouden kunnen worden. De planning is afhankelijk van vele factoren, zoals de complexiteit van de wetsvoorstellen, de aansluiting op andere trajecten (zoals andere wetten, beleidsontwikkeling en Europese verplichtingen) en parlementaire processen. De voorkeur gaat er naar uit dat aanvullingen over bodem, geluid, grondeigendom en natuur op dezelfde dag in werking kunnen treden als de Omgevingswet. Voor de andere onderwerpen wordt latere inwerkingtreding voorzien, maar werkzaamheden kunnen wel starten voordat module 1 is afgerond. De volgorde van de aanpak van andere onderwerpen zal nader worden bepaald in overleg met maatschappelijke partijen.

<sup>202</sup> Regels omtrent de basisregistratie ondergrond (*Wet basisregistratie ondergrond*), 33 839.

<sup>203</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 323, nr. 1.

<sup>204</sup> Richtlijn 2007/2/EG van het Europees parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (*Inspire*) (PbEU 2007, L 108).

**Tabel 9: Schets van de modulaire aanpak.**

Module 1	Module 2	Module 3
Ambtelijke voorbereiding loopt, inzet: gereed op datum inwerkingtreding Omgevingswet	Ambtelijke voorbereiding start, parlementaire behandeling terwijl Omgevingswet in werking treedt	Ambtelijke voorbereiding start na inwerkingtreding Omgevingswet
Omgevingswet Invoeringswet Omgevingswet Aanvulling bodem Aanvulling geluid Aanvulling grondeigendom Aanvulling natuur	Aanvulling milieu (niet-plaatsgebonden) Aanvulling water Aanvulling wegbeheer	

## 7.5 Overige raakvlakken met bestaande en voorgenomen wetgeving

### *Algemene wet bestuursrecht (Awb)*

Onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van de Awb in verband met de stroomlijning van het omgevingsrecht. Dit wetsvoorstel richt zich in de eerste plaats op de opname in de Awb van de procesrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet, zodat deze in het hele omgevingsrecht van toepassing worden. De regering wil de mogelijkheden van de Awb maximaal benutten voor een efficiënte toepassing van het omgevingsrecht. Daarom zal de wijziging van de Awb worden benut om andere modernisering door te voeren die vooral van betekenis zijn voor de toepassing van de Omgevingswet.

Zo wordt in overeenstemming met de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State de coördinatieregeling onder de Awb zo aangepast dat deze toepasbaar wordt voor het hele omgevingsrecht. Daarbij zullen bestaande bijzondere bevoegdheden en voorzieningen in de verschillende omgevingsrechtelijke wetten, zoals doorzettingmacht voor het coördinerend bevoegd gezag, een plek in de Awb krijgen. In het wetsvoorstel wordt deze coördinatieregeling van toepassing verklaard op daartoe aangewezen besluiten. Zo ontstaat één procedure voor de voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming van samenhangende besluiten. Daarmee ontstaat meer duidelijkheid voor de betrokken burgers, bedrijven en overheden en meer samenhang in de besluitvorming. Dit verhoogt de inzichtelijkheid, de kwaliteit en de snelheid van het formele besluitvormingstraject.

Daarnaast zal het wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb voorzien in opname van een hoofdregel in de Awb dat besluiten in werking treden met ingang van de dag na hun bekendmaking. De functie daarvan is om expliciet duidelijk te maken wanneer van een beschikking gebruik kan worden gemaakt.

In voorliggend wetsvoorstel is verder zo veel mogelijk aangesloten op de Awb. Verbijzonderingen en aanvullingen op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, die nu voorkomen in wetten die in de Omgevingswet integreren, keren niet terug als daarvoor bij nader inzien geen goede reden is.

### *Drinkwaterwet*

De Drinkwaterwet bevat nauwelijks omgevingsrechtelijke componenten. De Drinkwaterwet is primair gericht op de levering van drinkwater en bevat hoofdzakelijk bepalingen over de taken van drinkwaterbedrijven, de

kwaliteit van drinkwater, de leveringszekerheid en continuïteit, de doelmatigheid van de drinkwatersector en de tarieven. De bepalingen richten zich vooral op de drinkwaterbedrijven (sectorwetgeving). Naar hun aard vallen deze bepalingen buiten de reikwijdte van de Omgevingswet. Voor de openbare drinkwatervoorziening zijn verschillende omgevingsgerichte onderwerpen van belang, zoals bescherming van de bronnen voor de productie van drinkwater, vergunningverlening voor de onttrekking van grondwater en de aanleg van watervoorzieningswerken. Wetgeving die hierop betrekking heeft, vormt geen onderdeel van de Drinkwaterwet, maar is opgenomen in andere wetten, zoals de Wet milieubeheer, de Waterwet en de Wabo, met eventuele doorwerking in provinciale verordeningen. Via de opname van deze wetten in de Omgevingswet vindt integratie van deze aspecten plaats.

#### *Huisvestingswet, Leegstandwet*

De Huisvestingswet regelt de woonruimteverdeling in geval van schaarste, het woningvoorraadbeheer via een huisvestingsverordening en bevat bovengemeentelijke bepalingen voor de huisvesting van asielzoekers met een verblijfsvergunning (statushouders). De Leegstandwet regelt de mogelijkheid voor tijdelijke verhuur van leegstaande gebouwen in bijzondere omstandigheden en de mogelijkheid voor gemeenten om leegstandsbeleid te voeren via een verordening. Het instrumentarium van de Huisvestingswet en de Leegstandwet heeft geen directe gevolgen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Die wetten zullen dan ook niet in de Omgevingswet opgaan.

Soms is er wel samenloop van de gereguleerde activiteiten. Voor de Huisvestingswet geldt dit voor het onderdeel woningvoorraadbeheer. Vergunningen voor splitsen, onttrekken, samenvoegen of omzetten (=onttrekken) van woonruimte kunnen samengaan met bouwactiviteiten en soms met een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit. Dat laatste geldt ook voor de leegstandsvergunning. Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal daarom voorzien in enkele procedurele koppelingen, die de samenloop van vergunningenplichten regelen.

#### *Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warvw)*

Deze wet is hoofdzakelijk een procedurele wet die regels geeft over de te nemen stappen en de te betrekken partijen bij het aanleggen van een wegtunnel langer dan 250 meter. Op 1 juli 2013 is een wijziging<sup>205</sup> in werking getreden die heeft geleid tot een norm voor de veiligheid van wegtunnels en tot het vastleggen van een gestandaardiseerde uitrusting voor tunnels in beheer bij het Rijk. Die wijziging is noodzakelijk voor een beter voorspelbaar en beheersbaar verloop van de procedure van totstandkoming van een tunnel. In verband met die recente wijziging is er van afgezien om de Warvw te integreren in de Omgevingswet via dit wetsvoorstel. Omdat de Warvw gericht is tot een beperkte groep bestuursorganen en niet tot burgers en bedrijven is er geen aanleiding om de regelgeving over tunnelveiligheid op korte termijn alsnog te integreren. Op een later moment zal worden onderzocht of en hoe de Warvw in de Omgevingswet kan worden geïntegreerd.

<sup>205</sup> Wet van 12 juni 2013 tot wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels in verband met het vaststellen van een veiligheidsnorm en het stellen van regels omtrent het gebruik van gestandaardiseerde uitrustingen en in verband met wijzigingen in het totstandkomingsproces van wegtunnels (Stb. 2013, 242).

### *Wet afschaffing plusregio's*

Het voorstel<sup>206</sup> voor de Wet afschaffing plusregio's voorziet in het afschaffen van de plusregio's op grond van hoofdstuk XI van de Wet gemeenschappelijke regelingen en creëert de grondslag voor de toedeling van verkeers- en vervoertaken aan twee door gemeenten en provincies in te richten vervoerregio's. De plusregio's hebben op dit moment twee bevoegdheden die de Omgevingswet raken. Op de bevoegdheid tot het vaststellen van een regionaal verkeers- en vervoerplan is ingegaan in de toelichting op het intrekken van de Planwet verkeer en vervoer (zie paragraaf 7.2). Daarnaast krijgen zij bevoegdheden op grond van artikel 12 van de Wet lokaal spoor (het behoeden van de staat en werking van lokale spoorweginfrastructuur). Artikel 12 zal opgaan in de Omgevingswet (zie paragraaf 7.3). In lijn met het wetsvoorstel tot het afschaffen van de plusregio's is in de Omgevingswet niet voorzien in een bevoegdheid voor de plusregio's over dit onderwerp. Afhankelijk van het verloop van het parlementaire traject zal op een later moment worden bezien wat de consequenties van bedoeld wetsvoorstel zijn voor het voorstel voor de Omgevingswet. Dan zullen ook de eventueel noodzakelijke aanpassingen worden doorgevoerd.

### *Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Wet overleg verkeer en waterstaat*

Deze wetten zijn organisatiebesluiten voor de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur respectievelijk de Overlegorganen Infrastructuur en Milieu. Burgers, bedrijven en uitvoerende overheden worden niet geraakt door de wetten. Integratie in de Omgevingswet levert daarom geen maatschappelijke winst op. Ook zullen de raad en de overlegorganen blijven adviseren over onderwerpen die buiten de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. Daarom kiest de regering niet voor integratie.

### *Wet vervoer gevaarlijke stoffen*

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen is het wettelijk kader voor regels over het vervoer van gevaarlijke stoffen in en door Nederland. De wet heeft niet alleen betrekking op het vervoeren van gevaarlijke stoffen, maar ook op daarmee samenhangende activiteiten, zoals het vullen van tanks en het laden en lossen van gevaarlijke stoffen. De bij en krachtens deze wet gestelde regels hebben onder meer betrekking op de aanduiding en verpakking van gevaarlijke stoffen, de vervoermiddelen en wijze van vervoer en op de deskundigheid van de vervoerder. Deze regels vloeien grotendeels voort uit internationale overeenkomsten en EU-richtlijnen, zijn niet gericht op plaatsgebonden activiteiten en lenen zich dus niet voor opname in de Omgevingswet. Daarnaast kent de wet een aantal bevoegdheden om het vervoer over bepaalde routes te verbieden of juist langs bepaalde routes te verplichten.

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen zal worden gewijzigd door de Wet basisnet<sup>207</sup>. Het basisnet omvat een samenstel van wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren die van belang worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en waar spanning is of verwacht wordt tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de belangen van een veilige omgeving. Deze wijzigingswet voorziet in de aanwijzing van deze wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren en in de vaststelling door de Minister van Infrastructuur en Milieu van plaatsen langs het basisnet waar

<sup>206</sup> Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (Kamerstukken 33 659).

<sup>207</sup> Wet van 10 juli 2013 tot wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en enige andere wetten in verband met de totstandkoming van een basisnet (Wet basisnet) (Stb. 2013, 307).



het externe veiligheidsrisico van het vervoer van gevaarlijke stoffen aan een maximum wordt gebonden (de zogenoemde risicoplafonds). In de Wet basisnet is daarbij een systematiek opgenomen om de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen te beheersen. Deze systematiek omvat monitoring en verslaglegging aan de Tweede Kamer. Voor het gebied tussen de infrastructuur die deel uitmaakt van het basisnet en de door de Minister aangewezen plaatsen gelden ruimtelijke beperkingen. Deze ruimtelijke beperkingen worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet milieubeheer en de Wro. Deze ruimtelijk relevante regels zullen op de Omgevingswet worden gebaseerd.

## **8 OMZETTING EU-RICHTLIJNEN EN VERDRAGEN**

### **8.1 Inleiding**

In paragraaf 2.3 is aangegeven dat bij het ontwerpen van de Omgevingswet is uitgegaan van een uit de EU-regelgeving afgeleide basale ordening. Uit voor de Omgevingswet relevante EU-richtlijnen is de beleidscyclus gedestilleerd waarop het wetsvoorstel geënt is. Het hanteren van onder meer deze beleidscyclus maakt het makkelijker de EU-richtlijnen in de toekomst te implementeren.

*«Wanneer Europese wetgeving zeer ingrijpende gevolgen heeft voor de inhoud van een nationaal wetgevingscomplex, kan het verstandig zijn niet vast te houden aan nationale begrippen, kaders en instrumenten. De nationale wetgeving wordt dan gemodelleerd naar de Europese wetssystematiek. (.) Overname van de Europese systematiek gaat soms zo ver dat ook nationale regels en procedures die niet vallen onder de reikwijdte van de Europese regeling, uit oogpunt van eenvormigheid en consistentie onder de Europese systematiek worden gebracht. (.) Het voordeel van overname van de Europese systematiek is dat zij kan bijdragen aan een systeem waarin implementatie van nieuwe Europese wetgeving eenvoudig plaats kan hebben», aldus de Raad van State.<sup>208</sup>*

Voor een aantal van de in de Omgevingswet geïntegreerde beleids-terreinen en wetten geldt dat zij overwegend worden gestuurd door EU-regelgeving of internationaal recht. Het milieubeleidsterrein is daar een belangrijk voorbeeld van, maar ook op de terreinen water, natuur en bouwen drukken de EU-regelgeving en het internationaal recht een belangrijke stempel terwijl ook infrastructuur, cultureel erfgoed en luchtvaart hiermee te maken hebben. De systematiek uit de EU-richtlijnen is overgebracht naar het wetsvoorstel door de overname van instrumenten uit de EU-regelgeving. Hiermee wordt de implementatie en werkwijze vereenvoudigd. Zo is een aantal begripsbepalingen gestroomlijnd en zijn verschillende soorten normstelling onder de integrale noemer omgevingswaarden gebracht (waarna via instructieregels zo nodig diversiteit mogelijk is in de doorwerking ervan). De proactieve aanpak van de gebruiksruijme (zie paragraaf 5.10) en de programma-aanpak van afdeling 3.2 van het wetsvoorstel maken een betere doelrealisatie mogelijk, zoals die in bepaalde EU-richtlijnen is neergelegd (zoals de richtlijn luchtkwaliteit en de kaderrichtlijn water).

Voor het omgevingsrecht is een groot aantal EU-richtlijnen van belang, evenals enkele EU-verordeningen en verdragen. Een groot deel van de richtlijnen en verdragen wordt in de Omgevingswet en in de uitvoerings-regelgeving ge(her)implementeerd. In de artikelsgewijze toelichting is meer concreet aangegeven waar sprake is van specifieke implementatie-(verplichtingen). In het onderstaande overzicht wordt globaal ingegaan op

<sup>208</sup> Jaarverslag van de Raad van State van 2010, hoofdstuk Eenheid en verscheidenheid, blz. 71.



de voor dit wetsvoorstel belangrijkste EU-richtlijnen, verordeningen en verdragen. Latere aanvullingen van de Omgevingswet en de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet zullen het beschrijven van andere richtlijnen of verdragen rechtvaardigen. Zo zal nog een aantal milieuaspecten worden geïntegreerd uit nu nog niet beschreven richtlijnen.

## **8.2 Europees landschapsverdrag**

Het Europees landschapsverdrag<sup>209</sup>, dat is gesloten in het kader van de Raad van Europa, strekt tot erkenning van het belang van landschappen als een essentieel onderdeel van de omgeving van mensen, als uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijk cultureel en natuurlijk erfgoed en als grondslag van hun identiteit. Het bevat afspraken over de formulering en uitvoering van landschapsbeleid gericht op het identificeren, beschermen en beheren van landschappelijke waarden, over de bewustmaking en betrokkenheid van het publiek, over opleiding en onderwijs en over internationale samenwerking. Daarbij wordt – verwijzend naar het subsidiariteitsbeginsel en het Europees Handvest inzake lokale autonomie – aan partijen de ruimte gelaten om het verdrag uit te voeren in overeenstemming met het eigen beleid van het betrokken land, conform zijn eigen verdeling van bevoegdheden, grondwettelijke beginselen en administratieve procedures.

### *Implementatie in de huidige wetgeving*

De overheidszorg voor landschap, als onderdeel van het leefmilieu, is neergelegd in artikel 21 van de Grondwet. De bepalingen van onder meer de Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Natuurbeschermingswet 1998 en de Monumentenwet 1988 dragen bij aan de bescherming van landschappen. Het Rijk en de provincies zijn in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur<sup>210</sup> overeengekomen dat het generieke landschapsbeleid als rijkstaak is vervallen en tot de autonome taken van de provincies behoort.

### *Implementatie in het wetsvoorstel*

Op grond van artikel 1.2 van het wetsvoorstel zijn landschappen onderdeel van de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 1.3 is de toepassing van de wet daarmee mede gericht op het bereiken en in stand houden van een goede landschapskwaliteit en op een doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van landschap. Bestuursorganen van een overheid oefenen hun taken en bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel mede uit met het oog op voornoemde doelen. Te denken valt aan het opstellen van een omgevingsvisie op grond van afdeling 3.1 van het wetsvoorstel. In het voorstel voor de Wet natuurbescherming is bepaald dat in de natuurvisie van het Rijk aandacht wordt besteed aan het rijksbeleid voor landschappen; dit beleid zal op grond van voorliggend wetsvoorstel deel uitmaken van de omgevingsvisie van het Rijk (zie ook paragraaf 7.3 van deze memorie van toelichting). Op grond van artikel 1.6 geldt de zorgplicht voor een ieder ook voor landschappen. De inspraak van het publiek, één van de eisen van het Europees landschapsverdrag, is neergelegd in afdeling 16.3 van het wetsvoorstel. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het Europees landschapsverdrag.

<sup>209</sup> Het op 20 oktober 2000 te Florence tot stand gekomen Europees landschapsverdrag (Trb. 2005, 23).

<sup>210</sup> Kamerstukken II 2010/12, 30 825, nr. 107.

### **8.3 Grondwaterrichtlijn**

In de grondwaterrichtlijn (2006/118/EG) worden enkele onderdelen van de kaderrichtlijn water verder uitgewerkt en specifieke maatregelen voor grondwater vastgesteld. De doelstellingen van deze richtlijnen zijn dezelfde.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

De kwaliteitseisen zijn momenteel eveneens via hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 geïmplementeerd en gekoppeld aan de vaststelling van de waterplannen op grond van de Waterwet. Datzelfde geldt voor de omkering van trends. Monitoring is in het kader van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer bij ministeriële regeling geregeld.

De grondwaterrichtlijn bevat ook specifieke verplichtingen om het inbrengen van verontreinigende stoffen in het grondwater te beëindigen en om verspreiding van historische verontreinigingspluimen via het grondwater te voorkomen. De eerste verplichting is geïmplementeerd in verschillende regelingen, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Omdat grondwater een onderdeel is van de bodem, is preventie van grondwaterverontreiniging ook via het Besluit Bodemkwaliteit geregeld. De verplichtingen tot het tegengaan van verspreiding zijn geïmplementeerd via onder meer de saneringsregeling in de Wet bodembescherming (die op een later moment in de Omgevingswet zal worden ingebouwd, zie paragraaf 7.4).

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

Implementatie van de richtlijn in de Omgevingswet vindt conform het onder kaderrichtlijn water genoemde in de hoofdstukken 2, 3 en 4 van het wetsvoorstel plaats (en in de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving). In en op grond van afdeling 20.1 worden regels gesteld over monitoring van de omgevingswaarden.

### **8.4 Habitatrictlijn en vogelrichtlijn**

De vogelrichtlijn en de habitatrictlijn hebben tot doel de bescherming van planten- en diersoorten en van typen natuurgebieden. De vogelrichtlijn (oorspronkelijk 74/409/EEG, gecodificeerd in 2009/147/EU) beoogt bescherming van het populatieniveau van bepaalde vogels door hun verblijfplaatsen te beschermen, in stand te houden of te herstellen opdat het natuurlijk evenwicht van de soorten wordt behouden (binnen redelijke grenzen). De habitatrictlijn (92/43/EEG) strekt tot behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (dus: plantensoorten, diersoorten met uitzondering van vogels, en habitats). De instelling van daartoe benodigde beschermingszones valt onder het Europese gebiedennetwerk Natura 2000.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

De richtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd in de Flora- en faunawet en in de Natuurbeschermingswet 1998. Het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming integreert beide wetten en de Boswet, onder inachtneming van de vereisten van de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn.

### *Implementatie in het wetsvoorstel*

Hoewel de Wet natuurbescherming naar verwachting in 2015 in werking zal treden, is het eindperspectief dat deze wet opgaat in de Omgevingswet. Zie verder paragraaf 7.3. In de Omgevingswet worden al wel het beheerplan voor Natura 2000-gebieden, (onderdelen van) de natuurvisie en de vergunningsprocedure meegenomen en geïntegreerd. De artikelen 3.7, derde lid, en 3.8, derde lid, verplichten tot de vaststelling van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Met de beheerplannen worden de doelstellingen voor instandhouding van habitats en soorten in Natura 2000-gebieden uitgewerkt (zie verder paragraaf 4.3.9). De vergunningplicht voor activiteiten die gevolgen hebben voor Natura-2000 gebieden is opgenomen in artikel 5.1, derde lid.

### **8.5 Kaderrichtlijn mariene strategie**

De kaderrichtlijn mariene strategie (2008/56/EG) heeft als doel de bescherming en het herstel van de Europese zeeën en een gezonde milieutoestand in 2021, zonder dat dit ten koste gaat van economische activiteiten. Hiertoe moeten lidstaten op het niveau van mariene regio's, plannen ontwikkelen voor het zeewater dat tot hun grondgebied behoort. Voor Nederland is dit het noordoostelijk deel van de Atlantische oceaan. In de plannen moeten elementen worden opgenomen zoals een omschrijving van de goede milieutoestand van de desbetreffende wateren; de vaststelling van milieudoelen en indicatoren; vaststelling en uitvoering van een monitoringsprogramma; ontwikkeling en toepassing van programma's van maatregelen voor het bereiken / behouden van een goede milieutoestand.

De deadline voor het opstellen van een operationeel programma is 2015. In 2016 moeten deze programma's van start gaan. In 2019 publiceert de Commissie een eerste evaluatierapport en in 2021 moeten de zeewateren in goede milieutoestand verkeren.

### *Implementatie in de huidige wetgeving*

De kaderrichtlijn mariene strategie sluit nauw aan bij de kaderrichtlijn water. De kaderrichtlijn mariene strategie is door Nederland geïmplementeerd in het Waterbesluit dat is gebaseerd op de Waterwet. Het Waterbesluit bepaalt dat de kernelementen van de mariene strategie voor de Noordzee worden opgenomen in het Nationaal Waterplan.

### *Implementatie in het wetsvoorstel*

In het wetsvoorstel is in artikel 3.8, tweede lid, onder c, de verplichting opgenomen tot het vaststellen van het actieplan, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie. Uitwerking van de bepalingen over het programma van maatregelen van artikel 13 blijft op het niveau van een algemene maatregel van bestuur.

Zoals toegelicht in paragraaf 4.3.9 zullen in het nieuwe planstelsel de onderdelen van het nationale waterplan die volgen uit EU-richtlijnen samen met het beheerplan voor de rijkswateren worden opgenomen in een nationaal waterprogramma. Ook het actieplan en het maatregelenprogramma voor de mariene strategie maken hier onderdeel van uit.

### **8.6 Kaderrichtlijn water**

De kaderrichtlijn water (richtlijn 2000/60/EG) schrijft voor dat de oppervlaktewateren en het grondwater in de Europese Unie vanaf 2015 in een goede toestand moeten verkeren en dat hoe dan ook verdere verslechtering van de toestand moet worden voorkomen. Voor oppervlaktewa-

teren houdt deze eis in dat voor elk waterlichaam, op basis van het beginsel «one out, all out», niet alleen voor elke stof een goede chemische toestand moet zijn bereikt, maar ook een (veel parameters omvattende) goede ecologische toestand.

Voor grondwater houdt de eis in dat voor elk grondwaterlichaam een goede kwantitatieve en een goede chemische toestand moet worden gerealiseerd. Verder moeten er maatregelen worden genomen om negatieve trends die de kwaliteit bedreigen tijdig te keren en om verspreiding van (historische) bodemverontreiniging tegen te gaan. Daarnaast bevat de kaderrichtlijn water eisen over de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater dat bestemd is om drinkwater van te maken en eisen over de kwaliteit van water in beschermde gebieden, zoals Natura 2000-gebieden.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

In Nederland is ervoor gekozen in het kader van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer bij algemene maatregel van bestuur (het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009) milieukwaliteitseisen vast te stellen, waarmee bovenstaande algemene vereisten worden geconcretiseerd. Voor de ecologische toestand zijn de vereisten verder geconcretiseerd in de Regeling monitoring kaderrichtlijn water. De milieukwaliteitseisen zijn gekoppeld aan de waterplannen die op grond van de Waterwet moeten worden opgesteld door het Rijk, de provincies en de waterschappen. In het genoemde besluit zijn ook de uitzonderingen opgenomen die door de kaderrichtlijn water zijn toegestaan op het gebied van fasering en doelverlaging.

Een andere belangrijke verplichting op grond van de kaderrichtlijn water houdt in dat monitoring plaatsvindt om na te gaan in hoeverre de waterkwaliteit aan de milieukwaliteitseisen voldoet. De resultaten van de monitoring dienen bovendien als basis voor het opstellen van de waterplannen en eventueel voor maatregelen om bij te sturen als zich problemen met de waterkwaliteit voordoen.

In aanvulling op de kaderrichtlijn water zijn nog twee andere EU-richtlijnen vastgesteld, namelijk de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen. Deze richtlijnen bevatten nog specifieke vereisten, die vooral een verdere uitwerking van het bovenstaande zijn.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

In afdeling 2.4 van het wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid voor de overheidszorg voor (onder meer) water en grondwater vastgelegd en toegedeeld en worden omgevingswaarden vastgesteld en wordt de doorwerking daarvan geregeld. Hoofdstuk 20 bevat de grondslag voor monitoring en registratie.

Op grond van artikel 13 van de kaderrichtlijn water zorgen de lidstaten ervoor dat voor elk volledig op hun grondgebied liggend stroomgebiedsdistrict een stroomgebiedsbeheerplan wordt opgesteld. Dit moet gebeuren in samenwerking met de andere lidstaten in hetzelfde internationale stroomgebiedsdistrict. Daarnaast moet op grond van artikel 11 van de kaderrichtlijn water voor elk stroomgebiedsdistrict ook een maatregelenprogramma worden opgesteld, met het doel het stroomgebiedsbeheerplan te operationaliseren. In het wetsvoorstel heeft dit zijn beslag gekregen in artikel 3.8, tweede lid, onder a: hierin wordt bepaald dat stroomgebiedsbeheerplannen worden vastgesteld voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied. Verder is in de artikelen 3.7, tweede lid, en 3.8, tweede lid, onder d, de verplichting opgenomen om regionale en nationale waterprogramma's vast te stellen. Bepaalde aspecten uit het huidige nationale waterplan en het beheerplan voor de

rijkswateren, krijgen een plaats in een waterprogramma van het Rijk (zie paragraaf 4.3.9 van deze memorie van toelichting). Afdeling 4.1 van het wetsvoorstel biedt onder andere grondslagen voor algemene regels. Bij algemene regels wordt een aantal richtlijnverplichtingen vastgelegd. Als algemene regels niet voldoende zijn voor het borgen van het nakomen van richtlijnvereisten, is maatwerk mogelijk, of kan op basis van afdeling 5.1 een vergunningplicht worden ingesteld voor een individuele toetsing. Bij lozingen zijn zowel algemene regels als vergunningen relevant. In en op grond van afdeling 20.1 worden regels gesteld over monitoring van de omgevingswaarden.

### **8.7 Londen-protocol**

Het Verdrag van Londen (Trb. 1973, 172) en het Londen-protocol uit 1996 (Trb. 1998, 134 en Trb. 2000, 27) regelen het storten van afval en andere stoffen op zee. Het Londen-protocol vervangt dit verdrag in zijn geheel voor staten die partij zijn bij het verdrag en het protocol. Het protocol verbiedt het storten van alle stoffen, met uitzondering van de stoffen opgenomen in bijlage I bij het protocol. Voor deze stoffen mag overwogen worden of ze in aanmerking kunnen komen voor storten op zee. Bijlage II bij het protocol geeft aan welke overwegingen hierbij gelden en welke voorwaarden moeten worden verbonden aan een eventuele vergunning voor storten.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

In hoofdstuk 6 van de Waterwet en hoofdstuk 6 van het Waterbesluit wordt de vergunningplicht voor storten van afvalstoffen op zee geregeld.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

In artikel 4.3, tweede lid, aanhef en onder b van het wetsvoorstel wordt de grondslag gelegd voor rijksregels over de stortingsactiviteiten (dit betreft een meldingplicht bij storting door overmacht). In artikel 5.1, eerste lid, onder e is de vergunningplicht geregeld voor voorgenomen stortingsactiviteiten op zee.

### **8.8 Mer-richtlijn en smb-richtlijn**

De mer-richtlijn voor «project-mer» (2011/92/EU) en de smb-richtlijn voor «plan-mer» (2001/42/EG) hebben tot doel om projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben (voorafgaand aan de vergunningverlening) te onderwerpen aan een beoordeling van die aanzienlijke milieueffecten, respectievelijk het bijdragen aan integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen of programma's, met het oog op het bevorderen van een duurzame ontwikkeling.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

De richtlijnen zijn tot op heden beide geïmplementeerd via hoofdstuk 2 (paragraaf 2.2), hoofdstuk 7 (artikelen 7.1 t/m 7.42) en hoofdstuk 14 (paragraaf 14.2) van de Wet milieubeheer en in het Besluit milieueffectrapportage.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

In het wetsvoorstel zijn de mer-bepalingen uitgewerkt in afdeling 16.4 en de artikelen 13.6 en 17.5 (ook de artikelen 17.2 tot en met 17.4 zijn van toepassing); ze worden verder uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving. In

vergelijking met de huidige situatie in de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage wordt in het wetsvoorstel meer gedelegeerd naar uitvoeringsregelgeving, zoals bijvoorbeeld de inhoud van het MER en grensoverschrijdende situaties.

Omdat de Omgevingswet zelf nieuwe instrumenten kent, is daarvoor bezien of de mer van toepassing is. Grosso modo kan gezegd worden dat een omgevingsvisie, een programma of een omgevingsplan, met een kaderstellend karakter en potentiële aanzienlijke milieugevolgen, plan-mer-plichtig zijn. Ook visies, plannen en programma's waarvoor een passende beoordeling op grond van de habitatrichtlijn is vereist vallen onder die categorie. Zie ook paragraaf 4.16.5.

De smb-richtlijn verplicht tot onafhankelijke kwaliteitsborging bij de plan-mer. Met het oog hierop is in het wetsvoorstel een toetsingsadvies van de Commissie mer bij plan-mer verplicht. Bij de project-mer daarentegen is deze kwaliteitsborging niet verplicht en soms ook niet nodig, omdat de bevoegde instantie zelf in staat is een goede afweging te maken. Daarom is ervoor gekozen het toetsingsadvies van de Commissie mer bij een project-MER facultatief te laten zijn (te bepalen door de bevoegde instantie).

Met ingang van 15 mei 2014 is de mer-richtlijn voor project-mer gewijzigd. De uiterste implementatiedatum is 15 mei 2017 en verstrijkt dus voor de verwachte inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet. Zoals al aangegeven in paragraaf 2.3 betekent dit dat ook de huidige regelgeving nog moet worden aangepast aan de gewijzigde richtlijn.

### **8.9 Nec-richtlijn**

De richtlijn nationale emissieplafonds, of nec-richtlijn (2001/81/EG) heeft het oogmerk om grootschalige luchtverontreiniging en verzuring in Europa terug te dringen, met het oog op bescherming van de menselijke gezondheid en van natuurwaarden.

De nec-richtlijn bevat Europese plafonds voor een aantal verzurende en luchtverontreinigende stoffen. De richtlijn kent per EU-lidstaat plafonds toe voor de totale emissies van zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>), vluchtige organische stoffen (VOS) en ammoniak (NH<sub>3</sub>) in 2010. De richtlijn bevat eveneens rapportageverplichtingen voor de lidstaten over de wijze waarop zij voldoen aan de eisen met betrekking tot de nationale emissieplafonds voor 2010.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

De nec-richtlijn werd oorspronkelijk geïmplementeerd in de Wet inzake de luchtverontreiniging, later zijn de bepalingen over de nationale emissieplafonds overgezet in de Wet milieubeheer.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

In het wetsvoorstel wordt in artikel 2.15 een opsomming gegeven van omgevingswaarden voor het milieucompartiment die op rijksniveau door middel van een algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld. Deze verplichting biedt de basis voor onder meer de implementatie van de nec-richtlijn.

Bij de algemene maatregel van bestuur, waarbij omgevingswaarden worden vastgesteld, moet de juridische kwalificatie daarvan worden aangegeven: wat voor verplichting betreft het, en voor wie; geldt een termijn; geldt de verplichting voor het hele grondgebied? Maatwerk is mogelijk, zoals bijvoorbeeld bij de verplichtingen die uit de nec-richtlijn voortvloeien.

In afdeling 3.2 van het wetsvoorstel wordt bepaald dat, gelet op de EU-verplichtingen, programma's worden opgesteld om dergelijke

verplichtingen te bereiken. Voor de nec-richtlijn is de verplichting gehaald, zodat het desbetreffende programma is «uitgewerkt». Wanneer de (aangekondigde) nieuwe nec-richtlijn is opgesteld, en deze een planverplichting bevat, kan deze in afdeling 3.2 worden toegevoegd. Overigens geldt op grond van artikel 3.9 ook een meer algemene planverplichting: als uit de monitoring op grond van afdeling 20.1 blijkt dat niet tijdig wordt voldaan of zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, zal een programma moeten worden opgesteld dat erop is gericht om aan de omgevingswaarde te (blijven) voldoen. In paragraaf 4.3.9 wordt nader ingegaan op de verplichte programma's.

In artikel 20.1 staat de kernbepaling voor de monitoring: op grond van monitoring wordt bepaald of aan de omgevingswaarden wordt voldaan. In uitvoeringsregelgeving wordt het systeem van monitoring uitgewerkt en aangewezen wat het verantwoordelijke bestuursorgaan is voor het meten of berekenen van de kwalitatieve toestand van het desbetreffende aspect van de fysieke leefomgeving. De nec-richtlijn bevat concrete verplichtingen tot monitoring, die zullen worden uitgewerkt krachtens afdeling 20.1.

### **8.10 PRTR-verordening**

PRTR staat voor Pollutant Release and Transfer Register. PRTR behelst de verplichting om bij bepaalde activiteiten een opgave te doen van verontreinigingen in lucht, water en bodem. De verplichting om te rapporteren rust op de bedrijven die de activiteit uitvoeren en daarbij boven de drempelwaarde uitkomen. De activiteiten staan in bijlage I van de EG-verordening 166/2005.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

In hoofdstuk 12 van de Wet milieubeheer wordt verplicht tot de opzet van een meet- en registratiesysteem om te voldoen aan de eisen van de PRTR-verordening. Hier is eveneens een grondslag gelegd voor het vaststellen van eisen aan het systeem en de vorm van het verslag, bij ministeriële regeling. Voor fijnstof is dit gebeurd door middel van de uitvoeringsregeling EG-verordening PRTR en PRTR-protocol.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

In artikel 20.6 is een grondslag gelegd om regels te stellen voor gegevensverzameling anders dan via monitoring. Op grond van artikel 20.7 moet dit in ieder geval gebeuren ter uitvoering van de PRTR-verordening. Daarnaast wordt bepaald in artikel 20.11 dat in ieder geval een landelijk register wordt ingesteld met gegevens over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen.

### **8.11 Richtlijn industriële emissies**

De richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) ziet op een geïntegreerde vergunningverlening en is een samenvoeging van eerdere richtlijnen, waarvan de IPPC-richtlijn<sup>211</sup> de bekendste is. De richtlijn zorgt dat bedrijven één loket en één procedure voor hun vergunning hebben. Ter uitvoering beoordeelt het bevoegd gezag in één keer en samenhangend een groot aantal onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor activiteiten gevolgen kunnen hebben, waaronder lucht, water en bodem. De richtlijn zorgt voor een strikte toepassing van beste beschikbare technieken in vergunningverlening om nadelige gevolgen voor de fysieke

<sup>211</sup> Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG 1996, L 257).



leefomgeving te voorkomen of te beperken en schrijft doelmatig en programmatisch toezicht voor.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

De richtlijn is op dit moment geïmplementeerd in de Wabo, de Waterwet, de Wet milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en het Activiteitenbesluit milieubeheer.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

In het wetsvoorstel vinden de eisen uit de richtlijn industriële emissies een plek in de artikelen 4.3, 4.22 en 4.23 (delegatiegrondslag voor rijksregels over toepassing van beste beschikbare technieken) en artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, waar het gaat om afbakening vergunningplichtige activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken en bij de eisen aan vergunningverlening. Deze eisen worden nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.

### **8.12 Richtlijn luchtkwaliteit**

De richtlijn luchtkwaliteit (2008/50/EG) heeft als doel het voorkómen of verminderen van schadelijke gevolgen voor menselijke gezondheid en milieu als geheel. De richtlijn stelt eisen aan de lidstaten voor wat betreft het aanwijzen van zones en agglomeraties voor het hele grondgebied voor beoordeling van het niveau van luchtverontreiniging voor een aantal stoffen waaronder zwavel, stikstof, lood en fijnstof. Daarnaast gelden grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, lood, benzeen en koolmonoxide.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

De richtlijn luchtkwaliteit is in Nederland geïmplementeerd in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer en verder uitgewerkt in uitvoeringsregelgeving. In datzelfde hoofdstuk 5 heeft het Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit een plek gekregen.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

Voor de milieukwaliteitseisen (in de Omgevingswet: omgevingswaarden) is in het wetsvoorstel een delegatiegrondslag opgenomen in afdeling 2.3, waarna de uitwerking van de normstelling plaatsvindt bij algemene maatregel van bestuur.

Een nationaal programma voor luchtkwaliteit (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) kan worden geregeld op grond van afdeling 3.2 van het wetsvoorstel. Die afdeling voorziet in de mogelijkheid om een programma met programmatische aanpak vast te stellen, bijvoorbeeld in het geval dat een omgevingswaarde overschreden dreigt te worden. In afdeling 19.1 wordt voorzien in een regeling bij een ongewoon voorval. Op grond van artikel 20.14 zal de verslaglegging over de luchtkwaliteit worden geregeld.

### **8.13 Richtlijn offshore veiligheid**

Deze richtlijn (2013/30/EU) heeft als doel de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten beter te borgen door middel van strenge veiligheidseisen. De richtlijn is van toepassing op bestaande en toekomstige offshore olie- en gasinstallaties en activiteiten.

Volgens de richtlijn:

- Moet de vergunningverlenende autoriteit in de lidstaten ervoor zorgen dat offshore activiteiten alleen door «operators» worden verricht die beschikken over voldoende technische en financiële capaciteiten om de veiligheid en milieubescherming te waarborgen. Inspraak van de burger is nodig als het om nieuwe ontginningsgebieden gaat.
- Worden de «operators» van offshore activiteiten volledig aansprakelijk voor milieuschade veroorzaakt aan de beschermde zeedieren en natuurlijke habitats.
- Dient een noodplan opgesteld te worden voorafgaande aan de exploitatie en als andere lidstaten potentieel milieugevaar lopen, dan zendt de lidstaat voorafgaand aan het begin van de exploitatie de betrokken informatie aan de potentieel getroffen lidstaat toe.
- Dient een veiligheidszone rondom installaties waar offshore activiteiten worden verricht te worden ingesteld. Hierbinnen geldt een vaar- of verblijfsverbod voor derden, behoudens een aantal uitzonderingen. Eén van die uitzonderingen betreft een door de lidstaat verleende toestemming.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

Momenteel vindt implementatie plaats door middel van aanpassing van de Mijnbouwwet, het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling, de Wet milieubeheer, het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

In de Omgevingswet wordt het toestemmingsvereiste om zich binnen een veiligheidszone te bevinden geregeld met de in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 5°, opgenomen omgevingsvergunningplicht voor het verrichten van een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk.

### **8.14 Richtlijn omgevingslawaai**

De richtlijn omgevingslawaai (2002/49/EG) beoogt bescherming tegen geluidhinder te geven, en verplicht daartoe de lidstaten een aanpak te bepalen om de schadelijke gevolgen van blootstelling aan omgevingslawaai te voorkomen, vermijden of verminderen. Dit moet onder meer gebeuren door het maken van geluidbelastingkaarten, het geven van voorlichting aan het publiek en de vaststelling van actieplannen om het doel van de richtlijn te verwezenlijken.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

De richtlijn omgevingslawaai is momenteel geïmplementeerd via hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en hoofdstuk 8A van de Wet luchtvaart.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

In de artikelen 3.5, 3.7, eerste lid en 3.8, eerste lid worden de grondslagen neergelegd voor programma's, waaronder het actieplan uit de richtlijn omgevingslawaai, door gemeenten, provincies en het Rijk. In artikel 20.17 wordt bepaald dat geluidbelastingkaarten worden vastgesteld voor wegen, spoorwegen en luchthavens door de bestuursorganen die de actieplannen opstellen.

## **8.15 Richtlijn overstromingsrisico's**

De richtlijn overstromingsrisico's (2007/60/EG) ziet op de beperking van de negatieve gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van de mens, het milieu, cultureel erfgoed en economische bedrijvigheid. Op grond van deze richtlijn worden lidstaten geacht te overleggen en kaarten en plannen te maken over het beheer van overstromingsrisico's. Deze plannen moeten worden afgestemd met andere staten in het stroomgebiedsdistrict. Uitgangspunten daarbij zijn niet-afwenteling, stroomgebiedenaanpak, risicobenadering, duurzaamheid en publieke participatie.

### *Implementatie in de huidige wetgeving*

In Nederland is de richtlijn geïmplementeerd via de Waterwet, de Wet veiligheidsregio's en de Algemene wet bestuursrecht. Aan de uitvoering wordt vorm gegeven door het maken van overstromingsgevaar- en risicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen. De overstromingsrisicobeheerplannen zijn gebaseerd op de waterplannen die op verschillende bestuurlijke niveaus (Rijk, provincie, waterschap) worden vastgesteld.

### *Implementatie in het wetsvoorstel*

De omgevingswaarden zijn in de artikelen 2.13 en 2.15 van het wetsvoorstel opgenomen. Afdeling 20.3 biedt specifieke grondslagen voor rapportages en voor overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten. Gelet op de EU-verplichtingen moeten programma's worden opgesteld voor onder meer stroomgebieds- en overstromingsrisicobeheer (artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's). In artikel 3.8, tweede lid, onder b, is daartoe een verplichting opgenomen tot het vaststellen van overstromingsrisicobeheerplannen voor de vier stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems. Artikel 3.7, tweede lid, bevat een verplichting voor het provinciale niveau. Overigens zal het huidige hoogwaterbeschermingsprogramma uit de Waterwet op een later moment worden overgebracht naar de Omgevingswet.

## **8.16 Richtlijn prioritaire stoffen**

De richtlijn prioritaire stoffen (2008/105/EG) is, net als de grondwater-richtlijn, een aanvulling op de kaderrichtlijn water, waarin enkele onderdelen van die richtlijn die betrekking hebben op waterkwaliteitseisen voor aangewezen prioritaire chemische stoffen en lozingen van dergelijke stoffen in oppervlaktewater verder worden uitgewerkt.

### *Implementatie in de huidige wetgeving*

De kwaliteitseisen zijn, net als beide andere richtlijnen, via hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 geïmplementeerd en gekoppeld aan de vaststelling van de waterplannen op grond van de Waterwet. De bepalingen voor lozingen hebben onder meer betrekking op het werken met mengzones, waarin soepeler eisen kunnen worden gehanteerd dan daarbuiten voor de waterkwaliteit gelden. Deze bepalingen zijn geïmplementeerd in het door de Minister van Infrastructuur en Milieu uitgegeven «Handboek Immissietoets, toetsing van lozingen op effecten voor het oppervlaktewater». Dit document is aangewezen als «beste beschikbare techniek»-document in de Regeling omgevingsrecht, wat betekent dat het bij de verlening van watervergunningen voor lozingen verplicht moet worden toegepast als beste beschikbare techniek.

Verder is in de richtlijn prioritare stoffen bepaald dat lozingen van (gevaarlijke) prioritare stoffen moeten worden beëindigd of beperkt. Dit is in Nederland geïmplementeerd via het stellen van emissiegrenswaarden in verschillende ministeriële regelingen op grond van het Waterbesluit. Een algemene verplichting om lozingen van (gevaarlijke) prioritare stoffen te beëindigen of beperken is in de Nederlandse regelgeving niet uitdrukkelijk opgenomen.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

Artikel 2.15, eerste lid, onder b is de grondslag voor het vaststellen van omgevingswaarden voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water en de bij deze richtlijn behorende dochterrichtlijnen, waaronder de richtlijn prioritare stoffen. In en op grond van afdeling 20.1 worden regels gesteld over monitoring van de omgevingswaarden.

### **8.17 Richtlijn stedelijk afvalwater**

De richtlijn stedelijk afvalwater (91/271/EG) heeft tot doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van de lozing van stedelijk afvalwater en van het afvalwater van bepaalde bedrijfstakken. De richtlijn bevat eisen voor het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater. Verder bevat de richtlijn voor een deel van de eisen een tijdschema wanneer daaraan moet zijn voldaan. Er zijn ook eisen opgenomen over de afvoer van zuiveringsslib, waaronder een verplichting tot beëindiging van de afvoer van dat slib naar oppervlaktewateren.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

Implementatie vindt op dit moment vooral plaats via de Waterwet en de Wet milieubeheer en daarop gebaseerde besluiten.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

De richtlijn wordt in het wetsvoorstel geïmplementeerd via hoofdstuk 2, waarin de overheidszorg wordt toegedeeld. Specifiek gaat het om artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 3°: hierin wordt de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater toegedeeld aan de gemeente. Daarnaast artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 2°, waarin de zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, is toegedeeld aan het waterschap.

De regels over de afvoer van zuiveringsslib worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b. De vergunningseis voor lozing op riolering is omgezet in algemene regels met vergunningplicht (eveneens artikel 4.3 en artikel 5.1, tweede lid, onder c). Omdat met de Omgevingswet het inrichtingenbegrip vervalt ten gunste van het activiteitenbegrip, vervalt ook een aparte grondslag voor lozingen buiten inrichtingen; daarom kunnen ook de besluiten worden geïntegreerd (in het grotere cluster voor algemene regels) en volstaat één grondslag voor lozingen.

### **8.18 Richtlijn toegang tot milieuinformatie, Richtlijn tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter**

De richtlijn toegang tot milieuinformatie en de richtlijn tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter<sup>212</sup> zien op inspraak, toegang tot informatie en toegang tot de rechter, alle op het vlak van milieu. Het gedachtengoed van de richtlijnen is deels ook in andere EU-richtlijnen verwerkt.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

In Nederland zijn de richtlijnen deels in de Wet openbaarheid van bestuur en deels in de Awb geïmplementeerd en tot op heden ook deels in de Wet milieubeheer: artikel 4.1a om afdeling 3.4 Awb van overeenkomstige toepassing op plannen en programma's (van de richtlijn) te verklaren, tenzij andere specifieke regels gelden; artikel 4.1.b om deze procedure weer niet van toepassing te verklaren op de plan-mer en de kaderrichtlijn water, omdat daarvoor al de mer-procedure geldt.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

Hoofdstuk 21 van het wetsvoorstel is gereserveerd voor de bepalingen over openbaarheid van milieuinformatie. Deze zullen op een later moment worden overgebracht vanuit de Wet milieubeheer. Verder zullen in uitvoeringsregelgeving op grond van afdeling 16.3 de gevallen worden aangewezen waarop het verdrag van Aarhus en de bovengenoemde richtlijnen ter uitvoering van dat verdrag van toepassing zijn. Hierop zal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing worden verklaard, zodat hiermee artikel 4.1 van de Wet milieubeheer is omgezet.

Ook voor programma's, het omgevingsplan en het projectbesluit is bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is.

### **8.19 Seveso-richtlijn**

De Seveso-richtlijn (2012/18/EU) heeft als doel de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn en de beperking van de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu. De richtlijn verplicht de lidstaten er onder meer toe ervoor te zorgen dat de exploitant alle nodige maatregelen neemt om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken. De richtlijn verplicht de lidstaten er toe om in hun ruimtelijk beleid rekening te houden met de noodzaak voldoende afstand te laten bestaan tussen kwetsbare gebieden (zoals dicht bevolkte gebieden en natuurgebieden) en bedrijven die risico's voor de fysieke leefomgeving met zich meebrengen door de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen.

<sup>212</sup> Richtlijn 2003/35/EG van het Europees parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU2003, L 156).

### *Implementatie in de huidige wetgeving*

De Seveso-richtlijn is in Nederland onder andere geïmplementeerd in het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo), het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en de Wet veiligheidsregio's.

Het Brzo bevat algemene regels die gericht zijn tot de exploitant van activiteiten met bepaalde gevaarlijke stoffen of met gevaarlijke stoffen in bepaalde hoeveelheden. Deze regels zien onder meer op het treffen van beheersmaatregelen om zware ongevallen te voorkomen en op het periodiek verstrekken van een veiligheidsrapport aan het bevoegd gezag, dat dit rapport vervolgens moet beoordelen en openbaar moet maken. Het Brzo integreert regelgeving op het vlak van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampbestrijding in één juridisch kader. Doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn.

Het Bevi is gericht tot overheden die bevoegdheden uitoefenen die van invloed kunnen zijn op de externe veiligheid, zoals het verlenen van een omgevingsvergunning voor bedrijven waar gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen en besluiten die voorzien in ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van dergelijke bedrijven. Het Bevi bevat milieukwaliteitseisen op het gebied van externe veiligheid. Deze eisen bieden een maatstaf voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van bedrijven die risico's veroorzaken buiten het eigen bedrijfsterrein en de toelaatbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen in de buurt van die bedrijfsterreinen. Deze eisen hebben betrekking op het plaatsgebonden risico. Daarnaast bevat het besluit regels voor de afweging en verantwoording van groepsrisico's.

### *Implementatie in het wetsvoorstel*

In artikel 2.28, onder b, van het wetsvoorstel is vastgelegd dat het Rijk instructieregels vaststelt voor de externe veiligheidsrisico's van opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen. In de algemene maatregel van bestuur waarbij deze instructieregels worden gesteld kan worden bepaald op welke wijze zij doorwerken bij besluiten op grond van de wet, zoals het wijzigen van een omgevingsplan of vaststellen een projectbesluit. Een vergelijkbare grondslag is te vinden in paragraaf 5.1.3 voor het stellen van beoordelingsregels voor het verlenen van een omgevingsvergunning.

## **8.20 Verdrag van Aarhus**

Het verdrag van Aarhus is op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen. Het verdrag is onder andere geïmplementeerd in de mer-richtlijn, de richtlijn toegang tot milieuinformatie en de richtlijn over inspraak van het publiek (zie paragrafen 8.7 en 8.18).

### *Implementatie in de huidige wetgeving*

In Nederland zijn de richtlijnen deels in de Wet openbaarheid van bestuur, en deels in de Awb geïmplementeerd, en tot op heden ook deels in de Wet milieubeheer: artikel 4.1a om afdeling 3.4 Awb van overeenkomstige toepassing op plannen en programma's (van de richtlijn) te verklaren, tenzij andere specifieke regels gelden; artikel 4.1b om deze procedure buiten toepassing te laten als de mer-procedure geldt.

### *Implementatie in het wetsvoorstel*

Hoofdstuk 21 van het wetsvoorstel is gereserveerd voor de bepalingen over openbaarheid van milieuinformatie. Deze zullen op een later moment worden overgebracht vanuit de Wet milieubeheer. Verder zullen op grond

van afdeling 16.3 de gevallen worden aangewezen waarop het verdrag van Aarhus en de bovengenoemde richtlijnen ter uitvoering van dat verdrag van toepassing zijn. Hierop zal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing worden verklaard, zodat hiermee artikel 4.1 van de Wet milieubeheer is omgezet. Ook voor programma's, het omgevingsplan en het projectbesluit is bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is.

### **8.21 Verdrag van Granada**

Het verdrag van Granada van de Raad van Europa is voor Nederland op 1 juni 1994 in werking getreden. De doelstelling is onder meer de bescherming en het behoud van architectonisch erfgoed om dit als referentiekader door te kunnen geven aan toekomstige generaties. Dit erfgoed omvat, vertaald naar de Nederlandse situatie, gebouwde en aangelegde monumenten, stads- en dorpsgezichten en gedeeltelijk bebouwde cultuurlandschappen. Het verdrag verplicht onder meer tot identificatie van het te beschermen architectonische erfgoed, het instellen van een wettelijke regeling ter bescherming van dit erfgoed inclusief passende controle- en goedkeuringsprocedures, het bevorderen van maatregelen ter verbetering van de fysieke leefomgeving in en rond dit erfgoed, adequate handhaving, het voeren van een geïntegreerd beleid gericht op behoud van dit erfgoed, het bevorderen van het gebruik en zo nodig herbestemming van (beschermd) architectonisch erfgoed en de zorg voor passende structuren voor informatievoorziening, overleg en samenwerking tussen het Rijk, de regionale en lokale overheden, culturele instellingen en verenigingen en het publiek.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

Het verdrag van Granada is in het huidige stelsel geïmplementeerd via de Monumentenwet 1988 (aanwijzing van rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (vergunningstelsel en bestuursrechtelijke handhaving), de Wet op de economische delicten (strafbepalingen), de Wet ruimtelijke ordening (onder meer borging van cultuurhistorische waarden via bestemmingsplannen en bescherming van werelderfgoed via het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening), de Wet milieubeheer (milieueffectrapportage), de Woningwet (mogelijkheid voorrang te verlenen aan voorschriften in het belang van de monumentenzorg boven bepalingen Bouwbesluit 2012) en op decentraal niveau ook via de provinciale en gemeentelijke (erfgoed-)verordeningen (aanwijzing gemeentelijke en provinciale monumenten en beschermde gezichten).

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

De meeste van de voornoemde wetten en de decentrale verordeningen gaan op in het stelsel van voorliggend wetsvoorstel. Hierdoor zal het verdrag van Granada grotendeels geïmplementeerd worden bij of krachtens de Omgevingswet. De aanwijzing van rijksmonumenten zal worden geregeld in de voorgenomen Erfgoedwet, waarin de Monumentenwet 1988 zal opgaan voor zover deze niet vervalt of overgaat naar voorliggend wetsvoorstel. De strafbaarstelling blijft geregeld in de Wet op de economische delicten.



## **8.22 Verdrag van Valletta**

Het doel van het verdrag van Valletta van de Raad van Europa (ook wel het verdrag van Malta genoemd) is de bescherming van het archeologische erfgoed als bron van het Europese gemeenschappelijke geheugen en als middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie. Het verdrag verplicht onder meer tot het instellen van een wettelijk systeem voor het inventariseren van archeologisch erfgoed, de aanwijzing van beschermde archeologische monumenten en gebieden, de conservering en instandhouding – bij voorkeur in situ – van het archeologisch erfgoed, het instellen van een meldplicht voor archeologische vondsten, het instellen van procedures voor archeologische activiteiten (vergunningverlening en toezicht), het verankeren van de archeologie in de ruimtelijke ordening, het doorvoeren van het beginsel dat de verstoorder betaalt, het waarborgen dat wetenschappelijk verantwoord wordt gewerkt door gekwalificeerde en bevoegde personen, het waarborgen dat milieueffect-rapportages en de daaruit voortvloeiende beslissingen ten volle rekening houden met archeologische vindplaatsen en hun context en het tot stand brengen van archeologische onderzoeken, inventarisaties en kaarten over archeologische vindplaatsen of deze bij te werken.

### *Implementatie in de huidige wetgeving*

Het Verdrag van Valletta is geïmplementeerd via de Wet op de archeologische monumentenzorg en het Besluit op de archeologische monumentenzorg. Hiermee werden de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer, de Woningwet, het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning en het Mijnbouwbesluit gewijzigd. Deze wijzigingen werken ook door in het stelsel van de Wabo en de Wro, vooral in de indieningsvereisten voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor activiteiten die de archeologische waarden kunnen verstoren, de voorschriften die in het belang van de archeologische monumentenzorg aan omgevingsvergunningen kunnen worden verbonden, de schadevergoedingsbepalingen, de borging van het belang van de archeologische monumentenzorg via de bestemmingsplannen en de grondexploitatie. Ook in de decentrale erfgoedverordeningen kunnen bepalingen zijn opgenomen in het belang van de archeologische monumentenzorg.

### *Implementatie in het wetsvoorstel*

De meeste van de voornoemde wetten en de decentrale verordeningen gaan voor zover relevant op in het stelsel van voorliggend wetsvoorstel. Een aantal specifieke bepalingen over de archeologische monumentenzorg dat niet direct of niet uitsluitend gerelateerd is aan de fysieke leefomgeving zal landen in de voorgenomen Erfgoedwet. Hierin zal dat deel van de Monumentenwet 1988 opgaan, dat niet vervalt of overgaat naar voorliggend wetsvoorstel. Het betreft de regelgeving over aanwijzing van (archeologische) rijksmonumenten, subsidieverstrekking, opgravingen, de meldingsplicht voor archeologische vondsten, eigendom van archeologische vondsten en archeologische depots. De Erfgoedwet en de Omgevingswet zijn daarmee complementair aan elkaar en borgen samen de implementatie van het verdrag van Valletta. De strafbaarstelling blijft geregeld in de Wet op de economische delicten.

## **8.23 Werelderfgoedverdrag**

De op 16 november 1972 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Trb. 1993, 6) van de Organisatie van de Verenigde Naties voor

Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO), ook wel het werelderfgoedverdrag genoemd, is voor Nederland in werking getreden op 26 november 1992. De doelstelling van het verdrag is identificatie, bescherming, behoud, toegankelijk maken en overdragen aan komende generaties van het cultureel en natuurlijk werelderfgoed. Het verdrag verplicht de lidstaten deze doelen te waarborgen voor zover het werelderfgoed op hun grondgebied ligt. Daarbij dienen ze er ook naar te streven het werelderfgoed een maatschappelijke functie te geven en de bescherming van het werelderfgoed te integreren in de ruimtelijke ordening. De lidstaten hebben een rapportageverplichting aan het werelderfgoedcomité over de wettelijke en bestuurlijke voorzieningen die zij hebben getroffen en andere voor de toepassing van het verdrag genomen maatregelen en de ervaringen daarmee. Tot slot bevatten de «Operational Guidelines» bij het verdrag de plicht tot het melden van grootschalige restauraties en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de waarde van het werelderfgoed.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

Het werelderfgoedverdrag is in het huidige wettelijk stelsel geïmplementeerd via de Monumentenwet 1988, de Wabo, de Wro en de decentrale erfgoedverordeningen. De bescherming van het werelderfgoed in Nederland is geregeld via de aanwijzing als beschermd monument (op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau), als beschermd stads- of dorpsgezicht of anders via het bestemmingsplan, al dan niet voorgeschreven door het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

De implementatie zal grotendeels via het wetsvoorstel gebeuren. De aanwijzing van gemeentelijke en provinciale monumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en de bestemmingsplannen gaan immers alle over naar de Omgevingswet. Alleen de aanwijzing van rijksmonumenten gebeurt straks op grond van de voorgenomen Erfgoedwet, waarin de Monumentenwet 1988 opgaat voor zover die niet vervalt of overgaat naar voorliggend wetsvoorstel.

### **8.24 Zwemwaterrichtlijn**

De zwemwaterrichtlijn (2006/7/EG) beoogt het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het zwemwater (binnen- en kustwateren) en de bescherming van de gezondheid van de mens.

#### *Implementatie in de huidige wetgeving*

De richtlijn is voor het grootste deel geïmplementeerd in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) en uitvoeringsregelgeving. Daarnaast bevat de Waterwet met bijbehorende uitvoeringsregelgeving ook bepalingen voor de implementatie.

#### *Implementatie in het wetsvoorstel*

De uitgangspunten van de Whvbz, Waterwet en uitvoeringsregelgeving worden ingebouwd in de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving. De Whvbz wordt in het wetsvoorstel vooral uitgewerkt in hoofdstukken 2 en 4. Het voorgestelde artikel 4.27 is overigens niet gebaseerd op verplichtingen uit de zwemwaterrichtlijn, maar op nationaal recht. In hoofdstuk 2 (in het bijzonder de artikelen 2.18, eerste lid, onder d, onder 3°, 2.30 en 2.38) wordt de toedeling van bevoegdheden geregeld en een grondslag voor het beheer van zwemlocaties gelegd. Daaronder vallen: de indeling

van aangewezen zwemwaterlocaties in kwaliteitsklassen, het beheer van de zwemwaterkwaliteit, de bevoegdheid tot aanwijzing van zwemwater en zwemlocaties (aan gedeputeerde staten), de bevoegdheid om voor een zwemwater of zwemlocatie een negatief zwemadvies of een zwembod in te stellen als de hygiëne of veiligheid daartoe aanleiding geeft en de vaststelling van het tijdvak voor het gebruik van zwemlocaties (badseizoen). Artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder g biedt de grondslag voor algemene regels over hygiëne en veiligheid van zwemmen en baden. Artikel 10.10 bevat een gedoogplicht voor het aanbrengen van tekens (ter voorlichting van het publiek over de kwaliteit van het zwemwater). In artikel 16.24 van het wetsvoorstel is bepaald dat de aanwijzing van zwemwater en zwemlocaties tot stand komt met toepassing van de afdeling 3.4 Awb. Hoofdstuk 20 bevat grondslagen voor het registreren en verzamelen van gegevens over zwemwater en zwemlocaties en het informeren van burgers (in het bijzonder artikel 20.11, onder d, en artikel 20.13).

Het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden wordt parallel aan de Omgevingswet vernieuwd, op basis van de uitgangspunten van de Omgevingswet en ingebouwd in de uitvoeringsregelgeving.

## **9 IMPLEMENTATIE, DIGITALISERING, UITVOERING, TOEZICHT EN HANDHAVING**

### **9.1 Inhoud van dit hoofdstuk**

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de uitvoering van de Omgevingswet is voorzien. Met uitvoering wordt hier bedoeld het bereiken van de doelen van de Omgevingswet en de verbeterdoelen van de stelselherziening (paragraaf 1.4). De Omgevingswet biedt de instrumenten. Het is aan iedereen – burgers, bedrijven en overheden – om daar uitvoering aan te geven. Een goede uitvoering, die bijdraagt aan de geschetste verbeterdoelen, is daarmee niet vanzelfsprekend. Behalve voldoen aan het wettelijk instrumentarium zijn er andere randvoorwaarden: de juiste kennis, het toepassen van het juiste instrument op de juiste wijze, een cultuur waarin gewerkt wordt vanuit vertrouwen, voldoende capaciteit in de uitvoering en tot slot de juiste digitale systemen en ondersteuning. Dit hoofdstuk handelt over de elementen van de uitvoering die randvoorwaarden vormen voor een goede uitvoering. Achtereenvolgens behandelt dit hoofdstuk de implementatie (9.2), uitvoering, toezicht en handhaving (9.3) en digitalisering (9.4).

### **9.2 Implementatie**

De ervaring met eerdere wetgevingstrajecten zoals de Waterwet, de Wro en de Wabo heeft geleerd dat een goede implementatie veel voorbereidingstijd kost. Op tijd starten is noodzakelijk om te voorkomen dat de invoering van de Omgevingswet vertraging oploopt. Implementatieproducten (bijvoorbeeld digitale systemen) moeten op tijd beschikbaar zijn. Ook vanuit het consultatietraject wordt veel aandacht gevraagd voor de fasering en timing van de invoering. Op tijd beginnen is dan ook een eerste succesfactor voor een goede implementatie. Een tweede succesfactor is de inzet op kennis, kunde, houding en gedrag van degenen die met de wet moeten werken. Dat er geschikt instrumentarium is, betekent niet vanzelfsprekend dat dit ook wordt benut en op de juiste wijze wordt ingezet. Implementatie is dus niet alleen het overdragen van feitelijke kennis over de wet, maar vooral het overdragen van succesvolle werkwijzen (bepaalde vaardigheden en werkprocessen) en gedrag. De derde succesfactor voor een goede implementatie is draagvlak onder gebruikers.

Bovenstaande succesfactoren in acht nemend, heeft het kabinet samen met provincies, gemeenten en waterschappen afgelopen jaar een verkenning naar de implementatie uitgevoerd. Het is de inzet van de regering om op basis van deze verkenning samen met de vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en waterschappen eind 2014 een implementatieprogramma vast te stellen na consultatie van maatschappelijke partijen en het bedrijfsleven. De verkenning is opgezet volgens de MIRT-systematiek en de «sneller en beter»-aanpak, waarbij op basis van participatie van burgers, bedrijven, organisaties en overheden getrechterde besluitvorming plaatsvindt. Ook in de uitvoering van het implementatieprogramma spelen de gebruikers een centrale rol. Alle producten, van handleidingen tot trainingen, zullen in samenspraak met gebruikers worden ontwikkeld om er voor te zorgen dat de implementatie zo goed mogelijk is toegesneden op de behoeften in de uitvoeringspraktijk. De implementatie en dus ook de verkenning is gericht op vier samenhangende onderdelen:

- invoeringsbegeleiding: de tijdelijke voorzieningen, zoals trainingen, bijeenkomsten en brochures, die nodig zijn om gebruikers te kunnen laten werken naar de letter en de geest van de Omgevingswet;
- informatiepunt toepassing omgevingsrecht: breed opgezet portaal dat voor alle gebruikers toegankelijk is als helpdesk, meldpunt voor klachten, kenniscentrum (beschikbaar stellen documenten); ook verzorgt het de monitoring van de implementatie en uitvoering van de Omgevingswet;
- digitale informatievoorziening omgevingsrecht: het faciliteren van uitvoeringsprocessen en voorzien in landelijke voorzieningen die gericht zijn op vastleggen en toegankelijk maken van informatie over de fysieke leefomgeving en de regelgeving daarvoor (zie paragraaf 9.4);
- uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH): verkend wordt waaraan de uitvoering van VTH moet voldoen om te passen binnen en aan te sluiten op de stelselherziening die met de Omgevingswet wordt beoogd. Ook wordt in beeld gebracht welke consequenties dat heeft voor de inrichting van de uitvoering van VTH op dat moment. Dit speelt zich af binnen de kaders van de wijzigingen van de uitvoering van VTH tot 2015 als gevolg van eerder ingezette ontwikkelingen en programma's.

#### *Effect op de uitvoeringspraktijk*

Een belangrijk onderdeel van de verkenning was een analyse van de effecten van de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving op de uitvoeringspraktijk. Het is immers cruciaal voor een goede werking van het nieuwe omgevingsrecht dat de uitvoeringspraktijk op zijn taak berekend is en daarmee over de juiste implementatieproducten beschikt. Het grootste effect wordt verwacht van de aanpassing van werkprocessen op het gebied van planvorming, vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen en tussen organisaties. Er is meer samenwerking nodig, zowel tussen organisaties (vooral overheden) als binnen organisaties. Aanpassing van werkprocessen en digitale voorzieningen zal in veel gevallen wenselijk zijn. Specifieke aandacht is er voor gedrag en vaardigheden die nodig zijn om de Omgevingswet niet alleen naar de letter, maar naar de geest uit te voeren. Inzet op de benodigde gedragsverandering is cruciaal om de doelen van de Omgevingswet te halen. Daarom is tijdens de verkenning gebruik gemaakt van een «*Behavioural Insights Team*». Hierbij wordt gedragskennis benut om te komen tot een goed implementatieprogramma. Bij de verdere uitwerking van de invoeringsbegeleiding zal samen met gebruikers worden geïnventariseerd welk gedrag bij de uitvoering van de Omgevingswet wordt nagestreefd (bijvoorbeeld een faciliterende houding van overheden bij vergunningverlening) en welke

maatregelen nodig zijn om tot dat gedrag te komen. Hierbij wordt expliciet aandacht besteed aan individueel gedrag versus bestuurscultuur (gedrag dat in een context van een organisatie of groep tot stand komt).

#### *«Nu al Eenvoudig Beter»*

De regering vindt het van belang om nu al te beginnen met de implementatie van een eenvoudig betere uitvoeringspraktijk. Vooruitlopend op de invoering van de stelselherziening wordt daarom nu al ervaring opgedaan met het werken in de geest van de Omgevingswet. Dit vindt plaats onder de titel «Nu al Eenvoudig Beter». «Nu al Eenvoudig Beter» inspireert overheden en andere gebruikersgroepen om anders te werken. Huidige knelpunten in het omgevingsrecht hangen namelijk deels samen met kennis, kunde, houding en gedrag. Bovendien vergemakkelijkt het de transitie naar het nieuwe stelsel door vooruitlopend op de Omgevingswet stappen te zetten naar een eenvoudig betere uitvoeringspraktijk. Daarbij gaat het om onderwerpen als het bieden van meer mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling (onder andere flexibel bestemmen), het verbeteren van de kwaliteit van besluitvorming (onder andere de «sneller en beter»-aanpak) en het versnellen en verbeteren van algemene regels en vergunningen. Bijna altijd spelen cultuuraspecten, kennis en kunde een grote rol. Goede voorbeelden worden geïnventariseerd en gepresenteerd via een website. Ook vinden er excursies en bestuurlijke gesprekken plaats. Jaarlijks wordt een trofee uitgereikt voor het meest inspirerende voorbeeld.

Naast het delen van goede voorbeelden worden er ook *pilots* uitgevoerd. Zo wordt samen met gemeenten en waterschappen bekeken of de «sneller en beter»-aanpak in het brede ruimtelijke domein kan worden toegepast op lokaal niveau. Hiermee geeft het kabinet onder andere gehoor aan de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, die heeft geadviseerd *pilots* te starten met nieuwe instrumenten en aan de slag te gaan met de «sneller en beter»-aanpak. Daarbij worden de lessen betrokken die naar voren komen bij de «sneller en beter»-aanpak in de lokale en (boven-)regionale projecten van de Crisis- en herstelwet. Ook start medio 2014 een pilot waarin gemeenten en provincies nu al een omgevingsvisie opstellen.

Ook de experimenten van de Crisis- en herstelwet worden benut om de Omgevingswet van een stevig praktijkfundament te voorzien. Zo starten er, met behulp van het experimenteerartikel van de Crisis- en herstelwet, *pilots* rond flexibel bestemmen en omgevingsplannen. In het algemeen geldt dat een belangrijke aspect bij de experimenten een andere kijk is op de realiseerbaarheid van projecten. De tijd van grootse ingrepen en superprojecten lijkt voorbij. Organische ontwikkeling met initiatieven vanuit de samenleving past beter in dit tijdsgewricht. Dat vraagt om een daarbij passende vormgeving en toepassing van regels.

#### *Invoering als lerend proces*

Omdat de uitvoering cruciaal is voor het succes van de Omgevingswet, komt er in het kader van de implementatie een meerjarig monitoringsprogramma voor de uitvoering van de wet. Doel hiervan is het verbeteren van het werken met de Omgevingswet, en zo nodig ook van de wet en de uitvoeringsregelgeving, door het in een leerproces stelselmatig verzamelen en benutten van ervaringen in de uitvoeringspraktijk. Bovendien biedt deze monitoring de mogelijkheid te rapporteren over de resultaten aan de Tweede Kamer. Dit vormt een van de kernpunten van de visie van de regering op de uitvoering van de Omgevingswet. De ervaringen in de praktijk kunnen aanleiding geven tot verbeteringen van de wet of de uitvoeringsregelgeving. Door dit in een continu proces vorm te geven, wordt bijgedragen aan een kenbaar wettelijk stelsel. Ook zijn vernieuwing

van de wet en de uitvoeringsregelgeving slechts een deel van de beweging naar een eenvoudiger en beter omgevingsrecht. Het gaat er juist om een gezamenlijk leertraject van alle betrokken gebruikersgroepen te bewerkstelligen, gericht op de vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Ook daarvoor is meerjarige monitoring belangrijk. Voor monitoring en evaluatie zullen uitvoerende overheden informatie moeten verstrekken.

### **9.3 Vergunningverlening, (nalevings)toezicht en handhaving**

#### *Uitvoeringstaken en -verantwoordelijkheden van decentrale overheden en het Rijk*

De Omgevingswet zal net als de Wabo, de Waterwet en veel andere wetten die in de Omgevingswet worden geïntegreerd in medebewind worden uitgevoerd door de decentrale overheden. Voor sommige domeinen binnen de Omgevingswet heeft het Rijk zelf een uitvoeringsverantwoordelijkheid. Het Rijk verleent in sommige gevallen een omgevingsvergunning. Het Rijk kan verder projectbesluiten nemen als er een nationaal belang in het geding is (bijvoorbeeld de aanleg van energie-infrastructuur).

Het uitgangspunt is dat uitvoering (vergunningverlening, het ontvangen van meldingen en geven van maatwerkvoorschriften bij algemene regels) en toezicht en handhaving zo veel mogelijk worden belegd bij hetzelfde bestuursorgaan. Dat is veelal de gemeente.

De overheden die in medebewind zijn geroepen, zijn primair zelf verantwoordelijk voor de uitvoering. Het Rijk, dat wil zeggen de betrokken Ministers, is verantwoordelijk voor het stelsel waarbinnen die overheden hun medebewindstaken in het kader van de Omgevingswet vervullen. De Ministers geven sturing door:

- het stellen van de noodzakelijke wettelijke en beleidskaders waarbinnen de taken moeten worden uitgevoerd;
- het creëren van de vereiste basiscondities voor de uitvoering en het stellen van eisen waaraan de uitvoering moet voldoen (bijvoorbeeld kwaliteitscriteria).

Als onderdeel van de periodieke monitoring van de uitvoering (zie daarover paragraaf 9.2), vindt monitoring en evaluatie plaats van de uitvoering en de werking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

#### *Professionalisering van de uitvoering*

De professionalisering van de uitvoering van het omgevingsrecht door het anders inrichten van processen en uitvoeringsorganisaties, het vaststellen van eisen aan de uitvoeringskwaliteit en het scheppen van de condities voor het realiseren daarvan, krijgt de laatste jaren veel aandacht. Naast de verschillende initiatieven op het terrein van digitalisering, stroomlijning en verbetering van de dienstverlening en verdergaande integratie van vergunningverlenings- en toezichtsactiviteiten in het kader van de Wabo, is in de periode 2009–2012 in een samenwerkingsverband tussen het IPO, de VNG en het Rijk onder de vlag van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUMa) gewerkt aan verdere, structurele verbetering van de uitvoering van VTH-taken op het gebied van milieu, bouwen, ruimte, cultureel erfgoed en natuur. Belangrijke onderdelen van dit programma waren:

- het oprichten van een landelijk dekkend netwerk van 29 omgevingsdiensten waarin kennis en deskundigheid zijn gebundeld. Deze organisaties worden volgens de tussen overheden gemaakte afspraken ten minste belast met de meer complexe VTH-taken en VTH-taken met een bovenlokale component op milieuterrein. Ze werken als een



«*shared service organisatie*» voor de gemeenten en provincies die samen eigenaar zijn van de omgevingsdienst. De vorming van dit landelijk dekkende netwerk is inmiddels vrijwel afgerond. Ook wordt gewerkt aan een landelijke uniformering en opschaling van de uitvoering van VTH-taken voor de meest risicovolle bedrijven naar zes van de 29 omgevingsdiensten;

- het ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor de uitvoering van alle VTH-taken (zowel de taken die worden overgedragen aan de omgevingsdiensten als de taken die bij de gemeenten achterblijven). Nieuw zijn de eisen die gaan over de deskundigheid en ervaring van vergunningverleners en inspecteurs en de minimaal benodigde capaciteit binnen een organisatie. Het streven is om deze medio 2015 volledig geïmplementeerd te hebben;
- het verbeteren van de samenwerking tussen Openbaar Ministerie/politie en het bestuur zodat Openbaar Ministerie en politie zich kunnen richten op de zwaardere zaken.

Vorming van omgevingsdiensten, kwaliteitsborging van de uitvoering en samenwerking zijn onderwerp van regeling in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo, dat later zal opgaan in de Omgevingswet. Dit wetsvoorstel wordt nader toegelicht in paragraaf 4.18.2.

### *Verkenning uitvoering VTH*

In de domeinen milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, cultureel erfgoed, natuur en water zijn veel ontwikkelingen gaande, die gevolgen hebben voor de uitvoering door gemeenten, provincies en waterschappen. Naast het eerder genoemde PUmA, is recent ook het Actieplan Implementatie Natuurwetgeving uitgevoerd en wordt er gewerkt aan de doorontwikkeling van het Omgevingsloket online. Deze trajecten vinden gelijktijdig plaats, maar hebben ook een eigen tijdsplan en dynamiek. De uitvoering van VTH blijft de komende jaren bovendien sterk in beweging, als gevolg van recente of verwachte veranderingen in het speelveld. Verschillende wettelijke kaders zijn onlangs gewijzigd (bijvoorbeeld de Wabo) of worden binnenkort herzien (bijvoorbeeld de Woningwet). Interbestuurlijke- en samenwerkingsrelaties tussen overheden zijn of worden herijkt. Private partijen gaan een steeds grotere rol in de uitvoering vervullen.

De komst van de Omgevingswet zal leiden tot een volgende groot-scheepse verandering. Het raamwerk wordt ingrijpend op de schop genomen: wettelijke instrumenten en procedures van een groot aantal wetten worden herijkt. Een omvangrijke modernisering van de uitvoeringsregelgeving en een verdergaande digitalisering in het omgevingsrecht staan op stapel. De stelselherziening van het omgevingsrecht zal naar verwachting voor de uitvoering verschillende effecten kunnen hebben. De samenvoeging van een groot aantal wetten en de daarmee gepaard gaande integratie moet leiden tot een behoefte aan optimalisering van de uitvoering. Dat kan gepaard gaan met allerlei vormen van samenwerking en afstemming tussen bestuursorganen. De Omgevingswet voorziet in een aantal concrete veranderingen in de regeling van vergunningverlening en handhaving die gevolgen zullen hebben voor de uitvoeringspraktijk. De beoogde overgang naar opener normen, maatwerk en flexibilisering zal mogelijk hogere eisen stellen aan de uitvoering van VTH. Het vereenvoudigen en stroomlijnen van regels, de vernieuwing, versobering en harmonisering van het instrumentarium en de inzet van digitalisering kunnen bijdragen aan doeltreffender en efficiënte uitvoering.

Ook de verbeterdoelen van de stelselherziening zoals beschreven in paragraaf 1.4 zijn direct relevant voor de uitvoering van VTH. Daarom is het van belang dat de betrokken overheden al in een vroeg stadium nagaan wat de gevolgen zijn van de Omgevingswet voor de



uitvoering van VTH, rekening houdend met de veranderingen in wetgeving en uitvoering die al in gang zijn gezet. Zoals in paragraaf 9.2 staat beschreven, is als onderdeel van de verkenning implementatie Omgevingswet, samen met de uitvoeringspraktijk de uitvoering van VTH onder de Omgevingswet verkend. Daarbij is specifiek bezien of de Omgevingswet en de verbeterdoelen effect zouden moeten hebben op randvoorwaarden en het ambitieniveau van de uitvoering van VTH. Het is de bedoeling om als vervolg hierop samen met de andere overheden tot afspraken te komen over een gezamenlijk implementatieprogramma waarbij er ook aandacht zal zijn voor de uitvoering van VTH.

#### *Toezicht op de uitvoering*

Het Rijk stuurt niet door voorafgaand toezicht op de uitvoering bij decentrale overheden. In lijn met de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) die op 1 oktober 2012 in werking is getreden, is het toezicht op de uitvoering van de Omgevingswet door de hogere overheid op de lagere overheid (interbestuurlijk toezicht) sober, terughoudend en uitsluitend repressief. Er wordt op vertrouwd dat de taken op het niveau waarop deze zijn belegd toereikend worden opgepakt. Het primaat voor de controle op de uitvoering van de taken ligt bij de horizontale verantwoording binnen een bestuurslaag. Het gaat dan om het toezicht op een juiste, toereikende en kwalitatief hoogwaardige uitvoering. Met andere woorden: voldoet de uitvoering aan de wettelijke en beleidskaders en het vereiste kwaliteitsniveau. In de tweede plaats komt pas het interbestuurlijk toezicht op gemeenten. Dat wordt uitsluitend uitgevoerd door de provincie, conform het beginsel dat slechts één bestuurslaag – de naast hoger gelegen bestuurslaag – toezicht houdt.

Het interbestuurlijk toezicht is generiek geregeld in de Provinciewet en de Gemeentewet. Dat biedt alleen mogelijkheden tot repressief ingrijpen, te weten schorsing en vernietiging bij handelen in strijd met het recht of het algemeen belang (door de Kroon) en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

#### *Regeling van (nalevings)toezicht en handhaving*

De regeling van toezicht en handhaving in de Omgevingswet zal grotendeels gelijk zijn aan die uit de Wabo. Die regeling is in de Wabo ook al van toepassing verklaard op een reeks andere wetten die opgaan in de Omgevingswet. Met de komst van de Wabo is dus voor wat betreft het toezicht al een behoorlijke integratieslag gemaakt. Daarbij heeft de Wabo bovendien een stevige basis gelegd voor het stellen van eisen aan werkprocessen bij toezicht en handhaving. De desbetreffende regeling in paragraaf 5.2 Wabo zal vervallen als de hiervoor aangestipte wijziging van de Wabo, gericht op wettelijke verankering van de resultaten van PUmA, is aangenomen en in werking treedt. Met die wetswijziging zal een grondslag worden geboden om voor toezicht, handhaving en vergunningverlening kwaliteitseisen te stellen die niet alleen betrekking hebben op de werkprocessen, maar ook op deskundigheid en capaciteit. Deze regeling zal te zijner tijd via de Invoeringswet Omgevingswet opgaan in de Omgevingswet.

Met de Omgevingswet wordt ingezet op een verdere verschuiving van vergunningen naar algemene regels. Zowel in vergunningen als in algemene regels zal waar mogelijk ruimte worden gegeven aan burgers en bedrijven om zelf te bepalen hoe aan een gestelde norm wordt voldaan. Burgers en bedrijven die zorgen voor een structureel goede naleving van de regels en dus aantoonbaar hun verantwoordelijkheid nemen, mogen erop rekenen dat de overheid haar nalevingstoezicht aanpast en op die situatie afstemt. Het toezicht zal risicogestuurd

plaatsvinden. Het is gebaseerd op objectieve, deugdelijk onderbouwde, betrouwbare en actuele informatie over risico's en gevolgen van activiteiten en over het naleefgedrag van degene die deze activiteiten verricht (houding en aantoonbare inzet om goed na te leven en feitelijk aantal begane overtredingen). Om over die informatie te beschikken moet de overheid periodiek en steekproefsgewijs (onaangekondigde) controles uitvoeren bij alle onder toezicht staanden. Dat geldt ook voor onder toezicht staanden die op basis van de eerder uitgevoerde risicoanalyse in aanmerking komen voor minder frequent of minder intensief toezicht. Wel kan de overheid proberen dergelijke informatie ook te vergaren door het gebruik van bijvoorbeeld rapporten, opgesteld in het kader van interne of externe (certificatie-)audits, die door of in opdracht van de onder toezicht staande zijn uitgevoerd. De onder toezicht staande of degene die in zijn opdracht de audit uitvoert, moet dan wel bereid zijn deze informatie met de overheid te delen. De informatie zelf moet om bruikbaar te zijn, voldoen aan genoemde eisen (objectief, deugdelijk onderbouwd, betrouwbaar en actueel).

Naleving is en blijft allereerst de verantwoordelijkheid van de onder toezicht staande, niet van de overheid. De overheid mag dan ook onder toezicht staanden actief aanmoedigen om de eigen verantwoordelijkheid voor een toereikende naleving waar te maken door zelf de naleving structureel te borgen. In paragraaf 4.18.3 is ingegaan op het onderwerp private borging van regelnaleving in combinatie met een daarop afgestemd overheidstoezicht. Deze combinatie kan, mits zorgvuldig vormgegeven, ertoe bijdragen dat de onder toezicht staande zijn verantwoordelijkheid neemt, een betere naleving wordt verzekerd en administratieve en bestuurlijke lasten verminderen.

Wanneer onder toezicht staanden verwijtbaar en in ernstige mate stelselmatig regels overtreden, moet dit effectief worden bestraft; *free rider* gedrag moet worden ontmoedigd. In de praktijk werken al veel toezichthouders met interventie- en sanctiestrategieën waarbij bewuste en stelselmatige overtreders onder verscherpt toezicht worden gesteld en bij overtredingen direct worden bestraft. Uiteraard vraagt dit om professioneel optreden, een helder lik op stuk beleid tegenover *free riders* en – in verband hiermee – goede afspraken met strafrechtelijke instanties over de inzet van voldoende afschrikwekkende sancties bij zware delicten. Onder PUmA zijn verschillende *pilots* uitgevoerd waarbij een effectieve gezamenlijke aanpak door bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavers centraal stond. Ook de introductie van relatief eenvoudig in te zetten sanctiemiddelen als de bestuurlijke boete past in dit kader. Bij activiteiten met een hoger risico voor de fysieke leefomgeving of die qua gevolgen onomkeerbaar zijn zal, wanneer daarvoor algemene regels worden gesteld, kunnen worden overwogen om een voorafgaande melding verplicht te stellen. Daarmee worden extra garanties ingebouwd dat de toezichthouder geïnformeerd is over een voorgenomen activiteit en preventief kan toetsen of zal kunnen worden voldaan aan de gestelde regels. Van belang is dan wel dat de meldingsplicht goed wordt nageleefd en dat, als dat niet het geval is, hierop toereikend wordt gehandhaafd. Bij niet-meldingsplichtige activiteiten zal een toezichthouder er zelf toe kunnen overgaan om bijvoorbeeld een klachtentelefoon of -loket in te stellen, om het daarmee burgers gemakkelijker te maken overtredingen te melden of een verzoek tot handhaving te doen. Daarmee beschikt de toezichthouder over een extra bron van informatie in aanvulling op wat hij uit eigen waarneming registreert.

Gemeenten en omgevingsdiensten zullen op grond van de afgesproken kwaliteitseisen voor de VTH-taken hun toezicht op de naleving van zowel vergunningen als algemene regels op een toereikende wijze moeten organiseren. Algemene regels zijn in dit opzicht niet anders dan vergunningen. Het feit dat bij algemene regels geen leges worden geheven mag niet van invloed zijn op de toezichtsinspanning.

## 9.4 Digitalisering

### *Doel van digitalisering in de Omgevingswet*

Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. Het stelt initiatiefnemers in staat om sneller te beschikken over informatie over zowel de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als over de regels die daar gelden. Hierdoor kunnen onderzoekslasten worden verlaagd. Het stelt burgers, bedrijven en overheden in staat om eenvoudiger informatie met elkaar uit te wisselen. En digitalisering biedt kansen om besluitvorming te versnellen en te verbeteren.

Digitalisering van de Omgevingswet is gericht op twee verbeteringen. Ten eerste op betere informatievoorziening: de beschikbaarheid van de juiste informatie op het juiste moment en hergebruik van informatie. Ten tweede op het beter ondersteunen van processen van de actoren die de wet uitvoeren, zoals het ondersteunen van een digitale aanvraag. Om de uitvoering van de Omgevingswet te ondersteunen, te verbeteren, te versnellen en te vereenvoudigen, worden de verbeteringen stapsgewijs gerealiseerd. Het regeerakkoord «Bruggen slaan»<sup>213</sup> zegt hierover onder meer het volgende:

*«De dienstverlening door overheden moet beter. Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal afhandelen. Er komt een eenmalige gegevensuitvraag voor ondernemers die gebruik maken van het Ondernemingsdossier om bedrijfsgegevens uit te wisselen met de overheid.»*

In het regeerakkoord is verder opgenomen dat er een databank voor ruimtelijke gegevens moet komen, waarmee informatie makkelijker wordt ontsloten.

In de kamerbrief «Visie Digitale Overheid 2017»<sup>214</sup> wordt een aanpassing van de Awb aangekondigd die de verbeterdoelen van de stelselherziening ondersteunt. In het kader van de digitale dienstverlening zal digitaal kennisgeven, digitaal ter inzage leggen en het digitaal indienen van zienswijzen op grond van de Omgevingswet worden geaccepteerd. Het stapsgewijs toegroeien naar verbeteringen betekent dat het huidige niveau van digitale voorzieningen tijdig moet zijn aangepast voor de Omgevingswet. Volgens een eigen tijdspad kan de realisatie van het streefbeeld ter hand worden genomen. Het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen maken eind 2014 afspraken over het streefbeeld, de uitvoering en het tijdspad. De besluitvorming hierover wordt voorbereid in het Uitvoeringsprogramma Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving (GOAL). Het programma GOAL heeft tot doel om te komen tot een goed werkend digitaal stelsel ter ondersteuning van de uitvoering van de Omgevingswet. Het wordt uitgevoerd in opdracht van de gezamenlijke overheden.

### *Huidige situatie*

Onder de wetten die (deels) opgaan in de Omgevingswet zijn verschillende digitale voorzieningen ontwikkeld. De Omgevingswet neemt de wettelijke basis over voor het digitaal indienen van vergunningaanvragen en het ontsluiten van plannen en voegt er nog enkele aan toe, zoals de melding.

<sup>213</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

<sup>214</sup> Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280.

Binnen de overheid lopen momenteel verschillende ontwikkelingen op het gebied van digitale dienstverlening. De overheidsambitie is verwoord in de kamerbrief «Visie Digitale Overheid 2017». Deze visie houdt in: het door de overheid digitaal beschikbaar stellen van alle voor burgers en bedrijven relevante informatie, het bevorderen van digitale communicatie tussen de overheid en burgers en bedrijven, het vergroten van de gebruikersvriendelijkheid en toegankelijkheid van de digitale overheid en het verbeteren van het gebruik van digitale gegevens door de overheid. De mogelijkheid tot digitale communicatie met de overheid is geen verplichting. Met het scheppen van de mogelijkheid gaat het daarbij onder meer om het verder ontwikkelen van een basisinfrastructuur en basisregistraties in de eOverheid. Voorbeelden zijn nationale sites als MijnOverheid en het OndernemersPlein, het open data beleid, authenticatie via DigiD en eHerkenning, en het Europese Inspire programma. Door werk te maken van de eenmalige uitvraag van gegevens en verbetering van de kwaliteit en gebruik van gegevens is winst te behalen.<sup>215</sup> De Omgevingswet sluit, waar mogelijk, op deze ontwikkeling aan en werkt deze visie uit voor het digitaal stelsel in de fysieke leefomgeving.

### *Aanpak digitalisering*

De inzet op de digitale informatievoorziening levert een belangrijke bijdrage aan de verbeterdoelen van de stelselherziening en kan de maatschappelijke baten van de ingerichte gegevensvoorziening vergroten. Deze voorzieningen zijn mede bepalend voor de uitwerking van de Omgevingswet, maar zullen niet allemaal gereed zijn bij de inwerkingtreding. Het ontwikkelen of aanpassen van digitale voorzieningen is deels gekoppeld aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet het werk in de fysieke leefomgeving ongehinderd kunnen doorgaan. Uitgangspunt is dan ook dat vergunningaanvragen en besluitvormingsprocessen bij inwerkingtreding ten minste gebruik kunnen maken van hetzelfde niveau aan digitale voorzieningen als nu het geval is. Dit betekent dat het Omgevingsloket online voorbereid moet zijn op een digitale vergunningaanvraag en melding volgens de Omgevingswet. Onder meer omgevingsplannen en omgevingsvisies moeten via Ruimtelijkeplannen.nl digitaal ontsloten kunnen worden. Dit heeft de eerste prioriteit.

Verdere verbeteringen van het voorzieningenniveau zijn niet per definitie gekoppeld aan de inwerkingtreding van de wet. De ontwikkeling hiervan vindt gefaseerd plaats. Een beschrijving van de beoogde digitaliseringswinst van het omgevingsplan is opgenomen in paragraaf 4.2.4. Om helder te krijgen welke kansen digitalisering biedt om de uitvoering van de Omgevingswet te ondersteunen, wordt in samenspraak met partijen uit de praktijk, een visie op digitalisering ontwikkeld. Belangrijk uitgangspunt van de visie is dat voor daadwerkelijke verbetering het onvoldoende is om losse voorzieningen te beschouwen. Het gaat er om een werkend en samenhangend stelsel op te zetten, waarin voorzieningen qua systematiek, taalgebruik, aansturing en gegevensuitwisseling kunnen samenwerken. Dit stelsel wordt de «Laan van de Leefomgeving» genoemd. In dit beeld wordt het stelsel verdeeld in een centrale gegevensinfrastructuur, waarvoor heldere afspraken en digitale standaarden gelden. Op deze infrastructuur zijn ICT-voorzieningen aangesloten als Omgevingsloket online, die op een gestandaardiseerde manier gegevens aanbieden die burgers, bedrijven en overheden in de praktijk nodig hebben. Vanuit de verschillende domeinen (zoals water, lucht, bodem en natuur) zijn informatiehuizen op de Laan van de Leefomgeving aangesloten die gegevens over de fysieke leefomgeving verzamelen onder andere door onderzoek en monitoring. Bronhouders

<sup>215</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 926, nr. 1.

zijn verantwoordelijk voor de bruikbaarheid en bestendigheid van de geleverde gegevens.

Deze visie dient om de Omgevingswet goed af te stemmen op het gebruik van digitale voorzieningen. Ook biedt de visie het raamwerk op basis waarvan wordt gekozen welke verdere verbeteringen nodig of wenselijk zijn en welke prioriteiten daarbij gelden. De visie vormt het beleidsmatige vertrekpunt voor de verdere uitwerking in het kader van de verkenning implementatie (zie ook paragraaf 9.2).

Bij het stellen van prioriteiten zal onder meer worden gekeken naar de mate van gebruik door burgers, bedrijven en overheden en naar de mate waarin de digitale informatievoorziening een bijdrage levert aan de verbeterdoelen van de stelselherziening. Maatschappelijke kosten-batenanalyses worden hierop uitgevoerd. Het resultaat hiervan zal onder andere worden uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving. Hierbij kunnen eisen worden opgenomen over standaarden en het beschikbaar stellen van informatie.

#### *Informatiebehoefte en digitaal streefbeeld*

Bij de digitalisering van de Omgevingswet staat de gebruiker centraal. Dit zijn initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegde gezagsinstanties:

- initiatiefnemer: burger, bedrijf of overheidsorganisatie die iets wil (laten) veranderen in de fysieke leefomgeving en wil weten welke regels voor hem gelden;
- belanghebbende: burger, bedrijf en overheidsorganisatie die wil kunnen reageren als er iets gaat veranderen;
- bevoegd gezag: overheidsorganisatie die besluit over de regels, kaders en kwaliteit van de fysieke leefomgeving, of een gevraagde verandering mag en die toezicht houdt of dat wat mag volgens de regels en kaders gebeurt. De uitvoerders binnen het bevoegd gezag zijn: beleidsmedewerkers en juristen die nieuwe en gewijzigde visies, programma's, omgevingsplannen en verordeningen opstellen, behandelaars die ingediende vergunningaanvragen en meldingen beoordelen en toezichthouders/handhavers die beoordelen of realisatie en gebruik volgens de regels en gestelde eisen gebeurt, en zo niet, corrigerend optreden.

Het kunnen beschikken over informatie helpt gebruikers om de Omgevingswet goed uit te voeren. De informatiebehoefte hangt af van de rol van de betrokkenen in het beleids- en uitvoerings proces:

- De initiatiefnemer wil informatie die voor hem eenvoudig te vinden en begrijpelijk is. Hij wil informatie op maat, toegespitst op zijn initiatief, waarbij duidelijk wordt of zijn initiatief binnen de regels past en of daar een vergunning of melding voor nodig is. Als dat nodig is, wil hij eenvoudig een vergunningaanvraag of een melding kunnen indienen met hergebruik van informatie die binnen de overheid beschikbaar is. Hij wil de voortgang van de behandeling kunnen volgen. Ook wil hij weten welke algemene regels voor hem gelden.
- De belanghebbende wil op de hoogte blijven en kunnen meepraten over plannen en initiatieven die gevolgen hebben voor zijn leefomgeving. Hij wil informatie waarin hij geïnteresseerd is zoals nieuwe omgevingsvisies, programma's, omgevingsvergunningen, maar ook aanvragen om omgevingsvergunningen, meldingen, beleidsinformatie en onderzoeken eenvoudig kunnen vinden. Hij wil (automatisch) geattendeerd worden op nieuwe initiatieven in zijn buurt. Als een plan of initiatief hem niet bevalt wil hij eenvoudig een zienswijze, bezwaarschrift of beroepschrift kunnen indienen.
- Bij het bevoegd gezag wil de behandelaar voor het beoordelen van een specifieke vergunningaanvraag of melding, eenvoudig kunnen vinden welke regels hiervoor gelden en wat het beleid is waarmee hij in zijn beoordeling rekening moet houden. Hij wil ook weten welke besluiten,

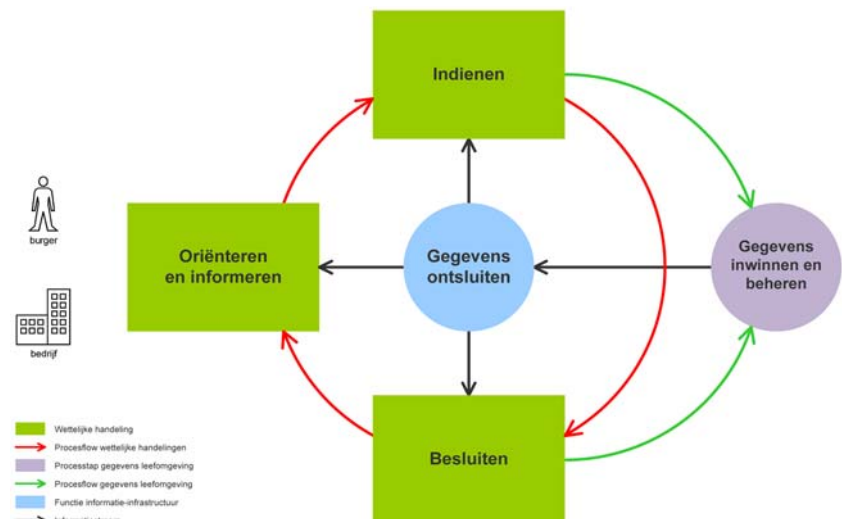
zoals vergunningen, in het verleden zijn genomen en welke aanvragen en meldingen in procedure zijn. Ook de beleidsmedewerker of jurist wil informatie die hij nodig heeft eenvoudig kunnen vinden. Het gaat dan om zowel vastgestelde als in procedure zijnde omgevingsvisies, programma's, algemene rijksregels, verordeningen, omgevingsplannen en projectbesluiten. Waar hergebruik van onderzoek mogelijk en van belang is wil hij erover kunnen beschikken.

Samengevat wil iedereen eenvoudig en snel informatie op maat kunnen vinden. Voor initiatiefnemers en belanghebbenden geldt aanvullend de behoefte om eenvoudig een aanvraag te kunnen indienen en op eenvoudige wijze informatie van overheden te kunnen ontvangen. Overheden hebben in hun rol als bevoegd gezag behoefte aan toegang tot informatie van andere overheden. Dit streefbeeld van de informatiebehoefte zal dienen als «stip op de horizon» bij de uitwerking en fasering.

### Processen en informatie

In alle processen en door alle betrokkenen in de beleids- en uitvoeringsketen wordt informatie gegenereerd die van belang is voor andere betrokkenen en in andere processen in de keten. Daarbij is het van belang dat alle gebruikers over dezelfde informatie kunnen beschikken. In figuur 6 is het digitaal stelsel schematisch weergegeven.

**Figuur 6: Schema van het digitale stelsel.**



Hierna worden de onderdelen toegelicht aan de hand van streefbeelden per gebruiker. De wens van de verschillende gebruikers wordt beschreven. De realisatie van de wensbeelden zal stapsgewijs moeten plaatsvinden.

1. Oriënteren en informeren – deze functie ondersteunt de gebruiker bij het vinden van informatie op maat. De initiatiefnemer kan nagaan of zijn voorgenomen activiteit mogelijk is, of hij voor zijn activiteit vergunning- of meldingsplichtig is en welke algemene regels gelden of maatregelen van toepassing zijn. Hij wil de voortgang van de behandeling kunnen volgen. De belanghebbende wil op de hoogte blijven en kunnen meepraten over plannen en initiatieven die gevolgen hebben voor zijn leefomgeving. Hij wil (automatisch) worden geattendeerd op nieuwe initiatieven in zijn buurt en op (wijzigingen) van bepaalde informatie zoals regels, plannen of overschrijdingen van kwaliteitsnormen.
2. Indienen – deze functie ondersteunt de initiatiefnemer als gebruiker bij het verstrekken van informatie aan het bevoegd gezag bij vergunning-



- aanvragen, het doen van een melding of het indienen van zienswijzen, bezwaar en beroep. Het indienen moet eenvoudig kunnen met hergebruik van binnen de overheid beschikbare informatie.
3. Besluiten – deze functie ondersteunt het bevoegd gezag bij het nemen van beslissingen over voorstellen, verzoeken en bevindingen. Het bevoegd gezag wil beschikken over door anderen uitgevoerde onderzoeken zodat hetzelfde onderzoekswerk niet opnieuw wordt gedaan. De behandelaar wil voor het beoordelen van een specifieke vergunningaanvraag of melding, eenvoudig kunnen vinden welke regels hiervoor gelden en wat het beleid is waarmee hij in zijn beoordeling rekening moet houden. Hij wil ook weten welke vergunningen in het verleden zijn afgegeven en welke aanvragen en meldingen in procedure zijn.
  4. Gegevens inwinnen en beheren – deze functie betreft het verzamelen, valideren en verwerken van gegevens over de fysieke leefomgeving en het klaar zetten van de gegevens voor het ontsluiten. Hieronder valt ook eventuele samenwerking die plaatsvindt om gegevens te verzamelen. Hier bevinden zich de informatiehuizen. Informatiehuizen zijn autonoom in de organisatie binnen hun eigen huis. Informatiehuizen (zoals water, bodem, lucht en geluid) verzamelen informatie met een bepaalde kwaliteit en leveren deze op een bruikbare manier aan. Met informatiehuizen worden heldere afspraken gemaakt over de aansturing, over de kwaliteit van de gegevens, hoe deze gevalideerd worden en welke standaarden van toepassingen zijn. Deze huizen kunnen onderling verschillen, waarmee recht wordt gedaan aan de inherente verschillen tussen de domeinen. De huizen zijn echter wel allemaal aangesloten op dezelfde Laan van de Leefomgeving. Voor een aantal huizen zal blijken dat rondom kwaliteit en bestendigheid nog slagen nodig zijn. Het is aan de huizen zelf na te gaan of dit een likje verf betreft of een grote verbouwing.
  5. Gegevens ontsluiten – de verzamelde gegevens worden ter beschikking gesteld (al dan niet via een ICT-voorziening) aan de gebruikers. De informatie wordt ontsloten via de Laan van de Leefomgeving. Om toegang te krijgen tot deze Laan worden afspraken gemaakt over de beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van gegevens voor de gebruiker in de praktijk. De Laan bouwt voort op de huidige Inspire-wetgeving, waarin vooral de vindbaarheid van gegevens wordt gestandaardiseerd. Het model is een streefbeeld en een groeimodel. Om het digitale stelsel te laten functioneren moeten vier overkoepelende thema's nader worden verkend en uitgewerkt. Dit betreft het toevoegen van geo-coördinaten aan besluiten, het toevoegen van beslisbomen aan alle wet- en regelgeving, het afspreken van standaarden en het ontkoppelen van functionaliteiten.

#### *Toevoegen van geo-coördinaten aan besluiten*

Met het oog op de voorbereiding van besluitvorming moeten voor de gebruiker gegevens over de fysieke leefomgeving ook digitaal beschikbaar zijn. Gekozen is om de belangrijke kerninstrumenten van de Omgevingswet digitaal vast te leggen. Hierbij gaat het voor initiatiefnemers om het omgevingsplan en het projectbesluit en voor de overheid om de omgevingsvisie, het omgevingsplan en programma's. Uit het oogpunt van transparantie is de ambitie om deze gebiedsgerelateerde besluiten zo veel mogelijk te ontsluiten op digitale kaarten. Daarbij is voor elk instrument een koppeling met locatiegegevens (geo-coördinaten) nodig.

Op het gebied van het toepassen van geo-coördinaten lopen meerdere ontwikkelingen. De belangrijkste zijn Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK) en de Basisregistratie Grootchalige Topografie. De Omgevingswet sluit hierbij aan.



Ook voor de overige besluiten in het nieuwe stelsel is de ambitie om deze op termijn digitaal vast te leggen en vast te stellen. Voorbeelden zijn de omgevingsvergunning, het voorbereidingsbesluit, de voorkeursbeslissing, het gedoogplichtbesluit en het handhavingsbesluit. Ook de procesinformatie van besluiten wordt op termijn digitaal ontsloten.

#### *Toevoegen van beslisbomen*

Digitale dienstverlening vraagt meer dan er voor zorgen dat alle gegevens ergens te vinden zijn. Het toegankelijk maken daarvan voor initiatiefnemers, belanghebbenden en behandelaars is van groot belang voor een effectieve Omgevingswet. Het streefbeeld is dat informatie zo veel mogelijk op maat wordt aangeboden. Beslisbomen hebben een belangrijke rol in het op een gebruikersvriendelijke manier inzicht geven in wet- en regelgeving aan gebruikers (burgers, bedrijven en overheden). Van overheden die wet- en regelgeving publiceren op internet wordt verwacht dat zij ook de bijbehorende beslisbomen publiceren en beheren. Vanuit de beslisbomen kan dan weer worden verwezen naar wet- en regelgeving voor extra informatie.

#### *Standaardisatie van informatie*

Standaarden zijn nodig om informatie-uitwisseling mogelijk te maken en informatie op een bruikbare manier te kunnen koppelen, zodat de samenhang helder is. Denk bijvoorbeeld aan de combinatie van emissiegegevens en geluidsgegevens rondom een snelweg. Er zijn al veel standaarden, zoals de standaarden die op dit moment zijn vastgelegd in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012. In deze standaarden zijn afspraken vastgelegd over onder meer de inrichting, de vormgeving en de verbeelding van ruimtelijke plannen. Ze bepalen de manier waarop overheden hun ruimtelijke plannen digitaal ter beschikking kunnen stellen. Het wijzigen van de standaarden heeft effecten voor alle partijen die plannen maken.

Bij standaardisatie wordt zo veel mogelijk aangesloten bij wereldwijde, Europese en Nederlandse open standaarden maar ook bij EU-richtlijnen zoals de Inspire-richtlijn.

#### *Ontkoppelen van functionaliteiten*

Veel systemen hebben nu meerdere functies. Ook komt het voor dat er meerdere systemen zijn voor één functie. Om tot een inzichtelijke en doelgerichte inrichting van het digitaal stelsel Omgevingswet te komen, is het gewenst dat systemen zo veel mogelijk één functie hebben en dat er voor één functie één systeem is. Zo kan ook beter gebruik worden gemaakt van bestaande en toekomstige generieke e-Overheidsvoorzieningen.

## **10 EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL**

### **10.1 Algemeen**

Om voorafgaand aan de in werkingtreding van de Omgevingswet een inschatting te kunnen maken van de gevolgen hiervan voor de samenleving, is een aantal toetsen uitgevoerd op basis waarvan advies is uitgebracht. Het gaat om de volgende toetsen en adviezen:

- de Actal-toets (Adviescollege toetsing regeldruk);
- Onderzoek naar financiële effecten / bedrijfseffectentoets Omgevingswet (SIRA);
- Milieueffectentoets (PBL);
- Advies van de Raad voor de rechtspraak;

– Advies van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de effecten die het wetsvoorstel naar verwachting op de Nederlandse samenleving zal hebben. Daarbij zijn zowel de sociale (regeldruk en rechtspraak), de economische (lasten) en de fysieke (milieu) effecten benoemd. Dit overzicht fungeert als context voor de regering bij besluitvorming over de definitieve invulling van de Omgevingswet en de nadere uitwerking in uitvoeringsregelgeving. In hoofdstuk 11 van deze memorie van toelichting wordt gekeken naar de specifieke opmerkingen en adviezen die zijn gegeven per hoofdstuk van het wetsvoorstel. De geschetste effecten van het wetsvoorstel zijn betrokken bij de verwerking van de consultatie door de regering. Het onderzoeksbureau SIRA Consulting heeft onderzoek gedaan naar de financiële effecten van het wetsvoorstel voor burgers, bedrijven en overheden en heeft ook de bedrijfseffectentoets uitgevoerd. Dit onderzoek biedt inzicht in de orde van grootte van de financiële effecten van het wetsvoorstel en de bandbreedtes daarin. Het Adviescollege toetsing regeldruk constateert in haar advies over de toetsversie van het wetsvoorstel dat «de berekeningen van de regeldruk voor burgers en bedrijven onvoldoende in beeld zijn gebracht», en heeft hiertoe een aantal aanbevelingen gedaan. Naar aanleiding van dit advies zijn op een aantal punten de regeldrukeffecten beter in beeld gebracht en zijn bij sommige effecten bandbreedtes aangegeven, waaronder bij de kennisnamekosten. Alle potentiële financiële effecten zijn kwalitatief beschreven, maar het onderzoeksbureau heeft niet alle potentiële effecten kunnen berekenen. Dat komt bijvoorbeeld doordat de effecten vaak afhankelijk zijn van de inhoud van de uitvoeringsregelgeving. Het Adviescollege toetsing regeldruk constateert dit ook in haar advies, en verzoekt dan ook om ontwerpversies van de uitvoeringsregelgeving die aanzienlijke effecten voor de regeldruk (kunnen) hebben aan hen voor te leggen. De regering maakt graag van dit aanbod gebruik. In hoofdstuk 11 wordt verder ingegaan op de beleidsaanbevelingen van het Adviescollege toetsing regeldruk over het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting. De aanbevelingen die betrekking hebben op uitvoeringsregelgeving zullen bij het uitwerken daarvan worden betrokken.

## **10.2 Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven**

De Omgevingswet heeft in meer of mindere mate effect op alle bedrijven in Nederland. Het gaat in het wetsvoorstel vooral om<sup>216</sup>:

- bedrijven die in de fysieke leefomgeving projecten uitvoeren (6.000 bedrijven);
- bedrijven die adviseren over projecten in de fysieke leefomgeving (7.000 bedrijven) en
- bedrijven die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving beïnvloeden, bijvoorbeeld door uitstoot van emissies (136.000 bedrijven).

Voor de eerste twee groepen bedrijven, samen circa 13.000 bedrijven (9%), geldt dat zij structureel op de hoogte moeten zijn van de aanpassingen in de regelgeving omdat zij met het nieuwe stelsel moeten kunnen werken. Hiervoor hebben de onderzoekers een incidentele lastentoename berekend van 45,9 tot 68,8 miljoen euro. Daarnaast geldt voor de derde groep van 136.000 bedrijven (91%) dat zij incidenteel met de nieuwe regelgeving te maken krijgen, bijvoorbeeld bij het opstarten van een nieuw bedrijfsproces, het bouwen van een nieuwe bedrijfsruimte of het aanpassen van de bestaande milieuvergunning. Deze bedrijven zullen zich in de regel pas op de hoogte stellen van de regelgeving op het moment dat zij er mee te maken krijgen.

<sup>216</sup> Het aantal en de indeling van de bedrijven is door de onderzoekers vastgesteld op basis van de SBI 2008-indeling van het CBS met de gegevens per 1 mei 2013.

### *Structurele lastenreductie*

Ten behoeve van dit wetsvoorstel zijn de meest waarschijnlijke aard en omvang van de baten en lasten van de Omgevingswet onderzocht. Hieruit komt een structurele lastenreductie naar voren van € 10,8 tot € 15,4 miljoen per jaar voor bedrijven en van € 0,5 miljoen per jaar voor burgers. De belangrijkste administratieve lastenreducties worden voorzien doordat er minder visies, plannen en verordeningen<sup>217</sup>, met bijbehorende kennisname- en procedurelasten, nodig zullen zijn. De verwachting is dat er ook minder conflicten tussen visies en beleidsplannen zullen zijn, en dat de visies de kenbaarheid zullen vergroten. Hierdoor kunnen bedrijven beter onderbouwde en daarmee meer toekomstbestendige investeringsbeslissingen nemen.

De verdere integratie van verschillende vergunningen in de omgevingsvergunning levert een lastenreductie op in gevallen waarin deze vergunningen momenteel samenlopen. Het wetsvoorstel levert overigens in zichzelf geen bijdrage aan het verminderen van het aantal vergunningen, omdat dat in de uitvoeringsregelgeving wordt bepaald. Zoals eerder beschreven in deze memorie van toelichting is de ambitie om verder te gaan op de eerder ingeslagen weg naar meer algemene regels in plaats van vergunningen. Ook de inzet van de project-mer helpt een lastenreductie te realiseren. Hiertegenover staat de eerder genoemde incidentele lastentoename als gevolg van kennisnamelasten.

Ook de uitvoeringsregelgeving zal worden herzien. Een verdere structurele lastenreductie zal dan ook op het niveau van de uitvoeringsregelgeving moeten worden behaald. In het onderzoek zijn de benodigde aanpassingen in de bestaande ICT-voorzieningen meegenomen. In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt daarnaast nagegaan welke kansen digitalisering biedt om de uitvoering van de Omgevingswet te ondersteunen. Voor het verbeteren van de gegevensvoorziening aan gebruikers levert een kosten-batenanalyse informatie om tot een prioriteitstelling en fasering te komen. De besluitvorming over de verbeteringen in de digitalisering vindt plaats door het Rijk samen met de uitvoerende overheden. Het maakt onderdeel uit van de verkenning implementatie (zie paragraaf 9.4).

In het onderzoek wordt geconstateerd dat het wetsvoorstel in het algemeen een positieve bijdrage levert aan de draagkracht van het Nederlandse bedrijfsleven. De leges vormen hierbij een aparte categorie.

### *Toename kosten leges*

De Omgevingswet harmoniseert de regeling voor het heffen van leges voor vergunningen. Dit betekent dat bedrijven van € 18,1 tot € 24,9 miljoen extra aan leges moeten betalen voor de milieucomponent in de omgevingsvergunning. Momenteel bestaat er een verbod op het heffen van leges voor bepaalde milieuactiviteiten; dat is verankerd in de Wabo. Met de Omgevingswet wordt dit geharmoniseerd, waardoor 22.000 vergunningplichtige bedrijven ook legesplichtig worden. Over het algemeen treft dit grote bedrijven. De betrokken onderzoekers concluderen dat hun draagkracht slechts beperkt zal worden beïnvloed. De onderzoekers geven aan dat voor enkele sectoren met relatief kleine vergunningplichtige bedrijven, bijvoorbeeld de galvanobedrijven, de leges mogelijk wel een merkbare invloed kunnen hebben. Bij de uitwerking van de grondslag en hoogte van de leges is hiervoor extra aandacht nodig. In het kader van de totale stelselherziening wordt bovendien bezien of financiële afspraken nodig zijn.

<sup>217</sup> Gemeenten hebben nu vaak tientallen bestemmingsplannen, terwijl ze met één omgevingsplan kunnen volstaan.

Nederland gaat in vergelijking met buurlanden verder met het vereenvoudigen van het omgevingsrecht. Nederland integreert zowel de planprocedures als de vergunningsprocedures. De Omgevingswet stelt geen strengere eisen dan in de huidige situatie. In de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving wordt onderzocht of het aantal nationale eisen nog verder kan worden beperkt. Dit maakt geen onderdeel uit van de bedrijfseffectentoets. De betrokken onderzoekers constateren dat door de Omgevingswet naar verwachting de concurrentiepositie ten opzichte van andere landen niet verslechtert en op termijn eerder wordt versterkt. De Omgevingswet heeft in het algemeen geen direct effect op de marktwerking, doordat de veranderingen in de Omgevingswet voor alle bedrijven of voor alle bedrijven per sector gelijk zijn. De herintroductie van de leges voor milieugerelateerde vergunningen heeft volgens het onderzoek mogelijk wel effect op de marktwerking. Dit structurele effect is vooral merkbaar voor relatief kleine bedrijven met een beperkte omzet binnen één sector en middelgrote bedrijven, die onder het huidige Besluit risico zware ongevallen 1999 of de richtlijn industriële emissies vallen, en die binnen één sector werkzaam zijn. Naast een structureel effect kan de aanpassing in de leges een tijdelijk effect hebben op de marktwerking voor bedrijven die een nieuwe vergunning aanvragen of een oude vergunning moeten actualiseren en daarvoor leges moeten betalen ten opzichte van bedrijven die dat net voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog hebben gedaan zonder leges te betalen. Tot slot heeft de Omgevingswet geen directe invloed op sociaaleconomische effecten. Op termijn kan de werkgelegenheid toenemen doordat sneller kan worden ingespeeld op economische ontwikkelingen, de lasten worden gereduceerd en de Omgevingswet de doorlooptijd van procedures verkort. Aan de andere kant kan op termijn de werkgelegenheid in de adviesbranche juist afnemen als gevolg van beter toegankelijk beleid en regelgeving (onder meer omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingsverordening).

### **10.3 Effect op bestuurlijke lasten voor overheden**

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is de meest waarschijnlijke aard en omvang van de baten en lasten van de Omgevingswet onderzocht. Geconcludeerd is dat de Omgevingswet tot een structurele lastenreductie kan leiden van € 34,5 tot € 51,2 miljoen voor gemeenten, van € 2,1 tot € 2,2 miljoen voor provincies en van nog eens € 1,8 miljoen voor de waterschappen.

De belangrijkste reducties worden voorzien doordat er minder visies, plannen en verordeningen met bijbehorende procedurelasten zullen zijn. In de berekening is daarbij geen rekening gehouden met nog een mogelijke aanvullende winst van inhoudelijke integratie binnen deze documenten, omdat dit primair een eigen verantwoordelijkheid van het decentraal bestuur is.

Bij de uitvoeringsregelgeving lijkt verdere reductie van lasten mogelijk, zoals vermindering van onderzoekslasten. De integratie van vergunningen in de omgevingsvergunning levert volgens de onderzoekers geen verandering op voor de bestuurlijke lasten van het bevoegd gezag, omdat tegenover de procedurele voordelen extra lasten staan voor afstemming en coördinatie. Tot slot is er een aantal lastenreducties gerealiseerd door het schrappen van verplichtingen rond de milieueffectrapportage. Het schrappen van het verbod op legesheffing voor milieu onder de omgevingsvergunning zal volgens de onderzoekers een stijging van de legesinkomsten van € 18,1 tot € 24,9 miljoen opleveren voor gemeenten en provincies. Het al dan niet heffen van leges en het bepalen van de

grondslag en de hoogte is een autonome bevoegdheid van de desbetreffende overheden.

Naast lastenreductie en aanvullende inkomsten, levert de Omgevingswet overheden ook incidentele toename van lasten op, omdat zij intensief kennis zullen moeten nemen van de inhoud van de Omgevingswet. De betrokken onderzoekers concluderen dat dit leidt tot een incidentele lastentoename van € 45,8 tot € 95,9 miljoen voor gemeenten, € 3,2 tot € 6,9 miljoen voor provincies en € 4,4 tot € 10,9 miljoen voor waterschappen. De hoogte van de incidentele kosten kunnen lager of hoger worden als gevolg van nog te maken keuzes in de verkenning van de implementatie (zie paragraaf 9.2) en het uitvoeringsprogramma GOAL (zie paragraaf 9.4). Eind 2014 zal het kabinet samen met het IPO, de VNG en de UvW een implementatieplan en uitvoeringsprogramma GOAL vaststellen en afspraken maken over de bekostiging ervan.

#### **10.4 Effect op het milieu**

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft de Omgevingswet getoetst op effecten voor milieu en natuur. Het PBL geeft aan de milieueffecten alleen te kunnen inschatten als kansen of risico's.

De integrale benadering die in de Omgevingswet is verankerd, zal volgens het PBL zorgen voor een evenwichtige afweging tussen de diverse belangen, inclusief de milieu en natuurbelangen. Voorwaarde hierbij zal dan wel zijn dat hieraan een integrale langetermijnvisie ten grondslag ligt. De Omgevingswet sluit daarmee aan bij de maatschappelijke behoefte aan flexibiliteit en maatwerk.

De beleidscyclus die als fundament voor de Omgevingswet is gebruikt en een aantal wettelijke verplichtingen tot actie in zich draagt, zal naar verwachting leiden tot actief bereik van milieudoelstellingen. De structuur van omgevingswaarden biedt daarbij een goed kader om aan te sluiten bij lokale omstandigheden en een bijpassend plan van doelen en maatregelen.

Een deel van de kansen die het PBL noemt heeft ook een keerzijde, die door het PBL als risico worden aangemerkt. Hierbij kan gedacht worden aan de kwetsbare balans tussen flexibiliteit en voldoende waarborg voor milieuwaarden in de Omgevingswet, en de «stapeling van flexibiliteit» die het PBL noemt. Het ontbreken van de verplichting tot het opstellen van een gemeentelijke omgevingsvisie geeft daarbij naar de mening van het PBL onvoldoende structurerende kaders om in al deze flexibiliteit tot evenwichtige belangenafweging te komen.

Het PBL geeft in haar advies ook aan zich te realiseren dat een groot deel van de flexibiliteit en bijbehorende risico's nog een plaats zullen krijgen in de aangekondigde algemene maatregelen van bestuur. Omdat er nog geen zicht is op de precieze inhoud van deze algemene maatregelen van bestuur, kan ook nog geen compleet oordeel over de Omgevingswet worden gegeven.

Naast deze meer algemene punten gaat het PBL in haar advies ook meer specifiek in op een aantal onderdelen van de Omgevingswet. In Hoofdstuk 11 worden deze meer toegespitste reacties per hoofdstuk van het wetsvoorstel behandeld.

#### **10.5 Effect op de rechtspraak**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak hebben advies uitgebracht over de effecten voor de rechtspraak en de gevolgen voor de organisatie en de werklust. Zowel de Afdeling als de Raad concluderen dat nog niet te overzien is welke gevolgen de Omgevingswet zal hebben voor de werklust van de gerechten. Daarvoor is eerst inzicht nodig in de inhoud van de in- en uitvoeringsregelgeving. Pas dan is het mogelijk om concrete uitspraken te

doen over de werklust. In overeenstemming met het verzoek van beide instanties zullen de in- en uitvoeringsregelgeving ter toetsing worden voorgelegd aan de Afdeling bestuursrechtspraak en aan de Raad voor de rechtspraak.

De huidige inschatting is dat de voorgenomen verschuiving van vergunningen van de uitgebreide naar de reguliere procedure zal leiden tot meer bezwaarschriften. Afhankelijk van de trechterwerking van de bezwaarschriftenprocedure zullen minder beroepen worden ingesteld bij de rechtbanken. Waarschijnlijk zal de integratie van regels in het omgevingsplan leiden tot een geringe toename van het aantal beroepen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor het overige worden geen verschuivingen verwacht in het aantal beroepen. De Afdeling en de Raad hebben in hun adviezen ook opmerkingen gemaakt die niet zozeer zien op de gevolgen voor de werklust, maar die betrekking hebben op concrete onderdelen van de Omgevingswet. Deze worden in hoofdstuk 11 van deze memorie van toelichting behandeld.

## 11 CONSULTATIE TOETSVERSIE OMGEVINGSWET

### *Informele consultatie*

Met het oog op een zo groot mogelijk draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit is op veel manieren kennis en expertise betrokken bij de ontwikkeling van de Omgevingswet. De Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI)<sup>218</sup> en daartoe ingestelde adviesgroepen<sup>219</sup> hebben adviezen uitgebracht.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een voorlichting uitgebracht, waarin de Afdeling ingaat op een aantal fundamentele vragen over het voornemen te komen tot een Omgevingswet.<sup>220</sup> Over de kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht<sup>221</sup>, waarin de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel zijn beschreven, heeft een internetconsultatie plaatsgevonden. Ook is in deze fase bestuurlijk overlegd met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). De ontvangen 113 zienswijzen uit de internetconsultatie<sup>222</sup> zijn gebruikt bij het verder ontwikkelen en toelichten van het wetsvoorstel. Los van deze formele stappen zijn via diverse overlegvormen gebruikers van het omgevingsrecht en organisaties geconsulteerd. Ter voorbereiding van het wetsvoorstel is op een aantal punten advies gevraagd aan wetenschappers. In zogenoemde «botsproeven» zijn onderdelen van het stelsel getest in spelsituaties.

### *Formele consultatie*

In de periode 28 februari tot en met 3 mei 2013 heeft formele toetsing en consultatie op het wetsvoorstel plaatsgevonden. In verband met de code interbestuurlijke verhoudingen is het ontwerp voorgelegd aan het IPO, de VNG, de UvW en de Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer (SkVV). De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW)<sup>223</sup> heeft op grond van de Waterwet adviesrecht op onderdelen die water betreffen.

<sup>218</sup> Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, briefadvies «Omgevingswet: kans voor kwaliteit», 2001/07, 4 november 2011.

<sup>219</sup> Er zijn vijf adviesgroepen in het leven geroepen, samengesteld uit direct betrokkenen uit de wetenschap, het bedrijfsleven, natuur- en milieuorganisaties en het decentraal bestuur: Milieu, Energie en Duurzaamheid; Natuur en Landelijk gebied; Verkeer en Vervoer; Water; Wonen en Cultuur. Adviezen van deze adviesgroepen zijn aan de Kamer toegezonden als bijlagen bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1.

<sup>220</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, bijlage 4.

<sup>221</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3.

<sup>222</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 4.

<sup>223</sup> Deze commissie wordt opgeheven per 1 juli 2014.



Ook de vijf adviesgroepen die zijn ingesteld ter begeleiding van de stelselherziening hebben geadviseerd: de Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid, de Adviesgroep Natuur en Landelijk Gebied, de Adviesgroep Verkeer en Vervoer, de Adviesgroep Water en de Adviesgroep Wonen en Cultuur. De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben als onderdeel van hun advies concrete opmerkingen gemaakt. Ook is het wetsvoorstel onderworpen aan een toets op administratieve lasten (het Adviescollege toetsing regeldruk) en milieueffecten (Planbureau voor de Leefomgeving, PBL). Daarnaast is ook aan VNO/NCW, de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Commissie voor de Milieueffectrapportage (Commissie mer), Omgevingsdienst NL (de vereniging van omgevingsdiensten), de G4 (het samenwerkingsverband van de vier grote steden) en het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM) gevraagd om te reageren op het wetsvoorstel. Andere reacties kwamen van de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin), de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), Prorail, Brandweer Nederland, GGD Nederland en GHOR Nederland, Geonovum, de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) en het College van Rijksadviseurs (CRA). In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op een aantal algemene reacties. Daarna worden per hoofdstuk de hoofdpunten van de inbreng en de wijze van verwerking besproken. Er zijn veel suggesties gedaan die de implementatie van de Omgevingswet, het ontwerp van de uitvoeringsregelgeving of de invoeringswetgeving betreffen. Deze worden betrokken bij die trajecten.

### **11.1 Algemeen**

De toetsversie van de Omgevingswet heeft van alle geconsulteerde partijen waardering gekregen: het stelsel is helder en eenduidig van opzet, het aantal instrumenten is beperkt en inzichtelijk.

#### *Vertrouwen*

De Omgevingswet is opgebouwd rond het uitgangspunt van vertrouwen. Hieraan is in paragraaf 2.8 aandacht gegeven. Vanuit dit vertrouwen wordt ruimte gegeven aan overheden en initiatiefnemers om de doelen van de Omgevingswet – zoals een veilige en gezonde fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit – te realiseren. Uit de consultatie en de toetsen blijkt dat dit vertrouwen tussen overheden en in burgers en bedrijven in de praktijk niet vanzelfsprekend is en aandacht vraagt. Een wettelijk stelsel dat niet uitgaat van vertrouwen verplicht tot veel. Een stelsel dat uitgaat van vertrouwen geeft ruimte en nodigt uit en stelt alleen daar regels waar kwetsbare waarden in het geding komen. Dit uitgangspunt van vertrouwen is niet losgelaten in het wetsvoorstel. Wel is in deze memorie van toelichting aangegeven op welke onderdelen dit vertrouwen in overheden, burgers en bedrijven zich uit en op welke wijze waarborgen zijn ingebouwd voor de waarden die de wet moet beschermen.

#### *Maatschappelijke ontwikkelingen*

Het PBL beschrijft dat overheid en wetenschap in het verleden het gezag hadden om leefomgevingproblemen op te lossen. De steeds mondiger burger, geïnformeerd en betrokken via moderne media, wil in toenemende mate actief meedenken en meebeslissen. Bedrijven en organisaties spelen een actieve rol bij het aanpakken van leefomgevingvraagstukken. Het PBL merkt hierover op dat de Omgevingswet de bestaande verhouding tussen de overheid en de samenleving handhaaft. De regering



acht het van groot belang om zo veel mogelijk gebruik te maken van het zelfoplossend vermogen van de samenleving en van initiatieven die bijdragen aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Een sturingsmodel waarin de overheid maatschappelijke problemen analyseert, oplossingen ontwerpt en vervolgens de maatschappij daarover consulteert, voldoet niet meer. Een meer interactieve aanpak van beleidsvorming en besluitvorming is nodig. Wetgeving is echter niet de weg om dergelijke cultuurveranderingen te bewerkstelligen. De NEPROM stelt vast dat bij de uitwerking van de Omgevingswet veel zal afhangen van de bestuurscultuur. De Omgevingswet geeft immers de ruimte voor flexibiliteit, maar biedt ook de mogelijkheid om zaken «dicht» te regelen.

### *Structuur van de Omgevingswet*

Een aantal partijen, waaronder de Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid maakt opmerkingen over de structuur van de Omgevingswet. Zij bepleit een verdere doorvoering van een doelgroepenbenadering, waarbij alle regels voor bedrijven bij elkaar worden gebracht. Ook VNO/NCW is voorstander om regels voor bedrijven te bundelen. De regering ziet de voordelen van deze benadering, en heeft gezocht naar een goede modus om de doelgroepen van de Omgevingswet beter te bedienen. Bepalingen over algemene regels en vergunningen zijn bij elkaar gebracht, en naar aanleiding van deze wensen zijn de procedures die gevolgd moeten worden voor de mer niet meer vormgegeven in een apart hoofdstuk, maar geïntegreerd in hoofdstuk 16 dat over procedures handelt. Het was ook een uitdrukkelijke wens van de Commissie mer om de mer-procedures een regulier onderdeel van het planproces te laten zijn. Initiatiefnemers en overheden vinden direct welke procedurестappen moeten worden doorlopen voor de kerninstrumenten van het wetsvoorstel, inclusief de mer-procedures.

Strikt afscheiden van de bepalingen die gericht zijn tot particulieren, of althans de grondslag bieden om dergelijke bepalingen te stellen in de uitvoeringsregelgeving, zou de samenhang in het wetsvoorstel en de leesbaarheid daarvan voor bevoegde instanties en rechters echter te zeer beperken. Daarom heeft de regering er op wetsniveau niet voor gekozen deze afscheiding door te voeren. Wel zal op het niveau van algemene maatregelen van bestuur, waar de inhoudelijke regels voor overheden, burgers en bedrijven te vinden zijn, de doelgroepenbenadering centraal staan. Regels worden daar per doelgroep gebundeld; waar regels zich tot meerdere doelgroepen richten, staan burgers en bedrijven voorop. De stelselherziening van het omgevingsrecht volgt een modulaire aanpak. Deze eerste stap is substantieel, maar uit de consultatie blijkt dat er een brede behoefte bestaat aan een doorkijk naar de mate waarin de overige wetten die de fysieke leefomgeving betreffen in de toekomst een plaats krijgen in het stelsel. Dit onderwerp is daarom nader uitgewerkt in paragraaf 7.4 van deze memorie van toelichting. Enkele partijen, waaronder Natuur en Milieu, vroegen ook om een nadere toelichting op de aansluiting tussen het huidige wettelijke regime en de nieuwe regelgeving. Die aansluiting zal worden uitgewerkt in de Invoeringswet Omgevingswet.

### *Regeldruk en verhouding tussen wet en uitvoeringsregelgeving*

Het Adviescollege toetsing regeldruk adviseert om de noodzaak van regelgeving voor onderdelen van het omgevingsrecht en om alternatieve beleidsinstrumenten voor regelgeving, systematisch en expliciet te overwegen (nuloptie). De regering ziet het schrappen van wezenlijke onderdelen van het recht niet als reële optie. Daarmee zou het beschermingsniveau of de rechtszekerheid wezenlijk worden aangetast. Wel is het soms mogelijk activiteiten geheel los te laten door geen vergunning te

eisen en ook geen algemene regels vast te stellen. Dit proces speelt vooral op het niveau van uitvoeringsregelgeving. Bij de uitwerking daarvan zal voor nieuwe regels nadrukkelijk worden gekeken of ze noodzakelijk zijn en als dat zo is, dan zal gekozen worden voor de lichtst mogelijke vorm. In algemene zin is door bijna alle insprekende partijen aangegeven dat er veel en ruime delegatiegrondslagen in de Omgevingswet zijn opgenomen, bijvoorbeeld voor het vaststellen van instructieregels, algemene regels, omgevingswaarden en het uitoefenen van bevoegdheden. Een aantal partijen, zoals VNO/NCW en Natuur en Milieu, ziet graag op wetsniveau inhoudelijke keuzes voor toedeling van bevoegdheden, toetsingskaders en normering.

De systeemkeuze om deze facetten niet uitputtend op wetsniveau te regelen is gehandhaafd. Reden hiervoor is dat de regering een eenduidig systeem wil bieden, dat voor de gebruiker inzichtelijk is. De regelingen in de wetten die opgaan in het wetsvoorstel bieden dat niet. Naar aanleiding van deze opmerkingen zijn wel diverse aanpassingen in het wetsvoorstel gedaan. Deze aanpassingen geven meer sturing en duiding op wetsniveau:

- Doelen worden op wetsniveau geregeld: een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur andere doelen aan te wijzen dan de doelen van artikel 1.3 is niet langer opgenomen.
- Op veel plaatsen in het wetsvoorstel zijn inhoudelijke doelen of criteria opgenomen.
- In het wetsvoorstel is voor elke activiteit zichtbaar gemaakt welk belang bij de verlening of weigering van een vergunning aan de orde is.
- Taken voor bestuursorganen worden op wetsniveau geregeld: een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere taken toe te delen is bij nader inzien niet opgenomen.
- De bevoegdheid om een besluit te nemen en de handhaving daarvan zijn op wetsniveau gekoppeld, zodat een orgaan dat bevoegd is een besluit te nemen ook bevoegd is tot bestuursrechtelijke handhaving (artikel 18.2).
- De hoofdregel voor de bevoegdheidsverdeling voor vergunningverlening (gemeente is bevoegd gezag) is in het wetsvoorstel opgenomen, waarbij gevallen zijn aangegeven van mogelijke uitzonderingen in de uitvoeringsregelgeving.
- Delegatiegrondslagen zijn zo veel mogelijk gebundeld. Ze zijn verwoord als verplichte delegatie als het Europese verplichtingen betreft of als nu al zeker is dat uitvoeringsregelgeving zal worden gemaakt.

#### *Bescherming kwetsbare waarden*

Ten aanzien van milieu en natuurbelangen ziet het PBL, zoals beschreven in paragraaf 10.4, kansen, maar ook risico's in de gekozen aanpak. Kansen ziet het PBL vooral in de beleidscyclus die als fundament voor de Omgevingswet is gebruikt en een aantal wettelijke verplichtingen tot actie in zich draagt. Deze zal naar verwachting van het PBL leiden tot het actief bereiken van milieudoelstellingen. De structuur van omgevingswaarden biedt daarbij een goed kader om aan te sluiten bij lokale omstandigheden en een bijpassend plan van doelen en maatregelen. Risico's daarentegen ziet het PBL in de stapeling van flexibiliteitsbepalingen, die er voor kunnen zorgen dat overheden afwegingen maken die ten koste gaan van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook Natuur en Milieu pleit voor criteria bij gebruik van flexibiliteitsbepalingen, toetsingskaders en omgevingswaarden.

De regering neemt dit geschetste risico serieus. Uitgangspunt van de Omgevingswet is gelijkwaardige bescherming. De regering heeft zich ten doel gesteld milieu en natuur via het nieuwe stelsel tenminste zo goed te

beschermen als gebeurt via de wetten die in de Omgevingswet opgaan. De benadering is wel dynamischer: het wetsvoorstel gaat net als veel EU-regelgeving uit van een vastgesteld kwaliteitsniveau (omgevingswaarden) en geeft het bestuur de opdracht om die kwaliteit te bereiken. Er wordt minder gestuurd op gedrag, meer op verantwoordelijkheden en resultaten. Dit betekent dat het wetsvoorstel meer flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte biedt, maar dat deze ruimte niet ten koste mag gaan van milieu en natuur.

De «stapelning» van flexibiliteitsbepalingen die het PBL beschrijft was één van de aanleidingen voor de keuze van de regering om de regeling voor ontwikkelingsgebieden geen structurele plaats te geven in het stelsel (zie paragraaf 11.2.4). Verder is de experimenteerbepaling duidelijker gekoppeld aan onderdeel a van artikel 1.3. Dat beklemtoont dat de regeling bedoeld is om duurzame innovaties mogelijk te maken. In dat verband mag soms verder worden gegaan dan de reguliere flexibiliteit die het wetsvoorstel biedt. Naast deze algemene regeling kent het wetsvoorstel diverse flexibiliteitsbepalingen die elkaar niet overlappen, maar toegesneden zijn op specifieke instrumenten en specifieke situaties (zie paragraaf 5.3 voor een volledig overzicht).

Het PBL betreft daarnaast het niet opnemen van het begrip «goede ruimtelijke ordening» in de Omgevingswet. Dit begrip wordt vervangen door de doelen die zijn opgenomen in artikel 1.3 van het wetsvoorstel. De regering is van mening dat het handhaven van dit begrip – en daarmee van de jurisprudentie die hieraan verbonden is – een belemmering zou vormen voor de beoogde integraliteit van het omgevingsplan. Zie ook paragraaf 4.4.3.

Ook bepleit het PBL een versterkte en expliciete rol van beginselen. Het gaat dan vooral om vier beleidsbeginselen die zijn verankerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel, «bestrijding aan de bron» en «de vervuiler betaalt». Zij zijn richtinggevend voor het milieubeleid van de EU en daarmee ook voor dat van de lidstaten. De regering constateert echter dat deze beleidsbeginselen niet breed op het gehele omgevingsrecht toepasbaar zijn. In paragraaf 2.3 is ingegaan op de visie van de regering op het omgaan met beleidsbeginselen in het wetsvoorstel.

### *Beleidscyclus en rechtsbescherming*

De Adviesgroep Verkeer en Vervoer en de CAW hebben in het kader van programma's en de programmatische aanpak gewezen op het belang van de beleidscyclus en de rechtsbescherming van burgers en bedrijven. Ook het PBL wijst op de zekerstelling van het doelbereik van programma's en de programmatische aanpak en de verzekering dat maatregelen in programma's ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. In het wetsvoorstel is daartoe nauwkeuriger ingegaan op verschillende elementen van de beleidscyclus. Zo zijn de mogelijkheden aangescherpt om de uitvoering van maatregelen die in programma's zijn opgenomen te verplichten. Ook is de monitoring van de realisatie van omgevingswaarden en van programma's met een programmatische aanpak scherper gepositioneerd. De adviesgroep vraagt zich in dit verband verder af of er voldoende rechtsbescherming wordt geboden, wanneer er op projectniveau geen evaluatie/toetsing plaatsvindt. Ook vraagt zij zich af of er niet teveel verantwoordelijkheid bij de overheid komt (als opsteller van een programma) in plaats van bij de initiatiefnemer. De regering constateert dat paragraaf 5.1.5 van het wetsvoorstel de mogelijkheden biedt om het besluit te wijzigen en nadere voorschriften te stellen om de gevolgen te beperken, als de gevolgen van een activiteit significant groter zijn dan verwacht bij het nemen van het besluit. Voor onderwerpen die niet onder de algemene monitoring vallen, maar waarvoor het wel noodzakelijk is om bij te sturen als de gevolgen groter zijn dan verwacht, kan met

voorschriften in de omgevingsvergunning of het projectbesluit worden gewaarborgd dat de initiatiefnemer projectgericht monitort.

### *Beroep in één of twee instanties*

In de consultatie is er brede steun voor zowel de hoofdkeuze van «beroep in twee instanties bij besluitvorming» als voor de keuze voor beroep in één instantie als het gaat om besluiten die het kader vormen voor andere besluiten. Onder andere de Afdeling bestuursrechtspraak heeft hiervoor haar steun uitgesproken. Wel geeft de Afdeling aan dat naar haar mening de appellabele delen van een omgevingsplan in het wetsvoorstel onvoldoende helder zijn afgebakend. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het onderscheid tussen regels die appelabel zijn en regels die dat niet zijn weggenomen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling bestuursrechtspraak is ook het beroep tegen het beheerplan voor Natura 2000-gebieden anders vormgegeven. Het wetsvoorstel is op voorstel van de Afdeling bestuursrechtspraak bovendien aangevuld met een bepaling over bundeling van beroepsmogelijkheden. Verder is de memorie van toelichting op een aantal plaatsen verduidelijkt en aangevuld, onder andere daar waar niet duidelijk was welke keuzes precies waren gemaakt.

Ook de Raad voor de rechtspraak heeft haar steun uitgesproken voor het uitgangspunt van beroep in twee instanties en voor het criterium dat wordt gehanteerd bij het maken van uitzonderingen op dat uitgangspunt. De Raad heeft wel opmerkingen gemaakt over de onderbouwing van de gemaakte keuzes. Daarop is de argumentatie in de memorie van toelichting opnieuw bezien en waar nodig aangevuld. De regering houdt echter vast aan de eerder door haar gemaakte keuzes, onder andere bij het openstellen van beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak voor omgevingsplannen, projectbesluiten en gedoogplichtbeschikkingen. De memorie van toelichting is aangevuld met een verwijzing naar de mogelijkheid van exceptieve toetsing bij instructieregels (zie paragraaf 6.4).

## **11.2 Reacties per hoofdstuk**

De ingekomen reacties in de consultatieronde zijn voor overweging en verwerking ingedeeld volgens de hoofdstukindeling van het wetsvoorstel. Onder andere op basis van de reacties uit de consultatie is een aantal wijzigingen in de hoofdstukindeling doorgevoerd. De hoofdstukken 15 en 22 zullen via de Invoeringswet Omgevingswet hun invulling krijgen. De hoofdstukken 6, 7, 8, 9, 11, 14 en 21 krijgen hun beslag in aanvullingswetten die een eigen consultatietraject zullen krijgen. In dit hoofdstuk zijn ze daarom blanco gelaten.

### *11.2.1 Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen*

De resultaten uit de consultatie waren voor hoofdstuk 1 voornamelijk gericht op concretisering van verschillende begripsbepalingen en invulling van de zorgplicht.

#### *Begripsbepalingen*

Diverse partijen hadden specifieke opmerkingen over begripsbepalingen. Mede daarom is een toelichting op de begrippen opgenomen in de artikelsgewijze toelichting. De Raad voor de rechtspraak heeft in haar advies aangegeven dat het vanuit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel wenselijk is dat een beschrijving van de verschillende begrippen wordt gegeven. Daarom zijn de beschrijvingen van de begrippen «fysieke leefomgeving» en «maatschappelijke functies» in paragraaf 4.1.3 nader

uitgewerkt. Enkele partijen gingen in op het verdwijnen van de begrippen «ruimtelijke ordening» en «bestemming» en het vervangen van het begrip «inrichting» door «installatie». De achtergronden van de wijzigingen zijn nader toegelicht in paragraaf 4.4.3 respectievelijk 4.5.2.

De CAW adviseerde meer duidelijkheid te bieden over de betekenis van het begrip duurzame ontwikkeling, het belang van mogelijke klimaatsveranderingen voor het omgevingsrecht en het waterrecht in het bijzonder. Naar aanleiding daarvan is aan paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting de notie toegevoegd dat klimaatverandering één van de opgaven is die een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving vergt. Voor zover klimaatverandering meer inhoudelijke wijzigingen vergt, kunnen die hun beslag krijgen in de uitvoeringsregelgeving. Het begrip «duurzame ontwikkeling» is diepgaand toegelicht in paragraaf 5.7. De Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid gaf aan geen voorstander te zijn van de gebruikte Brundlandt-definitie voor dit begrip en adviseerde gebruik te maken van het EU-Verdrag van 7 februari 1992 (Verdrag van Maastricht). Dit verdrag voorziet echter niet in een nadere omschrijving van het begrip, maar kleurt dit begrip slechts in langs een weg die ook te vinden is in die paragraaf.

#### *Reikwijdte en doelen van de Omgevingswet*

Artikel 1.2 noemt de onderdelen van de fysieke leefomgeving, en bepaalt daarmee de reikwijdte van de Omgevingswet. In de consultatie hebben enkele partijen, waaronder de Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid, suggesties gedaan voor uitbreiding van artikel 1.2, tweede lid. De regering neemt deze suggesties niet over. Er zijn naar de mening van de regering op veel andere manieren indelingen van de fysieke leefomgeving mogelijk, met eigen terminologie, maar het nastreven van volledigheid in de opsomming geeft geen extra duidelijkheid over de reikwijdte van de wet. In de toelichting op dit artikel is nader op andere mogelijke indelingen ingegaan. Verder zijn in de consultatie door verschillende partijen, zoals Stichting Wandelnet, de Stichting Landelijk Fietsplatform, Brandweer Nederland en Nogepe (als deelnemer aan het OIM), voorstellen gedaan voor toevoegingen aan de artikelen 1.2 en 1.3 om zo specifieke beleidsdoelen te onderstrepen. De regering acht opname van specifieke beleidsdoelen in deze centrale artikelen van het wetsvoorstel niet wenselijk, omdat dit tot onevenwichtigheid in de opbouw van de artikelen zou leiden. Tegelijkertijd erkent de regering het belang van deze beleidsdoelen. Om die reden zijn enkele daarvan specifiek vermeld in de toelichting bij de doelstelling. Het College van Rijksadviseurs geeft in haar reactie aan dat de aanspreekbaarheid van overheden voor stedenbouwkundige en landschappelijke kwaliteit ontbreekt. De reikwijdte van de algemene zorgplicht van afdeling 1.3 en de algemene overheidsopdracht van artikel 2.1 omvatten ook de genoemde aspecten. De decentrale overheden hebben op dit punt geen wettelijke taak, maar pakken het beleidsonderwerp vaak wel uit eigen beweging op.

#### *Zorgplicht*

Artikel 1.6 gaat in op de zorgplicht. Onder andere de Raad voor de rechtspraak gaf aan dat de zorgplicht van artikel 1.6 te vaag is om te dienen als norm voor een punitieve sanctie. De regering kan zich echter excessen voorstellen waarin handhaving op grond van dit artikel wel denkbaar is. Dit is met een voorbeeld toegelicht. Enkele partijen maken zich daarnaast zorgen over het inzetten van de zorgplicht als alternatief voor uitgewerkte regels, wat kan leiden tot onvoldoende rechtszekerheid. De G4 ziet bijvoorbeeld het gevaar dat de zorgplicht in de uitvoeringsregelgeving wordt gezien als alternatief voor detailwetgeving. De regering

deelt die zorg niet, omdat zij de zorgplicht niet ziet als alternatief voor veel gebruikte regelgeving. De zorgplicht voorkomt juist wel de noodzaak van gedetailleerde regelgeving voor activiteiten die zelden problemen opleveren. Dit is in de memorie van toelichting verduidelijkt. Het Adviescollege toetsing regeldruk waarschuwt ervoor dat de zorgplicht van artikel 1.6 kan leiden tot extra nalevingskosten omdat bedrijven reputatieschade of boetes zouden willen voorkomen of omdat toezicht-houders de zorgplicht zouden invullen door middel van beleidsregels. De regering deelt die vrees niet. Artikel 1.6 geeft primair uitdrukking aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Het fungeert samen met artikel 1.7 als vangnet en veroorzaakt geen noemenswaardige regeldruk, omdat de artikelen gericht zijn op bijzondere, weinig voorkomende situaties en excessen. Een vangnetbepaling voorkomt juist regeldruk, omdat zonder vangnet voor elke denkbare situatie een gedetailleerde regeling gemaakt zou moeten worden. Overigens geldt voor een groot deel van de fysieke leefomgeving – zoals het milieu en bouwwerken – ook in de huidige wetgeving al een vergelijkbaar brede zorgplicht.

### *11.2.2 Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden van bestuursorganen*

#### *Definitie en verdeling overheidstaken*

Onder meer het IPO, de VNG en de CAW vragen in hun inspraakreactie om een verduidelijking van de taken van de overheidsorganen. De regering geeft daaraan gehoor met de vormgeving van een afzonderlijke afdeling «Toedeling van taken en aanwijzing van locaties» (afdeling 2.4 van het wetsvoorstel). Daarin worden, waar dat kan, de taken van de verschillende overheden afgebakend. De toelichting is op dit onderdeel uitgebreid en verbeterd. Dit neemt niet weg dat er overheidstaken zijn die niet exclusief aan één overheid kunnen worden toegedeeld. Luchtkwaliteit is daar een goed voorbeeld van. Naar het oordeel van de regering is het vastleggen van het subsidiariteitsbeginsel tussen overheidslagen een belangrijke stap voorwaarts in het scheppen van de gewenste duidelijkheid.

In het verlengde hiervan heeft de regering de wens van het IPO om de rol, taken en bevoegdheden van de provincies in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting te verhelderen, gehonoreerd. De provincie bewaakt en bevordert de verbinding van water, milieu, natuur, verkeer en vervoer en ruimtelijk-economische ontwikkeling. Voor die taak voorziet het wetsvoorstel de provincie met toereikende bevoegdheden, waartoe de bevoegdheid tot het geven van instructieregels op de genoemde terreinen. De G4 vindt de ordenende en regulerende bevoegdheden van de provincie in het wetsvoorstel juist te ver gaan. De VNG heeft in dit verband de wens geuit om de bevoegdheid van de provincies tot het stellen van instructieregels te beperken tot alleen die elementen die in bestemmingsplannen worden opgenomen (deze werden in de concepten van het wetsvoorstel «locatieontwikkelingsactiviteiten» genoemd; in paragraaf 11.2.4 wordt hierop nader ingegaan). Gezien de bredere verantwoordelijkheid van de provincies (zie hiervoor) heeft de regering deze beperking niet opgenomen. Wel is de bevoegdheid beter afgebakend, waardoor duidelijk is dat de instructieregels niet kunnen gaan over onderwerpen die tot de gemeentelijke autonomie behoren. Voor instructies is overigens bepaald dat deze alleen gegeven kunnen worden met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of voor een samenhangend en doelmatig waterbeheer, in aansluiting op de huidige mogelijkheden in de Wro en de Waterwet. Het IPO heeft ook om behoud van de reactieve aanwijzing van de Wro en de Wabo gevraagd. Ook Natuur en Milieu pleit hiervoor, want dit instrument heeft zich inmiddels bewezen. Naar aanleiding hiervan heeft



de reactieve aanwijzing voor de provincies een modern vormgegeven equivalent gekregen in afdeling 16.2 van het wetsvoorstel. Deze provinciale interventiebevoegdheid is begrensd tot de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de met het oog daarop gestelde regels. De bevoegdheid geldt zowel voor het omgevingsplan als voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

Over de taken van de waterbeheerder zijn opmerkingen gemaakt door de UvW, de CAW en de Adviesgroep Water. In navolging daarvan heeft de regering in de memorie van toelichting een passage opgenomen over integraal waterbeheer om te beklemtonen dat van desintegratie van het waterbeheer in de Omgevingswet geen sprake is (paragraaf 5.6). De wens om de huidige watertoets op wetsniveau te regelen en de wens om het waterakkoord wettelijk mogelijk te maken heeft de regering niet overgenomen. De regering is van mening dat de algemene samenwerkings- en afstemmingsbepaling in artikel 2.2 van het wetsvoorstel een goede basis biedt om vroegtijdig de waterbelangen in de besluitvorming in te brengen. Verder biedt het Nederlands rechtsstelsel voldoende mogelijkheden om waar nodig en nuttig bestuursovereenkomsten zoals waterakkoorden aan te gaan. Daarnaast zullen de werking van de motiverings-eisen en de overlegverplichting, die nu de kenmerkende elementen vormen van de watertoets, op een zodanige manier worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet, dat het doelbereik van de watertoets onverminderd wordt gewaarborgd.

### *Omgevingsplan*

De VNG onderschrijft het eindbeeld dat in het wetsvoorstel wordt geschetst dat er uiteindelijk één omgevingsplan per gemeente zal bestaan, waarin de regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving in samenhang is gebundeld. De VNG beklemtoont echter dat eerst de meerwaarde daarvan moet worden bewezen en dat gemeenten er aan toe moeten zijn, voordat dit via wetgeving wordt afgedwongen. In lijn hiermee bevat het wetsvoorstel een niet in de tijd begrensde mogelijkheid om meerdere (geografisch niet overlappende) omgevingsplannen per gemeente te hebben. Daarmee wordt de wens van het bedrijfsleven om al bij inwerkingtreding tot één omgevingsplan te verplichten niet overgenomen.

### *Omgevingswaarden*

Verschillende partijen zoals de UvW, het IPO, de VNG, de G4, de CAW, de Afdeling bestuursrechtspraak, de Adviesgroep Wonen en Cultuur en de Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid hebben in de consultatie gereageerd op de regeling in de Omgevingswet over omgevingswaarden. Het gaat dan vooral om verheldering van het begrip omgevingswaarden, en over de doorwerking ervan. Daarnaast zijn er meerdere partijen, waaronder de Adviesgroep Wonen en Cultuur, die uit het oogpunt van deregulering willen voorkomen dat decentrale overheden veel eigen omgevingswaarden vaststellen. De Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid ziet het juist als een waardevol instrument ter beïnvloeding van de gebruiksruijme. De G4 vraagt om een toelichting voor welke omgevingswaarden meer bestuurlijke afwegingsruimte kan worden gerealiseerd.

Naar aanleiding van deze reacties is de regeling van de omgevingswaarden aangepast en is de relatie daarvan met de grondslagen voor instructieregels verbeterd. In het wetsvoorstel en in de toelichting is een scherper onderscheid gemaakt tussen de omgevingswaarde zelf en de wijze van doorwerking waarmee deze kan worden gerealiseerd. Artikel 2.9 geeft duidelijker aan met het oog waarop omgevingswaarden kunnen worden gesteld. Artikel 2.10 geeft aan dat de aard, de termijn en de locatie



van de omgevingswaarde moet worden bepaald. De wijze van doorwerking naar taken en bevoegdheden (besluiten) van andere bestuursorganen maakt uitdrukkelijk geen deel uit van deze artikelen over omgevingswaarden; dit wordt geregeld via de instructieregels of de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Daarmee wordt het onderscheid tussen de omgevingswaarde zelf en de wijze van realisatie onderstreept.

De regering deelt de mening van de Adviesgroep Wonen en Cultuur dat er geen wildgroei aan lokale omgevingswaarden moet ontstaan. Ze heeft daartoe in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur de mogelijkheden te beperken om op decentraal niveau omgevingswaarden vast te stellen.

#### *Specificeren van normen en taken*

De suggestie van de Adviesgroep Water om de normen voor waterveiligheid vast te leggen op wetsniveau, heeft de regering niet overgenomen. De regering heeft er voor het gehele wetsvoorstel voor gekozen om normen vast te leggen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur; ze trekt deze lijn omwille van helderheid, inzichtelijkheid en transparantie ook door voor de normen voor waterveiligheid. De betrokkenheid van het parlement bij de vaststelling van omgevingswaarden krijgt vorm met de zogeheten voorhangprocedure.

Daarnaast zijn veel vragen gesteld en suggesties gedaan over specifieke taken en artikelen, zoals stedelijk afvalwater, drinkwater, geurhinder, openbare wegen en de legger. Een belangrijk deel daarvan heeft geleid tot verbetering van het wetsvoorstel en van deze toelichting. Zo is bijvoorbeeld de gemeentelijke taak voor de inzameling en transport van stedelijk afvalwater via een vuilwaterriool verder uitgewerkt doordat voor die taak onderscheid is gemaakt naar afvalwater dat vrijkomt binnen de bebouwde kom en afvalwater van buiten de bebouwde kom. Ook wordt ruimte geboden voor andere passende systemen. Ten aanzien van de beheertaak van openbare wegen is in de toelichting de verhouding met de Wegenwet verduidelijkt. Het beheer van de openbare wegen zelf blijft voorlopig geregeld in de Wegenwet. Die zal op een later moment opgaan in de Omgevingswet. Het behoeden van de staat en werking van deze wegen voor activiteiten in de directe nabijheid daarvan valt wel onder het bereik van het wetsvoorstel. Voor de regeling van de legger en het peilbesluit is nauwer aangesloten bij de huidige regeling in de Waterwet.

#### *11.2.3 Hoofdstuk 3: Omgevingsvisie en programma's*

##### *Omgevingsvisies*

Het IPO is positief over de mogelijkheden van de Omgevingswet voor het voeren van integraal kwaliteitsbeleid voor de fysieke leefomgeving. Ook stelt het IPO de vrijheden om zelf te bepalen wat in een omgevingsvisie kan worden vastgelegd en wat kan worden uitgewerkt in programma's op prijs. Het IPO vraagt wel – net als VNO/NCW, de NEPROM, het CRA en de Adviesgroepen Verkeer en Vervoer, Natuur en Landelijk Gebied en Milieu, Energie en Duurzaamheid en Wonen en Cultuur – om een verplichting voor gemeenten om een omgevingsvisie vast te stellen. De VNG onderschrijft juist het facultatieve karakter van de visie.

De regering heeft deze standpunten gewogen, en uiteindelijk niet gekozen voor een verplichtstelling voor gemeenten. Reden daarvoor is dat dit leidt tot een verzwaring van de planverplichting op gemeentelijk niveau.

Bovendien leidt een verplichting niet automatisch tot het opstellen van omgevingsvisies noch tot kwalitatief goede visies. Dit laat onverlet dat ook de regering het belang van een integrale gemeentelijke omgevings-

visie onderschrijft. Een gemeentebestuur en belanghebbenden kunnen er veel gemak van hebben bij hun optreden in de fysieke leefomgeving. Onder meer de VNG en de Adviesgroep Verkeer en Vervoer hebben de suggestie gedaan om prikkels in het wetsvoorstel op te nemen om gemeenten te stimuleren een omgevingsvisie op te stellen. Hiervoor is niet gekozen omdat dit het stellen van specifieke eisen aan de visie noodzakelijk zou maken. Dit zet het vrije, beleidsmatige karakter onder druk en kan tot juridisering en verstarring van de visie leiden (zie ook paragraaf 4.3.4). De regering acht de voordelen van de omgevingsvisie in zichzelf een voldoende prikkel. Gemeenten kunnen immers op deze wijze een consistent en kenbaar omgevingsbeleid voeren, waarbij alle onderdelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving zijn afgestemd. De suggestie van de Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid om te verplichten om bij de vaststelling van een omgevingsvisie een beschrijving van de aanwezige en gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving op te nemen, is niet overgenomen. Het gaat hier weliswaar om essentiële informatie voor een omgevingsvisie, maar dat is zo voor de hand liggend dat het – in aanvulling op de eerder genoemde reden – niet nodig is dit als een vereist onderdeel voor te schrijven. Wel zal bij de invoering van de Omgevingswet een handreiking voor gemeenten worden gemaakt over effectieve beleidsplanning en de rol van de omgevingsvisie daarin (inhoudelijk en procesmatig). De SkVV vraagt om een voorziening voor een intergemeentelijke omgevingsvisie, die qua hiërarchie gelijkwaardig is aan die van de provincies. De regering vindt dit niet nodig. Het wetsvoorstel laat toe dat intergemeentelijke omgevingsvisies worden opgesteld. Overigens kent de Omgevingswet geen hiërarchie tussen visies. Het voorstel van de SkVV om het regionale verkeers- en vervoerplan in stand te laten wordt, gelet op het voornemen in de Omgevingswet om de verkeers- en vervoerplannen te laten opgaan in de omgevingsvisie en de voorgenomen afschaffing van de Wgr-plusregio's, niet overgenomen (zie ook de passage over de Planwet verkeer en vervoer in paragraaf 7.2).

#### *Programma's*

In de consultatie bleek dat de dubbele term «plan of programma» verwarring opriep. Onder meer het IPO, de VNG en de NEPROM hebben in hun inspraakreactie om verduidelijking gevraagd. Daarom is ervoor gekozen om in het kader van hoofdstuk 3 alleen nog te spreken over «programma's» (naast de omgevingsvisie). Daarmee wordt ook het onderscheid met het juridisch voor een ieder bindende «omgevingsplan» duidelijker.

De Adviesgroep Wonen en Cultuur ziet mogelijkheden om de vele soorten programma's in te perken. De regering deelt dit standpunt niet. Zij ziet feitelijk maar enkele soorten programma's: verplichte (volgend uit EU-regelgeving) en onverplichte programma's (waaronder het gemeentelijk rioleringsprogramma). Ook is er de mogelijkheid van een programmatische aanpak, een naar het oordeel van de regering essentieel onderdeel ter vergroting van de flexibiliteit. Verdere inperking betekent naar de mening van de regering dat niet aan EU-richtlijnen kan worden voldaan, en ook een te grote beperking van het instrumentenpalet voor bestuursorganen.

#### *Programmatische aanpak*

Het IPO heeft gevraagd om de programmatische aanpak bindend te laten zijn voor andere bestuursorganen. Zo kan worden zeker gesteld dat maatregelen uit een dergelijke aanpak die andere bestuursorganen moeten nemen, worden uitgevoerd. De regering geeft gehoor aan deze wens met de mogelijkheid voor het Rijk en de provincies op grond van

afdeling 2.5 daartoe instructieregels te stellen of instructies te geven. Samen met de zwaarder aangezette wettelijke uitvoeringsplicht voor maatregelen uit een programmatische aanpak, moet dit een goede uitvoering bevorderen. Verder heeft de VNG gevraagd om ook gemeenten de mogelijkheid te bieden een programmatische aanpak toe te passen. Dat is in artikel 3.14 van het wetsvoorstel opgenomen.

De Adviesgroep Natuur en Landelijk Gebied bepleit de toepassing van de programmatische aanpak voor de EHS en het landelijke gebied. Die mogelijkheid bestaat inderdaad. Maar een programmatische aanpak is altijd maatwerk en vraagt altijd (juridische) uitwerking op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau (zie daarvoor de toelichting in paragraaf 4.3.6).

#### *Regionaal waterprogramma*

De UvW en de Adviesgroep Water hebben aangegeven dat het in stand houden van een regionaal waterprogramma niet in lijn is met het Bestuursakkoord Water. Dit zou moeten worden geschrapt of moeten opgaan in de provinciale omgevingsvisie. De regering is hier niet op ingegaan. De regering acht een regionaal waterprogramma noodzakelijk voor de implementatie van diverse EU-richtlijnen. Het regionale waterprogramma is daarvoor bedoeld, evenals de doorwerking van dat programma naar de waterbeheerprogramma's van waterschappen. Dit is in het wetsvoorstel verhelderd. Als deze implementatie zou worden gekoppeld aan de omgevingsvisie, dan zou deze onevenwichtig worden belast met eisen voor het waterdomein. Bovendien zou deze dan volgens een vaste cyclus elke zes jaar moeten worden aangepast. Daarom gaan alleen de meer strategische (niet-Europese) delen van het huidige regionale waterplan op in de omgevingsvisie.

#### *Gemeentelijk rioleringsprogramma*

De UvW en de CAW hebben gevraagd om de instandhouding van het verplichte karakter van het gemeentelijk rioleringsprogramma. Redenen daarvoor zijn het belang van dit programma voor het behalen van doelstellingen in het Bestuursakkoord Water in 2020 en de belangrijke functie van het programma voor het op orde houden van het rioleringsstelsel door gemeenten. Ook voor de kenbaarheid van het rioleringsbeleid is een dergelijk programma van belang. De regering heeft begrip voor deze vraag. Tegelijkertijd wringt dit met de ontwerpis van de Omgevingswet om niet meer planverplichtingen op te nemen dan Europa vraagt. Om aan beide wensen recht te doen, is ervoor gekozen om in de Invoeringswet Omgevingswet een overgangsregeling te introduceren die de verplichting tot het opstellen van een gemeentelijk rioleringsprogramma tot 2020 in stand laat. Daarna wordt het programma facultatief.

#### *Beheerplan Natura 2000-gebied*

De Adviesgroep Natuur en Landelijk Gebied heeft aangegeven dat naar haar mening een beheerplan voor een Natura 2000-gebied (voorheen: natuurbeheerplan) doorwerking zou moeten hebben naar andere overheden en ook bindend zou moeten zijn voor burgers en bedrijven. In antwoord hierop heeft de regering in het wetsvoorstel voorzien in de doorwerking naar andere overheden door de uitvoeringsplicht voor het beheerplan (waarvoor artikel 3.11 een grondslag biedt) en door de instructieregels en instructies die «hogere» bestuursorganen aan «lagere» bestuursorganen kunnen geven. Voor binding van derden zijn andere instrumenten uit de Omgevingswet beschikbaar, zoals algemene regels en vergunningstelsels. Overigens kent de huidige regelgeving ook geen directe binding naar burgers en bedrijven.

#### *11.2.4 Hoofdstuk 4: Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving*

Er zijn verschillende reacties ontvangen over het omgevingsplan, de locatieontwikkelingsregels zoals die werden genoemd in concepten van dit wetsvoorstel, de gebiedsontwikkelplannen en het bestaan en de ontwikkeling van algemene regels.

##### *Omgevingsplan*

Naar aanleiding van de reactie van de VNG is de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit verlengd tot twee jaar. Hiermee ontstaat een ruimere termijn voor de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan in omstandigheden waarbij bijvoorbeeld een milieueffect-rapport moet worden opgesteld. In de gemeentelijke reacties heeft ook de actualiseringsplicht bij omgevingsplannen veel aandacht gekregen. Deze reacties hebben niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel, maar wel tot een verduidelijking van onderdelen van de toelichting.

##### *Locatieontwikkelingsregels*

In eerdere concepten van dit wetsvoorstel werd onderscheid gemaakt tussen locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan en andere regels. Locatieontwikkelingsregels waren gedefinieerd als «regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten». Het gaat om regels die zich rechtstreeks tot burgers en bedrijven richten en die in grote mate bepalend zijn voor de mogelijkheid om een locatie te ontwikkelen.

Onder meer de VNG, de G4, de Afdeling bestuursrechtspraak, de Adviesgroep Natuur en Landelijk gebied en de Adviesgroep Wonen en Cultuur vroegen om meer duidelijkheid over de locatieontwikkelingsregels. Naar aanleiding van het advies over het wetsvoorstel van de Afdeling advisering van de Raad van State is het onderscheid tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels in het omgevingsplan geschrapt. Het begrip locatieontwikkelingsregels is daarmee vervallen. Wat betreft de mogelijkheden om locatieontwikkelingsregels en andere omgevingsrechtelijke regels gericht tot burgers en bedrijven in andere verordeningen dan het omgevingsplan op te nemen, waren de meningen verdeeld. De VNG bepleitte enerzijds om te bepalen dat provincies en waterschappen dergelijke regels niet in eigen verordeningen mogen stellen, omdat het voor de hand ligt om concrete beslissingen die rechtstreeks bindend zijn voor burgers en bedrijven in het omgevingsplan op te nemen. Anderzijds vroeg de VNG naar de mogelijkheid om dergelijke regels, als deze door de gemeente zelf zijn gesteld, deels in andere gemeentelijke verordeningen te kunnen behouden. Het IPO vroeg daarentegen om klip en klaar te stellen dat ook provincies rechtstreeks burgerbindende regels kunnen stellen in de omgevingsverordening. De regering onderschrijft dat het de voorkeur verdient om regels die betrekking hebben op burgers en bedrijven en die per locatie verschillen, waar mogelijk en doelmatig, in het omgevingsplan op te nemen. Voor de regels die burgers en bedrijven lokaal het meeste raken – de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de regels die met het oog daarop zijn gesteld – stuurt de Omgevingswet in die richting door opdracht aan de gemeenten te geven om in het omgevingsplan dergelijke regels te stellen. Door te bepalen dat de regels in bestemmingsplannen en beheersverordening bij inwerkingtreding van de Omgevingswet deel uit zullen maken van het omgevingsplan, wordt dit direct bij inwerkingtreding al in belangrijke mate bereikt. Ook voor provinciale en rijksregels geldt de

voorkeur dat dit type regels via het omgevingsplan burgerbindend wordt vastgesteld. Provincies en het Rijk beschikken hiertoe over de bevoegdheid om instructieregels te geven over de inhoud van omgevingsplannen. De direct burgerbindende regels van waterschappen kunnen niet via instructieregels in het omgevingsplan worden opgenomen. De regering vertrouwt er op dat gemeenten en waterschappen bij het stellen van deze regels onderling goed afstemmen, zodat burgers en bedrijven niet onnodig worden beperkt in de ontwikkelingsmogelijkheden van locaties. De algemeen verplichte actieve afstemming tussen bestuursorganen in het wetsvoorstel moet in ieder geval tegenstrijdige regels of dubbelingen van regels voorkomen. Voor de niet-locatiespecifieke regels van het Rijk en de provincies zal het doelmatiger zijn om de regels via een algemene maatregel van bestuur of de omgevingsverordening te stellen. Dat blijft – zoals het IPO heeft bepleit – mogelijk.

#### *Regeling voor ontwikkelingsgebieden*

Veel reacties op de toetsversie gaan over de regeling voor ontwikkelingsgebieden (ontleend aan de Crisis- en herstelwet), die in de toetsversie was opgenomen. Zo pleit de VNG voor verbreding van het instrument, zodat gemeenten zelf ontwikkelingsgebieden kunnen aanwijzen, wenst het IPO dat het instrument ook beschikbaar komt voor provincies, was het PBL kritisch over de stapeling van flexibiliteitsbepalingen en is de Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid van mening dat de regeling beter kan worden opgenomen in het overgangsrecht dan in de Omgevingswet zelf. De regering volgt de suggestie van laatstgenoemde Adviesgroep en zal de specifieke regeling voor ontwikkelingsgebieden zo nodig via het overgangsrecht tijdelijk continueren. Uitgangspunt is echter dat het generieke instrumentarium van het wetsvoorstel en de uitvoeringsregeling afdoende afwegingsruimte bieden voor gemeenten en provincies, zodat een specifieke regeling niet meer nodig is.

#### *Algemene regels*

Met betrekking tot algemene rijksregels is een belangrijk zorgpunt van onder andere de UvW, het IPO, de G4, de CAW en de Raad voor de rechtspraak dat de grens van het gebruik van algemene regels (in plaats van vergunningen) inmiddels zou zijn bereikt. Daarbij wordt opgemerkt dat door meer via algemene regels te reguleren en minder via een vergunningstelsel, een verschuiving van vergunningverlening vooraf naar toezicht achteraf plaats vindt. Hierdoor neemt het belang van toezicht en handhaving toe.

De regering onderschrijft dat wat betreft de verschuiving naar algemene regels al grote stappen zijn gezet. Ze heeft ook oog voor de gevolgen voor toezicht en handhaving die daarmee samenhangen. Toch is de regering van oordeel dat, zoals ook de Adviesgroep Water eerder aangaf, op onderdelen nog verschuivingen mogelijk zijn, zowel op rijksniveau als in verordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen. De recente aanpassingen in de modelkeur van de UvW laten dit ook zien. De Adviesgroep Wonen en Cultuur heeft geadviseerd om de mogelijkheid tot uitsluiting van het (facultatieve) gelijkwaardigheidsbeginsel te heroverwegen. Deze heroverweging heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Wel zal de uitsluiting in rijksregelgeving zeer terughoudend worden toegepast. Uitsluiting blijft echter mogelijk voor situaties waarin bijvoorbeeld internationale verplichtingen daartoe zouden noodzaken.

Naar aanleiding van een pleidooi van de UvW om meer aan te sluiten bij de tekst van de Waterwet zijn twee activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu onder het begrip lozingsactiviteit op een oppervlaktewa-

terlichaam of een zuiveringstechnisch werk gebracht, zodat ze niet meer vallen onder het begrip «milieubelastende activiteit».

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft de suggestie gedaan om het de initiatiefnemer mogelijk te maken een toets bij het bevoegd gezag te vragen of wordt voldaan aan algemene regels. De regering vindt dit een sympathiek idee en begrijpt dat vooral vanuit burgers en bedrijven deze wens kan bestaan. Het voorstel roept echter verschillende vragen op. Zo zou in veel gevallen, zeker bij gebruik van doelvoorschriften bij voortdurende activiteiten, een dergelijke toets niet meer dan een momentopname zijn, zodat de waarde daarvan voor de initiatiefnemer zeer betrekkelijk is. Daarnaast is het de vraag in hoeverre deze «vrijwillige toetsing» rechtszekerheid kan bieden. Om deze redenen heeft de suggestie daarom niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Wel zal bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving worden gekeken welke mogelijkheden bestaan om wellicht op andere wijze tegemoet te komen aan deze wens.

#### *11.2.5 Hoofdstuk 5: De omgevingsvergunning en het projectbesluit*

##### *Omgevingsvergunning*

De integratie van sectorale vergunningstelsels in een integrale omgevingsvergunning kan rekenen op brede steun. Dit uitgangspunt van de Omgevingswet blijft dan ook overeind. Er wordt een uitzondering gemaakt voor vergunningverlening voor activiteiten in verband met water. De regering stelt voor om in een aparte vergunning voor wateractiviteiten te voorzien, waardoor de waterbeheerder zijn zelfstandige bevoegdheid behoudt voor de vergunningverlening en handhaving voor de handelingen in het watersysteem, zoals nu geregeld onder de Waterwet en de waterschapsverordeningen. Op deze manier komt de regering ook tegemoet aan de bezwaren van de waterbeheerders. Andere partijen, zoals VNO/NCW, zien liever dat de watervergunning volledig wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning, om zo het integrale karakter van het systeem te garanderen. Om de integrale besluitvorming toch te waarborgen, zal in de Awb een coördinatieregeling worden opgenomen, die bepaalt dat gelijktijdige behandeling en besluitvorming van de omgevingsvergunning van de waterbeheerder en de omgevingsvergunning voor de overige activiteiten worden geborgd, wanneer de initiatiefnemer deze tegelijk aanvraagt. Voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen en zuiveringstechnische werken met betrekking tot IPPC-installaties wordt aanvullend voorzien in een plicht om bij samenloop de verplichte vergunningaanvragen tegelijk in te dienen. Hier krijgt het algemeen bestuur doorzettingsmacht, om bij gebrek aan overeenstemming tussen algemeen bestuur en waterbeheerder een integrale oplossing te kunnen afdwingen. Dit is een belangrijk middel om aan de verplichtingen van de richtlijn industriële emissies te kunnen voldoen.

Het IPO heeft aangegeven grote bezwaren te hebben tegen het loslaten van het begrip «inrichting», mede gelet op het voornemen om de eis van onlosmakelijke samenhang bij het aanvragen van omgevingsvergunningen grotendeels te laten vervallen. Ook het PBL heeft hierover opmerkingen gemaakt. Door het loslaten van dit begrip bestaat volgens de insprekers de mogelijkheid dat voor verschillende activiteiten, binnen één bedrijf meerdere vergunningen gelden met meerdere bevoegde gezagsinstanties. ProRail, NLI ingenieurs en de Bond Nederlandse Architecten (als deelnemer aan het OIM) zijn juist voorstander van het loslaten van de onlosmakelijke samenhang bij vergunningaanvragen, waarmee het mogelijk wordt vergunningen gefaseerd aan te vragen. De regering erkent de noodzaak om in specifieke situaties samenhang aan te brengen met betrekking tot activiteiten op dezelfde plaats, bijvoorbeeld bij



de beschrijving van een vergunningplichtige activiteit, bij de beoordeling van gevolgen (cumulatie), of wegens Europeesrechtelijke verplichtingen, zoals de richtlijn industriële emissies. De regering deelt de wens van het IPO dat bij activiteiten van complexe bedrijven versnippering in de uitvoering moet worden voorkomen. De oplossing is daarvoor in de ogen van de regering echter niet om vast te houden aan het inrichtingenbegrip of aan onlosmakelijke samenhang. Met het oog op de gewenste integratie van wetten, de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en de aansluiting bij EU-regelgeving vind ik het begrip «milieubelastende activiteit» het meest bruikbaar voor het reguleren van activiteiten met milieugevolgen. Dit is in paragraaf 4.5.2 nader toegelicht.

### *Projectbesluit*

Voor het projectbesluit zijn in de consultatie meerdere steunbetuigingen geuit. De verbreding van het projectbesluit naar andere domeinen dan infrastructuur krijgt brede steun. VNG en IPO steunen bovendien de bepaling in het wetsvoorstel dat met een projectbesluit het omgevingsplan direct kan worden gewijzigd. VNG wijst erop dat met deze bepaling bestuurlijke lasten kunnen worden beperkt. Ook is er brede steun voor de «sneller en beter»-aanpak die in de procedure van het projectbesluit is opgenomen.

Een aantal partijen, waaronder de VNG en de Adviesgroep Verkeer en Vervoer, heeft gevraagd om de voorkeursbeslissing te verplichten. De Adviesgroep Verkeer en Vervoer en Natuur en Milieu adviseren aanwijzing van deze verplichte situaties bij algemene maatregel van bestuur en daarbij aan te sluiten bij de mer-plicht. De regering heeft deze adviezen deels overgenomen. Het wetsvoorstel bevat een grondslag voor het aanwijzen van projecten waarvoor een voorkeursbeslissing verplicht is. Deze zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Voor de projecten die niet in deze lijst worden opgenomen, is het aan het bevoegd gezag om na te gaan in hoeverre de kenmerken van het project (waaronder aantal alternatieven, maatschappelijke complexiteit) een voorkeursbeslissing wenselijk maken. De regering is niet voornemens om in die algemene maatregel van bestuur aan te sluiten bij de lijst van projecten waarvoor de mer-plicht geldt, zoals door de Adviesgroep Verkeer en Vervoer en Natuur en Milieu is bepleit, omdat niet ieder mer-plichtig project de kenmerken heeft van een project waarvoor een voorkeursbeslissing wenselijk is. Voor bijvoorbeeld een wijziging van een waterkering waarvoor een passende beoordeling nodig is, maar die verder weinig alternatieven kent en ook niet maatschappelijk omstreden is, gaat een verplichting tot een voorkeursbeslissing naar het oordeel van de regering te ver. Deze beoordeling moet het bevoegd gezag zelf kunnen maken.

De UvW pleit in haar inspraakreactie voor een lichte procedure voor het projectbesluit, die in de plaats kan komen van de huidige «vergunning eigen dienst». De regering heeft hier omwille van de beperking van het aantal varianten op instrumenten niet voor gekozen. Voor kleine projecten zijn algemene regels of is een omgevingsvergunning van toepassing. Door vereenvoudiging en versnelling van de procedure van de omgevingsvergunning kunnen deze initiatieven snel worden gerealiseerd, en is een lichte projectprocedure niet nodig.

De CAW en de VNG hebben vragen gesteld over het toepassingsbereik van het projectbesluit. De CAW pleit ervoor het projectbesluit alleen toe te passen bij «zwaarwegende publieke belangen» gelet op de verticale doorwerking naar decentrale bestuursorganen. De VNG pleit voor een uitputtende afbakening. De regering kiest er voor de vaststelling van een projectbesluit te koppelen aan de algemene criteria voor de uitoefening van taken en bevoegdheden: een provinciaal of nationaal belang. Deze begrippen zijn in paragraaf 4.2.4 verder verhelderd. Daarmee beschikken



het Rijk en de provincies over de benodigde bevoegdheden om hun taken te kunnen uitvoeren.

De Adviesgroep Verkeer en Vervoer adviseert dat een genomen projectbesluit impliciet alle benodigde vergunningen voor het project bevat, tenzij die vergunningen expliciet in het projectbesluit zijn uitgezonderd. Het gaat hier om uitvoeringsvergunningen zoals verkeersbesluiten of omgevingsvergunningen voor het kappen van bomen. Uit het oogpunt van transparantie en rechtsbescherming kiest de regering ervoor om het mogelijk te maken dat het projectbesluit tegelijkertijd de benodigde uitvoeringsvergunningen omvat, voor zover deze expliciet zijn vermeld. Zo weten belanghebbenden waarvoor toestemming is verleend en kan het bevoegd gezag het besluit beoordelen aan de hand van de toetsingskaders die voor die vergunning gelden. De regering is van mening dat op deze manier het juiste evenwicht kan worden geboden tussen zo min mogelijk bureaucratie en zo groot mogelijke snelheid voor de initiatiefnemer, en transparantie en rechtszekerheid voor belanghebbenden.

#### *11.2.6 Hoofdstuk 10: Gedoogplichten*

Over gedoogplichten heeft in 2010 in het kader van de modernisering van de Belemmeringenwet Privaatrecht (BP) een internetconsultatie plaatsgevonden. Indertijd hebben meerdere inspraakreacties geleid tot aanpassing, aanvulling en verduidelijking van het wetsvoorstel. Uit meerdere reacties bleek toen dat het in de definitie van «rechthebbende» opnemen van de eis «geregistreerd in de basisregistratie kadaster» niet overeenkomt met de huidige situatie onder de BP waar ook rechthebbenden wier recht niet geregistreerd is in de basisregistratie kadaster onder vallen. Omdat het niet de bedoeling is de kring van rechthebbenden ten opzichte van de BP te beperken, is voornoemde eis in de definitie van «rechthebbende» vervallen.

Ook hebben destijds meerdere partijen aangegeven dat de reikwijdte van de definitie van «ondernemer van het werk» niet duidelijk was. Zo was onduidelijk of bijvoorbeeld de aannemer die in mandaat de gedoogplichtbeschikking aanvraagt onder die definitie valt. De regering heeft dit in de memorie van toelichting verduidelijkt.

In de consultatie werd ook gewezen op de situatie dat een werk van algemeen belang niet langer zijn functie vervult en de gedoogplicht wordt ingetrokken. In die situatie werd aangenomen dat een ondernemer van het werk uit zichzelf het werk opruimt. Toch acht de regering het wenselijk om in het wetsvoorstel expliciet te regelen dat de ondernemer van het werk, nadat de gedoogplichtbeschikking is komen te vervallen, verplicht is om op verzoek van de rechthebbende het werk op te ruimen.

Een laatste opmerking betrof het opnemen van een beschermingszone rondom het werk van algemeen belang waarbinnen sommige handelingen niet zijn toegestaan zonder voorafgaande toestemming van de ondernemer van het werk. De regering heeft deze suggestie overgenomen en daarvoor een voorziening getroffen.

In de consultatie over het wetsvoorstel voor de Omgevingswet zijn weinig opmerkingen gemaakt over de gedoogplichten. IPO mist een mogelijkheid voor provincies en gemeenten om een gedoogplicht op te leggen, bijvoorbeeld voor de realisatie van (duurzame) energienetwerken. Dit voorstel is niet overgenomen gelet op het ingrijpende karakter van de gedoogplicht. De UvW mist de bevoegdheden voor inspecteurs op grond van artikel 5.20 van de Waterwet. In het wetsvoorstel is hierin voorzien via artikel 10.5.

### *11.2.7 Hoofdstuk 12: Grondexploitatie*

Verschillende partijen, waaronder VNG en IPO, dringen aan op een verbreding van de Omgevingswet met onteigening, voorkeursrecht en stedelijke herverkaveling. Het IPO dringt bovendien aan op modernisering. In paragraaf 7.4 wordt beschreven hoe dit wordt opgepakt. De G4 wil in de memorie van toelichting meer aandacht voor de relatie tussen ruimtelijke ontwikkeling enerzijds en grondexploitatie, voorkeursrechten, onteigeningsmogelijkheden en aanbestedingsprocedures anderzijds.

#### *Bovenplanse verevening*

IPO en VNG hebben aangegeven in de Omgevingswet een regeling te wensen voor bovenplanse verevening. Deze regeling bestond onder de Wabo. De regering heeft er niet voor gekozen deze regeling in de Omgevingswet over te nemen. Dit heeft te maken met de huidige crisis in de bouw, waarin een extra kostenpost in de grondexploitatie niet wenselijk is. De VNG pleit er voor om nader onderzoek uit te voeren naar de vraag of gemeenten voldoende uit de voeten kunnen met de regelingen over grondexploitatie in het wetsvoorstel. Ter voorbereiding op de Omgevingswet heeft de Radboud Universiteit in 2012 het instrumentarium voor het grondbeleid uitvoerig doorgelicht. Daaruit bleek dat het stelsel adequaat functioneert. Gelet op de huidige stagnatie in de bouw en de ontstane vraag naar uitnodigingsplanologie zijn desondanks een aantal flexibiliseringën aangebracht. Daarmee is het instrumentarium naar de mening van de regering geschikt voor zowel een actieve als een faciliterende rol van de gemeente. Voor verliesgevende herstructureringsprojecten blijft het kostenverhaalinstrumentarium van minder betekenis, omdat eigenaren niet kunnen worden gedwongen het verlies voor eigen rekening te nemen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij de flexibilisering waardering voor het terugdringen van de exploitatieplanplicht, maar is bevreesd dat de verplichting tot kostenverhaal wordt uitgehold. Ook vele anderen hebben hierop gereageerd. Geconcludeerd kan worden dat er in overwegende mate steun is voor de verplichting, maar dat een verruiming van de uitzonderingen (kruimelgevallen) wordt gesteund. De regering kiest er daarom voor om dit bij algemene maatregel van bestuur uit te werken waarbij de Europese kaders in acht worden genomen.

### *11.2.8 Hoofdstuk 13: Financiële bepalingen*

#### *Legesheffing bij milieuactiviteiten*

De VNG dringt er op aan dat legesheffing transparanter wordt. Ook de VNO/NCW pleit voor een centraal gereguleerde transparante opbouw van de leges volgens het principe tijd x tarief. Transparantie van leges is een aandachtspunt van de regering, en ze heeft een aantal stappen gezet om dit te bewerkstelligen. Dit onderwerp wordt echter niet breed in dit wetsvoorstel geregeld, maar in andere wetten. Wel kiest de regering in het wetsvoorstel voor integratie en uniformering, en daarmee voor het opheffen van het verbod om leges te heffen voor bepaalde milieuactiviteiten ondanks de wens van VNO/NCW om het verbod te handhaven. Reden hiervoor is dat in het huidige stelsel sommige milieubelastende activiteiten wel en sommige niet legesplichtig zijn, en dit ook binnen één vergunningaanvraag kan optreden. Dat komt de eenduidigheid niet ten goede.

Een andere overweging is dat het aantal legesplichtige bedrijven met 90% is gedaald sinds het invoeren van het verbod in 1998, zodat het financiële effect van herinvoering van leges veel kleiner is geworden. Dat alles rechtvaardigt de keuze om deze lasten niet bij de gemeenschap neer te

leggen, maar bij degenen die om de dienst verzoeken. Het Adviescollege toetsing regeldruk adviseert de mogelijkheid tot het heffen van leges voor milieubelastende activiteiten te heroverwegen, omdat er een beperkte toename van regeldruk is. In het onderzoek naar de financiële effecten is deze toename geraamd op € 0,1 miljoen per jaar door extra inningskosten, die via de leges bij de aanvragers in rekening kunnen worden gebracht. Deze geringe toename wordt echter naar de mening van de regering ruimschoots gecompenseerd door lastenverlichting bij andere onderdelen van het wetsvoorstel. De overige financiële effecten van deze aanpassing zijn toegelicht in paragraaf 10.2 van deze memorie van toelichting.

#### *11.2.9 Hoofdstuk 16: Procedures*

##### *Bestuurlijke afwegingsruimte*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft in haar advies aan dat vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte, zoals deze met de Omgevingswet is beoogd, de toepassing van wetgeving niet per definitie alleen maar eenvoudiger of beter voorspelbaar maakt. De keerzijde van grote flexibiliteit is onduidelijkheid, wat conflictopwekkend kan werken en kan leiden tot enige verzwaring van het werk van de rechter. De regering is zich ervan bewust dat er een dunne scheidslijn is tussen het bieden van meer bestuurlijke afwegingsruimte aan de ene kant, en het bieden van rechtszekerheid aan de andere kant. Het vinden van de juiste balans is maatwerk. Zo pleit de G4 voor meer waarborgen in het wetsvoorstel om juist de gewenste afwegingsruimte daadwerkelijk te kunnen realiseren. In de uitvoeringsregelgeving bij de Omgevingswet zal meer houvast worden geboden, ook voor rechters, om bij de verschillende gevallen toch een eenduidige beoordelingslijn te kunnen volgen.

##### *Milieueffectrapportage*

Een aantal partijen, waaronder de VNG, het PBL en de Commissie mer, geeft aan dat de kwaliteit van besluitvorming mogelijk verslechtert door het schrappen van verplichtingen ten aanzien van de mer, zoals de verplichte advisering door de Commissie mer bij de project-mer en de verplichting tot alternatievenonderzoek. De regering heeft in het wetsvoorstel een aantal waarborgen ingebouwd die ervoor moeten zorgen dat er geen verslechtering in de kwaliteit van de besluitvorming optreedt. Tegelijkertijd beoogt de regering met het wetsvoorstel een vereenvoudiging van procedures. Eén van de uitgangspunten is dat nauw wordt aangesloten bij EU-richtlijnen. Daarbij past een mer-regeling die terughoudend is in het verplicht voorschrijven van procedurele en inhoudelijke bepalingen voor zover deze niet rechtstreeks voortvloeien uit de EU-richtlijnen. De mer-regeling biedt bovendien, waar mogelijk, de ruimte voor de bevoegde instantie om maatwerk te leveren en in overleg met de initiatiefnemer te bepalen welke stappen in het concrete geval moeten worden gezet. Doordat over de mer een bewustere afweging wordt gemaakt, verwacht de regering dat deze een belangrijkere plaats krijgt in de besluitvorming. In de Crisis- en herstelwet is ervaring opgedaan met een verlichte mer-procedure. Uit de voortgangsrapportage 2012–2013<sup>224</sup> daarvan blijkt dat dit niet tot kwaliteitsverlies van de genomen besluiten leidt. Het toetsingsadvies van de Commissie mer blijft verplicht voor een plan-mer, en verplichte kwaliteitsborging sluit aan bij de EU-regelgeving. Bij de project-mer wordt het bevoegd gezag in staat geacht zelf goed af te wegen of een advies van de Commissie meerwaarde heeft. De regering heeft de bepalingen over het alternatie-

<sup>224</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

venonderzoek aangescherpt. Onderzoek van de alternatieven die van belang zijn voor besluitvorming wordt zowel op plan-merniveau als op project-merniveau verplicht gesteld. In het project-mer kan onderzoek naar alternatieve projectgebieden of tracés alleen achterwege blijven als een concreet projectgebied of tracé in het plan is aangewezen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.16.5 van deze memorie van toelichting. Onder andere het IPO, de Commissie mer en Natuur en Milieu bepleiten een integratie van de procedurele eisen voor de mer met die voor het programma of de mer-plichtige besluiten. In het wetsvoorstel is dit vormgegeven door de bepalingen voor beide procedures onder te brengen in afdeling 16.4. De regering heeft het integreren van de bepalingen van plan-mer en project-mer, zoals door een aantal partijen bepleit, onderzocht. Dit zou bij nadere beschouwing ten koste gaan van de leesbaarheid en helderheid van de wettelijke regeling.

#### *Kennisdeling en informatievoorziening*

De Raad voor de rechtspraak geeft aan dat digitalisering een goede ontwikkeling is, en dat alle relevante ruimtelijke regelgeving van lagere overheden moet worden opgenomen op Ruimtelijkeplannen.nl. Tegelijkertijd moeten besluiten ook beschikbaar zijn voor burgers die niet over internet beschikken. Het wetsvoorstel regelt dat er een landelijke voorziening is waarmee een ieder kennis kan nemen van omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen van provincies (artikel 20.12). Een uitbreiding van plannen en besluiten die met deze voorziening beschikbaar worden gesteld is mogelijk bij algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel regelt verder dat van deze elektronische plannen en besluiten op verzoek een papieren versie wordt gemaakt (artikel 16.2, derde lid).

#### *11.2.10 Hoofdstuk 17: Adviesorganen en adviseurs*

De Adviesgroep Wonen en Cultuur heeft aanbevolen op gemeentelijk niveau een commissie omgevingskwaliteit voor te schrijven. Deze commissie zou als taak moeten hebben te adviseren over aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, wanneer het geen archeologische monumenten betreft. Daarnaast zou deze commissie moeten kunnen adviseren over onderwerpen op het gebied van omgevingskwaliteit die het college van burgemeester en wethouders aan haar zou willen voorleggen.

De regering neemt deze aanbeveling niet over. Het uitgangspunt is dat de Omgevingswet niet meer verplichtingen schept dan nodig. Omdat dit specifieke deskundigheid vereist, wordt voorgeschreven dat de gemeenteraad een commissie instelt die het college van burgemeester en wethouders adviseert over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. Dit wordt neutraal overgeheveld uit de Monumentenwet 1988. Voor overige aspecten van de fysieke leefomgeving is het gemeentebestuur vrij om zich te laten adviseren. Die vrijheid bestaat er in dat gemeenten zelf kunnen bepalen wanneer, onder welke omstandigheden of in welke situaties, waarover en bij wie advies wordt ingewonnen. In te winnen adviezen zullen in het kader van de verlening van omgevingsvergunningen meestal betrekking hebben op technische aspecten, bijvoorbeeld op onderwerpen als externe veiligheid, geluid, bodem, verkeer en luchtkwaliteit. Het staat gemeenten uiteraard ook vrij zich te laten adviseren over onderwerpen die verband houden met ruimtelijke, stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit. Gemeenten kunnen een generieke adviescommissie benoemen die adviseert over aspecten van omgevingskwaliteit bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Evengoed moeten gemeenten speciaal samengestelde advies-teams (zogenoemde *quality teams*) of supervisors kunnen laten werken,

die zich specifiek richten op bijvoorbeeld (her)ontwikkelingsgebieden of bepaalde onderwerpen. Het opnemen van een wettelijke plicht tot het instellen van een adviescommissie voor omgevingskwaliteit zou de flexibiliteit die wordt beoogd, onbedoeld kunnen inperken. Het opnemen van een bepaling voor een wettelijke adviescommissie op het terrein van omgevingskwaliteit staat bovendien op gespannen voet met het kabinetsstandpunt over welstandstoezicht van 3 november 2008<sup>225</sup>. In dit standpunt wordt onder meer uitgegaan van de verdere integratie van welstandsbeleid binnen het ruimtelijk instrumentarium. Daarbij is ook aangegeven dat welstandscommissies niet meer wettelijk verplicht hoeven te zijn. Bij brief van 22 november 2011<sup>226</sup> heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit kabinetsstandpunt herbevestigd en aangegeven dat de verdere implementatie gestalte krijgt met de Omgevingswet. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het aan gemeenten zelf wordt overgelaten op welke wijze en in welke gevallen zij adviezen inwinnen over ruimtelijke, stedenbouwkundige en architectonische kwaliteitsaspecten bij bouwplannen. Daarbij past geen wettelijke opdracht om een commissie voor omgevingskwaliteit te benoemen.

#### *11.2.11 Hoofdstuk 18: Handhaving en uitvoering*

Door het IPO, de VNG, de G4 en Natuur en Milieu is aandacht gevraagd voor een aantal aspecten van de uitvoering van de Omgevingswet. Binnen de in paragraaf 9.2 toegelichte verkenning van de implementatie van de Omgevingswet is een spoor voorzien dat specifiek betrekking heeft op de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (verkenning uitvoering VTH, zie ook paragraaf 9.3). Daar zal aandacht worden besteed aan onder meer:

- de gevolgen van de verschuiving van vergunningen naar algemene regels voor toezicht en handhaving;
- de gevolgen van de nieuwe regels over vergunningverlening en algemene regels voor de uitvoeringspraktijk;
- de samenhang in vergunningverlening en handhaving bij complexe projecten.

#### *Bestuurscultuur*

De NEPROM constateert dat de Omgevingswet veel ruimte biedt, maar tegelijkertijd ook de mogelijkheid geeft tot «dicht» regelen. De uitwerking van de wet zal dus veel van de bestuurscultuur afhangen. Ook de VNG merkt op dat de Omgevingswet niet alleen voor de uitvoering maar ook voor de bestuurscultuur van gemeenten gevolgen zal hebben. Terecht stelt de VNG dat meer bestuurlijke afwegingsruimte ook meer «afwegingsverantwoordelijkheid» betekent en dat gemeenten beleidskeuzes meer zullen moeten beargumenteren. De verkenning van de implementatie van de Omgevingswet zal nadrukkelijk ook aandacht moeten geven aan dit belangrijke aspect.

#### *Vergunningverlening en handhaving bij hetzelfde bestuursorgaan*

Het IPO, de VNG, de UvW en de Adviesgroep Water hebben de zorg geuit dat de Omgevingswet zou breken met het uitgangspunt dat het bestuursorgaan dat de vergunning verleent deze ook handhaaft. De regering heeft naar aanleiding hiervan artikel 18.2 van het wetsvoorstel zodanig aangepast, dat de vergunningverlenende instantie ook met de handhaving is belast.

<sup>225</sup> Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94.

<sup>226</sup> Kamerstukken II 2011/12, 28 325, nr. 142.

### *Uitvoerbaarheid*

Van verschillende zijden zijn zorgen geuit over de uitvoerbaarheid van de nieuwe regeling voor het verlenen van omgevingsvergunningen, vooral waar het gaat om het loslaten van het begrip inrichting. Ook wordt opgemerkt dat de uitvoerbaarheid in de knel komt als in nog meer gevallen de vergunningplicht wordt vervangen door algemene regels. Op deze punten wordt in paragraaf 11.2.3 respectievelijk 11.2.4 ingegaan. Sommige insprekers vragen zich af of het de uitvoerbaarheid ten goede komt als bestuursorganen die instemming verlenen op een besluit, dit besluit ook kunnen handhaven. Het afstemmen van handhavingsinterventies van verschillende bestuursorganen wordt als een belasting ervaren. Het instemmend bestuursorgaan zal in de praktijk in het algemeen niet zelf hoeven te handhaven, ook al heeft het wel die bevoegdheid gekregen. Het kan en mag er op vertrouwen dat het vergunningverlenend bestuursorgaan naar behoren, dat wil zeggen met voldoende prioriteit en deskundigheid, de vergunning handhaaft. Het instemmend bestuursorgaan kan bovendien het vergunningverlenend bestuursorgaan adviseren over handhavingsaangelegenheden en ook concreet een handhavingsverzoek doen. De afstemmingslasten zullen dus beperkt zijn.

Aandacht is gevraagd voor het feit dat regels over niet-plaatsgebonden handelingen, zoals die over het vervoer van afval en gevaarlijke stoffen, in afzonderlijke wetten blijven staan. Bij bijvoorbeeld grotere productie- en opslagbedrijven zal samenloop optreden van de Omgevingswet met deze wetten. De uitvoerbaarheid van regels kan hierdoor onder druk komen te staan. De regering voorziet dat deze regelgeving op een later moment alsnog zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving (zie paragraaf 7.4). Deze samenloopgevallen krijgen ook aandacht bij het uitvoeren van de verkenning uitvoering VTH en het opstellen van de uitvoeringsregelgeving.

### *Risicogestuurde handhaving*

De Adviesgroep Natuur en Landelijk Gebied heeft kanttekeningen geplaatst bij het in paragraaf 9.3 van deze memorie toegelichte risicogestuurde toezicht op de naleving. Volgens de commissie kan dit niet betekenen dat géén toezicht meer plaatsvindt zolang geen (stelselmatige) overtredingen worden geconstateerd. De regering is met de adviesgroep van mening dat van incidenteel, steekproefsgewijs toezicht nooit kan worden afgezien, ook niet bij bedrijven waarvan geen overtreding bekend is. Hierover bestaat geen verschil van inzicht. Een toereikend niveau van handhaving houdt in dat naast risicogestuurd toezicht ook periodiek toezicht plaatsvindt met het doel om vast te stellen wat het niveau van het naleefgedrag van (een steekproef van) de onder toezicht staanden is en of er veranderingen zijn opgetreden in de risico's voor natuur en milieu van bepaalde activiteiten. De informatie die met dit toezicht wordt vergaard, fungeert ook als input voor de risicoanalyse die aan het risicogestuurde toezicht ten grondslag ligt. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

### *Inzet private partijen bij toezicht*

Het IPO en leden van Omgevingsdienst NL hebben aangegeven kritisch te zijn op toezicht door private partijen. Zij geven aan dat aan de inzet van private borging, waaronder certificering, risico's zijn verbonden. Daarbij vragen zij zich af of de positie van de omgevingsdiensten niet zal worden ondergraven als méér wordt ingezet op private borging van de naleving. Ook Natuur en Milieu is geen voorstander van verruiming van de private borging, gezien voorbeelden uit het verleden zoals Odfjell en Chemie-



Pack. In paragraaf 4.18.3 wordt ingegaan op de uitkomsten van het onderzoek naar borging van regelnaleving door private partijen. De Erasmus Universiteit heeft dit onderzoek uitgevoerd. In het onderzoeksrapport worden risico's van private borging beschreven en voorwaarden en waarborgen voor private borging geformuleerd die deze risico's ondervangen. Een belangrijke notie daarbij is dat de overheid bij private borging niet geheel kan afzien van toezicht op de naleving van voorschriften, maar dit wel anders kan invullen. Private borging komt niet in de plaats van de beginselplicht die geldt voor handhaving, maar deze plicht kan wel een vorm krijgen die aansluit op het toezicht dat op private borging is aangepast. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook de omgevingsdiensten, die toezicht- en handhavingstaken uitvoeren in opdracht van gemeenten en provincies, waar een vorm van private borging ingang heeft gevonden, een taak kunnen krijgen in het toezicht op een toereikende private borging. Wat betreft de rol van certificering wordt in het onderzoeksrapport aanbevolen hierover méér duidelijkheid te verschaffen. Aan deze aanbeveling zal uitvoering worden gegeven.

#### *Visie op handhaving*

Van verschillende kanten is aangedrongen op een visie op de handhaving. De Raad voor de rechtspraak heeft, verwijzend naar de regeling van de bestuurlijke boete in de toetsversie van het wetsvoorstel Omgevingswet, er voor gepleit om in de memorie van toelichting nader in te gaan op de inzet van het bestuursrecht en het strafrecht bij de handhaving. De Afdeling bestuursrechtspraak stelt vragen bij het gebruik van de bestuurlijke boete.

De bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijke punitieve sanctie, dat wil zeggen een door het bestuur opgelegde sanctie, primair gericht op het bestraffen van de overtreder. Van oudsher worden punitieve sancties in het kader van het strafrecht opgelegd. In het ordeningsrecht vooral via de Wet economische delicten. De laatste jaren is de bestuurlijke boete in opkomst binnen de ordeningswetgeving. Het streven is te komen tot een eenduidige en efficiënte inrichting van de punitieve handhaving van het omgevingsrecht. Om die reden acht de regering het wenselijk dat nader beleidonderbouwend onderzoek wordt gedaan naar de wenselijke verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke punitieve handhaving. De faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen is opdracht gegeven tot een dergelijk onderzoek. Mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal de regering in het kader van de Invoeringswet Omgevingswet een definitief voorstel doen voor de punitieve handhaving door middel van de bestuurlijke boete en het strafrecht.

#### *11.2.12 Hoofdstuk 19: Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden*

In hoofdstuk 19 komen de bevoegdheden van bestuursorganen bij bijzondere omstandigheden aan de orde. De CAW is bezorgd over de versnipperde regelgeving rond rampen, crises, milieuschade, gevaar en ongewone voorvallen. De regering onderkent dat er op dit moment in verschillende sectorale wetten bepalingen zijn opgenomen over bevoegdheden van bestuursorganen bij dergelijke omstandigheden. De regelingen op dit gebied in het wetsvoorstel zijn beperkt tot de wetten die in het kader van de stelselherziening aan de orde zijn. Op dit moment wordt, op initiatief van de Minister van Veiligheid en Justitie, de Wet veiligheidsregio's en het stelsel van crisisbeheersing geëvalueerd. Daartoe is een onafhankelijke commissie ingesteld. Daarnaast is een interdepartementaal project gestart waarbij onderzoek wordt gedaan naar het moderniseren van het staatsnood- en crisisrecht. De evaluatie van het interdeparte-



mentale project kan te zijner tijd gevolgen hebben voor de opbouw en inhoud van hoofdstuk 19 van de Omgevingswet.

### *11.2.13 Hoofdstuk 20: Monitoring en informatie*

Vooraf IPO en VNG hebben opmerkingen over het omgaan met huidige digitaliseringsprocessen. Er is de laatste jaren al veel opgestart en deze instanties spreken de zorg uit dat hieraan niet voorbij mag worden gegaan bij de digitaliseringslag die plaats vindt in het kader van de Omgevingswet. Beide organisaties vragen zich af of wel de juiste informatie gedigitaliseerd gaat worden. Zo heeft men het over de digitale beschikbaarheid van uitgegeven vergunningen, digitale kaarten en meer inzet van Ruimtelijkeplannen.nl. Er wordt geopperd om ook ontwerpbesluiten al digitaal beschikbaar te maken en niet alleen de uiteindelijke besluiten. Een laatste opvallend punt is de roep om centrale regie en eindverantwoordelijkheid voor het digitale bestel. Uit de opmerkingen blijkt dat onduidelijk is wie de regie gaat voeren en wie verantwoordelijkheid is voor het gehele systeem.

De regering erkent de noodzaak van het benutten van bestaande digitaliseringsprocessen. Het programma GOAL (Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving) heeft tot doel om te komen tot een goed werkend digitaal stelsel ter ondersteuning van de uitvoering van de Omgevingswet. Het programma wordt uitgevoerd in opdracht van de gezamenlijke overheden. In paragraaf 9.4 is hier nader op ingegaan.

De Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid, de Adviesgroep Verkeer en Vervoer, de Adviesgroep Wonen en Cultuur en de NEPROM wijzen op het belang van een gegevensautoriteit die beschikt over gevalideerde gegevens over de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel voorziet niet in de instelling hiervan, omdat er nog onderzoek loopt. Paragraaf 9.4 van deze memorie van toelichting is nader uitgewerkt om meer duidelijkheid te bieden op dit punt.

## **12 INWERKINGTREDING**

### *Overgangsrecht*

Om een goede en soepele overgang van de bestaande wetten naar de nieuwe Omgevingswet te waarborgen, moet er overgangsrecht komen. Het benodigde overgangsrecht is niet opgenomen in dit wetsvoorstel, maar zal in de Invoeringswet Omgevingswet worden geregeld. Voor permanent overgangsrecht is hoofdstuk 22 van de Omgevingswet gereserveerd. Overgangsrecht dat na inwerkingtreding onmiddellijk is uitgewerkt, wordt opgenomen in de Invoeringswet Omgevingswet. Welk overgangsrecht nodig is, zal worden geïnventariseerd aan de hand van vragen als:

- is overgangsrecht noodzakelijk of kan de nieuwe wet (grotendeels) onmiddellijk in werking treden?
- is de uitvoeringspraktijk voldoende voorbereid?
- zijn er bestaande overgangsregelingen die moeten worden voortgezet?

Daarbij worden onder meer ook de rechtsbeginselen betrokken die de bestuursorganen, burgers en bedrijven die bij de uitvoering van nieuwe wetgeving zijn betrokken, beschermen tegen een (mogelijk te forse of een ontijdig aangekondigde) aantasting van bestaande belangen en rechten (de beginselen van evenredigheid, rechtszekerheid en vertrouwen). Daarnaast wordt rekening gehouden met de ruimte die implementatie van EU-regelgeving al dan niet biedt voor overgangsrecht.

Bij een stelselherziening als die dit wetsvoorstel beoogt, zal het uitgangspunt moeten zijn dat de nieuwe wettelijke instrumenten zo

mogelijk onmiddellijk worden toegepast (de zogenoemde «onmiddellijke werking»).

Overgangsrecht zal in ieder geval worden opgenomen voor die onderdelen van het wetsvoorstel, die om bepaalde redenen niet onmiddellijk in werking kunnen treden. Zo zal bij de invoering van de Omgevingswet – en dus met het formuleren van het overgangsrecht – rekening worden gehouden met de uitvoerende bestuursorganen en met de instanties die bij de uitvoering zijn betrokken (bijvoorbeeld de bestuursrechter), zodat zij zich goed op de nieuwe instrumenten of de gewijzigde procedures kunnen voorbereiden.

De uitvoeringspraktijk is ook geholpen met overgangsrecht dat «werk uit handen neemt» door bestaande rechtsfiguren als verleende vergunningen, vastgestelde plannen en genomen besluiten gelijk te stellen aan de rechtsfiguren die door de Omgevingswet worden geïntroduceerd of uit de bestaande wetten worden overgenomen. Zo zullen de geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen bijvoorbeeld worden aangemerkt als onderdelen van het nieuwe omgevingsplan. Daarmee wordt voorkomen dat bestaande plannen en verordeningen vervallen en gemeenten op de datum dat de Omgevingswet in werking treedt in een nieuw, hun hele grondgebied bestrijkend, omgevingsplan moeten hebben voorzien.

Door in het overgangsrecht eerdere rechtsgeldig genomen besluiten juridisch zo veel mogelijk gelijk te stellen met de nieuwe vergelijkbare rechtsfiguren, wordt ook de rechtszekerheid gediend.

Het is gebruikelijk dat een overgangsregeling wordt geboden voor de – op het moment dat nieuwe of gewijzigde wetgeving in werking treedt – lopende besluitvormings-, bezwaar- of beroepsprocedures. Dit geldt vooral voor die situaties waarin het «wijzigen van de spelregels» lopende die procedures nadelig kan uitpakken voor burgers of bedrijven. Gebruikelijk is dat lopende procedures onder het «oude» recht (dat wil zeggen het geldende recht op het moment dat die procedure van start ging) kunnen worden afgemaakt (de zogenoemde «eerbiedigende werking»). Daar waar tegen het tussentijds «overstappen» op de nieuwe wet- en regelgeving geen bezwaren bestaan en alle partijen en belanghebbenden ervan profiteren, kan wellicht van overgangsrecht worden afgezien (de zogenoemde «onmiddellijke werking»). Mogelijk kan zelfs gelegenheid worden geboden op het nieuwe stelsel te anticiperen. Bij het inventariseren en opstellen van het overgangsrecht zal worden bezien of voor sommige procedures onmiddellijke werking mogelijk en wenselijk is. In een enkel bijzonder geval zal het overgangsrecht moeten voorzien in «uitgestelde werking». Een voorbeeld hiervan is het handhaven van het verplichte rioleringsprogramma, waarmee het beoogde regime van het wetsvoorstel (het schrappen van het rioleringsprogramma als een wettelijke verplichting voor gemeentebesturen) wordt uitgesteld tot 2020.

#### *Uitvoeringsregelgeving*

De totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving is een wetgevingsoperatie zonder precedent. Net als bij het wetsvoorstel, zal de uitvoeringsregelgeving in modules worden gerealiseerd. De eerste module – de algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regelingen die tegelijk met het wetsvoorstel in werking treden – vormt een grote stap in het proces naar het nieuwe stelsel. Het doel is om in deze stap een stelsel van uitvoeringsregelgeving vast te stellen waarmee het wetsvoorstel in werking kan treden en de doelen van het wetsvoorstel worden gediend.

## BEGRIPPENLIJST

Deze begrippenlijst sluit aan op de begrippenlijst in de bijlage bij het wetsvoorstel en de daar opgenomen lijst met verkorte benamingen voor EU-verordeningen, -richtlijnen en -besluiten en internationale verdragen. Onderstaande woorden en termen komen in deze memorie van toelichting voor, maar niet in de bijlage bij het wetsvoorstel. Wel opgenomen zijn begrippen die omschreven worden in de artikelen van het wetsvoorstel.

Begrip	Omschrijving
Algemene regel	Voor een ieder geldende regel (algemeen verbindend voorschrift dat niet slechts gericht is tot bestuursorganen).
Algemene rijksregel	Voor een ieder geldende regel in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.
Algemene zorgplicht	Verplichting voor een ieder om voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving te dragen en – voor zover dat redelijkerwijs kan worden gevegd – nadelige gevolgen van zijn activiteit te voorkomen, of als dat niet kan, die te beperken of ongedaan te maken, of als ook dat niet kan, de activiteit achterwege te laten (afdeling 1.3).
Attributiebeginsel (EU)	De Unie kan alleen beleid of regelgeving maken als daarvoor een rechtsgrondslag te vinden is in één van de verdragen.
Beheer	Een bijzondere taak of een geheel van taken, voortvloeiend uit een wettelijk voorschrift in een bestuurlijk hiërarchisch verband, om een of meer concreet bepaalde objecten of gebieden op een vooraf omschreven kwaliteitsniveau te brengen of te houden (herstel daaronder begrepen) en toezicht te houden op het eventueel gebruik door burgers en bedrijven, met inzet van daarvoor geëigende bevoegdheden en middelen.
Beoordelingsregel	Regel over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning, waaronder regels over de motivering van de beslissing (artikel 5.17).
Doelvoorschrift	Bepaling die het doel aangeeft dat moet worden bereikt, waarbij het aan de initiatiefnemer overgelaten wordt om te bepalen met welke middelen dat doel wordt bereikt.
Fysieke leefomgeving	Omvat onderdelen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (artikel 1.2).
Gebiedsgericht, plaatsgebonden	Betrekking hebbend op activiteiten die zich afspelen binnen een gebied of op een vaste plaats (en daarmee niet op activiteiten die zich vrij over het grondgebied verplaatsen zoals voertuigen en producten).
Gebruik	Benutting van de fysieke leefomgeving door de mens.
Gebruiksruimte	Binnen een gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving.
Gedecentraliseerde eenheidsstaat	De Nederlandse staatsvorm, waarin territoriale eenheden binnen een eenheidsstaat zelfstandige bevoegdheden hebben. Het Rijk zorgt door wetgeving en toezicht voor de eenheid. Daarnaast zijn er decentrale bestuurslagen. Elke bestuurslaag heeft taken en verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Decentrale overheden zijn verder verplicht uitvoering te geven aan hogere regelgeving van het Rijk (zogenoemd medebewind).
Grondgebied	Het gebied waarover een bestuursorgaan rechtsmacht heeft. Waar relevant wordt hieronder ook de exclusieve economische zone verstaan, waar Nederland beperkte rechtsmacht heeft.
Indeplaatstreding	Het nemen van een besluit of verrichten van een taak in gevallen dat het bestuursorgaan dat daartoe op grond van een wettelijk voorschrift verplicht is dit niet of niet naar behoren doet.
Instructie	Instructie aan een ander bestuursorgaan over de uitoefening van een taak of bevoegdheid als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer (artikelen 2.33 en 2.34).
Instructieregel	Regel over de uitoefening van een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan (artikelen 2.22 en 2.24).
Intrinsieke waarde	De waarde die iets in zichzelf heeft, los van de mogelijkheden tot gebruik.
IPPC-installatie Legger	Installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies. Document dat omschrijft waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen (artikel 2.39).
Level playing field	Een rechtvaardigheidsprincipe, inhoudende dat in gelijke omstandigheden voor een ieder gelijke regels gelden.

Begrip	Omschrijving
Locatie	Een door geometrische plaatsbepaling begrensde deel van het grondgebied van een gemeente, waterschap, provincie of van Nederland.
Locatiespecifiek	Niet voor het hele grondgebied van een bestuursorgaan gelijk, dat wil zeggen verschillend van locatie tot locatie.
Maatregel	Besluit of te verrichten andere handeling om doelstellingen te bereiken.
Maatwerkregels	Algemene regels van een gemeente, waterschap of provincie, aanvullend op of afwijkend van de algemene regels van een provincie of het Rijk (artikel 4.6).
Maatwerkvoorschrift	Beschikking waarmee het bevoegd gezag de plicht oplegt te voldoen aan voorschriften in aanvulling op of afwijking van geldende algemene regels (artikel 4.5).
Middelvoorschrift	Bepaling die een middel voorschrijft dat de initiatiefnemer moet hanteren.
Milieu	De fysieke leefomgeving, bezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, de bescherming en verbetering van de kwaliteit van water, bodem en lucht, de beheersing van het klimaat, een doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater en een zuinig gebruik van energie en grondstoffen.
Milieugebruiksruimte	Gebruiksruimte voor milieuaspecten.
Omgevingsplan	Plan met de door het gemeentebestuur gestelde regels over de fysieke leefomgeving. In ieder geval bevat het voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de regels die met het oog daarop nodig zijn (artikelen 2.4 en 4.2).
Omgevingsvergunning	Toestemming op aanvraag tot het uitvoeren van één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving (afdeling 5.1).
Omgevingsverordening	Een verordening van de provincie die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 2.6).
Omgevingsvisie	Een beleidsdocument met de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, de bescherming, het beheer en het behoud van het grondgebied van een bestuursorgaan en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (artikel 3.2).
Omgevingswaarde	Een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen (artikel 2.9).
Participatieve aanpak	Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.
Programma	Een uitwerking van het te voeren beleid of de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud, of maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving (artikel 3.4).
Projectbesluit	Besluit van het Rijk, een provincie of een waterschap voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan (artikel 5.42).
Register	Een openbare bron met feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving.
Seveso-inrichting	Het volledige door een exploitant beheerde gebied als bedoeld in bijlage I van de Seveso-richtlijn waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten.
«Sneller en beter»-aanpak	Werkwijze bij voorbereiding en aanleg van complexe projecten, gebaseerd op het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten onder leiding van P. Elverding. Centrale kenmerken van de werkwijze zijn een integrale en gebiedsgerichte aanpak, brede en vroegtijdige participatie van burgers, bedrijven en organisaties, getrechterde besluitvorming, een helder budgettair kader en zinvolle effectbepaling.
Subsidiariteitsbeginsel	Uitgangspunt voor de wijze waarop de taakverdeling tussen «hogere» en «lagere» openbare overheden wordt vormgegeven. Het houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden behartigd.
Toetsingskader	Het geheel aan wettelijke regels en beleidsregels dat geldt voor een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit.
Uitvoeringsregelgeving	Bij of krachtens de Omgevingswet vastgestelde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.
Voorkeursbeslissing	Beslissing naar aanleiding van de verkenning in de projectprocedure. De voorkeursbeslissing kan inhouden: a. het uitvoeren van een project, b. een oplossing zonder project, c. een combinatie van de onderdelen a of b met de uitvoering van andere projecten, of d. het niet uitwerken van een oplossing (artikel 5.47).

Begrip	Omschrijving
VTH-taken Waterschapsverordening	Taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een verordening van het waterschap die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 2.5).

## ARTIKELSGEWIJS

### HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

#### Afdeling 1.1 Begripsbepalingen

##### Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

Artikel 1.1 heeft betrekking op de begrippen die in de Omgevingswet worden gehanteerd. Deze bepaling vormt de grondslag voor een bijlage die bij de wet wordt opgenomen. Die bijlage bevat definities van belangrijke begrippen die op meerdere plaatsen in de wet worden gebruikt. De definities gelden ook voor zover die begrippen in op de Omgevingswet gebaseerde regelgeving worden gebruikt, tenzij in die regelgeving een afwijkende definitie van die begrippen is opgenomen. Om redenen van toegankelijkheid en leesbaarheid is ervoor gekozen om de begripsbepalingen gebundeld op te nemen in een bijlage in plaats van deze in hoofdstuk 1 zelf te verwerken zoals veelal gebruikelijk is. De toelichting op de begripsbepalingen is na de toelichting op de artikelen opgenomen.

#### Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen

##### Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)

Het toepassingsgebied van de Omgevingswet wordt in de eerste plaatsbepaald door artikel 1.2.

Dit artikel spoot met de benaderingswijze die wordt gehanteerd in het verdrag van Aarhus. Dit verdrag maakt systematisch gezien onderscheid tussen, voor zover hier van belang:

- a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht, water, bodem, landschappen en natuurgebieden,
- b. activiteiten die de elementen van het milieu aantasten of kunnen aantasten, en
- c. de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid en de menselijke levensomstandigheden, voor zover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu of, via die elementen, door activiteiten als bedoeld onder b.<sup>227</sup>

Deze driedeling uit het verdrag is ook terug te vinden in de opzet van artikel 1.2.

##### *Eerste lid*

In het eerste lid is vastgelegd dat deze wet betrekking heeft op enerzijds de fysieke leefomgeving (onderdeel a) en anderzijds activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (onderdeel b).

<sup>227</sup> Zie de definitie van milieuinformatie in artikel 2, derde lid, van het verdrag.

Het begrip «fysieke leefomgeving» zelf wordt niet gedefinieerd.<sup>228</sup> Dit begrip geeft de buitenste randen van het toepassingsgebied van de Omgevingswet aan. In latere artikelen van de Omgevingswet wordt dit begrip verder ingekleurd en afgebakend. Hierbij is om te beginnen van belang de afbakening ten opzichte van andere wetten. In dat verband wordt verwezen naar de toelichting op hoofdstuk 1, paragraaf 4.1.3, onder het opschrift «Verhouding tot andere wetgeving», waarin nader is ingegaan op de verhouding tot andere wetten. Verder wordt het feitelijke toepassingsgebied van de Omgevingswet bepaald door de mate waarin de (formele) wetgever regeling van een bepaald onderwerp over de fysieke leefomgeving noodzakelijk oordeelt. Dit blijkt onder meer uit de onderwerpen waarover op grond van hoofdstuk 4 algemene regels (kunnen) worden gesteld. Hoofdstuk 4 stelt algemene regels over bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving en bevat delegatiegrondslagen voor het stellen van regels op een lager niveau (algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling). In andere hoofdstukken vindt een vergelijkbare afbakening van het werkingsgebied van de wet plaats. Voorbeelden hiervan zijn het stellen van omgevingswaarden (hoofdstuk 2), het onderwerpen van bepaalde activiteiten aan voorafgaande toestemming door een bestuursorgaan (hoofdstuk 5) en de opsomming van verplichte programma's (paragraaf 3.2.2). Het is vanzelfsprekend niet uitgesloten dat de wetgever in de toekomst ook andere onderwerpen over de fysieke leefomgeving aan zich trekt. Het brede begrip «fysieke leefomgeving» in artikel 1.2 en de opzet van de rest van hoofdstuk 1 van de Omgevingswet bieden daarvoor ruimte.

De Omgevingswet heeft daarnaast betrekking op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (eerste lid, onderdeel b). Er is geen definitie van activiteit in het wetsvoorstel opgenomen. Wat hieronder wordt verstaan blijkt uit de context van de artikelen in de wet waarin het begrip activiteit wordt gebruikt. Doorgaans zal het echter gaan om een feitelijke handeling.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid bevat in beginsel alle fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Ter voorkoming van mogelijke rechtsvragen is er echter voor gekozen in het tweede lid een niet-uitputtende opsomming van de onderdelen van de fysieke leefomgeving op te nemen. Een limitatieve opsomming zou de vraag kunnen oproepen of een regel in – bijvoorbeeld – een omgevingsplan wel verbindend is omdat het fysieke voorwerp dat de regels beogen te beschermen naar het oordeel van een belanghebbende niet tot één van de benoemde onderdelen van de fysieke leefomgeving zou behoren. Zo zou bijvoorbeeld een belanghebbende kunnen stellen dat een dode boom geen natuur is en derhalve voor het kappen geen omgevingsvergunning nodig is. Met de gekozen open formulering hoeft in een dergelijk geval alleen de vraag beantwoord te worden of het gemeentebestuur redelijkerwijs tot het standpunt heeft kunnen komen dat dit voorwerp een onderdeel is van de fysieke leefomgeving.

Voor de toelichting op de begrippen «bouwwerken», «infrastructuur», «watersystemen», «bodem», «landschappen» en «cultureel erfgoed» wordt verwezen naar de toelichting op de begripsbepalingen.

<sup>228</sup> Dit sluit aan bij de benadering die destijds is gevolgd bij de Wabo. De Wabo ziet op activiteiten die van invloed (kunnen) zijn op de fysieke leefomgeving. De Wabo-wetgever heeft ervan afgezien het begrip «fysieke leefomgeving» nader te definiëren (vgl. de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 15).

### *Derde lid*

Het derde lid van artikel 1.2 kleurt het toepassingsgebied van de wet nader in. Deze bepaling is opgenomen om te verhelderen welke aspecten, verband houdend met activiteiten in de fysieke leefomgeving, in ieder geval door de wet kunnen worden gereguleerd. Die regels zelf zijn neergelegd in andere hoofdstukken van de wet.

Ter toelichting op de verschillende onderdelen van het derde lid wordt het volgende opgemerkt. Het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving (onderdeel a) is de grootste, meest directe invloed die de mens kan uitoefenen op de fysieke leefomgeving. Te denken valt aan de gevolgen van activiteiten als de aanleg van een weg, het bouwen van woningen, ontgrondingen en het kappen van bomen. Onder dit onderdeel vallen ook veranderingen van het gebruik van de fysieke leefomgeving. Het gaat dan om activiteiten die niet leiden tot fysieke wijzigingen in de leefomgeving, maar wel tot veranderingen in het gebruik. Een voorbeeld is het wijzigen van de functie van een perceel van winkel naar horeca. Gebruik van natuurlijke hulpbronnen (onderdeel b) wordt hier genoemd omdat hulpbronnen vaak beperkt voorhanden zijn, door bijvoorbeeld schaarste. Gebruik van een natuurlijke hulpbron, zoals een delfstof, plant of dier uit de natuur, water of wind, sluit vaak ander gebruik van die hulpbron uit en heeft daarmee gevolgen voor andere gebruikers van de fysieke leefomgeving. Onderdeel b heeft geen betrekking op gevolgen ter plaatse van de winning, oogst, vangst of benutting van een natuurlijke hulpbron, zoals het wijzigen van onderdelen van de leefomgeving, emissies, hinder of risico's. Die gevolgen worden gedekt door de onderdelen a en c van dit lid. Gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen eveneens voortvloeien uit activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt, zoals de uitstoot van verontreinigende stoffen, het veroorzaken van geluid of stank en het werken met gevaarlijke stoffen waardoor risico's voor mens en milieu ontstaan (onderdeel c). Gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen voortvloeien uit een «doen» maar ook uit een «niet doen», zoals het achterwege laten van (voldoende) beschermende maatregelen bij het verrichten van een activiteit of door het nalaten van een activiteit (onderdeel d). Bij het nalaten van een activiteit kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het niet onderhouden van bouwwerken of installaties waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt.

### *Vierde lid*

Gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen ook betrekking hebben op gevolgen voor de mens, zo bepaalt het vierde lid van artikel 1.2 uitdrukkelijk. Beschermende regels van de Omgevingswet hebben betrekking op de fysieke leefomgeving, maar zijn uiteindelijk grotendeels gericht op het beschermen van de veiligheid en gezondheid van de mens en de omgevingskwaliteit voor de mens. Zo zijn omgevingswaarden veelal gericht op het beschermen van de menselijke gezondheid. Slechts een beperkt deel van het omgevingsrecht is exclusief gericht op bescherming van de fysieke leefomgeving door de intrinsieke waarde die de mensheid daaraan toekent. De mens wordt hier eenmalig genoemd naast de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze opzet betekent dat overal waar de Omgevingswet regels stelt over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen voor de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan (vergelijk artikel 1.2, eerste lid, onder b), dit ook de bevoegdheid impliceert om ook gevolgen voor de mens erbij te betrekken, voor zover de mens wordt of kan worden beïnvloed door of via de fysieke leefomgeving.



### Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Dit artikel beschrijft de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Artikel 1.3 is in de toelichting op hoofdstuk 1, paragraaf 4.1.3, onder het opschrift «Maatschappelijke doelen van de wet» al uitvoerig toegelicht. Aanvullend wordt hier nog het volgende opgemerkt.

Het maatschappelijke doel «het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit» (onderdeel a) benadrukt de opdracht tot het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het doel in onderdeel b – «het op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies» – ziet op het benutten van de fysieke leefomgeving door de mens.

De aanhef van het artikel bevat twee algemene eisen die fungeren als verbindende schakels tussen beide doelen.

De eerste algemene eis is dat de toepassing van de wet moet plaatsvinden *met het oog op duurzame ontwikkeling*. Gelet op de centrale plaats die dit begrip binnen de wet inneemt, is in de bijlage bij artikel 1.1 een definitie van «duurzame ontwikkeling» opgenomen. Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen. Dit is een gebruikelijke omschrijving, die aansluit bij de definitie uit het rapport Our Common Future van de commissie Brundtland. De tweede algemene eis houdt in dat de twee doelen van de Omgevingswet *in onderlinge samenhang* moeten worden nagestreefd. Dit betekent dat bij de toepassing van de wet acht moet worden geslagen op de onderlinge verhoudingen tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving of de gevolgen van activiteiten op de leefomgeving.

Het artikel sluit aan op het in paragraaf 1.4 van het algemene deel geïntroduceerde motto van de Omgevingswet: «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit». De «ruimte voor ontwikkeling» komt tot uitdrukking in het uitgangspunt van duurzaamheid en ligt daarnaast besloten in «ter vervulling van maatschappelijke functies» in onderdeel b; de «waarborgen voor kwaliteit» zijn vooral terug te vinden in onderdeel a.

Over de juridische betekenis van artikel 1.3 kan het volgende worden opgemerkt. De in deze bepaling neergelegde maatschappelijke doelen geven richting aan de uitvoering en toepassing van de Omgevingswet. Dit geldt zowel voor bedrijven en burgers (denk aan de zorgplicht van artikel 1.6) als voor bestuursorganen. Een belangrijke beperking, voor wat betreft bestuursorganen, is dat als elders in de Omgevingswet specifieke kaders voor de uitoefening van taken en bevoegdheden zijn gegeven, die kaders voorgaan. Deze meer specifieke kaders zijn dan leidend bij de uitvoering van dat onderdeel van de Omgevingswet. Die kaders worden geacht een invulling te zijn van de algemene doelbepaling van artikel 1.3. Zo kan bijvoorbeeld op grond van artikel 2.1, derde lid, bij de toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving een begrenzing worden aangebracht tot bepaalde onderdelen, aspecten of belangen. De delegatiegrondslagen in hoofdstuk 4 (Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving) kunnen dit ook illustreren. Zo schrijft artikel 4.26 voor dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met het oog op daar genoemde, specifieke doelen gekoppeld aan het beschermen van watersystemen. Vergelijkbare concretisering zijn te vinden in de beoordelingsregels voor het verlenen van een omgevingsvergunning (paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel).

Opmerking verdient dat noch uit artikel 1.3 noch uit meer specifieke kaders voor het uitoefenen van bevoegdheden elders in de Omgevingswet conclusies kunnen worden getrokken over het onderlinge gewicht van de betrokken belangen. Doel a staat niet in de weg aan activiteiten die vooral doel b dienen, zoals de ontwikkeling van een weg ter vervulling van de maatschappelijke functie «mobiliteit». Doel b staat niet in de weg aan overheidsmaatregelen die vooral doel a dienen, zoals het vaststellen van algemene regels over activiteiten die het milieu belasten. Toepassing van de wet vereist het zoeken naar oplossingen die zoveel mogelijk tegemoet komen aan beide doelen en de belangen daarachter. En waar dat niet kan, het maken van een belangenafweging. De uitkomst van de door een bestuursorgaan te verrichten belangenafweging zal per geval verschillen. Het bestuursorgaan moet op grond van artikel 3:4, eerste lid, Awb de rechtstreeks bij een besluit betrokken belangen afwegen, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. De uitkomst van die belangenafweging moet worden gemotiveerd (zie afdeling 3.7 Awb). Dit is primair een bestuurlijke afweging en daarbij past een terughoudende toets door de rechter. Artikel 3:4 Awb is in beginsel ook van toepassing op het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (de schakelbepaling van artikel 3:1, eerste lid, Awb).

#### **Artikel 1.4 (verhouding tot andere wetgeving)**

Met artikel 1.4 wordt verduidelijkt dat de Omgevingswet het bestaan van een andere wet op het gebied van de fysieke leefomgeving respecteert. De hoofdregel die in dit artikel is vastgelegd impliceert dat de Omgevingswet terugtreedt als een andere wet op het gebied van de fysieke leefomgeving voorziet in een uitputtende regeling. Deze regel geldt niet ten aanzien van de bepalingen in de Omgevingswet die voorzien in de mogelijkheid tot afwijking of aanvulling van andere wetten. Onder meer kan hier worden genoemd de experimenteerbepaling van artikel 23.3 die het mogelijk maakt tijdelijk van bepalingen van de in het eerste lid van dat artikel genoemde wetten af te wijken. Voor de materiële betekenis van artikel 1.4 is van belang dat de Invoeringswet Omgevingswet zal voorzien in intrekking van omgevingsrechtelijke wetten of de onderdelen daarvan die opgaan in de Omgevingswet. Voor de overige toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op hoofdstuk 1, waarin in paragraaf 4.1.3, onder het opschrift «Verhouding tot andere wetgeving» al uitvoerig is ingegaan op artikel 1.4.

#### **Artikel 1.5 (toepassing in de exclusieve economische zone en internationaal)**

Artikel 1.5 regelt de toepassing van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving in de exclusieve economische zone (EEZ). Op drie vergunningplichten na is de Omgevingswet van toepassing in de EEZ. In de EEZ is geen omgevingsvergunning vereist voor een bouwactiviteit, voor een afwijkactiviteit en voor een rijksmonumentenactiviteit. Van veel andere taken en bevoegdheden spreekt het voor zich dat ze niet van toepassing zijn in de EEZ. Zo is bijvoorbeeld een omgevingsplan van het gemeentebestuur niet vereist in de EEZ, omdat de EEZ niet gemeentelijk is ingedeeld. Uit de aard van de onderwerpen blijkt doorgaans vanzelf of de betreffende bepaling wel of niet van toepassing is in de EEZ.

Op grond van het tweede lid moet in de betreffende algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling worden aangegeven welke bepalingen daarvan van toepassing zijn in de EEZ. Het derde lid bepaalt dat een omgevingsvergunning vereist kan zijn voor de stortingsactiviteit op zee voor Nederlandse vaartuigen en luchtvaar-

tuigen die zich in de territoriale zee of exclusieve economische zone van een andere staat bevinden. Het derde lid is ontleend aan artikel 6.3, tweede lid, van de Waterwet.

### **Afdeling 1.3 Zorg voor de fysieke leefomgeving**

#### **Artikel 1.6 (zorgplicht voor een ieder) en artikel 1.7 (activiteiten met nadelige gevolgen)**

Voor de toelichting op deze artikelen wordt verwezen naar de toelichting op hoofdstuk 1, paragraaf 4.1.4, waarin de inhoud en werking van deze twee artikelen uitgebreid zijn beschreven.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat deze artikelen de uit het burgerlijk recht voortvloeiende aansprakelijkheid en ook de mogelijkheden van overheden om als rechtspersoon met gebruikmaking van het privaatrecht de naleving van rechtsregels te bevorderen, onverlet laten.

#### **Artikel 1.8 (verhouding tot specifieke regels)**

In dit artikel wordt de verhouding tussen de zorgplichten in de artikelen 1.6 en 1.7 tot andere regels of voorschriften die over een activiteit met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn gesteld, verduidelijkt. Het voorziet erin dat voor zover met betrekking tot een activiteit met het oog op die doelen andere, meer specifieke regels gelden die worden nageleefd, daarmee ook is voldaan aan de zorgplichten. Die specifieke regels moeten zijn gesteld «bij wettelijk voorschrift of besluit». Hiertoe behoren alle specifieke regels of voorschriften die zijn gesteld krachtens de Omgevingswet, in of krachtens een andere wet of in autonome regelgeving van decentrale overheden. De specifieke regels kunnen ook een meer specifieke zorgplicht inhouden. Voor de verdere toelichting van dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op hoofdstuk 1, paragraaf 4.1.4, waarin de inhoud en werking van dit artikel nader is beschreven.

## **HOOFDSTUK 2 TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN BESTUURSORGANEN**

### **Afdeling 2.1 Algemene bepalingen**

#### **Artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden)**

##### *Eerste en tweede lid*

Het eerste lid bepaalt dat de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen geschiedt met het oog op de maatschappelijke doelen waarop het wetsvoorstel gericht is. Daarbij staan de samenhang en samenhangende benadering voorop. Het vereiste van samenhang houdt in dat alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving (hierna: fysieke leefomgeving) en de daarbij rechtstreeks betrokken belangen gezamenlijk in aanmerking moeten worden genomen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid. Het voorgestelde tweede lid brengt dit tot uitdrukking. Daarbij is vanzelfsprekend ruimte voor een onderlinge weging van de verschillende belangen. Dit is bij uitstek een bestuurlijke afweging waarbij aan het ene belang meer gewicht kan worden toegekend dan aan een ander belang. Het begrip «betrokken belangen» in het tweede lid omvat overigens niet alleen de belangen van burgers en bedrijven, maar ook de belangen die andere overheidsorganen gelet op de aan hun toevertrouwde taken moeten behartigen. Bestuursorganen moeten bij de voorbereiding van een besluit of de voorbereiding of verantwoording van een taak of maatregel gemotiveerd rekenschap geven

van deze belangenafweging. Dit sluit aan bij het geldende algemene bestuursrecht.

Het laatste zinsdeel van het eerste lid laat overigens wel ruimte om de uitoefening van taken en bevoegdheden niet altijd gericht te laten zijn op alle doelen uit artikel 1.3. Bij die taken en bevoegdheden kunnen daarvoor specifieke regels worden gesteld. Een voorbeeld waarbij dit geldt zijn de gedoogplichten, waarvoor in artikel 10.11 de toepassingscriteria zijn vastgelegd.

In het licht van het brede spectrum aan belangen die aan de orde zijn in het wetsvoorstel is in het eerste lid tot uitdrukking gebracht dat de functionele begrenzingen van de uitoefening van bevoegdheden en taken van de waterschappen, zoals neergelegd in de Waterschapswet, onverlet blijven.

#### *Derde lid*

De maatschappelijke doelen van de wet omvatten verschillende aspecten. Niet elke taak- of bevoegdheidsuitoefening is per definitie op alle aspecten gericht. De plaatsing van een dakkapel bijvoorbeeld of de verplaatsing van een duiker is van een andere orde dan de ontwikkeling van een binnenstedelijk gebied of een mainport. Op grond van het derde lid kunnen de onderdelen, aspecten of belangen worden geduïd en begrensd, in ieder geval met het oog op de in dat lid opgenomen onderwerpen. Het betreft hier veelal de in nu geldende wetgeving geregelde onderwerpen en doeleinden. Voor de uitleg van de in het derde lid genoemde aspecten wordt continuïteit beoogd ten opzichte van de huidige wetgeving. Deze zijn abstract omschreven in de vorm van een doeleinde («met het oog op»). Als er in de wet is bepaald dat met het oog op het waarborgen van de veiligheid regels kunnen worden gesteld betekent dat dat bij die regels kan worden bepaald wat een aanvaardbaar veiligheidsniveau is. Het waarborgen van de veiligheid is een begrenzing van het doel waarvoor de regels worden gesteld. De wet schrijft daarmee geen veiligheidsniveau voor.

Op verschillende plaatsen is in het wetsvoorstel nader geduïd welke aspecten een rol spelen bij de uitoefening van bepaalde bevoegdheden. De uitwerking of begrenzing kan van belang zijn in verband met de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid of met het oog op Europeesrechtelijke verplichtingen. Een voorbeeld hiervan is een gebonden toestemming waarvoor specifieke beoordelingsregels gelden, zoals een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Voorspelbaarheid en rechtszekerheid rechtvaardigen voor deze vergunningen daarop toegesneden beoordelingsregels, gericht op onder meer het waarborgen van de veiligheid en de kwaliteit van bouwwerken. Daarnaast kan de aanduiding van te betrekken aspecten wenselijk zijn met het oog op specifieke beheertaken, wegens de daarbij betrokken specifieke belangen en de bekostiging daarvan, bijvoorbeeld uit heffingen. Dit vergt een zorgvuldige motivering. Ook met het oog op de implementatie van Europeesrechtelijke en andere internationale verplichtingen kunnen uitdrukkelijk op bepaalde aspecten toegesneden rechtsgrondslagen van belang zijn.

De aspecten, genoemd in het derde lid, zijn niet wederzijds uitsluitend maar hebben vaak een bepaalde overlap. Zo is het beschermen van het milieu een breed begrip, dat ook (elementen van) bijvoorbeeld het beschermen van de gezondheid en het tegengaan van klimaatverandering omvat. In het wetsvoorstel is steeds gestreefd naar een zo concreet mogelijke formulering van de bij een bepaalde taak of bevoegdheid te betrekken aspecten. In verschillende artikelen zijn die aspecten nog concreter gemaakt dan in de opsomming van het derde lid (bijvoorbeeld: het beschermen van het mariene milieu), of zijn aanvullende specifieke aspecten opgenomen (zoals het beschermen tegen wateroverlast).

Het behoud van cultureel erfgoed, genoemd in onderdeel e, heeft een bredere betekenis dan het bieden van (wettelijke) bescherming. Het houdt bijvoorbeeld ook in het behouden van cultureel erfgoed door er feitelijk rekening mee te houden bij het beheer of gebruik van de fysieke leefomgeving.

## **Artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)**

### *Eerste lid*

Met de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zijn diverse overheden en bestuursorganen belast. Veelal is sprake van een gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan (co-actorschap). De eis dat de zorg ook in (inhoudelijke) samenhang plaatsvindt, volgt uit artikel 1.3 in samenhang met artikel 2.1, tweede lid. Het eerste lid van artikel 2.2 regelt dat bestuursorganen met elkaars verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving rekening houden. Dit vormt een uitwerking van de algemene verplichting van artikel 2.1 tot samenhangende overheidszorg. Dit vervangt deels bestaande verplichtingen tot rekening houden met belangen waar andere besturen voor verantwoordelijk zijn (zoals momenteel in artikel 3.8 van de Waterwet) en voorziet daarnaast in een algemene en aanvullende verplichting voor die gevallen waarin geen sprake is van een specifieke wettelijke verplichting tot het vragen om of rekening houden met een advies. In zekere zin is hierbij sprake van een externe integratie van domeinbelangen en een meer gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de overheidssector als geheel.

Artikel 2.2 is vooral een bestuurlijk beginsel en opdracht aan het bestuur. Het artikel beoogt niet een verdergaande juridisering of uitbreiding van aansprakelijkheid. De algemene bepaling in het eerste lid voorkomt de noodzaak om elders in de wet of op de wet gebaseerde uitvoeringsregelingen uitgebreide afstemmingsbepalingen op te nemen. Een goed voorbeeld van het rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuurorganen is het al in een vroeg stadium voeren van overleg tussen het gemeentebestuur en de waterbeheerder als een wijziging van een omgevingsplan aan de orde is. Ook kan genoemd worden het kennis nemen van het beleid en de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving die andere bestuursorganen in hun schriftelijke openbare documenten zoals omgevingsvisies of programma's hebben geformuleerd en deze afwegen ten opzichte van de andere betrokken belangen bij de uitoefening van een taak of een bevoegdheid.

De open formulering voorkomt onnodige bureaucratie. De verplichting is aan te merken als inspanningsverplichting. Dit ligt besloten in de formulering: rekening houden met. Daaruit volgt dat de verplichting haar begrenzing vindt in wat redelijkerwijs uitvoerbaar en financieel haalbaar is en ook niet (significant) ten koste gaat van het door dat bestuur of bestuursorgaan te behartigen belang. Er kan met andere woorden gemotiveerd en tot op zekere hoogte voorbij worden gegaan aan die andere belangen met een beroep op het gewicht van het «eigen» te behartigen belang of de kosten of haalbaarheid van het rekening houden met andere belangen, maar dit heeft zijn grenzen. Bij een evident voorbijgaan aan die belangen, zonder toereikende motivering, kan de vraag aan de orde komen in hoeverre sprake is van bestuurlijke onzorgvuldigheid. Op grond van artikel 3:2 Awb heeft een bestuur de verplichting om actief te inventariseren welke belangen bij een taak of bevoegdheid zijn betrokken. In de toelichting op een besluit of bij de verantwoording van de uitoefening van een taak dient te worden gemotiveerd op welke wijze aan de belangeninventarisatie en het rekening houden met uitvoering is gegeven.

### *Tweede lid*

Er zijn veel voorbeelden waar behoefte is aan een gezamenlijk besluit, van omgevingsvisie, programma, omgevingsverordening of omgevingsplan (bijvoorbeeld instructieregels voor waterschappen waarvan het beheergebied in meerdere provincies ligt, of gebiedsontwikkeling die op het grondgebied van meerdere gemeenten plaatsvindt). Het tweede lid voorziet in een mogelijkheid tot gezamenlijke besluitvorming of taakuitoefening. Het gaat daarbij niet om (extra) besluiten over de uitoefening van bevoegdheden of taken, maar om het gezamenlijk nemen van één besluit of het gezamenlijk uitvoeren van één taak met betrekking tot het gemeenschappelijke grondgebied. Er vindt daarbij geen overdracht van bevoegdheid plaats. De voorgestelde regeling sluit aan op het toenemende belang van een integrale aanpak op meerdere bestuurlijke niveaus (co-actorschap) en neemt onduidelijkheid weg of gezamenlijke besluitvorming of taakuitoefening wel mogelijk is.

De bevoegdheid tot het nemen van een gezamenlijk besluit of een gezamenlijke taakuitoefening is te onderscheiden van de mogelijkheden tot samenwerking en bevoegdheidsoverdracht waarin de Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet. De bevoegdheid uit dit artikellid onderscheidt zich van de samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen doordat het gaat om het gezamenlijk nemen van één besluit of het gezamenlijk uitoefenen van één taak. Daarnaast is er op grond van dit artikel ook geen sprake van overdracht van taken of bevoegdheden zoals dat op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen aan een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan mogelijk is.

Ook dient van deze mogelijkheid tot gezamenlijke besluitvorming of taakuitoefening onderscheiden te worden de mogelijkheid die artikel 2.8 aan de gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap en provinciale staten biedt tot delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten. Hierbij is wel sprake van overdracht van de bevoegdheid. Artikel 2.8 is separaat toegelicht.

### **Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)**

#### *Algemeen*

Dit artikel geeft de algemene staatsrechtelijke beginselen van decentralisatie en subsidiariteit concreet vorm. De integrale overheidszorg voor de fysieke leefomgeving ligt in eerste instantie bij de gemeenten en vervolgens bij de provincie en het Rijk (zie paragraaf 2.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

Het eerste lid brengt tot uitdrukking dat, tenzij daarover andere regels zijn gegeven (bij deze of een andere wet), het gemeentebestuur als eerste aan de lat staat voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet. Hiermee is het uitgangspunt «decentraal, tenzij» verankerd. Dit lid laat onverlet dat op basis van andere artikelen van deze wet taken of bevoegdheden aan andere organen worden toegedeeld. Dat geldt ook voor de relatie met het functioneel bestuur, dit artikel doet niets af aan de bevoegdheidstoedeling die volgt uit de Waterschapswet en de specifieke artikelen over bevoegdheden in het kader van het waterbeheer op grond van deze wet.



Het tweede en derde lid begrenzen de uitoefening van taken of bevoegdheden door provincies en het Rijk. Die begrenzingen gelden waar dat in het wetsvoorstel of de daarop gebaseerde uitvoeringregelgeving is bepaald. Zo bepaalt het wetsvoorstel bijvoorbeeld in artikel 5.10 respectievelijk artikel 5.11 dat bij de wettelijke toedeling van de bevoegdheid aan gedeputeerde staten of een van de betrokken Ministers om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning, de grenzen van artikel 2.3 in acht moeten worden genomen. Andere voorbeelden van bepalingen waarin is voorgeschreven dat artikel 2.3 van toepassing is, zijn de bepalingen over de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden door de provincie of het Rijk en het stellen van instructieregels of het geven van instructies door de provincie of het Rijk.

Met de toedeling van een taak of bevoegdheid in dit wetsvoorstel maakt de wetgever al een keuze op het niveau van de formele wet, zoals de toedeling van het beheer van het hoofdwatersysteem aan de Minister van Infrastructuur en Milieu of de opdracht tot het stellen van regels ter beperking van geluidhinder in stiltegebieden door het provinciebestuur. Bij imperatief gestelde (verplicht uit te oefenen) taken of bevoegdheden is artikel 2.3 daarom niet van toepassing verklaard.

Een onbedoeld dubbele subsidiariteitsafweging bij de toepassing van een taak of bevoegdheid of bij bepaalde ondersteunende instrumenten moet worden voorkomen. Daarom is voor ondersteunende bevoegdheden zoals handhavingsbevoegdheden, het opleggen van heffingen of gedoogplichten of procedurele bevoegdheden het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing. Voorbeelden hiervan zijn de handhaving van een algemeen verbindend voorschrift die volgt uit toepassing van een bevoegdheid tot het stellen van algemene regels waarop het beginsel al is toegepast, of de toepassing van een handhavingsmiddel ter ondersteuning van de naleving van een vergunning waarvoor het bestuursorgaan met toepassing van de subsidiariteitscriteria al als bevoegd gezag is aangewezen. In deze gevallen volgt de bevoegdheid tot handhaving uit die andere bevoegdheid en speelt subsidiariteit verder geen rol meer.

Naast de subsidiariteitsafweging moeten bestuursorganen van de provincie en het Rijk ook proportioneel handelen. Dit is in artikel 2.3 tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat zij een taak of bevoegdheid alleen uitoefenen als dat nodig is wegens de in dit artikel genoemde belangen.

#### *Nationaal of provinciaal belang*

Of sprake is van een nationaal of provinciaal belang moet het betreffende bestuursorgaan motiveren bij de toepassing van de wettelijke bevoegdheid waarbij de criteria uit artikel 2.3 in acht moeten worden genomen. De aanwezigheid van een dergelijk belang kan voorafgaand aan de inzet van de bevoegdheid blijken uit het voornemen van de provincie of het Rijk tot het realiseren van bepaalde ontwikkelingen – en daarmee uit te voeren projecten – dat is aangekondigd in een beleidsnota, omgevingsvisie of programma. Vereist is dit echter niet. Ook op andere wijzen kan blijken van een nationaal of provinciaal belang. Dit is in de tekst van het wetsvoorstel bewust niet nader ingevuld. Ook is goed voorstelbaar dat de aanwezigheid van het nationaal of provinciaal belang voor het eerst wordt vastgesteld in het kader van de motivering van het besluit waarbij de criteria uit artikel 2.3 in acht moeten worden genomen.



### *Doelmatigheid en doeltreffendheid*

Bij de toepassing van een wettelijke bevoegdheid waarbij de criteria uit artikel 2.3 in acht moeten worden genomen, moet niet alleen sprake zijn van een provinciaal of nationaal belang maar moet bovendien gemotiveerd worden dat het belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd. Dit betekent dat als voor de motivering van de inzet van een bevoegdheid verwezen wordt naar bijvoorbeeld een omgevingsvisie of programma, deze verwijzing alleen als motivering van de toepassing van artikel 2.3 kan dienen voor zover die visie of dat programma een afweging over subsidiariteit en proportionaliteit bevat, die de inzet van de betreffende bevoegdheid rechtvaardigt. Als de visie of het programma alleen in algemene zin de aanwezigheid van het belang bepaalt, moet de provincie of het Rijk bij de motivering van het betreffende besluit voorzien in een afweging en motivering waarom het doelmatiger en doeltreffender is om dit belang met de inzet van die specifieke provinciale- of rijksbevoegdheid te behartigen.

#### *Tweede lid, onder a (provincie)*

De uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen van de provincie moet volgens onderdeel a, als dat bij de regeling van die taak of bevoegdheid in het wetsvoorstel is bepaald, betrekking hebben op een provinciaal belang dat niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd. Provinciale belangen zijn bijvoorbeeld aan de orde bij de gemeenteteoverstijgende problematiek van bedrijfsterreinen, kantoren en woningbouwprogrammering, de natuurbescherming en het behouden van de staat en werking van provinciale infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten. Bij een provinciaal belang valt ook te denken aan een belang waarbij meer dan één waterschap direct betrokken is. Wanneer een kwestie ook de rijkswateren raakt, is echter sprake van een nationaal belang.

Het enkele feit dat een belang aan de orde is binnen meer dan één gemeente (bijvoorbeeld twee gemeenten) en dus gemeentegrensoverschrijdend is, maakt nog niet dat er sprake is van een provinciaal belang dat de uitoefening van taken of bevoegdheden door de provincie rechtvaardigt. Daarvoor moet er sprake zijn van een belang dat de belangen van de betreffende gemeenten overstijgt en dat door die (twee) gemeenten niet doelmatig of doeltreffend kan worden behartigd.

De inzet van een provinciale bevoegdheid kan ook gericht zijn op een nationaal belang. Regelmatig is er sprake van gedeelde belangen van het Rijk en de provincies. Nationale belangen zijn ook provinciale belangen, zodat provincies de behartiging van zo'n belang aan zich kunnen trekken. Dit speelt bijvoorbeeld bij het programma Ruimte voor de rivier, waar de provincie als gebiedsregisseur haar bevoegdheid ook inzet voor nationale belangen als waterveiligheid. Deze nationale belangen zijn ook provinciale belangen. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van windturbineparken ter verwezenlijking van nationale belangen op het gebied van energietransitie. Als provincies de instructieregels die zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur aanvullen of uitwerken of onder bij de maatregel te stellen voorwaarden in een afwijkende regeling voorzien, doen zij dit ook met het oog op een nationaal belang. Daarnaast is het mogelijk dat de provincie ook met het oog op een nationaal belang gebruik maakt van haar bevoegdheid tot het geven van een instructie met een instructiebesluit. Dit vergt echter wel dat de provincie bij het inzetten van die bevoegdheid motiveert dat er ook sprake is van een provinciaal belang dat de inzet van die bevoegdheid rechtvaardigt.

Handelen van het Rijk, met het oog op een nationaal belang, begrenst de bevoegdheid van de provincie om provinciale of nationale belangen te behartigen. Deze begrenzing houdt in dat, conform de huidige situatie, een provincie nationale belangen kan behartigen, zolang geen strijdigheid ontstaat met de behartiging van nationale belangen door het Rijk. Dit vloeit al voort uit artikel 118 van de Provinciewet.

Op grond van een instructiebesluit of instructieregel of kenbaar gemaakt nationaal beleid, een bestuurlijke afspraak of in gevallen waarin het Rijk een bepaald nationaal belang niet behartigt, kan of moet de provincie dus (onder andere) nationale belangen behartigen. Dit sluit aan bij de bestaande praktijk waarbij provincies ook nationale belangen behartigen.

*Tweede lid, onder b (provincie)*

Het criterium in het tweede lid, onder b, maakt het mogelijk dat een provincie een bevoegdheid aanwendt wanneer dat aangewezen is in verband met een doelmatige of doeltreffende uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen of van de overheidszorg als zodanig. Dit sluit aan bij artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet.

Internationaalrechtelijke verplichtingen kunnen de inzet van de provinciale bevoegdheid wenselijk maken, vooral als de aard en omvang van de gewenste overheidsinterventie het best op provinciaal niveau kan worden vormgegeven, ook gezien de beschikbare deskundigheid en ervaring. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan problemen die op het niveau van één of een beperkt aantal provincies spelen en waarbij een gebiedsgerichte benadering en deskundigheid van belang zijn, zoals grondwaterbescherming met het oog op de openbare drinkwatervoorziening. Een provincie kan dan bijvoorbeeld instructieregels vaststellen voor gemeenten en waterschappen.

Los van internationaalrechtelijke aspecten kan de doelmatigheid of doeltreffendheid van de gewenste overheidszorg als zodanig toedeling aan de provincie wenselijk maken. Ook dit is afhankelijk van de aard en het schaalniveau van de problematiek met het oog waarop overheidsinterventie noodzakelijk wordt geacht en de daarvoor vereiste deskundigheid en ervaring. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan provinciaal beleid ter bescherming van het landschap.

*Derde lid (Rijk)*

Op de uitoefening van bevoegdheden door bestuursorganen van de rijksoverheid waarvoor dat in het wetsvoorstel is bepaald is het voorgaande mutatis mutandis van toepassing. Het moet gaan om een nationaal belang dat niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of om doelmatigheid of doeltreffendheid van de uitoefening van taken of bevoegdheden of de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen of van de overheidszorg als zodanig. Aard en schaalniveau van de problematiek en gewenste interventie evenals de vereiste deskundigheid en ervaring zijn ook hier van belang. Deze criteria sluiten aan bij artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet.

*Vierde lid (Rijk)*

Hierin is bepaald dat buiten het gemeentelijk of provinciaal ingedeeld gebied in beginsel bestuursorganen van het Rijk met de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet belast zijn. Dat geldt bijvoorbeeld in de exclusieve economische zone en in het grootste deel

van de territoriale zee. Dit zal voor verschillende taken en bevoegdheden, bijvoorbeeld voor vergunningverlening en handhaving, nader worden geconcretiseerd op grond van de specifieke artikelen die daarop betrekking hebben.

## **Afdeling 2.2 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening**

### **Artikel 2.4 (omgevingsplan)**

#### *Eerste lid*

Het eerste lid draagt de gemeenteraad op om één omgevingsplan vast te stellen waarin de regels die gaan over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Welke regels over de fysieke leefomgeving het gemeentebestuur moet of kan stellen, wordt bij of krachtens andere artikelen van dit wetsvoorstel bepaald. Zo biedt artikel 4.1 bijvoorbeeld de mogelijkheid om regels over activiteiten te stellen, ter invulling van de gemeentelijke overheidszorg voor de fysieke leefomgeving, verplicht artikel 4.2 tot het in het omgevingsplan stellen van dergelijke regels door functies aan locaties toe te delen en biedt artikel 2.11 de mogelijkheid tot het opnemen van omgevingswaarden. Op grond van artikel 4.6 kan het Rijk bij algemene regels als bedoeld in artikel 4.3 aanvullende mogelijkheden geven om in het omgevingsplan maatwerkregels te stellen.

Het eerste lid legt het eindbeeld vast, te weten één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente. Met het overgangsrecht, dat in de Invoeringswet Omgevingswet zal worden opgenomen, zal een eerste stap worden gezet op de weg naar dat eindbeeld door alle geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen van rechtswege aan te merken als één omgevingsplan. Zoals al in het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, zullen gemeenten bij inwerking-treding van de Omgevingswet dus van rechtswege beschikken over één gebiedsdekkend omgevingsplan.

#### *Tweede lid*

De gemeenteraad kan als dat noodzakelijk wordt geoordeeld, besluiten dat voor het gemeentelijk grondgebied meer dan één omgevingsplan zal gelden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan grotere gemeenten die voor geografisch onderscheiden delen van het grondgebied zelfstandige omgevingsplannen vaststellen. Het artikel is nadrukkelijk niet bedoeld om de huidige praktijk van «postzegelplannen» te blijven faciliteren.

### **Artikel 2.5 (waterschapsverordening)**

Dit artikel draagt het algemeen bestuur van het waterschap op om één waterschapsverordening vast te stellen die de regels bevat over de fysieke leefomgeving. Gelet op het functionele karakter van het waterschap hebben deze regels niet betrekking op de gehele fysieke leefomgeving, maar alleen op het watersysteem binnen het beheergebied van het waterschap en bij een aantal waterschappen ook op de wegen, die bij hen in beheer zijn.

### **Artikel 2.6 (omgevingsverordening)**

Op grond van dit artikel stellen provinciale staten één omgevingsverordening vast met de regels die gaan over de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel bevat op verschillende plaatsen, vooral in hoofdstuk 2, bevoegdheden en verplichtingen om in de omgevingsverordening regels te stellen. Zo bevat artikel 2.13 een verplichting tot het stellen van

omgevingswaarden voor waterkeringen en overstromingskansen voor gebieden en biedt artikel 2.22 de mogelijkheid om instructieregels te stellen over taken en bevoegdheden van het bestuur van een gemeente en waterschap.

### **Artikel 2.7 (uitsluiten van verplichte opname)**

Dit artikel bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin de regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen. Het is denkbaar dat bepaalde regels wel over de fysieke leefomgeving gaan maar dat opname in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening door het karakter van die regels toch niet voor de hand ligt. Voorbeelden daarvan zijn de legesverordening, of regels die gaan over de fysieke leefomgeving maar waarbij een ander motief doorslaggevend is, zoals de openbare orde.

### **Artikel 2.8 (delegatie)**

Dit artikel maakt het mogelijk dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap en provinciale staten de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening bij delegatiebesluit delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de verordening. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en, voor zover nodig, binnen welke termijn. Het delegerende orgaan kan bij het delegatiebesluit bepalen op welke wijze het dagelijks bestuur van de betrokken decentrale overheid uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid. Daarnaast beschikt het delegerende orgaan over de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen over de gedelegeerde bevoegdheid (op grond van artikel 4:81, eerste lid, Awb).

De mogelijkheid om delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening via delegatie in of aan te vullen of te wijzigen, biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat. Met delegatie kunnen deze bestuursorganen er immers voor zorgen dat de uitvoering van het beleid, ook als dat een aanpassing van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening betreft, bij het uitvoerende orgaan neergelegd wordt. Ook vanuit het oogpunt van efficiency kan delegatie wenselijk zijn. Uit de woorden «delen van» blijkt dat de hierboven genoemde bestuursorganen hun regelgevende bevoegdheden op grond van artikel 2.8 niet integraal kunnen overdragen. Het is aan de democratisch meest gelegitimeerde organen – de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap – om te bepalen of en op welke wijze toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheid tot delegatie.

Artikel 2.8 is geen voortzetting van artikel 3.6 Wro. Dat artikel heeft een beperktere strekking. Als het college van burgemeester en wethouders op grond van een delegatiebesluit een besluit tot aanpassing van de regels van een omgevingsplan neemt, dan wordt dat omgevingsplan daadwerkelijk gewijzigd. Het besluit is dus geen zelfstandige planfiguur zoals bij artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, Wro het geval is. Dit voorkomt dat er een gelaagdheid in regelgeving ontstaat, zoals nu bij de uitwerking of wijziging van het bestemmingsplan.

De grotere reikwijdte van de delegatiebevoegdheid en het feit dat het delegatiebesluit geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de verordeningen, maakt dat de jurisprudentie over artikel 3.6 Wro niet of niet zonder meer toepasbaar is op het voorgestelde artikel 2.8. Anders dan bij artikel 3.6 Wro, hoeft niet al op het tijdstip van het vaststellen van het delegatiebesluit te zijn aangetoond dat de gedelegeerde aanpassingen van het omgevingsplan zullen voldoen aan het wettelijke kader. Evenmin hoeft al bij het vaststellen van het delegatiebesluit te worden ingegaan op de wijze waarop de rechtszekerheid voor belanghebbenden zal zijn geborgd in de aan te passen delen. Verder kan, anders dan onder de Wro, delegatie afhankelijk worden gemaakt van een onzekere, toekomstige gebeurtenis.

De aanpassing van het omgevingsplan door het college van burgemeester en wethouders op grond van het delegatiebesluit moet aan dezelfde eisen voldoen als een door de gemeenteraad aangebrachte wijziging. Als op grond van het delegatiebesluit een deel van het omgevingsplan wordt gewijzigd, kan daartegen op dezelfde wijze in rechte worden opgekomen als tegen de vaststelling van het plan door het algemeen bestuur zelf. Zo nodig kunnen daarbij ook gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op de genoemde onderwerpen (voldoen aan het wettelijke kader, rechtszekerheid, voorwaardelijke delegatie). Tegen het delegatiebesluit zelf kunnen echter geen rechtsmiddelen worden aangewend.

Ter verduidelijking van bovenstaande volgen enkele voorbeelden.

- Provinciale staten kunnen in de provinciale omgevingsvisie nieuw beleid over het realiseren van windenergie formuleren. Bij delegatiebesluit kunnen zij gedeputeerde staten opdragen om de omgevingsverordening met dit beleid in overeenstemming te brengen.
- De gemeenteraad kan in zijn omgevingsvisie een transformatiegebied aanwijzen en het college van burgemeester en wethouders bij delegatiebesluit opdragen om het omgevingsplan al dan niet in fases zo te wijzigen dat de transformatie zonder afwijkingsvergunning gerealiseerd wordt. Ook kan de raad het college van burgemeester en wethouders opdragen om afwijkingsbesluiten te nemen en het omgevingsplan daarmee in overeenstemming te brengen. Een delegatiebesluit kan deze mogelijkheden ook allebei toestaan.
- De gemeenteraad kan het aanpassen van een omgevingsplan als gevolg van de aanwijzing van een beschermd stadsgezicht delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, ook in algemene zin.
- De gemeenteraad kan aan bepaalde locaties functies toekennen waarbij de regels met betrekking tot bouw- en gebruiksactiviteiten in delegatie door het college van burgemeester en wethouders in het omgevingsplan worden gegeven.
- De gemeenteraad kan bij delegatiebesluit bepalen dat het college van burgemeester en wethouders het omgevingsplan op een bepaalde wijze wijzigt zodra een bepaald perceel minnelijk verworven is.

Het digitaal raadpleegbare omgevingsplan zal ook informatie bevatten over de totstandkoming van de in het omgevingsplan opgenomen regels (wanneer welk orgaan bij welk besluit de regel in het omgevingsplan heeft vastgesteld).

Zolang het delegatiebesluit niet is ingetrokken, blijft het dagelijks bestuur bevoegd het omgevingsplan of de verordening, binnen de randvoorwaarden van het delegatiebesluit, opnieuw vast te stellen. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is toegelicht, geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor de vaststelling van een omgevingsplan. Deze procedure is daarmee ook van toepassing op gedelegeerde vaststelling van delen van het omgevingsplan.

## **Afdeling 2.3 Omgevingswaarden**

### *§ 2.3.1 Algemene bepalingen*

#### **Artikelen 2.9 tot en met 2.15 (algemeen)**

De artikelen 2.9 tot en met 2.15 bevatten de grondslagen voor omgevingswaarden en de invulling daarvan bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur. Omgevingswaarden zijn waarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Deze kunnen door het gemeentebestuur (artikel 2.11), de provincie (artikel 2.12) of het Rijk (artikel 2.14) worden vastgesteld. Voor de vaststelling door de provincie of het Rijk zijn de begrenzings van artikel 2.3 van toepassing. De provincies (artikel 2.13) en het Rijk (artikel 2.15) worden voor een aantal onderwerpen verplicht om omgevingswaarden vast te stellen.

Het vaststellen van een omgevingswaarde heeft op grond het wetsvoorstel twee rechtsgevolgen. Allereerst zal het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld ook een programma moeten vaststellen als op het bij de omgevingswaarde vastgestelde moment niet wordt voldaan of naar verwachting niet zal worden voldaan aan die waarde. Dit is geregeld in artikel 3.9 van het wetsvoorstel. Dat programma zal dan een pakket betreffen met beleids- of beheersmaatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen. Hoofdstuk 3 bevat de regeling van programma's.

Op de tweede plaats moet voor iedere op grond van afdeling 2.3 vastgestelde omgevingswaarde door middel van een systeem van monitoring worden bewaakt wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving is. Het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld (of een ander of andere bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorgaan of instantie; zie hiervoor artikel 20.2) moet op basis hiervan beoordelen of aan die omgevingswaarde wordt voldaan. De regeling van de monitoring van omgevingswaarden is in hoofdstuk 20 opgenomen. Beide elementen vloeien voort uit de opzet van de EU-kwaliteitsnormen.

#### **Artikel 2.9 (omgevingswaarden)**

Een omgevingswaarde is in bestuurskundige termen een effectgericht beleidsinstrument. Met behulp van een omgevingswaarde wordt een bepaalde kwaliteit tot uitdrukking gebracht waaraan een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaald moment en een bepaalde plaats moet voldoen of waarmee eisen worden gesteld aan de staat van de leefomgeving of een onderdeel daarvan. Omgevingswaarden kunnen daarnaast de toelaatbare belasting van de fysieke leefomgeving, al dan niet in verband met gereguleerde menselijke activiteiten, beschrijven.

Omgevingswaarden worden vastgesteld als dat nodig is met het oog op: a. de gewenste staat of kwaliteit, b. de toelaatbare belasting door activiteiten of c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. In het algemeen gaat het om specifieke eisen die, hoewel vaak ingegeven vanuit een breed scala aan belangen, uit hun aard geen integraal karakter kunnen hebben. De Europese eisen voor luchtkwaliteit zijn bijvoorbeeld specifiek gericht op



concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht ter bescherming van de gezondheid en het milieu.

Bij de regeling van een omgevingswaarde wordt ook onderbouwd welke taken of bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel of een andere wet zullen worden ingezet om aan de waarde te voldoen. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is toegelicht, vormt een omgevingswaarde een juridisch gespecificeerd beleidsdoel voor het overheidsniveau waarop de omgevingswaarde is vastgesteld. Als het wenselijk is een omgevingswaarde te laten doorwerken naar een specifieke vorm van taakuitoefening of deze te doen betrekken bij de uitoefening van concrete bevoegdheden, zullen een instructieregel, een beoordelingsregel voor de omgevingsvergunning of een instructie aan die doorwerking vorm en inhoud moeten geven. Een instructieregel (zie hieronder de toelichting bij de artikelen 2.22 en verder) verplicht een bestuursorgaan om bij een besluit of taak binnen een bepaald kader te besluiten of te handelen, of regelt de inhoud van bij een besluit op te nemen regels of voorschriften of de wijze van uitvoering van een taak.

Het staat het gemeentebestuur, de provincie of het Rijk overigens vrij om als zij beleidsdoelstellingen hebben ten aanzien van de gewenste staat of kwaliteit, de begrenzing van het draagvermogen, de begrenzing van een of meer gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, af te zien van het vaststellen van omgevingswaarden. Zij kunnen er ook voor kiezen direct tot normstelling via algemene regels voor activiteiten of instructieregels gericht tot bestuursorganen over te gaan, of andere instrumenten ter realisatie van dat beleid in te zetten. Dit geldt natuurlijk niet voor de omgevingswaarden die verplicht moeten worden vastgesteld op grond van de artikelen 2.13 en 2.15.

## **Artikel 2.10 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en onderbouwing)**

### *Eerste lid*

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat bij de regeling waarbij een omgevingswaarde wordt vastgesteld, ook wordt aangegeven:

- a. de juridische kwalificatie van de waarde en de verplichting die deze met zich brengt. Dit kan een resultaatsverplichting zijn om een in de omgevingswaarde aangegeven maximale of minimale waarde niet te overschrijden (vroeger: grenswaarde), al dan niet met geclausuleerde afwijkmogelijkheid. Daarnaast kan een omgevingswaarde een inspanningsverplichting inhouden om een bepaalde waarde te bewerkstelligen, of een andere aan te geven realisatieverplichting. Bij deze juridische kwalificatie van de omgevingswaarde kan in zijn algemeenheid worden aangegeven wat de mogelijkheden tot afweging (zowel in zichzelf als ten opzichte van andere waarden) zijn en wat de mogelijkheden zijn voor afwijking of uitstel (bijvoorbeeld in het kader van Europeesrechtelijke derogatie). Daar waar het echter gaat om het afwegen of afwijken bij specifieke besluiten of taken dient dat te worden bepaald bij de instructieregels, instructies of beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning waarmee de omgevingswaarde doorwerking wordt gegeven.
- b. het tijdstip (van ingang) waarop de verplichting ingaat of de termijnen waarbinnen aan de verplichting voldaan moet zijn.
- c. de geografische gelding van de omgevingswaarde (de locatie of locaties waar deze van toepassing is of de aanwijzing van de locaties waar moet worden vastgesteld of aan een waarde wordt voldaan).



### *Tweede lid*

Het tweede lid bepaalt dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Dit betreft de inzet van taken en bevoegdheden van het overheidslichaam dat de omgevingswaarde vaststelt. Dat betekent niet dat dat overheidslichaam alleen aan zet is om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Via de bevoegdheid tot het vaststellen van instructieregels, instructies en beoordelingsregels kunnen het Rijk en de provincie andere overheden aanzetten om via bijvoorbeeld het opnemen van regels in omgevingsplannen of het verlenen van omgevingsvergunningen bij te dragen aan het bereiken van een omgevingswaarde. Daarnaast zijn algemene regels denkbaar voor burgers en bedrijven, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van omgevingswaarden. Als geen instructieregels, algemene regels of andere juridische instrumenten worden ingezet, hebben omgevingswaarden geen doorwerking naar andere partijen dan het overheidslichaam dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld.

Het artikel biedt mogelijkheden voor flexibiliteit en differentiatie. Zo zijn bij een omgevingswaarde voor de luchtkwaliteit andere handelingen en bevoegdheden van belang dan bij een omgevingswaarde voor waterveiligheid. Voor het bereiken van sommige omgevingswaarden kan het (conform de systematiek van de Europese richtlijnen) voldoende zijn om een programma van maatregelen op basis van hoofdstuk 3 vast te stellen (zoals in het waterbeheer) zonder een doorwerking naar individuele besluiten of handelingen via instructieregels, instructies of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen.

### *§ 2.3.2 Omgevingswaarden gemeente*

#### **Artikel 2.11 (omgevingswaarden gemeente)**

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om wanneer dat met het oog op de doelstellingen van de Omgevingswet nodig is, omgevingswaarden in het omgevingsplan op te nemen. Het gaat hierbij om omgevingswaarden voor effecten van activiteiten en bronnen binnen die gemeente op de omgevingskwaliteit van een daarbij te bepalen gebied. Daarbij kan worden gedacht aan een omgevingswaarde voor geur. Het is vanzelfsprekend dat die omgevingswaarde beïnvloedbaar of beheersbaar moet zijn door inzet van beleidsinstrumenten van het gemeentebestuur, bijvoorbeeld door het treffen van bron- of effectgerichte maatregelen voor activiteiten binnen het gemeentelijk grondgebied. Los van deze beperkingen kan de bevoegdheid van het gemeentebestuur om omgevingswaarden vast te stellen zijn beperkt door een regeling op provinciaal of landelijk niveau. Voor een omgevingswaarde die op provinciaal of nationaal niveau is vastgesteld, kan het gemeentebestuur geen afwijkende of aanvullende waarde vaststellen, tenzij bij de vaststelling van de omgevingswaarde bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur anders wordt bepaald. Dit is in het tweede lid geregeld. Het begrip «afwijkende omgevingswaarde» maakt het, mits bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur toegestaan, mogelijk om een andere ofwel vervangende omgevingswaarde te geven. Dit kan dus een hogere of lagere eenheid zijn dan de eenheid waarin de omgevingswaarde gesteld door de provincie of het Rijk is uitgedrukt. Ook kan het een zwaardere of lichtere kwalificatie in objectieve termen betreffen. Het begrip «aanvullende omgevingswaarde» opent, mits toegestaan, ook de mogelijkheid om naast de omgevingswaarde van de provincie of het Rijk voor hetzelfde aspect van de fysieke leefomgeving een andere omgevingswaarde te stellen. Een voorbeeld kan

dit verduidelijken. De provincie geeft een omgevingswaarde voor stof x in de buitenlucht en geeft aan dat bij omgevingsplan aanvullende omgevingswaarden voor de buitenlucht kunnen worden gesteld. Dan kan een gemeentebestuur, wanneer zij dat nodig vindt, dus een omgevingswaarde voor stof y in de buitenlucht vaststellen.

### *§ 2.3.3 Omgevingswaarden provincie*

#### **Artikel 2.12 (omgevingswaarden provincie)**

Ook provincies kunnen omgevingswaarden vaststellen. Deze worden dan in de omgevingsverordening opgenomen. De toelichting op artikel 2.11 is mutatis mutandis ook van toepassing op de provinciale bevoegdheid om omgevingswaarden vast te stellen. De bevoegdheid van provincies om omgevingswaarden te stellen vindt haar beperking in omgevingswaarden van het Rijk. Uitsluitend wanneer het Rijk bij de algemene maatregel van bestuur waarbij de omgevingswaarde is vastgesteld heeft bepaald dat bij omgevingsverordening aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kunnen worden gesteld, heeft de provincie op dat aspect van de fysieke leefomgeving nog een eigen bevoegdheid. Daarnaast gelden de subsidiairiteitscriteria uit artikel 2.3, tweede lid.

#### **Artikel 2.13 (verplichte omgevingswaarden provincie voor watersystemen)**

##### *Eerste lid*

Het eerste lid, onder a, regelt dat provincies voor niet-primaire waterkeringen (ook wel regionale keringen genoemd) omgevingswaarden voor veiligheid vaststellen, vergelijkbaar met de normen voor primaire waterkeringen. Provincies bepalen in de omgevingsverordening voor welke niet-primaire waterkeringen omgevingswaarden voor veiligheid opportuun zijn. Het gaat om waterkeringen die bescherming bieden in een gebied waar ook bovenregionale belangen aan de orde zijn. Een goed voorbeeld is de waterkering langs de ringvaart rond de Haarlemmermeer, waar onder meer Schiphol is gelegen. De omgevingswaarde kan op verschillende manieren worden uitgedrukt, bijvoorbeeld als overschrijdingskans of als overstromingskans.

Onderdeel b vormt de basis voor normering van regionale wateren met het oog op beperking van wateroverlast. De norm wordt uitgedrukt als gemiddelde overstromingskans van gebieden en geeft daarmee de hoogst toelaatbaar geachte kans op overstroming weer. Provincies bepalen evenals bij normen voor niet-primaire keringen zelf voor welke gebieden een overstromingskans wordt vastgesteld.

##### *Tweede lid*

Op basis van het tweede lid moeten provincies voor de krachtens het eerste lid genormeerde niet-primaire keringen nadere regels vaststellen over de vaststelling van het waterkerend vermogen van die keringen. Op dit moment gebeurt dat in de vorm van de verhouding tussen waterstanden en een omgevingswaarde voor de veiligheid, waarvan de beheerder moet uitgaan bij de beoordeling van het waterkerende vermogen. Naast waterstanden kunnen andere waarden worden vastgesteld voor andere factoren die het waterkerende vermogen van de kering beïnvloeden, zoals golfslag.

### **Artikel 2.14 (omgevingswaarden Rijk)**

Het Rijk kan bij algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden vaststellen. Het Rijk kan alleen omgevingswaarden vaststellen als dat met het oog op de doelstellingen van de wet nodig is. Dit is een bestuurlijke afweging. Daarbij gelden de subsidiariteitscriteria van artikel 2.3, derde lid.

De uitwerking van de omgevingswaarden leent zich gezien het detail-niveau en grote invloed van Europese regels voor uitwerking op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, zoals ook in paragraaf 5.12 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is beschreven. Omgevingswaarden zijn van bijzondere betekenis voor het beleid ten aanzien van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de beleidscyclus. Met de voorhangbepaling van artikel 23.5 is gewaarborgd dat het parlement rechtstreeks invloed kan uitoefenen op de juridische uitwerking van het kwaliteitsbeleid voor de leefomgeving in Nederland.

Door monitoring moet worden nagegaan of de omgevingswaarde wordt bereikt of overschreden (artikel 20.1), en dat een programma moet worden opgesteld of gewijzigd wanneer de omgevingswaarde niet wordt gehaald (artikel 3.9 en 3.10). Gemeente- en provinciebesturen kunnen verantwoordelijk zijn voor de monitoring op grond van artikel 20.2. Op grond van artikel 3.9 berust de verplichting tot het opstellen van een programma in principe bij gemeenten (of waterschappen voor programma's over regionale watersystemen), tenzij een ander bestuursorgaan is aangewezen. De kosten van de huidige monitoring en het opstellen en uitvoeren van huidige programma's zijn verdisconteerd in de algemene uitkering van het gemeente- en provinciefonds, en hoeven dus niet afzonderlijk te worden gecompenseerd.

### **Artikel 2.15 (verplichte omgevingswaarden Rijk)**

#### *Eerste lid*

Het eerste lid bepaalt voor welke onderdelen van de fysieke leefomgeving bij algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden moeten worden vastgesteld. De in dit lid verplichte normstelling vloeit direct voort uit EU-richtlijnen of andere internationaalrechtelijke verplichtingen.

#### *Eerste lid, onder a*

Het eerste lid, onder a, bepaalt dat het Rijk, ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit in verband met de blootstelling van de mens aan stoffen, omgevingswaarden moet vaststellen voor de kwaliteit van de buitenlucht. Dit zijn omgevingswaarden voor de depositie en concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht. Voor luchtkwaliteit geldt op grond van de richtlijn luchtkwaliteit een uitgebreid stelsel van grens- en richtwaarden, alarmdrempels en plandrempels, voor stoffen in de buitenlucht die uit het oogpunt van gezondheid voor de mens en deels ook behoud van de natuur in de gaten gehouden moeten worden. Bijlage 2 van de Wet milieubeheer bevat op dit moment de voor de verschillende stoffen geldende waarden. De omzetting naar het stelsel van dit wetsvoorstel betekent dat vooral de grens- en richtwaarden als omgevingswaarden zullen worden aangemerkt. De meeste waarden zijn in Nederland geen probleem. Monitoring ervan geschiedt door het RIVM. Voor het halen van de grenswaarden voor stikstofdioxide (1 januari 2015) en fijn stof (11 juni 2011) wordt het Nationaal Samenwerkingsprogramma

Luchtkwaliteit ingezet. Het programma loopt tot 1 augustus 2014 en wordt verlengd tot 1 januari 2017. Ook in de toekomst zal de zorg voor een gezonde kwaliteit van de buitenlucht het wenselijk maken gerichte aandacht voor deze stoffen door te zetten. Daar komt ook de aandacht voor een omgevingswaarde voor fijnstof (PM<sub>2,5</sub>) bij. Vanaf 2015 geldt er op grond van de richtlijn een grenswaarde van 25 microgram/m<sup>3</sup>, voor 2020 geldt een richtwaarde van 20 microgram/m<sup>3</sup>. Voor PM<sub>2,5</sub> is het bovendien belangrijk dat de stedelijke achtergrondconcentratie gaat dalen. Het voornemen is de daarmee samenhangende blootstellingsconcentratieverplichting om te zetten als een instructieregel.

*Eerste lid, onder b*

Dit onderdeel geeft de grondslag voor het vaststellen van omgevingswaarden voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water. In artikel 4 van de kaderrichtlijn water en in de bij deze richtlijn behorende dochterrichtlijnen (de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritare stoffen) is via een uitgebreid stelsel van milieudoelstellingen invulling gegeven aan de goede chemische en ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen en de goede chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen. De doelstellingen voor de chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen zijn vastgelegd in de richtlijn prioritare stoffen, in de vorm van milieukwaliteitsnormen. De grondwaterrichtlijn bevat enkele grondwaterkwaliteitsnormen voor de chemische toestand van grondwaterlichamen. De milieudoelstellingen voor de goede ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen zijn in bijlage V bij de kaderrichtlijn water weergegeven in de vorm van algemene beschrijvingen van de biologische, hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen van verschillende typen oppervlaktewaterlichamen. De implementatie van deze milieudoelstellingen heeft plaatsgevonden in het Besluit kwaliteits-eisen en monitoring water 2009. De inhoudelijke bepalingen van dit besluit zullen terugkomen in de uitvoeringsregelgeving die op grond van het wetsvoorstel wordt opgesteld.

*Eerste lid, onder c*

Artikel 5, derde lid, van de zwemwaterrichtlijn bevat een verplichting voor de lidstaten om ervoor zorg te dragen dat aan het einde van 2015 alle zwemwateren een zwemwaterkwaliteit hebben die in overeenstemming is met de kwaliteitsklasse «aanvaardbaar» uit de richtlijn. Bijlage I van de richtlijn bevat de parameters voor de kwalificering van de zwemwaterkwaliteit. Dit onderdeel biedt een grondslag voor regeling hiervan onder de Omgevingswet. Hoofdstuk 2 bevat, ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn, de toedeling van de taak tot het nemen van beheersmaatregelen voor het zwemwater aan gedeputeerde staten, de grondslag voor de verplichting tot aanwijzing door gedeputeerde staten van zwemwateren als zwemlocaties en de grondslag voor het zwemverbod of negatief zwemadvies. Dit hoofdstuk regelt ook de grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over de wijze van uitoefening van de taken en bevoegdheden van gedeputeerde staten over zwemwater. Hoofdstuk 20 biedt de grondslag voor de uit de richtlijn voortvloeiende monitorings- en informatieverplichtingen. Hoofdstuk 16 voorziet in de publieke participatie bij de aanwijzing van zwemlocaties door afdeling 3.4 Awb van toepassing te verklaren. Op enkele andere plaatsen in het wetsvoorstel staan verdere grondslagen ter uitvoering van de richtlijn.

#### *Eerste lid, onderdeel d*

Dit onderdeel verplicht het Rijk om omgevingswaarden vast te stellen voor de veiligheid van primaire waterkeringen. Op dit moment zijn deze normen in de Waterwet opgenomen in de vorm van de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand waarop de tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkering moet zijn berekend, ook gelet op de andere factoren die bepalend zijn voor het waterkerend vermogen. In het kader van het Deltaprogramma wordt de wijze van normering herzien, en zal overgestapt worden op het bepalen van de gemiddelde kans per jaar op een overstroming van het door het dijktraject beschermde gebied door het bezwijken van een primaire waterkering. Dit zal worden verwerkt in een wetsvoorstel tot wijziging van de Waterwet, waarvan de inwerkingtreding is voorzien voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het is de verwachting dat de Omgevingswet voor inwerkingtreding zal worden gewijzigd, in lijn met de wijziging van de Waterwet.

De huidige regeling van de overschrijdingskans kent drie variabelen:

- de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen «overschrijdingskans»,
- de «hoogste waterstand waarop de kering moet zijn berekend», en
- het «waterkerend vermogen van de kering zelf».

De «hoogste waterstand» wordt bepaald door de ontwikkelingen van het te keren water, zoals de capaciteit van de rivierafvoer, het niveau van de zeespiegel, wind of golfslag.

#### *Eerste lid, onder e*

Het laatste onderdeel verplicht het Rijk om omgevingswaarden vast te stellen voor andere dan primaire waterkeringen, voor zover die in beheer zijn bij het Rijk. Dit is een voortzetting van de regeling in artikel 2.4 van de Waterwet.

#### *Tweede en derde lid*

Op grond van het tweede lid worden nadere regels gesteld over de vaststelling van het waterkerend vermogen van primaire waterkeringen en van niet-primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk. De verhouding tussen de overschrijdingskans, de hoogwaterstanden en het waterkerend vermogen is bepalend voor de sterkte van de kering. De vaststelling hiervan kan leiden tot hoge kosten die voor rekening van het Rijk komen. Daarom voorziet het tweede lid erin dat de Minister van Infrastructuur en Milieu nadere regels vaststelt over de vaststelling van het waterkerend vermogen van primaire waterkeringen en van andere waterkeringen in beheer bij het Rijk. Op dit moment bepalen die regels van welke verhouding tussen waterstanden en de veiligheidsnorm voor de waterveiligheid de beheerder moet uitgaan bij de beoordeling van het waterkerende vermogen. Naast de hoogwaterstanden kunnen ook andere factoren het waterkerend vermogen bepalen, zoals de hierboven bij het eerste lid genoemde factoren als rivierafvoer, wind of golfslag. Ook die bepalen onder andere hoe stevig of hoog de kering moet zijn. De daarvoor uit te voeren berekeningen en de technische voorschriften waaraan de kering moet voldoen hebben een zodanig uitvoerend karakter dat het niet is aangewezen om deze in een algemene maatregel van bestuur op te nemen. Het tweede lid biedt de basis voor het stellen van die regels in een ministeriële regeling. De hier bedoelde regels zijn in de praktijk bekend als hydraulische randvoorwaarden.

## **Afdeling 2.4 Toedeling van taken en aanwijzing van locaties**

*§ 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk*

### **Artikel 2.16 (gemeentelijke taken voor de fysieke leefomgeving)**

*Eerste lid*

Het eerste lid benoemt de taken van het gemeentebestuur op het terrein van de fysieke leefomgeving. Dit vangt aan met een in algemene bewoordingen gestelde verwijzing naar de uitoefening van taken uit de overige onderdelen van het wetsvoorstel of andere wetgeving. Op de eerste plaats moet hierbij worden gedacht aan taken als onderdeel van, of volgend uit een bevoegdheidsuitoefening, zoals het ontwikkelen van beleid voor de fysieke leefomgeving in het kader van de voorbereiding en vaststelling van een omgevingsvisie of het ontwikkelen van beleid voor het beschermen van het milieu, het toedelen van maatschappelijke functies aan gebruik van de grond, enzovoorts die in het omgevingsplan verder worden gereguleerd. Hoewel dat dus niet direct bij lezing van artikel 2.16 blijkt, behoort de aloude taak om tot een goede ruimtelijke ordening te komen en het gebruik van de grond en de bouwwerken te reguleren tot de kerntaken van het gemeentebestuur. De vaststelling van het omgevingsplan en de daarin op te nemen regels (zie de artikelen 2.4 en 4.2, eerste lid) moeten strekken tot het realiseren van de doelen die zijn benoemd in artikel 1.3. Opgemerkt wordt dat het omgevingsplan en de daarin op te nemen regels niet alleen de ruimtelijke ordening betreffen, zoals die door de Wro werden ingekaderd («ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening») maar dat deze nu ook strekken tot het verwezenlijken van de (bredere) doelstellingen van de wet, zoals een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Vanzelfsprekend omvat de taak van het gemeentebestuur het uitoefenen van toezicht op de naleving van de bij krachtens deze wet geldende regels (voor zover dat toezicht niet aan andere bestuursorganen is toebedeeld). Wat taken op grond van andere wetten betreft kan men onder meer denken aan de beheertaak van wegen op grond van de Wegenwet.

Artikel 2.16 deelt verder enkele specifieke taken aan het gemeentebestuur toe.

*Eerste lid, onder a*

Dit onderdeel strekt ertoe om de taken van het gemeentebestuur op het gebied van het beheer van watersystemen en waterketens af te bakenen en te verhelderen ten opzichte van die van de waterschappen en het Rijk. Het zijn taken die het bestuur van gemeenten nu verricht krachtens de Wet milieubeheer en de Waterwet. Hierbij is continuïteit beoogd ten opzichte van de bestaande taaktoedelingen.

De zogenaamde hemelwaterzorgplicht, die nu in artikel 3.5 van de Waterwet is opgenomen, is als eerste taak in onderdeel a opgenomen. Deze taak omvat het aanbieden van een inzamelvoorziening, waarin hemelwater kan worden geloosd. In de gemeentelijke praktijk wordt momenteel steeds meer een dubbel rioleringssysteem gerealiseerd: een voor het transport van hemelwater, een voor stedelijk afvalwater. Gemengde riolen blijven echter mogelijk. De gemeentelijke taak begint daar waar de houder, veelal de perceelseigenaar, het hemelwater redelijkerwijs niet zelf kan verwerken op of nabij de plaats waar de regen valt. De wijze van verwerking van het hemelwater door het gemeentebestuur laat het wetsvoorstel open. Dat kan door opvangvijvers, het



inbrengen in de grond, het al dan niet na zuivering lozen op oppervlaktewater, enzovoorts.

De grondwaterzorgplicht, nu opgenomen in artikel 3.6 van de Waterwet, is als tweede watertaak in onderdeel a opgenomen. Het is aan het gemeentebestuur om waterhuishoudkundige maatregelen te treffen die nodig zijn om de structurele nadelige gevolgen van een te hoge of te lage grondwaterstand (bijvoorbeeld paalrot, schimmelvorming door natte kruipruimtes) te voorkomen of te beperken. Die taak wordt begrensd door criteria van doelmatigheid. Het grondwaterpeil kan ook worden beïnvloed door de waterbeheerder. Zoals het gemeentebestuur met toepassing van artikel 2.2 besluitvorming over het toekennen van functies aan de grond met het oog op locatieontwikkelingen dient af te stemmen met de waterbeheerder, zo zal de waterbeheerder met toepassing van dat artikel besluiten over het waterpeil dienen af te stemmen met het gemeentebestuur.

De derde watertaak is de taak om stedelijk afvalwater in te zamelen en te transporteren. Deze wordt bij de toelichting bij het tweede en derde lid toegelicht.

Een vierde gemeentelijke taak is het beheer van watersystemen voor zover dat bij omgevingsverordening of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid, aan het gemeentebestuur is toebedeeld. Dit is een voortzetting van de huidige regeling in de Waterwet. Gemeenten krijgen soms het beheer van bijvoorbeeld vaarwegen of havens toebedeeld.

Tot slot heeft het gemeentebestuur de zuivering van stedelijk afvalwater als taak, in die gevallen dat het gemeentebestuur en het waterschapsbestuur hebben besloten dat zuivering door de gemeente doelmatiger is.

#### *Eerste lid, onder b*

Ook het behoeden van de staat en werking van openbare wegen, die niet in het beheer zijn van waterschap, provincie of Rijk, voor nadelige gevolgen van activiteiten op of in de directe nabijheid van die wegen vormt een taak van het gemeentebestuur. Het beheer van de openbare weg zelf is – behalve in gevallen van particulier beheer – wel een taak van het gemeentebestuur op grond van de Wegenwet, maar deze taak valt niet onder het bereik van het huidige wetsvoorstel.

Van een openbare weg is sprake, wanneer die weg openbaar is in de zin van artikel 4 van de Wegenwet. Daarvan is sprake als de weg 30 jaar feitelijk voor iedereen toegankelijk geweest óf 10 jaar feitelijk voor iedereen toegankelijk is en het onderhoud door het gemeentebestuur is geschied of door bestemming door de rechthebbende. Alle wegen die op de wegenlegger staan worden geacht openbaar te zijn, tenzij bewezen wordt dat de weg niet (meer) openbaar is.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid is een continuering van de gemeentelijke taak voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater. Dit afvalwater bestaat uit huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater. Aan de inzameling en het transport daarvan geven de gemeenten in de praktijk invulling door de aanleg en het beheer van een openbaar vuilwaterriool. Die taak vloeit voort uit de EU-richtlijn stedelijk afvalwater en sluit aan bij de taken van de waterschappen voor het zuiveren van stedelijk afvalwater (zie artikel 2.17).



Artikel 10.33, derde lid, van de Wet milieubeheer biedt op dit moment de mogelijkheid van een door gedeputeerde staten te verlenen ontheffing van de inzameltaak. Van deze ontheffingsmogelijkheid wordt gebruik gemaakt voor de buiten de bebouwde kom gelegen gebieden (het buitengebied) waar de kosten voor aanleg van riolering aanzienlijk kunnen zijn. Maar ook door specifieke locatieomstandigheden is aansluiting op de riolering in sommige gevallen niet mogelijk.

Vanuit de principes waarmee het wetsvoorstel is opgebouwd en in lijn met het Bestuursakkoord Water 2011, is ervoor gekozen om de ontheffing van een verplichting door een hoger bestuursorgaan te laten vervallen. In de gebieden waar de gemeente het afvalwater niet inzamelt, moet de houder van het afvalwater zelf zorgen voor de verwijdering van het afvalwater.

#### *Derde lid*

Het derde lid is een voortzetting van artikel 10.33, tweede lid, van de Wet milieubeheer. De inzamel- en zuiveringstaken voor stedelijk afvalwater kunnen door gemeente of waterschap ook worden ingevuld door andere systemen dan een openbaar vuilwaterriool en een zuiveringstechnisch werk, mits op deze wijze dezelfde graad van milieubescherming wordt bereikt.

### **Artikel 2.17 (waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving)**

#### *Eerste lid*

Net als artikel 2.16, eerste lid, bevat dit lid een in algemene bewoordingen gestelde verwijzing naar taken in de overige onderdelen van het wetsvoorstel of andere wetgeving. Bij taken op grond van andere wetgeving kan vooral gedacht worden aan de algemene taakomschrijving van waterschappen in artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet en de specifieke taak voor het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door bever- en muskusratten, genoemd in het derde lid van dat artikel.

Bij de in het wetsvoorstel opgenomen taken kan allereerst gewezen worden op die welke in de artikelen 2.39 (verplichting tot het vaststellen van een legger) en 2.41 (verplichting tot het vaststellen van een peilbesluit) zijn opgenomen. Verder heeft het waterschap tot taak een waterschapsverordening vast te stellen (momenteel een keur genoemd). Ook de taken die voortvloeien uit hoofdstuk 5 (omgevingsvergunningen voor activiteiten die van invloed zijn op de waterkwaliteit of waterkwantiteit) en uit afdeling 19.4 (gevaar voor waterstaatswerken) moeten worden vermeld. De taken van het waterschap zijn de taken die nu ook uit de wetgeving volgen, zoals de taken krachtens de Waterwet in samenhang met artikel 1 van de Waterschapswet (onder andere de taken in de artikelen 3.2 en 3.4 van de Waterwet).

#### *Het eerste lid, onder a*

Dit onderdeel is in vereenvoudigde vorm een voortzetting van de artikelen, die hiervoor bij de toelichting op het eerste lid zijn vermeld. De kerntaak is, zo bepaalt het eerste lid, onder a, onder 1°, het beheer van watersystemen die bij provinciale verordening aan de zorg van het waterschap zijn toegewezen. Deze provinciale verordeningen zijn verordeningen per waterschap, waarin op grond van de Waterschapswet onder meer ook de regeling van het bestuur en de reglementering wordt opgenomen. Omwille van de ruime strekking worden deze verordeningen niet geïntegreerd in de omgevingsverordening. Verder kan het beheer van watersystemen ook bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20,

derde lid, aan het waterschap worden opgedragen. Deze mogelijkheid met ingang van 1 juli 2014 opgenomen in artikel 3.1, zesde lid, van de Waterwet.

De beheertaak omvat de uitvoering van werken en werkzaamheden aan waterstaatswerken in het licht van de wettelijke normen, doelen en functies die voor die watersystemen gelden (de zogenaamde actieve beheertaak). Het gaat hier om handelingen die zijn gericht op de gesteldheid en bruikbaarheid van het waterstaatswerk, zoals de aanleg, wijziging of het onderhoud. Het gaat ook om waterhuishoudkundige handelingen, zoals het peilbeheer of het vasthouden, bergen of afvoeren van water. Het beheer is steeds gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Het beheer betreft ook het veilig en doelmatig gebruik, in overeenstemming met de krachtens de wet aan het watersysteem toegedeelde functies. Bij dit laatste gaat het om de functies van het watersysteem voor de drinkwatervoorziening, voedselvoorziening, industrie, visserij, transport, recreatie enzovoorts. Beheer kan daarnaast ook gericht zijn op de overige relevante doelen van het wetsvoorstel, zoals de natuurbescherming of het beschermen van landschappelijke waarden enzovoorts. Verder gaat het om actief beheren van de chemische, ecologische en bacteriële kwaliteit van watersystemen en de chemische grondwaterkwaliteit en grondwaterkwantiteit en nauw daaraan gerelateerd en onder 2° opgenomen: het zuiveren van stedelijk afvalwater en (de regeling voor) het beheer van zuiveringstechnische werken.

Beheer van het watersysteem omvat ook de regeling van activiteiten van derden in het watersysteem door middel van het stellen van algemene regels (het vaststellen van de waterschapsverordening), vergunningverlening, toezicht en handhaving (het zogenaamde passieve beheer). De laatst genoemde taken zijn elders in het wetsvoorstel geregeld en elders in deze toelichting beschreven.

#### *Eerste lid, onder b*

Tot de waterschapstaken wordt ook het behoeden van de staat en werking van openbare wegen voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen gerekend. Deze taak is echter beperkt tot die openbare wegen waarvoor deze taak bij provinciale verordening is toegedeeld aan het waterschap.

#### *Tweede en derde lid*

Een specifieke taak op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer is de taak tot zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk. Deze taak berust bij de waterschappen (zie het eerste lid, onder a, onder 2°). Het tweede lid regelt dat het bestuur van het waterschap een andere rechtspersoon met deze taak kan belasten. Het derde lid regelt dat het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur bij gezamenlijk besluit kunnen bepalen dat de zuiveringstaak door het gemeentebestuur wordt uitgevoerd. Anders dan in de huidige Waterwet, is geen expliciete voorziening meer opgenomen voor het geval het gemeentebestuur en het waterschap niet tot overeenstemming komen over overdracht van de zuiveringstaak. De rol van de provincie in dergelijke gevallen vloeit al voort uit de Gemeentewet en Waterschapswet.

## **Artikel 2.18 (provinciale taken voor de fysieke leefomgeving)**

### *Eerste lid*

In artikel 2.18, eerste lid, worden de taken van de provincie benoemd. Daarmee wordt een overzicht gegeven van die taken met waar nodig een verwijzing naar de betrokken overige onderdelen van het wetsvoorstel en andere wetgeving.

De opsomming omvat in de eerste plaats de op grond van het wetsvoorstel of een andere wet aan de provincie toegedeelde taken. In het wetsvoorstel zijn op veel plaatsen taken specifiek benoemd, zoals de vaststelling van bepaalde omgevingswaarden of de vaststelling van een provinciale omgevingsvisie. Ook kan daarbij worden gedacht aan taken als de monitoring, behorend bij het stellen van een provinciale omgevingswaarden of de verlening van omgevingsvergunningen en de handhaving daarvan door middel van bestuursdwang met feitelijk ingrijpen. Het takenpakket van de provincie omvat naast deze meer algemene beleidstaken ook meer specifieke zorg- en beheertaken, genoemd in het tweede lid. Dat zijn de taken die niet elders in de wetgeving, al dan niet als onderdeel van een bevoegdheidsuitoefening, zijn geregeld. Het gaat hier om bestaande zorg- of beheertaken.

### *Eerste lid, onder a*

Een kerntaak van de provincie is het ontwikkelen en coördineren van het beleid voor de fysieke leefomgeving.

De gebiedsgerichte coördinatie is een bestaande taak die volgt uit de schakelfunctie die de provincie heeft tussen enerzijds gemeenten en waterschappen en anderzijds de rijksoverheid (verticale coördinatie) en daarnaast uit de brede coördinerende rol van de provincie op het gebied van de fysieke leefomgeving, die nu vooral zijn beslag krijgt in het kader van de Wro. Deze taak sluit ook aan bij de bestaande ontwikkeling en praktijk, waarin de provincie als gebiedsregisseur optreedt, vooral als provinciale (en soms nationale) belangen zijn betrokken. Verwezen wordt naar de voorbeelden in de toelichting op artikel 2.3. Die taak is uitvoerig beschreven in hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2, van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. De begrenzing van deze taak wordt geregeld in artikel 2.3, tweede lid. Voor gebiedsontwikkeling die niet gemeentee overstijgend is en ook geen betrekking heeft op een belang waarvoor de provincie een eerste verantwoordelijkheid heeft, blijft het gemeentebestuur bevoegd. Daarnaast zijn er de vormen van gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld mainportontwikkeling) met een primair nationaal belang.

### *Eerste lid, onder b*

Tot de bestaande (functionele) taken behoort ook de aanwijzing van de zogenaamde stiltegebieden en het beschermen van die gebieden tegen geluidsoverlast van bronnen binnen en buiten dat gebied door het treffen van fysieke maatregelen en het stellen van regels in de omgevingsverordening. De opdracht om hierover regels te stellen geschiedt via instructieregels van het Rijk aan de provincie op grond van artikel 2.27. De door de provincie te stellen regels kunnen zich onder andere richten tot gemeenten om bepaalde regels in het omgevingsplan op te nemen die het beschermen van de stilte in die gebieden effectueren (getrapte instructieregels, met toepassing van artikel 2.22). De regels in de omgevingsverordening kunnen zich ook rechtstreeks richten tot burgers en bedrijven (artikel 4.2, tweede lid) als dat doeltreffender en doelmatiger is dan het stellen van instructieregels.

### *Eerste lid, onder c*

Dit onderdeel continueert de taak die provincies nu al hebben voor het beschermen van grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen, die niet in beheer zijn bij het Rijk, waaruit water voor de bereiding van drinkwater wordt gewonnen. De beschermende taak voor grondwaterlichamen met die functie omvat allereerst de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden. Voor die gebieden stelt de provincie in haar omgevingsverordening regels die ertoe strekken de kwaliteit van het te onttrekken water te beschermen zodat het geschikt is als grondstof voor de drinkwatervoorziening en andere hoogwaardige toepassingen. Dit wordt nader ingekleed via instructieregels op grond van artikel 2.27. De door de provincie te stellen regels kunnen zich richten tot gemeenten om bepaalde regels in het omgevingsplan op te nemen die het beschermen van de bodem in die gebieden effectueren (getrapte instructieregels, met toepassing van artikel 2.22). De regels kunnen zich ook richten tot burgers en bedrijven (artikel 4.3). Het betreft dan veelal handelingen met stoffen of het verrichten van activiteiten die de kwaliteit van het grondwater negatief kunnen beïnvloeden. Deze bodembeschermingsregels variëren, al naar gelang de afstand tot het innamepunt. Veelal kiezen de provincies voor een gradatie van beperkende regels en kent een grondwaterbeschermingsgebied daarbinnen dus gebieden of zones met oplopende beperkingen.

### *Eerste lid, onder d*

Het is mogelijk – zie ook de toelichting op het tweede lid – dat de provincie het beheer van bepaalde watersystemen aan zich houdt. Voor de taken in het kader van dat beheer wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op artikel 2.17, eerste lid. De toedeling van het beheer van watersystemen aan andere overheidslichamen dan het waterschap wordt wel geïntegreerd in de omgevingsverordening, in tegenstelling tot de toedeling van het waterbeheer aan waterschappen (zie de toelichting op artikel 2.17, eerste lid, onder a). De provincie kan overigens ook bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.20, derde lid, worden belast met het beheer van bepaalde watersystemen.

De provincie heeft ook de taak het generieke toezicht uit te oefenen op het beheer van de watersystemen en niet-primaire waterkeringen in beheer bij een waterschap of ander openbaar lichaam. De provincies stellen de beleidskaders, strategische doelen en gekwantificeerde opgaven voor watersystemen vast, die niet bij het Rijk in beheer zijn.

Het generiek toezicht op de uitvoering daarvan door de waterschappen berust – in lijn met de Waterschapswet – bij de provincie, in het bijzonder bij gedeputeerde staten. Mocht dat aan de orde zijn dan kunnen door gedeputeerde staten de generieke toezichtbevoegdheden (zoals ingrijpen bij taakverwaarlozing) en de specifieke bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel (zoals indeplaatstreding als bedoeld in artikel 2.36, eerste lid) worden ingezet.

Ook berust bij de provincie de taak tot het nemen van maatregelen als bedoeld in artikel 2, zevende lid van de zwemwaterrichtlijn. Dit betreft:

- a. de vaststelling en actualisering van een zwemwaterprofiel;
- b. de vaststelling van een tijdschema voor controle;
- c. de controle van het zwemwater;
- d. de beoordeling van de zwemwaterkwaliteit;
- e. de indeling van het zwemwater;
- f. een beschrijving en beoordeling van oorzaken van verontreiniging die het zwemwater kunnen aantasten en schade toebrengen aan de gezondheid van de zwemmers;
- g. het verstrekken van informatie aan het publiek;

- h. de uitvoering van maatregelen om blootstelling van zwemmers aan verontreiniging te voorkomen;
- i. de uitvoering van maatregelen om de gevaren van verontreiniging te verminderen.

Deze taak hangt samen met de opdracht aan gedeputeerde staten tot aanwijzing van zwemlocaties. Over de wijze van uitvoering van deze maatregelen door gedeputeerde staten worden bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.30 regels gegeven.

*Eerste lid, onder e*

Dit onderdeel kent aan de provincies allereerst de taak tot het behoeden van de staat en werking van de burgerluchthavens van regionale betekenis voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur toe. Deze taak sluit aan bij de taakverdeling in de Wet luchtvaart.

De taken, bedoeld onder 2° en 3° van dit onderdeel, betreffen het behoeden van de lokale spoorweginfrastructuur en openbare wegen die in beheer zijn bij de provincie (de provinciale wegen) voor nadelige gevolgen van activiteiten in de directe nabijheid daarvan.

De taaktoedeling voor wegen in beheer bij de provincie sluit aan bij de regeling in de Wegenwet.

Lokale spoorweginfrastructuur als bedoeld onder 2° zijn spoorwegen die uitsluitend of overwegend bestemd zijn voor het verrichten van openbaar personenvervoer voor lokale of interlokale verbindingen. In het normale spraakgebruik worden dit metro- of tramwegen genoemd. Dit onderdeel en enkele andere bepalingen uit dit wetsvoorstel vervangen artikel 12 van de Wet lokaal spoor. Op grond van artikel 4, derde lid, van de Wet lokaal spoor kan onder andere de bevoegdheid van artikel 12 van die wet door gedeputeerde staten worden gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. Via de Invoeringswet Omgevingswet zal worden geregeld dat de Wet lokaal spoor straks ook voorziet in een delegatiemogelijkheid van de taak bedoeld onder 2°. Via een instructieregel op grond van artikel 2.24 kan worden geregeld dat de gemeentebesturen aan wie deze taak is gedelegeerd in hun omgevingsplan regels stellen ter bescherming van de staat en werking van de lokale spoorweginfrastructuur, zoals het vastleggen van een beperkingengebied en de daarbij behorende vergunningplicht of algemene regels. Het beheer van de openbare weg of lokale spoorweg zelf valt overigens niet onder het bereik van het wetsvoorstel.

*Tweede lid*

In het tweede lid is in vereenvoudigde vorm het huidige artikel 3.2 van de Waterwet overgenomen. Dit betreft de toedeling bij provinciale verordening van beheertaken voor de watersystemen aan het waterschap met inachtneming van artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet, of aan een ander openbaar lichaam, zoals een recreatieschap. De hoofdregel is dat watersystemen, die niet bij het Rijk in beheer zijn, door de provincie worden toebedeeld aan de waterschappen met toepassing van artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet. In dat artikel is (ook) het decentralisatiebeginsel opgenomen, dat waterstaatskundige taken door de provincie worden opgedragen aan een waterschap, tenzij dit niet verenigbaar is met een goede waterstaatskundige verzorging. De verordening, bedoeld in artikel 2 van de Waterschapswet, regelt naast de toedeling van het beheer van watersystemen aan het waterschap ook de taken, inrichting, samenstelling van het bestuur en verdere reglementering van het waterschap. Gelet op deze inhoud ligt het niet voor de hand om de verordening te integreren in de omgevingsverordening. Voor zover het beheer aan

andere overheidslichamen wordt opgedragen, past dit wel in de omgevingsverordening.

In de praktijk leidt dit ertoe dat de waterschappen het regionale watersysteembeheer en de zuivering van stedelijk afvalwater uitvoeren en dat provincies het beheer van bepaalde regionale vaarwegen en havens aan zich houden of soms lokale vaarwegen en havens in beheer geven aan een gemeente. Voor zover die laatste situaties zich voordoen, zijn de bepalingen die betrekking hebben op het vaststellen van een legger (zie artikel 2.39) of van een waterbeheerprogramma (zie artikel 3.6) niet van toepassing.

#### *Derde lid*

Voor een goede toepassing van vooral de waterkwaliteitstaken kan het nodig zijn drogere oevergebieden aan te wijzen die gelegen zijn binnen een oppervlaktewaterlichaam. In dergelijke gebieden gelden wel de bepalingen die het beheer van watersystemen betreffen, maar niet de regels die betrekking hebben op lozingen. De meeste drogere oevergebieden bevinden zich overigens in het rivierbed van de grote rivieren. De regels die betrekking hebben op waterveiligheid blijven ook van toepassing op die gebieden. Ten opzichte van de regeling van drogere oevergebieden in de Waterwet zijn geen wijzigingen aangebracht.

### **Artikel 2.19 (rijkstaken voor de fysieke leefomgeving)**

#### *Eerste lid*

Het eerste lid bevat een in algemene bewoordingen gestelde verwijzing naar taken in de overige onderdelen van het wetsvoorstel of andere wetgeving.

Het Rijk heeft op dit moment in de Wet milieubeheer, de Waterwet en enkele infrastructurele wetten opgenomen taken. Ook bij de rijkstaken is continuïteit beoogd ten opzichte van de huidige taken, zoals de algemene en coördinerende beleidstaken en beheertaken. Beleidstaken liggen bijvoorbeeld besloten in hoofdstuk 3 (omgevingsvisie).

De huidige beleidstaken van het Rijk op de genoemde terreinen veranderen door het wetsvoorstel niet. Met de formulering van het eerste lid blijft het ook de taak van de rijksoverheid om zorg te dragen voor een juiste implementatie van verdragsrechtelijke verplichtingen, waaronder die welke uit de Europese Unie voortvloeien. Dat komt tot uitdrukking door de aanwending van de regelgevende bevoegdheden, opgenomen in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel (omgevingswaarden, instructieregels), hoofdstuk 4 (regels die zich rechtstreeks richten tot burgers en bedrijven) en andere regelgevende of uitvoerende bevoegdheden, opgenomen in de andere hoofdstukken.

De specifieke taken, die niet elders in de voorgestelde wet of andere wet zijn geregeld, zijn opgenomen in het tweede lid.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid bevat de rijkstaken met een beheersmatig karakter, die niet elders in het wetsvoorstel of andere wetgeving zijn geregeld.

#### *Tweede lid, onder a*

Onderdeel a bepaalt dat het Rijk, in het bijzonder de Minister van Infrastructuur en Milieu, rijkswateren beheert (die beheertaak wordt krachtens mandaat door Rijkswaterstaat uitgeoefend). Het begrip

rijkswateren is gedefinieerd als: watersystemen of onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk. Dit betekent dat deze beheertaak, conform de definitie voor watersysteem, het samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken omvat. De aanwijzing van deze rijkswateren geschiedt op basis van artikel 2.20. Wegens de betrokken nationale en internationale belangen en om doelmatigheidsredenen blijft de nu bestaande taaktoedeling op basis van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in de Waterwet (vooral artikel 3.1 en 3.2) en de Waterschapswet, in een wat vereenvoudigde vorm in dit wetsvoorstel gehandhaafd. Hierbij wordt continuïteit beoogd voor praktijk en uitvoering. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat dit alle beheertaken inclusief de uitoefening van daartoe toegekende bevoegdheden in het hoofdwatersysteem omvat, ook als het gaat om activiteiten of maatregelen die op zichzelf van beperkte omvang zijn. De toedeling van het beheer voor het watersysteem als zodanig is bepalend en omvat alle daarop betrekking hebbende activiteiten en maatregelen. Dit beheer omvat zowel het waterstaatkundige beheer als waterkwaliteitsbeheer en waterkwantiteitsbeheer. Tot het watersysteem en waterstaatswerken onder de zorg van het Rijk behoren onder meer de grote rivieren, het IJsselmeer, de Noordzee en de Waddenzee en circa 10% van de primaire waterkeringen, zoals de Afsluitdijk (de meeste keringen zijn in beheer bij de waterschappen).

*Tweede lid, onder b*

De zorg voor de handhaving van de basiskustlijn, die nu in artikel 2.7 van de Waterwet is opgenomen, blijft bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. Dit biedt de wettelijke basis voor zandsuppleties langs de kust. Deze taak vloeit direct voort uit de veiligheidsnorm voor primaire waterkeringen langs de kust, die doorgaans in het beheer van waterschappen zijn. De kustlijnzorg strekt ertoe de beheerstaak van de waterschappen mogelijk te maken en te ondersteunen. De basiskustlijn is de gemiddelde laagwaterlijn en wordt telkens na zes jaar weergegeven op een daartoe strekkende peilkaart (zie artikel 20.17).

*Tweede lid, onder c*

In lijn met het Bestuursakkoord Water van 2011 bepaalt dit onderdeel dat de Minister van Infrastructuur en Milieu het toezicht houdt op de wijze waarop aan de zorg voor de waterveiligheid gestalte wordt gegeven. Dit toezicht wordt uitgeoefend door de Inspectie Leefomgeving en Transport. Het omvat toezicht op het beheer van de primaire waterkeringen door de waterschappen en Rijkswaterstaat. Het bestuurlijk toezicht op het tegengaan van wateroverlast inclusief de niet-primaire waterkeringen die in beheer zijn bij de waterschappen, en op het waterkwaliteitsbeheer van watersystemen die niet in het beheer bij het Rijk zijn, berust bij de provincie (zie ook artikel 2.18, eerste lid, onder d, onder 2°).

*Tweede lid, onder d*

Dit onderdeel continueert de verplichting die op dit moment is opgenomen in artikel 2.6 van de Waterwet. Materieel gaat het hier om adviezen van het Expertise Netwerk Waterveiligheid.

*Derde lid, onder a*

Het voorgestelde onderdeel belast de Minister van Infrastructuur en Milieu met het behoeden van de staat en werking van de in dit onderdeel genoemde infrastructuur voor de nadelige gevolgen van activiteiten op of



rond die infrastructuur. Dit betreft de luchthaven Schiphol en overige burgerluchthavens van nationale betekenis, hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen en wegen in beheer bij het Rijk. Ter invulling van deze taak zullen beperkingengebieden rond die infrastructuur worden ingesteld. Het gaat hier om het reguleren van activiteiten (anders dan het beoogde gebruik van de infrastructuur zelf) op, onder, rond of boven die infrastructuur in het beperkingengebied, met het doel deze infrastructuur te behoeden voor aantasting van de goede staat ervan (integriteit) als gevolg van de activiteit. Het «behoeden van de staat en de werking» moet overigens ruim worden opgevat, zodat ook aan activiteiten in een beperkingengebied die het beheer zouden kunnen bemoeilijken regels kunnen worden gesteld. De overige zorg ten aanzien van die infrastructuur zelf en het gebruik ervan blijft geregeld in de Wet luchtvaart en de wegen- en verkeerswetgeving.

*Derde lid, onder b*

De Minister van Defensie is belast met de taak tot bescherming van de integriteit van de in dit onderdeel genoemde infrastructuur voor nationale veiligheid in verband met activiteiten op, binnen en in de nabijheid van die infrastructuur. Voor deze voorzieningen zullen algemene beschermende bepalingen worden gesteld in de vorm van instructieregels krachtens artikel 2.28, onder d, en artikel 2.29. Deze regels zijn nu opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

*§ 2.4.2 Aanwijzing van locaties*

#### **Artikel 2.20 (aanwijzing van locaties)**

Ook voor het Rijk is het essentieel dat de beheertaak duidelijk is omschreven en dat het ter uitvoering van zijn beschermende taken beperkende regels kan stellen aan activiteiten door burgers en bedrijven. Daarbij is het dikwijls noodzakelijk om locaties aan te wijzen waarvoor die regels gelden. Artikel 2.20 bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur locaties worden aangewezen voor de toepassing van deze wet. Daarbij dient artikel 2.3, derde lid, in acht te worden genomen. Dit betekent dat aanwijzing alleen plaats kan vinden met het oog op een nationaal belang of als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of naleving van een internationaalrechtelijke verplichting. Overigens is het voorgestelde artikel niet het enige artikel dat de grondslag biedt voor de aanwijzing van locaties. Zo zal het bijvoorbeeld bij het stellen van instructieregels ook nodig kunnen zijn dat wordt aangegeven voor welke gebieden die instructieregels gelden. De grondslag daarvoor is te vinden in artikel 2.24, waar de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels wordt gegeven. Het voorgestelde artikel 2.20 heeft betrekking op de aanwijzing van locaties die voor verschillende delen van het wetsvoorstel van belang zijn. Locatie wordt zeer breed opgevat in het wetsvoorstel. In de begrippenlijst bij het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt het begrip als volgt beschreven: een door geometrische plaatsbepaling begrensd deel van het grondgebied van een gemeente, waterschap, provincie of van Nederland. Het begrip «locatie» is een ruimtelijk begrip dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving aanduidt. Dat begrip omvat een punt, een perceel, een plaats, een gebied, een bouwwerk of ander object. Een locatie kan qua omvang heel verschillend zijn, van een enkel punt, een lange strook (infrastructuur) tot een groot gebied of zelfs heel Nederland. De locatie wordt begrensd door middel van een geometrische plaatsbepaling. Dat biedt de mogelijkheid om een locatie driedimensionaal te begrenzen. Locaties kunnen dus naast, maar ook boven (over) elkaar (heen) liggen. Zo kan in de ondergrond een locatie de functie

krijgen voor het winnen van grondwater, daarboven een locatie worden aangewezen waarin een bouwwerk met een bepaalde functie kan staan (zoals een bepaalde gebruiksfunctie of een functie als te beschermen monument) en daar weer boven een locatie worden begrensd waar geen hoge objecten mogen staan omdat die het luchtverkeer zouden hinderen.

Het tweede lid bevat een opsomming van de aanwijzing van locaties die in ieder geval worden voorzien. Dit betreft als eerste de aanwijzing van de rijkswateren. Dat zijn de watersystemen die geheel of gedeeltelijk in beheer zijn bij het Rijk. De feitelijke toedeling van dat beheer is geregeld in artikel 2.19 (rijkstaken voor de fysieke leefomgeving). De oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk zijn op dit moment opgesomd in bijlage II en III bij het Waterbesluit. Op grond van het voorgestelde onderdeel a wordt deze wijze van toedelen van het beheer voortgezet.

Op grond van onderdeel b worden de beperkingengebieden aangewezen rond infrastructuur (wegen in beheer bij het Rijk, hoofdspoorweginfrastructuur en bijzondere spoorweginfrastructuur), waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en installaties in een waterstaatswerk. Dit zijn beperkingengebieden waaraan een vergunningplicht is gekoppeld in artikel 5.1 en die op grond van het wetsvoorstel door het Rijk worden aangewezen. De beperkingengebieden rond luchthavens worden aangewezen op grond van de Wet luchtvaart en dus niet op grond van dit wetsvoorstel. Naast de vergunningplicht zullen er voor de activiteiten in de meeste beperkingengebieden ook algemene regels worden gesteld op grond van hoofdstuk 4. Bij installaties in een waterstaatswerk kan gedacht worden aan mijnbouwinstallaties op zee, maar bijvoorbeeld ook aan windmolenparken op zee. Het derde lid biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling (delen van) rijkswateren aan te wijzen die bij een ander openbaar lichaam in beheer zijn dan het Rijk. Dit is een voortzetting van het zesde lid van artikel 3.1 van de Waterwet, dat bij wet van 18 december 2013 (Stb. 2014, 21) is ingevoegd.

#### **Artikel 2.21 (nadere grondslag aanwijzing en begrenzing locaties)**

Dit artikel dient als aanvulling op en nadere uitwerking van artikel 2.20. Voor locaties die ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen moeten worden aangewezen, is aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur niet altijd nodig. Vooral wanneer de aanwijzing niet meer is dan een feitelijke toepassing van criteria die uit bijvoorbeeld een Europese richtlijn voortvloeien, volstaat de aanwijzing bij ministeriële regeling. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in het tweede lid: de aanwijzing van stroomgebiedsdistricten ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de aanwijzing van innamepunten voor drinkwater in de rijkswateren ter uitvoering van diezelfde richtlijn en de aanwijzing van zones en agglomeraties als bedoeld in de richtlijn omgevingslawaaier, de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht.

Ter uitwerking van artikel 2.20 kunnen de daar aangewezen locaties bij ministeriële regeling op grond van het derde lid worden begrensd. Dit gebeurt via een geometrische plaatsbepaling, die vaak op kaarten wordt gevisualiseerd. Qua detailniveau past deze begrenzing niet in een algemene maatregel van bestuur en bovendien worden dergelijke begrenzingen regelmatig gewijzigd. Als eerste betreft dit (zo bepaalt het derde lid) de begrenzing van oppervlaktewaterlichamen of onderdelen daarvan die behoren tot de rijkswateren. De begrenzing is noodzakelijk met het oog op de precieze afbakening van de beheerplicht en beheerbevoegdheden en direct daarmee samenhangend de bekostiging van beheertaken en eventuele compensatieplichten. Op basis van de huidige Waterregeling zijn detailkaarten vastgesteld voor de begrenzing van het

waterstaatkundig beheer, waterkwantiteitsbeheer en waterkwaliteitsbeheer. De kaarten maken ook duidelijk waar binnen de rijkswateren drogere oevergebieden zijn gelegen. Net al nu het geval is op grond van artikel 3.1, tweede lid, tweede volzin, van de Waterwet zullen de oppervlaktewaterlichamen van de rivieren begrensd worden door de buitenkruinlijn van de primaire waterkering of, waar deze ontbreekt, de lijn van de hoogwaterkerende gronden. Dit is van belang voor de afbakening van het beheergebied en bescherming van de waterkerende functie van de hoge gronden in het rivierengebied, waar dijklichamen soms ontbreken.

Naast de rijkswateren zullen ook de beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk bij ministeriële regeling worden begrensd. Dit wijkt enigszins af van de huidige regeling krachtens de Waterwet. Artikel 5.1 van de Waterwet bepaalt dat de beschermingszones rond waterstaatswerken op de overzichtskaart bij de legger worden weergegeven. De legger is echter een instrument voor de beheerder en daarom minder geschikt voor het aangeven van gebieden met rechtsgevolgen voor derden. In het voorgestelde derde lid, onder b, is daarom bepaald dat beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk bij ministeriële regeling worden begrensd. Dit geldt dus zowel voor beperkingengebieden met betrekking tot waterkeringen als beperkingengebieden met betrekking tot oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk.

Het vierde lid bepaalt dat de beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk van rechtswege het gehele waterstaatswerk omvatten. Dit is de hoofdregel voor zowel waterkeringen als oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk. Bij de regeling kan het beperkingengebied echter worden uitgebreid met een gebied rond het waterstaatswerk, of worden beperkt tot een deel van het waterstaatswerk. Uitbreiding van het beperkingengebied is vooral aan de orde bij waterkeringen in beheer bij het Rijk: de uitbreiding omvat dan de beschermingszone, bedoeld in het huidige artikel 5.1 van de Waterwet. Inperking van het beperkingengebied ten opzichte van de begrenzing van het waterstaatswerk speelt vooral bij de grote rivieren. Op grond van het huidige artikel 6.16 van het Waterbesluit zijn momenteel gebieden aangewezen binnen de grenzen van de rijkswateren, waar de regels ter bescherming van het waterstaatswerk (vergunningplichten en algemene regels) op grond van paragraaf 6 van hoofdstuk 6 van dat besluit niet gelden. Dit zijn gebieden die uit waterhuishoudkundig oogpunt minder relevant zijn voor de werking van het waterstaatswerk, zoals hoogwater-vrije terreinen in het rivierbed en stroomluw gelegen gedeelten waar geen sprake is van belemmering van de ruimte voor afvoer van water. Deels betreft het ook bebouwde gebieden op hoger gelegen gronden. Door dergelijke gebieden uit te zonderen van het beperkingengebied, worden geen onnodige beperkingen opgelegd aan activiteiten van derden in die gebieden.

Het artikel voorziet niet in een verplichting om de beperkingengebieden voor wegen, spoorwegen en installaties in waterstaatswerken geometrisch te begrenzen, terwijl die beperkingengebieden op grond van artikel 2.20, tweede lid, wel moeten worden aangewezen. Op dit moment worden deze beperkingengebieden nog niet geometrisch begrensd, maar alleen door middel van omschrijvingen en afstanden. In aansluiting op de verbeterdoelen van de stelselherziening worden de mogelijkheden tot geometrische begrenzing en digitalisering overigens wel verkend.

## **Afdeling 2.5 Instructieregels en instructies**

### *§ 2.5.1. Doorwerking van beleid door instructieregels*

#### **Artikel 2.22 (grondslag algemene instructieregels provincie)**

Artikel 2.22, eerste lid, biedt de grondslag voor het bij omgevingsverordening stellen van regels over de wijze van uitoefening van taken en bevoegdheden door de bestuursorganen van de provincie, het waterschap of een gemeente. Provinciale staten kunnen die regels bij omgevingsverordening stellen als zij dat vanuit bestuurlijk oogpunt nodig achten om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Met «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» worden de doelstellingen bedoeld die, ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, door de provincie zijn geformuleerd en die dus geen omgevingswaarden zijn. Deze «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» van de provincie kunnen blijken uit alle schriftelijke openbare documenten van de provincie. Bij het stellen van deze regels dienen de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht te worden genomen. Dit laatste betekent dat alleen regels kunnen worden gesteld met het oog op:

- a. een provinciaal belang, als dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd, of
- b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Met het van toepassing verklaren van artikel 2.3, tweede lid, is beoogd tot uitdrukking te brengen dat de provincies op grond van subsidiariteit terughoudend moeten zijn met het gebruik van deze bevoegdheid. Ook het algemene beginsel van proportionaliteit brengt dit met zich.

Artikel 2.23 is op het stellen van regels als bedoeld in dit artikel van toepassing. Daarin is tot uitdrukking gebracht dat de bevoegdheid tot het geven van instructieregels beperkt is tot die taken en bevoegdheden die al bij wet aan de betreffende bestuursorganen zijn opgedragen. Dit wordt in de toelichting op artikel 2.23 nader toegelicht.

Het tweede lid sluit aan bij de huidige regelingen in de Wro, Waterwet en Wet milieubeheer en bij de huidige praktijk. Nagenoeg alle provinciale verordeningen kennen namelijk de bevoegdheid voor gedeputeerde staten om aanpassingen van ondergeschikt belang of technische aanpassingen aan te brengen in de begrenzing/geometrische plaatsbepaling van de werkingssfeer van bepaalde regels uit de verordening. Ook is de figuur bekend dat bij de verordening aan gedeputeerde staten wordt opgedragen een bepaald gebied te begrenzen in overeenstemming met de voor die begrenzing in de verordening gegeven regels of bevat de verordening een reguliere bevoegdheid tot herbegrenzing door gedeputeerde staten van bijvoorbeeld de ecologische hoofdstructuur in verband met kleinschalige ontwikkelingen. Ook is het niet ongebruikelijk dat het vaststellen van diverse formulieren of de vorm en inhoud van rapportageverplichtingen bij de verordening wordt overgelaten aan gedeputeerde staten. Ook kan aan gedeputeerde staten worden overgelaten om regels vast te stellen voor de beoordeling van het voldoen aan bij de verordening gestelde normen.

## **Artikel 2.23 (inhoud instructieregels provincie)**

### *Eerste lid*

In het eerste lid wordt met een limitatieve opsomming aangegeven op welke besluiten of taken de instructieregels op grond van artikel 2.22 betrekking kunnen hebben.

In het eerste lid, onder a, wordt aangegeven tot welke besluiten de regels zich kunnen richten en wat hun reikwijdte kan zijn.

De regels kunnen betrekking hebben op de inhoud, toelichting of motivering van:

- 1°. een onverplicht of verplicht programma van gedeputeerde staten of een verplicht programma van het college van burgemeester en wethouders of van het bestuur van een waterschap. Ook kunnen deze regels betrekking hebben op programma's van provincie of gemeente waarvoor een programmatische aanpak wordt gevolgd.
- 2°. een omgevingsplan of een waterschapsverordening. Nadere clausulering hiervan is opgenomen in het derde lid.
- 3°. een projectbesluit van gedeputeerde staten, of een projectbesluit van een waterschap.
- 4°. de legger met inbegrip van een technisch beheerregister of het peilbesluit van een waterschap. Dit onderdeel is de vertaling van artikel 5.1, derde lid, en 5.2, derde lid, van de Waterwet.

In het eerste lid, onder b, wordt aangegeven over welke taken regels op grond van dit artikel kunnen worden gesteld. Het gaat om de in de artikelen 2.16 tot en met 2.18 aan het gemeentebestuur, waterschapsbestuur en provinciebestuur toebedeelde taken. Ten aanzien van deze taken kunnen nadere regels gesteld over de wijze van uitvoering daarvan. Taken kunnen gerealiseerd worden door het verrichten van feitelijke handelingen (met inbegrip van het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen) en door de uitoefening van bevoegdheden. Regels over het hanteren van bevoegdheden die uitmonden in een besluit dat is benoemd in het eerste lid, onder a, (bijvoorbeeld het omgevingsplan of de legger) zijn geen instructieregels over taken als hier bedoeld, maar instructieregels als bedoeld in het eerste lid, onder a.

Door het stellen van instructieregels op grond van dit artikel kunnen provincies geen nieuwe taken in het leven roepen. Dit zou strijd opleveren met artikel 124 van de Grondwet, dat bepaalt dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten uitsluitend kan worden gevorderd bij of krachtens de wet. Met het stellen van instructieregels over taken kunnen uitsluitend al bij de wet toegekende taken worden gespecificeerd of geconcretiseerd. Daardoor kan als gevolg van een instructieregel wel een «nadere» taak ter uitwerking van de «hoofdtaak» ontstaan. De in de wet opgenomen reikwijdteomschrijving van de taak is bepalend voor de mogelijkheden tot specificatie of concretisering van de taak. Specificatie of concretisering van de taak mag niet leiden tot een uitbreiding ten opzichte van de taak zoals die op wetsniveau is geformuleerd.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Het waterschap is op grond van artikel 2.17 belast met het beheer van watersystemen. Door middel van instructieregels kan worden bepaald uit welke deeltaken deze «hoofdtaak» bestaat en hoe de hoofdtaak en deeltaken moeten worden uitgevoerd. Met een dergelijke instructieregel kan bijvoorbeeld aan de waterschappen worden opgedragen dat bij de uitvoering van de taak van het beheer van bij provinciale verordening aangewezen watersystemen bij de vervanging van kunstwerken passende maatregelen moeten worden genomen voor de vismigratie. De bevoegdheid tot het stellen van instructieregels over deze bevoegdheden en taken is aldus in overeenstemming met artikel 124

van de Grondwet. De taakinstructie roept immers geen nieuwe hoofdtaak in het leven.

Uit de voorgaande limitatieve opsomming van taken en bevoegdheden volgt dat de provincie geen specifieke regels kan stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen van het Rijk. Dit betekent echter niet dat door de provincie op grond van dit artikel gestelde regels geen betekenis hebben voor de bestuursorganen van het Rijk. Uit artikel 2.2 volgt al dat bestuursorganen, dus ook de bestuursorganen van het Rijk, bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Dit volgt eveneens uit artikel 3:4 Awb, dat bepaalt dat een bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt. Dit betekent dat de belangen van andere bestuursorganen, die onder andere kunnen blijken uit de uitoefening van de bevoegdheid uit het onderhavige artikel, moeten worden betrokken in de afweging bij een door een bestuursorgaan te nemen besluit of bij de door een bestuursorgaan van het Rijk uit te oefenen taak.

#### *Tweede lid*

De regels op grond van het eerste lid kunnen worden gesteld in verband met een programmatische aanpak van gedeputeerde staten. Dergelijke regels kunnen gaan over de wijze van uitvoering van maatregelen die in een programmatische aanpak zijn opgenomen. Het gaat om de regels, bedoeld in artikel 3.17, tweede lid, die leiden tot een verplichting tot uitvoering van de maatregelen uit het programma. Wanneer deze regels zijn gesteld, is geen instemming met het programma vereist. Voor een verdere toelichting kan worden verwezen naar de toelichting op de artikelen in paragraaf 3.2.4.

#### *Derde lid*

Het voorgestelde derde lid bevat een nadere clausulering van de bevoegdheid om instructieregels te stellen over het omgevingsplan en de waterschapsverordening op grond van het eerste lid, onderdeel a, onder 2°.

In het omgevingsplan en de waterschapsverordening worden de regels opgenomen die gaan over de fysieke leefomgeving (zie de artikelen 2.4 en 2.5). Dit zijn deels onderwerpen die op grond van dit wetsvoorstel of andere wetten tot de zorg van het gemeentebestuur of het waterschap behoren. Daarnaast kan het omgevingsplan regels bevatten over onderwerpen die tot de eigen huishouding van het gemeentebestuur behoren en betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Met onderdeel a van het derde lid is tot uitdrukking gebracht dat instructieregels van de provincie over omgevingsplannen en waterschapsverordeningen alleen betrekking kunnen hebben op taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1 van dit wetsvoorstel. Dit betreft de taken die in de artikelen 2.16 (voor gemeenten) en 2.17 (voor waterschappen) zijn opgesomd, met inbegrip van de in de aanhef van die artikelen bedoelde taken die elders in deze wet of op grond van andere wetten aan die overheidslichamen zijn opgedragen. Daarnaast kan de provincies instructieregels stellen voor het gemeentebestuur of het waterschap ter uitvoering van de op grond van artikel 2.18 aan de provincie toebedeelde taken, zoals het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden of het beschermen van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden. De provincie kan echter geen instructieregels stellen over de uitvoering van taken die niet bij deze wet of andere wetten over de fysieke leefomgeving aan gemeenten, waterschappen of de provincie zelf zijn toebedeeld.



Inhoudelijk kunnen de instructieregels op grond van onderdeel a in ieder geval betrekking hebben op onderwerpen of onderdelen die in het omgevingsplan of de waterschapsverordening krachtens de wet verplicht moeten worden opgenomen. Een voorbeeld hiervan zijn de regels in het omgevingsplan over de toedeling van functies aan locaties en de regels met het oog op die functies, zoals gebruiksregels of regels over bouwen en slopen en de gronden voor verlening of weigering van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid. Verder is in onderdeel a expliciet aangegeven dat regels over de inhoud van het omgevingsplan ook betrekking kunnen hebben op de in dat plan al opgenomen of op te nemen omgevingswaarden. Dit betekent dat de provincie vanwege een wettelijke taak de gemeente kan verplichten om een omgevingswaarde in het omgevingsplan op te nemen. Ook kunnen regels worden gesteld over de in een waterschapsverordening op te nemen omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.3. Dat omvat ook de regels in de waterschapsverordening over die vergunningen, bijvoorbeeld de regels over verlening of weigering van een vergunning. De provincie kan aldus beperkingen stellen aan de in de waterschapsverordening op te nemen omgevingsvergunningplichten, of sturen op de inhoud van de beoordelingsregel voor die omgevingsvergunningen door regels te geven over in de verordening opgenomen of op te nemen regels die de gronden voor verlening of weigering van die vergunningen bevatten. Ook kunnen regels worden gesteld over de regels in de verordening over de aan die vergunning te verbinden voorschriften. Onderdeel b maakt duidelijk dat de instructieregels ook zonder dat daaraan een taak ten grondslag ligt, betrekking kunnen hebben op omgevingswaarden die het gemeentebestuur in het omgevingsplan opneemt zonder daartoe verplicht te zijn op grond van onderdeel a. De omgevingswaarden, bedoeld in onderdeel a, strekken er toe om invulling te geven aan de taken van de provincie op grond van dit wetsvoorstel. De provincie kan echter, als conform artikel 2.22, eerste lid, artikel 2.3, tweede lid in acht wordt genomen, ook instructieregels stellen over omgevingswaarden die het gemeentebestuur op eigen initiatief vaststelt. Regels over onverplicht in het omgevingsplan of de waterschapsverordening op te nemen onderdelen of onderwerpen kunnen er niet toe strekken dat deze alsnog in het omgevingsplan of de verordening moeten worden opgenomen. Zij kunnen er uitsluitend toe strekken om beperkingen of inhoudelijke regels te stellen voor het geval een onverplicht onderdeel/onderwerp in het omgevingsplan of de waterschapsverordening wordt of is opgenomen. Tot slot kan de provincie op grond van onderdeel c, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel uit artikel 2.3, instructieregels geven over de toedeling van functies aan locaties en de regels met het oog op die functies in het omgevingsplan en de daarmee samenhangende beoordelingsregels voor een afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, in het omgevingsplan.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid bepaalt dat bij de instructieregels een termijn moet worden gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels. Een dergelijke bepaling over de termijnstelling is nu onder andere terug te vinden in artikel 4.1 Wro. Met deze bepaling over termijnstelling is eveneens beoogd buiten twiifel te stellen dat het stellen van een regel vergezeld van een termijnstelling leidt tot een verplichting om gevolg te geven aan de instructieregel, binnen de daarvoor gestelde termijn.

Afhankelijk van het besluit waarop de regel is gericht kan deze termijn beginnen na de bekendmaking van de regel of op een later moment. Wanneer een instructieregel beperkingen stelt aan bijvoorbeeld de bevoegdheid om een projectbesluit vast te stellen, dan ligt het in de rede



dat de betreffende regels vanaf het moment van inwerkingtreding van de verordening in acht moeten worden genomen. Als een regel tot aanpassing van bijvoorbeeld een omgevingsplan dwingt, ligt het in de rede een termijn te stellen waarbinnen aan die regel uitvoering moet zijn gegeven. Gedurende de termijn dat de instructieregel nog niet is verwerkt in het omgevingsplan, heeft deze geen bindende werking richting burgers. Wanneer bij een instructieregel die zich richt op een omgevingsplan een meer directe werking richting burgers gewenst wordt, kan er voorafgaand aan of gelijktijdig met de vaststelling van de instructieregel een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16 worden genomen.

#### **Artikel 2.24 (grondslag algemene instructieregels Rijk)**

Artikel 2.24, eerste lid, bevat een vergelijkbare bevoegdheid voor het Rijk als de in artikel 2.22 voor de provincies opgenomen bevoegdheid tot het stellen van regels over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen. Het Rijk kan deze regels bij algemene maatregel van bestuur stellen als dat nodig is voor het voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Met «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» worden de doelstellingen bedoeld die, ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, door het Rijk zijn geformuleerd en die geen omgevingswaarde zijn. Deze doelstellingen kunnen blijken uit alle schriftelijke openbare documenten van het Rijk, waaronder de omgevingsvisie, beleidsnota's of programma's.

Ook voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van deze regels geldt dat daarbij de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht moeten worden genomen. Dit betekent dat uitsluitend regels als bedoeld in dit artikel gesteld kunnen worden met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Het tweede lid sluit aan bij diverse regelingen op het terrein van het omgevingsrecht waarin de bevoegdheid is toegekend om bij ministeriële regeling in de aanwijzing of begrenzing van een gebied of op een andere manier de geometrische begrenzing of in de concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid te voorzien of regels van administratieve of uitvoeringstechnische aard te geven.

#### **Artikel 2.25 (inhoud instructieregels Rijk)**

##### *Eerste lid*

In het eerste lid is met een limitatieve opsomming aangegeven op welke besluiten of taken de instructieregels op grond van artikel 2.24 betrekking kunnen hebben.

##### *Eerste lid, onder a*

In het eerste lid, onder a, wordt aangegeven tot welke besluiten de instructieregels zich kunnen richten en wat hun reikwijdte kan zijn. De regels kunnen betrekking hebben op de inhoud, toelichting of motivering van:

- 1°. Een verplicht programma van gemeente, waterschap, provincie of Rijk en het verplichte programma bij (dreigende) overschrijding van een

- omgevingswaarde en programma's waarvoor een programmatische aanpak moet worden gevolgd.
- 2°. Een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening. Nadere clausulering hiervan is opgenomen in het derde lid.
  - 3°. Een maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5.
  - 4°. Een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten, de Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu.
  - 5°. Een legger met inbegrip van een technisch beheerregister, of peilbesluit.  
Dit onderdeel is de vertaling van artikel 5.1, derde lid, en artikel 5.2, derde lid, van de Waterwet. De op grond van dit onderdeel door het Rijk te stellen regels zullen in hoofdzaak gericht zijn tot de legger voor waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en een peilbesluit voor watersystemen in beheer bij het Rijk. Dit onderdeel biedt echter ook de mogelijkheid regels te stellen aan de legger of het peilbesluit voor waterstaatswerken of watersystemen in beheer bij andere bestuursorganen dan het Rijk.
  - 6°. Een calamiteitenplan als bedoeld in artikel 19.14.

#### *Eerste lid, onder b*

In dit onderdeel wordt aangegeven over welke taken en bevoegdheid regels kunnen worden gesteld. Het gaat om de in de artikelen 2.16 tot en met 2.19 aan het bestuur van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk toebedeelde taken en de aan gedeputeerde staten toegekende bevoegdheid tot het instellen van een zwemverbod of het geven van een negatief zwemadvies op grond van artikel 2.38.

Hetgeen in de toelichting op artikel 2.22 is opgemerkt over de onmogelijkheid om via provinciale instructieregels nieuwe taken in het leven te roepen, geldt vanzelfsprekend ook voor instructieregels van het Rijk.

Van de instructieregels over taken als bedoeld in dit artikel zijn te onderscheiden de specifieke taken die op grond van andere hoofdstukken van het wetsvoorstel worden toegekend en gereguleerd. Voorbeelden hiervan zijn onder andere te vinden in de hoofdstukken 16 (Procedures) en 20 (Monitoring en informatie). Op grond van de grondslagen in deze hoofdstukken kunnen bijvoorbeeld taken aan bestuursorganen worden toegekend ter zake van het elektronisch beschikbaar stellen van omgevingsdocumenten, het in bepaalde gevallen maken van een milieueffectrapport, de uitvoering van monitoring, de informatieverstrekking aan het publiek, het bijhouden van registers en andere wijzen van verslaglegging. Ook bevatten die hoofdstukken specifieke grondslagen voor het stellen van regels over de uitoefening van de op grond van die hoofdstukken toegekende taken. In die gevallen dat het wetsvoorstel dergelijke specifieke grondslagen voor het stellen van regels over de uitoefening van die specifieke taken bevat, dienen die betreffende specifieke grondslagen te worden gehanteerd voor het stellen van regels over die taken.

#### *Tweede lid*

De instructieregels kunnen worden gegeven over de wijze van uitvoering van de maatregelen uit een programma van de Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister als bedoeld in paragraaf 3.2.4 (programmatische aanpak). Het gaat om regels als bedoeld in artikel 3.17, tweede lid, die leiden tot een verplichting tot uitvoering van de maatregelen uit het programma. Als deze regels zijn gesteld, is geen instemming

met het programma vereist. Voor verdere toelichting kan verwezen worden naar de toelichting op de artikelen in paragraaf 3.2.4.

#### *Derde lid*

Het derde lid beperkt de bevoegdheid om instructieregels te stellen over omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen als bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 2°. Het bevat daartoe een limitatieve opsomming van de onderwerpen waarop de instructieregels betrekking mogen hebben.

Onderdeel a, beperkt deze bevoegdheid tot die onderwerpen, die op grond van het wetsvoorstel of andere wetten over de fysieke leefomgeving tot de taken van gemeenten, waterschappen en provincies behoren of die dienen ter uitvoering van de taken die aan het Rijk zijn opgedragen. Voor de toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.23, derde lid, onder a (inhoud instructieregels provincie).

Voor de instructieregels op grond van de onderdelen b tot en met e geldt niet de eis dat daaraan een taak ten grondslag dient te liggen. Daarvoor blijft echter op grond van artikel 2.24, eerste lid, wel gelden dat het subsidiariteitsbeginsel in acht dient te worden genomen.

Op grond van onderdeel b kunnen de instructieregels van het Rijk ook betrekking hebben op omgevingswaarden die het gemeentebestuur in het omgevingsplan of het provinciebestuur in de omgevingsverordening opneemt zonder daartoe verplicht te zijn op grond van onderdeel a of het wetsvoorstel. Het Rijk kan dus ook instructieregels stellen over omgevingswaarden die het gemeentebestuur of provinciebestuur op eigen initiatief vaststelt. Hiervoor geldt echter dat regels over onverplicht in het omgevingsplan of de omgevingsverordening op te nemen onderdelen of onderwerpen er niet toe kunnen strekken dat deze alsnog in het omgevingsplan of de omgevingsverordening moeten worden opgenomen. Zij kunnen er uitsluitend toe strekken om beperkingen of inhoudelijke regels te stellen voor het geval een onverplicht onderdeel/onderwerp in het omgevingsplan of de omgevingsverordening wordt of is opgenomen.

Onderdeel c bepaalt dat instructieregels kunnen worden gegeven over de instructieregels in de omgevingsverordening (de regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.22) en over de regels in de omgevingsverordening over de beoordeling van een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan over de toedeling van functies aan locaties of voor een milieubelastende activiteit (de regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.18, tweede lid).

Op grond van onderdeel d kan het Rijk instructieregels geven over de toedeling van functies aan locaties en de andere regels met het oog op die functies in het omgevingsplan en de daarmee samenhangende beoordelingsregels voor een afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, in het omgevingsplan.

Ten slotte kan het Rijk op grond van onderdeel e instructieregels geven over het stellen van maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6.

#### *Vierde lid*

Bij het stellen van instructieregels moet een termijn worden gegeven waarbinnen aan die instructieregels moet worden voldaan. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.23, vierde lid.

#### *Vijfde lid*

Het vijfde lid maakt duidelijk dat instructieregels van het Rijk over een omgevingsverordening ook kunnen inhouden dat bij die verordening van de instructieregels afwijkende instructieregels kunnen worden gesteld of dat bij die verordening nadere instructieregels kunnen of moeten worden gesteld. Dit geeft de ruimte voor getrapte normstelling met instructieregels zoals de Wro die momenteel kent. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat provincies in hun omgevingsverordening de instructieregels die zijn opgenomen in de maatregel verplicht door middel van instructieregels als bedoeld in artikel 2.22 moeten aanvullen of uitwerken of dat zij onder bij de maatregel te stellen voorwaarden in een afwijkende regeling kunnen voorzien. Dit biedt flexibiliteit in de lokale doorwerking van dergelijke instructieregels.

#### **Artikel 2.26 (verplichte instructieregels Rijk programma's)**

In dit artikel wordt aangegeven dat inhoudelijke regels moeten worden gesteld over de verplicht vast te stellen programma's van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Met het oog op de grote verscheidenheid van de programma's is ervoor gekozen deze aspecten niet op wetsniveau te regelen. Op deze wijze is per programma, gelet op de Europese en nationale eisen hieraan, maatwerk mogelijk.

De regels hebben ook tot doel om het beginsel van het voorkomen of beperken van de achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving te implementeren. In verschillende Europese richtlijnen is dit beginsel te vinden, bijvoorbeeld in de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. In deze richtlijnen is het beginsel wel steeds anders verwoord, wat de noodzaak illustreert van samenhangende regeling bij algemene maatregel van bestuur.

#### **Artikel 2.27 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsverordening)**

Op grond van dit artikel is het Rijk verplicht om instructieregels te stellen over de omgevingsverordening. Dit zijn ten eerste regels over het behoud van cultureel erfgoed. Dit betreffen in ieder geval de regels over het beschermen van erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde zoals momenteel opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Tot de taak van de provincie behoort ook het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden en het beschermen van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden. Bij algemene maatregel van bestuur worden instructieregels gesteld over de in de omgevingsverordening op te nemen regels hierover. Dit is een voortzetting van de regeling die nu in artikel 1.2 van de Wet milieubeheer staat.

Tot slot zal het Rijk instructieregels stellen over het behoeden van de staat en werking van provinciale infrastructuur (lokale spoorweginfrastructuur en openbare wegen in beheer bij de provincie) voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur. Tot dergelijke regels kan de instelling van beperkingengebieden behoren en het stellen van regels over activiteiten in dergelijke gebieden.

## **Artikel 2.28 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit)**

In dit artikel wordt het Rijk verplicht instructieregels te stellen over omgevingsplannen en projectbesluiten.

Onderdeel a bevat de verplichting tot het vaststellen van instructieregels over het behoud van cultureel erfgoed. Hiermee wordt onder meer de grondslag gegeven voor het stellen van regels over het rekening houden met cultureel erfgoed in het omgevingsplan, zoals momenteel geborgd via de modernisering van de monumentenzorg. In verband met het verdrag van Valletta en hoofdstuk V van de Monumentenwet 1988 (vooral artikel 38a) wordt hierbij expliciet bepaald dat deze regels in elk geval het beschermen van de bekende of te verwachten archeologische monumenten betreffen.

Onderdeel b bevat de verplichting tot het stellen van instructieregels voor de externe veiligheidsrisico's van opslag, productie, het gebruik en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarmee biedt dit onderdeel de grondslag voor de regels zoals die op dit moment zijn terug te vinden in onder andere het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Besluit externe veiligheid transportroutes. Onderdeel c bevat de verplichting tot het stellen van instructieregels over de geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Dit soort regels is nu terug te vinden in de Wet geluidhinder en Wet milieubeheer.

Onderdeel d geeft de opdracht om instructieregels te stellen over het behoeden van de staat en werking van de laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen, militaire terreinen, munitieopslagplaatsen en radarstations en zend- en ontvangstinstallaties buiten militaire luchthavens of andere voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond de genoemde infrastructuur of andere voorzieningen. Het voornemen is om hiermee continuïteit te bereiken voor de regels zoals die nu in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zijn vervat.

## **Artikel 2.29 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit voor luchthavens)**

### *Eerste en tweede lid*

De hoofdstukken 8, 8A en 10 van de Wet luchtvaart bevatten omgevingsrechtelijke aspecten, namelijk regels over (externe) veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging. Die hoofdstukken bevatten op elkaar afgestemde regels voor het luchtverkeer (gebruik van het luchtruim, luchtverkeerswegen, luchthavens) en regels voor de ruimtelijke beperkingen op de grond (vooral bouwbeperkingen). De regels uit de Wet luchtvaart die leiden tot beperkingen ten aanzien van de aan gronden toe te kennen functie en het toegestane gebruik van gronden worden overgebracht naar de instructieregels op grond van dit wetsvoorstel. De regels over het luchtverkeer blijven in de Wet luchtvaart. De omvang en aard van de beperkingen van de aan gronden toe te kennen functie en de mogelijkheden voor gebruik worden echter bepaald door de aanwezigheid van een luchthaven en de intensiteit, aard en routes van het luchthavenluchtverkeer op en rond die luchthaven. Er is dan ook voor gekozen om de grondslag voor en regeling van de aanwijzing door middel van een luchthavenindelingsbesluit of luchthavenbesluit van het luchthavengebied en het beperkingengebied behorend bij luchthavens in de Wet luchtvaart te houden. De beperkingen voor de functie en het gebruik van gronden die binnen deze gebieden gaan gelden worden vervolgens via instructieregels over omgevingsplannen en projectbesluiten op grond van dit wetsvoorstel gegeven.

De instructieregels strekken ook tot uitvoering van de bepalingen van het verdrag van Chicago over de vliegveiligheid.

In overeenstemming met deze keuze bepaalt artikel 2.29 welke instructieregels in ieder geval moeten worden gesteld over de functie en gebruiksbepalingen van gronden behorend tot het luchthavengebied en beperkingengebied. De formulering is niet limitatief, zodat waar nodig ook voor nieuwe ontwikkelingen regels kunnen worden gesteld. Het voornemen is om ook hier continuïteit te bewerkstelligen ten opzichte van de momenteel in de Wet luchtvaart opgenomen grondslagen.

Artikel 2.29, tweede lid, onder a, verplicht tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over het opnemen van het luchthavengebied van de in dat onderdeel genoemde luchthavens (Schiphol, overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis en militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit geldt) in omgevingsplannen en projectbesluiten. In het verlengde hiervan bepaalt onderdeel b dat bij de maatregel ook regels worden gesteld over de functie en het gebruik van de gronden binnen het luchthavengebied met het oog op het gebruik van het gebied als luchthaven. Bij het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit dienen deze regels eveneens in acht te worden genomen. Dit zal worden bepaald in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 5.17.

Daarnaast verplicht dit artikel in het eerste lid, onder c, tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over het in het omgevingsplan of projectbesluit opnemen van het beperkingengebied behorend bij de luchthavens Schiphol, de overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis en militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit geldt en het beperkingengebied behorend bij buitenlandse luchthavens als bedoeld in artikel 8a.54 in samenhang met artikel 8a.55 van de Wet luchtvaart. Onderdeel d bepaalt dat bij de maatregel ook regels worden gesteld over de functie, het gebruik van de gronden en de staat van gronden, bouwwerken en andere objecten binnen het beperkingengebied behorend bij de genoemde luchthavens. Deze regels worden gesteld met het oog op de vliegveiligheid of in verband met het externe veiligheidsrisico en de geluidbelasting door het luchthavenluchtverkeer.

#### *Derde lid*

In het derde lid is tenslotte aangegeven dat bij het stellen van de regels die betrekking hebben op burgerluchthavens van regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit geldt, kan worden bepaald dat die regels (in afwijking van artikel 2.25, eerste en derde lid) moeten worden overgenomen in het luchthavenbesluit voor die luchthavens of dat in het luchthavenbesluit nadere regels kunnen worden gesteld. Met deze mogelijkheid tot nadere regelstelling is er ruimte voor het bieden van lokaal maatwerk. De mogelijkheid om te bepalen dat het luchthavenbesluit nadere regels kan geven, biedt geen ruimte tot afwijking waarmee het beperkingenniveau zou worden gereduceerd.

Als de op grond van artikel 2.29 gestelde regels over het luchthavengebied of beperkingengebied van een luchthaven een ontwikkeling in de fysieke leefomgeving onevenredig belemmeren in verhouding tot het met die regels te dienen belang, biedt artikel 2.32 de mogelijkheid om afwijking van die regel te bewerkstelligen door het verlenen van een ontheffing.



### **Artikel 2.30 (verplichte instructieregels Rijk zwemlocaties)**

Artikel 5, derde lid, van de zwemwaterrichtlijn bevat een verplichting voor de lidstaten om ervoor zorg te dragen dat aan het einde van 2015 alle zwemwateren een zwemwaterkwaliteit hebben die in overeenstemming is met de kwaliteitsklasse «aanvaardbaar» uit de richtlijn. Artikel 2.15, eerste lid, onder c, biedt een grondslag voor regeling hiervan als omgevingswaarde. Aan gedeputeerde staten is in artikel 2.18, eerste lid, onder d, onder 3, de taak tot het nemen van beheersmaatregelen voor het zwemwater toegedeeld. Ook bevat het wetsvoorstel de verplichting tot aanwijzing door gedeputeerde staten van zwemwateren als zwemlocaties en de grondslag voor het zwemverbod of negatief zwemadvies en de uit de richtlijn voortvloeiende monitorings- en informatieverplichtingen, en publieke participatie.

Dit artikel verplicht het Rijk, ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn, nadere regels te stellen over de taken en bevoegdheden van gedeputeerde staten ter zake van zwemwater.

#### *Onderdeel a*

Dit onderdeel biedt de grondslag om gedeputeerde staten te verplichten tot het aanwijzen van zwemlocaties, ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn. Daarbij zal worden bepaald dat deze aanwijzing jaarlijks plaats dient te vinden en dat deze dient aan te sluiten bij de in het regionale of nationale waterprogramma aan het water toegekende zwemwaterfunctie.

#### *Onderdeel b*

Onderdeel b biedt de grondslag om, voor zover niet elders in het wetsvoorstel al in een specifieke grondslag daarvoor is voorzien, nadere regels te stellen over de taak tot het nemen van maatregelen als bedoeld in artikel 2, zevende, lid van de zwemwaterrichtlijn. Andere grondslagen kunnen gevonden worden in hoofdstuk 20 over de monitoring en gegevensverzameling, evenals de informatieverstrekking aan het publiek.

Dit onderdeel biedt ook de grondslag voor het stellen van regels over de uitoefening van de taak tot het aanwijzen (en, zo nodig, afvoeren van de lijst) van zwemlocaties en de uitoefening van de bevoegdheid tot het instellen van een zwemverbod of het geven van een negatief zwemadvies.

#### *Onderdeel c*

Dit onderdeel biedt de grondslag om regels te stellen over de vaststelling van het badseizoen als bedoeld in artikel 2 van de richtlijn.

### **Artikel 2.31 (verplichte instructieregels Rijk stedelijk afvalwater)**

Dit artikel verplicht het Rijk tot het stellen van regels als bedoeld in artikel 2.25, eerste lid, onder b (regels over de uitoefening van een taak) ten aanzien van een systeem voor inzameling, transport of zuivering van stedelijk afvalwater als bedoeld in artikel 2.16. De richtlijn stedelijk afvalwater biedt de mogelijkheid om voor de inzameling en zuivering van stedelijk afvalwater andere systemen dan een openbaar vuilwaterriool en een zuiveringstechnisch werk toe te passen. De regels hierover zullen krachtens dit artikel worden gesteld.

### **Artikel 2.32 (onthefing instructieregels)**

Dit artikel sluit aan bij de regeling uit de wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een

wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels) (Stb. 2012, 306). De achtergrond van deze bepaling is dat er zich altijd situaties kunnen voordoen waarin een onverkorte toepassing van instructieregels tot onbillijkheden of fricties kan leiden. De in dit artikel opgenomen ontheffingsmogelijkheid is bedoeld voor situaties waarbij de zorg voor de fysieke leefomgeving van het openbaar lichaam tot wie de instructieregel zich richt onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen belangen. Daarvan kan sprake zijn als ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving redelijkerwijs niet te voorzien waren, maar bijvoorbeeld ook als ontwikkelingen met behulp van maatwerkoplossingen of innovatieve initiatieven in overeenstemming kunnen worden gebracht met de belangen die met de instructieregel worden behartigd.

Anders dan onder de Wro is deze ontheffingsmogelijkheid ook bedoeld voor ontheffingverlening in gevallen die in zijn algemeenheid voorzienbaar zijn, maar in hun specifieke casuïstiek niet. Dergelijke gevallen zijn niet goed vooraf, voordat zij zich daadwerkelijk voordoen, te formuleren als een uitzondering op de instructieregel. De ontheffingsbevoegdheid biedt dan de mogelijkheid tot afwijking. Een voorbeeld hiervan zijn de algemene instructieregels gericht tot het omgevingsplan of een projectbesluit die hoogtebeperkingen aan bebouwing bevatten in verband met de nabijheid van een luchthaven. In het verleden is gebleken dat in enkele gevallen een afwijking van dergelijke hoogtebeperkingen wenselijk werd geacht en ook in overeenstemming kan zijn met het belang van de vliegveiligheid. De huidige Wet luchtvaart bevat daartoe de verklaring van geen bezwaar, waarmee afwijking van de instructieregel mogelijk is. Het wetsvoorstel biedt voor dergelijke gevallen de mogelijkheid tot verlening van een ontheffing van de instructieregel.

#### *Eerste en tweede lid*

Niet bij alle regels is het wenselijk dat daarvan ontheffing kan worden verleend. Europese richtlijnen kunnen daaraan in de weg staan, maar het kan ook bijvoorbeeld op grond van overwegingen van rechtszekerheid of rechtsgelijkheid onwenselijk worden geacht. Het eerste en tweede lid bepalen dan ook dat bij het stellen van de regel in de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur expliciet moet worden aangegeven of daarvan ontheffing kan worden verleend. Voorbeelden van regels waarvan het verlenen van ontheffing onwenselijk zal zijn, zijn regels over een omgevingsplan die in zichzelf al voldoende afwegingsruimte bieden en regels over de inhoud van een op te stellen programma. In voortzetting op de Wro lijkt het bieden van een mogelijkheid tot verlening van ontheffing in het kader van regels over het toedelen van functies aan locaties wel in de rede te liggen.

Ontheffing kan worden aangevraagd door het bestuursorgaan tot wiens taak of bevoegdheid de regel is gericht. Dit betekent dat de bestuursorganen van een gemeente en waterschap ontheffing kunnen vragen van een regel gesteld bij omgevingsverordening op grond van artikel 2.22 en dat de bestuursorganen van een gemeente, waterschap of provincie de verzoekers kunnen zijn van een ontheffing van een bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2.24 gestelde regel. Ontheffing van een bij of krachtens omgevingsverordening gestelde regel wordt verleend door gedeputeerde staten. De Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister kunnen ontheffing van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels verlenen.

### *Derde lid*

Het derde lid bevat een voorziening voor ontheffingen bij getrapte instructieregels. Als bij een bij algemene maatregel van bestuur gestelde regel is aangegeven dat bij omgevingsverordening nadere regels kunnen worden gesteld of dat van die regel uit die maatregel bij omgevingsverordening kan worden afgeweken, kan ook worden bepaald dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen van de bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur gestelde regels.

### *Vierde en vijfde lid*

Het vierde lid geeft het criterium voor verlening van ontheffing. Ontheffing kan alleen worden verleend als de uitoefening van een taak of bevoegdheid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot een met die regel te dienen belang. Het vijfde lid geeft tenslotte aan dat aan de ontheffing voorschriften kunnen worden verbonden. Deze voorschriften strekken ertoe ter bescherming van het belang dat met de regel werd gediend de mate van afwijking in te kaderen. Ook kan de ontheffing voor bepaalde tijd worden verleend.

### *§ 2.5.2 Doorwerking van beleid door instructies*

## **Artikel 2.33 (grondslag instructie provincie)**

### *Eerste en tweede lid*

Voor die gevallen dat het stellen van een instructieregel door het beperkte aantal geadresseerden of de gewenste snelheid van vaststelling en uitvoering minder geschikt is, bevat het wetsvoorstel de bevoegdheid voor de provincies (en in artikel 2.34 het Rijk) tot het nemen van een «instructiebesluit». Dit instructiebesluit komt naar strekking en reikwijdte in grote lijnen overeen met de aanwijzingen die thans zijn geregeld in artikel 4.2 Wro en artikel 3.12 van de Waterwet. Nieuw is de mogelijkheid voor de provincie om een instructie te geven over het projectbesluit van het waterschap, omdat deze bevoegdheid verder strekt dan de bevoegdheden uit de huidige Waterwet.

Het instructiebesluit is een besluit dat niet van algemene strekking is en is dus een beschikking als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, Awb. Een provinciaal instructiebesluit kan zich richten tot de gemeenteraad of het waterschapsbestuur. Een instructie is anders dan instructieregels gericht tot één of een beperkt aantal bij het instructiebesluit specifiek aan te duiden geadresseerden.

Een instructie heeft uitsluitend werking voor het bestuursorgaan waarop het is gericht en heeft geen (zelfstandig) rechtsgevolg voor burgers of bedrijven. Als de instructie een opdracht bevat gericht op de inhoud van een omgevingsplan heeft deze dus niet het gevolg dat bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor bouw- of sloopactiviteiten moet worden geweigerd als deze in strijd zijn met de met de instructie te realiseren doelen. Mocht in het concrete geval behoefte bestaan aan het tegengaan van ongewenste bouw- of andere activiteiten, dan kan voorafgaand aan of tegelijk met het instructiebesluit voorbereidingsbescherming worden gerealiseerd door het nemen van een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16.

Anders dan onder de Wro bij «de aanwijzing» het geval is, is de toepassing van de instructie niet beperkt tot die gevallen waar geen beleidsvrijheid meer resteert. Onder de Wro kan de provincie als er geen

beleidsvrijheid is, een beschermend inpassingsplan vaststellen en daarmee zelf in de materie voorzien. Het projectbesluit, dat in dit wetsvoorstel in de plaats komt van het inpassingsplan, is echter uitsluitend gericht op de realisatie van een project en daarmee uitsluitend ontwikkelingsgericht en niet gericht op bescherming of vrijwaring. Dat maakt dat de toepassing van de instructie niet beperkt kan zijn tot die gevallen waarin geen beleidsvrijheid voor de uitwerking resteert. Daarmee is het dus mogelijk dat een instructie een opdracht bevat tot het op een bepaalde wijze nemen van een besluit waarbij nog enige beleidsvrijheid resteert. Gedacht kan dan worden aan een opdracht om in het omgevingsplan in een beschermend regime te voorzien.

Op het nemen van een instructiebesluit zijn de subsidiariteitscriteria van artikel 2.3 van toepassing. Provincies moeten vanuit overwegingen van subsidiariteit en proportionaliteit terughoudend omgaan met de instructiebevoegdheid. Daarom is de uitoefening van deze bevoegdheid beperkt tot die gevallen waarbij het geven van de instructie noodzakelijk is met het oog op de in artikel 2.3, tweede lid, genoemde belangen of gronden. Het tweede lid bevat daarnaast een nadere clausulering van de belangen met het oog waarop instructies kunnen worden gesteld. Voor een instructie over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, is dat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het gaat hier om regels die nu in het bestemmingsplan van de Wro gesteld kunnen worden. Voor instructies aan het waterschapbestuur zijn de belangen, net als in artikel 3.12 van de Waterwet, geclausuleerd als «een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer».

De in dit artikel gegeven bevoegdheid tot het geven van instructies omvat ook de bevoegdheid om deze instructie op enig later gelegen moment te wijzigen of een aanvullende instructie te geven.

#### *Derde lid*

In dit lid worden de relevante leden van het artikel over instructieregels van overeenkomstige toepassing verklaard. Zo maakt het tweede lid van artikel 2.23 duidelijk dat een instructie kan dienen ter uitvoering van een provinciale programmatische aanpak. Een instructie kan gaan over de wijze van uitvoering van maatregelen die in een programmatische aanpak zijn opgenomen. Als een instructie is gegeven tot uitvoering van maatregelen in een programma, is op grond van artikel 3.17, tweede lid, geen instemming met het programma vereist. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de artikelen in paragraaf 3.2.4.

Verder wordt door de verwijzing naar artikel 2.23, vierde lid, bepaald dat de instructie een termijn bevat waarbinnen de instructie moet zijn uitgevoerd. Is de instructie op dat moment niet uitgevoerd, dan blijft het bestuursorgaan tot wie de instructie was gericht dus in gebreke en kan gebruik gemaakt worden van het taakverwaarlozingsinstrumentarium. Bij een instructie waarvan het resultaat of de inspanning voor een langere termijn of onbepaalde tijd wordt beoogd, omvat de bij de instructie te stellen termijn zowel het moment waarop de uitvoering van die instructie moet zijn gerealiseerd als het moment tot wanneer de uitvoering moet worden gecontinueerd. Dit betekent dat ook kan worden aangegeven dat aan de instructie gevolg moet worden gegeven zolang deze niet is ingetrokken.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid stelt buiten twijfel dat als gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium, het gebruik van de instructiebevoegdheid niet wenselijk en ook niet mogelijk is. Onderdeel a geeft aan dat, als gedeputeerde staten gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot indeplaatstreding jegens de bestuursorganen behorend tot het gemeentebestuur op grond van de artikelen 124, 124a of van de bevoegdheid tot mededeling ten behoeve van een voordracht voor vernietiging door de Kroon op grond van artikel 273a van de Gemeentewet, zij geen instructie als bedoeld in dit artikel kunnen geven. Onderdeel b geeft aan dat als gedeputeerde staten een besluit of niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur met toepassing van artikel 156, eerste lid, van de Waterschapswet kunnen vernietigen, zij geen instructie kunnen geven.

#### **Artikel 2.34 (grondslag instructie Rijk)**

##### *Eerste en tweede lid*

Dit artikel bevat de instructiebevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu. Deze instructiebevoegdheid komt grotendeels overeen met de aanwijzingen die thans zijn geregeld in artikel 4.4 Wro, artikel 3.13 van de Waterwet en de artikelen 35 en 36 van de Monumentenwet 1988. Het artikel lijkt op de regeling van de provinciale instructiebevoegdheid in artikel 2.33. Korthedshalve kan verwezen worden naar de toelichting op dat laatste artikel. De verwijzing in het eerste lid naar artikel 2.3, derde lid, vervangt de clausulering van de ministeriële bevoegdheid in artikel 3.13 van de Waterwet. Nieuw is de bevoegdheid om instructies te geven aan provinciale staten over de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels in de omgevingsverordening. Deze mogelijkheid vloeit voort uit de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsverordening ten opzichte van de bevoegdheden op grond van de Wro.

Vanzelfsprekend kan de instructie van de Minister of Ministers ook gericht worden op de provincie. Anders dan in artikel 2.33 wordt in artikel 2.34 daarom ook verwezen naar het provinciebestuur, de omgevingsverordening en het projectbesluit en de taken van het provinciebestuur op het gebied van beheer van watersystemen.

##### *Derde lid*

Het derde lid zet de figuur van aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten vanuit de Monumentenwet 1988 over in het wetsvoorstel. Net als onder de huidige Monumentenwet 1988 en de Wro het geval is, komt het beschermen van een stads- of dorpsgezicht onder deze wet primair tot stand door daartoe regels te stellen in het omgevingsplan (als opvolger van het bestemmingsplan).

Dit lid regelt dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, het gemeentebestuur kan opdragen in het omgevingsplan te voorzien in het beschermen van een in die instructie aangegeven stads- of dorpsgezicht en aan de percelen de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht toe te kennen.

Het ligt voor de hand dat de instructie een precieze begrenzing geeft waaruit blijkt om welk gebied het gaat. De instructie bevat in elk geval de voor het stads- of dorpsgezicht kenmerkende karakteristieken, op basis waarvan een adequate bescherming van het gebied tot stand kan worden gebracht. Ook zal de instructie, gelet op artikel 4 van het verdrag van Granada<sup>229</sup>, moeten aangeven dat het omgevingsplan in een passend sloopvergunningregime moet voorzien. Dit kan in de praktijk vorm krijgen door opname in het omgevingsplan van een op het stads- of dorpsgezicht afgestemd verbod tot het slopen van bouwwerken. Daarbij is het mogelijk het sloopverbod te laten gelden voor het gehele aangewezen gebied, of het te beperken tot specifieke bouwwerken die bijdragen aan het bijzondere karakter van het stads- of dorpsgezicht. Deze mogelijkheid tot het geven van een regeling op maat, komt in de plaats van het voorheen generiek voor beschermde stads- en dorpsgezichten geldende sloopvergunningstelsel als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder h, Wabo. Het is mogelijk om van het sloopverbod in het omgevingsplan af te wijken met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder b.

Omdat de beoogde bescherming van rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten in de regel voor onbepaalde tijd zal zijn, zal de instructie ook moeten aangeven dat het omgevingsplan blijvend moet voorzien in het opgedragen beschermingsregime.

Internationale verplichtingen of veranderingen van inzicht over de waarden of de wijze van het beschermen van een stads- of dorpsgezicht kunnen overigens aanleiding geven tot het geven van een nieuwe of aanvullende instructie. Eerder gegeven instructies kunnen ook worden ingetrokken.

Wanneer er behoefte bestaat om vooruitlopend op de vereiste aanpassingen van het omgevingsplan te voorzien in een regime met voorbereidingsbescherming, bestaat de mogelijkheid om op grond van artikel 4.16, tweede lid, een voorbereidingsbesluit te nemen. Dat besluit kan ook een sloopvergunningstelsel bevatten.

Het overgangsrecht voor bestaande krachtens artikel 35 van de Monumentenwet 1988 aangewezen beschermde stads- of dorpsgezichten zal voorzien in een voortzetting van het beschermingsregime.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid, onder a, geeft aan dat als de Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot indeplaatstreding jegens de bestuursorganen behorend tot het gemeentebestuur op grond van de artikelen 124a, 124b of van de bevoegdheid tot voordracht voor vernietiging door de Kroon op grond van artikel 268 Gemeentewet, zij geen instructie als bedoeld in dit artikel kunnen geven.

Op grond van onderdeel b kan de Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu geen instructie aan de bestuursorganen behorend tot het provinciebestuur geven, als zij gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot indeplaatstreding jegens de bestuursorganen behorend tot het provinciebestuur op grond van artikel 121 van de Provinciewet of

---

<sup>229</sup> Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa, Trb. 1985, 163.

van de bevoegdheid tot voordracht voor vernietiging door de Kroon op grond van artikel 261 van de Provinciewet.  
Op grond van onderdeel c is de bevoegdheid tot het geven van een instructie eveneens uitgesloten wanneer toepassing kan worden gegeven aan de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

### **Artikel 2.35 (toepassing instructie)**

Het eerste lid maakt duidelijk dat een instructie niet bedoeld is voor herhaalde toepassing door de bestuursorganen van verschillende gemeenten, waterschappen of provincies. Zoals is toegelicht bij artikel 2.33 is een instructie juist gericht tot één of een beperkt aantal bestuursorganen. Wanneer de provincie of het Rijk verschillende bestuursorganen willen aanspreken en bovendien willen dat die bestuursorganen de instructie vaker dan eenmalig opvolgen, dan zullen zij instructieregels moeten stellen op grond van artikel 2.22 of 2.24.

Als een instructie wordt gegeven wegens een provinciaal of nationaal belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, of derde lid, onder a, kan het niet zo zijn dat dit belang pas bij het geven van de instructie blijkt. Het tweede lid van artikel 2.35 maakt duidelijk dat in die gevallen de aanwezigheid van dat belang al kenbaar dient te zijn uit een document dat door een bestuursorgaan van de provincie of van het Rijk openbaar is gemaakt. Hierbij moet gedacht worden aan een beleidsdocument zoals de omgevingsvisie, een beleidsbrief of beleidsnota. Als de instructie wordt gegeven als dat nodig is met het oog op een doelmatige of doeltreffende uitvoering van de taken en bevoegdheden krachtens het wetsvoorstel, dan zijn de betreffende taken en bevoegdheden al kenbaar uit de wet en geldt deze eis vanzelfsprekend niet.

Alvorens een instructie wordt gegeven, dient er op bestuurlijk niveau contact te worden gelegd. Indien bestuurlijk overleg wegens praktische redenen niet mondeling kan plaatsvinden, kan ook op andere wijze aan deze verplichting worden voldaan. Een mailwisseling kan bijvoorbeeld ook als bestuurlijk overleg worden aangemerkt. Deze verplichting zal bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt.

#### *§ 2.5.3. Indeplaatstreding en vernietiging waterschapsbeslissingen*

### **Artikel 2.36 (bevoegdheid tot indeplaatstreding)**

Artikel 2.36 voorziet in een bevoegdheid tot indeplaatstreding voor gedeputeerde staten en de Minister van Infrastructuur en Milieu jegens het waterschapsbestuur, die overeenkomt met de regeling van de artikelen 3.12, vierde lid, en 3.13, derde lid, van de Waterwet, zoals deze is gewijzigd bij de Wet revitalisering generiek toezicht en de Veegwet Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Kortheidshalve wordt verwezen naar Kamerstukken II 2011/12, 32 389, nr. 3, blz. 54, en naar Kamerstukken II 2012/13, 33 455, nrs. 1 en 3.

### **Artikel 2.37 (vernietiging waterschapsbeslissingen door het Rijk)**

Instructieregels van het Rijk op grond van artikel 2.24 en instructies van het Rijk op grond van artikel 2.34 kunnen niet alleen betrekking hebben op de taakuitoefening door het waterschapsbestuur, maar kunnen ook betrekking hebben op besluiten of niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur. Omdat deze regels of instructies ook gegeven kunnen worden in het kader van de behartiging van nationale belangen door het Rijk dient het Rijk te beschikken over de benodigde doorzettingsmacht om die belangen te beschermen. Daartoe voorziet artikel 2.37 (naast de bevoegdheid tot indeplaatstreding op grond van artikel 2.36, tweede lid) in een bevoegdheid voor de Kroon tot



vernietiging van besluiten of niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur die zijn genomen in strijd met een algemene instructieregel van het Rijk of een instructie van het Rijk.

## **Afdeling 2.6 Bijzondere beheerbevoegdheden**

### **Artikel 2.38 (zwemverbod en negatief zwemadvies)**

Ook dit artikel strekt ter implementatie van de zwemwaterrichtlijn. Het kent aan gedeputeerde staten de bevoegdheid toe tot het geven van een negatief zwemadvies of het instellen van een zwemverbod voor krachtens artikel 2.38 aangewezen zwemlocaties, als de gezondheid of veiligheid daartoe aanleiding geeft.

### **Artikel 2.39 (legger)**

#### *Eerste lid*

De legger, momenteel geregeld in artikel 5.1 van de Waterwet, beschrijft normatief de fysieke kenmerken of toestand van waterstaatswerken naar vorm, afmetingen en constructie. Op basis van de begripsdefinitie van waterstaatswerk kan daaronder elk onderdeel van een watersysteem worden begrepen (een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk), maar niet een grondwaterlichaam. De leggerplicht rust op de waterschappen en het Rijk, maar niet op andere openbare lichamen die met het beheer van waterstaatswerken zijn belast.

Een legger bevat geen normen waaraan derden rechten kunnen ontlenen, maar bevat uitsluitend een concretisering van de gewenste fysieke kenmerken van het waterstaatswerk. De legger is daarmee van wezenlijk belang voor de taakuitoefening door waterbeheerders, bijvoorbeeld voor het onderhoud aan die waterstaatswerken. Kenbaarheid van de legger is ook voor burgers en bedrijven van belang. De legger is immers bepalend voor gedoogverplichtingen in verband met een waterstaatswerk op grond van hoofdstuk 10.

Anders dan de regeling in de Waterwet, verplicht dit artikel niet om de aanwijzing van beperkingengebieden (in de Waterwet beschermingszones genoemd) in de legger op te nemen. Omwille van de vergunningplicht (en eventuele algemene regels) voor activiteiten in beperkingengebieden, past de aanwijzing van beperkingengebieden beter bij de regeling van die vergunningen en algemene regels. De beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk worden daarom aangewezen bij algemene maatregel van bestuur en geometrisch begrensd bij ministeriële regeling (zie de artikelen 2.20 en 2.21). Analoog hieraan past de aanwijzing van beperkingengebieden met betrekking tot regionale waterstaatswerken beter bij de waterschapsverordening als bedoeld in artikel 2.5.

#### *Tweede lid*

De verplichting om een legger vast te stellen berust alleen bij het waterschap (voor regionale wateren en waterkeringen in beheer bij het waterschap) en het Rijk (voor rijkswateren en waterkeringen in beheer bij het Rijk). Wanneer het beheer van een waterstaatswerk bij omgevingsverordening of ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid, aan een gemeente, provincie of ander openbaar lichaam is toegedeeld, hoeft dat orgaan voor die waterstaatswerken geen legger vast te stellen. Ook artikel 3.2, tweede lid, van de Waterwet bevat deze uitzondering.

### *Derde lid*

Het technisch beheerregister bevat de kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand van primaire waterkeringen en andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen waterkeringen. Daarin wordt een nadere omschrijving gegeven van de gegevens van de constructie en de feitelijke toestand. Het gaat daarbij om de gegevens die kenmerkend zijn voor het behoud van het waterkerend vermogen, die nodig zijn om de sterkte van de waterkering te kunnen toetsen. Ook deze verplichting is een continuering van de regeling in de Waterwet.

### *Vierde lid*

De mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van de leggerplicht is in navolging van de Waterwet opgenomen omdat het voor sommige watersystemen te veel gevraagd zou zijn om vorm, afmeting, ligging en constructie in een legger op te nemen. Daarbij moet men vooral denken aan de Noordzee, de Waddenzee en het IJsselmeer. Maar dit kan ook gelden voor sterk veranderende, meanderende riviertjes. Het zou ook onevenredig belastend zijn om op regionaal niveau voor elke sloot een legger vast te stellen.

### **Artikel 2.40 (toegangsverbod waterstaatswerken en wegen)**

De bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu om een toegangsverbod in te stellen is naar haar strekking gelijk aan de huidige regeling in artikel 6.10 van de Waterwet en artikel 6 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Dit omvat het geheel of gedeeltelijk verbieden van de fysieke toegang tot waterstaatswerken of wegen door bijvoorbeeld het plaatsen van een bord of ander teken, met het oog op het behoeden van de staat en werking van dat waterstaatswerk of die weg voor nadelige gevolgen van activiteiten. Verboden voor het openbaar verkeer worden niet gesteld op grond van dit artikel maar op grond van de Scheepvaartverkeerswet of de Wegenverkeerswet. Die uitzondering geldt echter niet voor beperkingen of verboden rond installaties in de exclusieve economische zone en de territoriale zee. De Scheepvaartverkeerswet is niet van toepassing in de EEZ, zodat toegangsverboden voor beperkingengebieden rond installaties op zee wel krachtens dit artikel worden ingesteld. Voorwaarde daarbij is dat het verbod of de beperking in overeenstemming is met de regels voor het instellen van een veiligheidszone als bedoeld in artikel 60, vierde en vijfde lid, van het VN-Zeerechtverdrag. Met het oog op gelijke regels voor de EEZ en de territoriale zee kunnen op grond van dit artikel ook toegangsverboden in de territoriale zee worden ingesteld. De eisen van artikel 60 van het VN-Zeerechtverdrag zijn daar echter niet van toepassing.

### **Artikel 2.41 (peilbesluit)**

Het peilbesluit is momenteel geregeld in artikel 5.2 van de Waterwet en is een belangrijk en noodzakelijk instrument voor het waterbeheer (zowel veiligheid en kwantiteit als kwaliteit). Het peilbesluit bepaalt de waterhoudkundige inrichting van een bepaald gebied. Een peilbesluit is bindend voor de waterbeheerder: het geeft de waterstanden of bandbreedte daarvan aan die de waterbeheerder zo veel mogelijk in stand moet houden. Het peilbesluit is echter ook van belang voor derden, zoals grondeigenaren en gebruikers van de grond, onder meer door de invloed die de waterstanden hebben op de mogelijkheden om die grond te gebruiken. Het peilbesluit is een besluit van algemene strekking waarvoor de algemene regels van bezwaar en beroep op grond van de Awb gelden.

De provincie wijst bij omgevingsverordening de watersystemen aan waarvoor de waterbeheerder een peilbesluit moet vaststellen, met uitzondering van de watersystemen die bij het Rijk in beheer zijn. De rijkswateren waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu een peilbesluit moet vaststellen, worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. In beginsel kunnen ook – net als onder de Waterwet – grondwaterlichamen worden aangewezen. Gelet op de problemen bij grondwaterregulering zal van deze mogelijkheid vooralsnog geen of weinig gebruik worden gemaakt.

#### **Artikel 2.42 (rangorde bij waterschaarste)**

De voorgestelde bepaling vormt een voortzetting van de nu in artikel 2.9 van de Waterwet opgenomen regeling voor de rangorde bij watertekorten of dreigende watertekorten. Deze rangorde bepaalt de volgorde van maatschappelijke en ecologische behoeften bij waterschaarste of dreigende waterschaarste. De waterschappen en het Rijk moeten deze rangorde in acht nemen bij het verdelen van het beschikbare oppervlaktewater in de regionale wateren en de rijkswateren, in tijden van droogte. Het begrip watertekort uit de Waterwet is vervangen door het begrip waterschaarste, in lijn met de definitie van beheer van watersystemen. Inhoudelijk is er echter geen verschil tussen deze begrippen.

### **HOOFDSTUK 3 OMGEVINGSVISIES EN PROGRAMMA'S**

#### **Afdeling 3.1 Omgevingsvisies**

##### **Artikel 3.1 (vaststellen omgevingsvisie)**

De bepaling geeft een verplichting voor provinciale staten en de Minister van Infrastructuur en Milieu (in overeenstemming met andere verantwoordelijke Ministers) om een omgevingsvisie op te stellen. In paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is al gewezen op de keuze om een omgevingsvisie alleen verplicht te stellen voor provincies en het Rijk. Om lastenverzwaring te voorkomen, wordt voorgesteld om voor de gemeenteraad geen verplichting op te nemen tot het vaststellen van een omgevingsvisie. Bestuursorganen kunnen overigens desgewenst ook gezamenlijk met andere bestuursorganen voor hun grondgebied een omgevingsvisie vaststellen. Naast een interprovinciale of intergemeentelijke omgevingsvisie voor (aangrenzende) provincies en gemeenten is ook een gezamenlijke omgevingsvisie van bijvoorbeeld een provincie en gemeente(n) denkbaar. De gezamenlijke vaststelling heeft geen gevolgen voor de taken en bevoegdheden van de betrokken bestuursorganen. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 2.2, tweede lid.

Een (niet meer actuele) omgevingsvisie van bijvoorbeeld een gemeente kan uiteraard ook worden gewijzigd of ingetrokken (zie ook de toelichting bij artikel 16.23).

##### **Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)**

De omgevingsvisie gaat in op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving. Dit politiek-bestuurlijk document beschrijft het beleid voor de fysieke leefomgeving op integrale wijze. De fysieke leefomgeving is, zoals ook blijkt uit hoofdstuk 2, breder dan alleen de ruimtelijke aspecten: onder meer ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw,

landschap, milieu, natuur en water worden meegewogen en beschreven in de omgevingsvisie. Een omgevingsvisie bestrijkt daarmee de hele breedte van de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in afdeling 1.2 van dit wetsvoorstel. Hoofdpijnen van voorgenomen ontwikkelingen als de aanleg van buisleidingen, hoogspanningsleidingen of tunnels, winning van delfstoffen, ondergronds bouwen en dergelijke maken ook deel uit van de omgevingsvisie. Tot het begrip «grondgebied» behoort ook de onder- en bovengrond op verschillende niveaus en het water. Het kan, zoals aangegeven, ook om beleid gaan, dat naar zijn aard niet gebiedsgericht is.

Bij de vaststelling van de omgevingsvisie geldt uiteraard als uitgangspunt dat het bestuursorgaan dat een omgevingsvisie vaststelt daarin alleen die onderwerpen kan opnemen waarover zijn bevoegdheid zich uitstrekt. Voor het Rijk betekent dit dat bestuurlijk niet-ingedeelde gebieden als de exclusieve economische zone en de territoriale wateren eveneens deel uit zullen maken van de omgevingsvisie, voor zover Nederland daar voor de verschillende domeinen als water, natuur en ruimtelijke ordening rechtsmacht heeft.

Voor wat betreft het bereik van deze bepaling geldt dat de meer strategische gedeelten van de natuurvisie en de voorheen op grond van de Wro sectoraal ingedeelde structuurvisies, zoals de structuurvisie ondergrond, een plaats zullen krijgen in de omgevingsvisie. De uitwerking van het beleid voor dergelijke onderwerpen kan worden uitgewerkt in een programma. Zie ook het algemeen deel van de toelichting bij dit hoofdstuk.

De vaststelling van de omgevingsvisie voor het Rijk geschiedt door de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de verantwoordelijke Ministers, gelet op hun specifieke verantwoordelijkheid voor onderdelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Voor de nationale omgevingsvisie geldt dat onder «grondgebied» ook het gebied dat niet bestuurlijk is ingedeeld – de territoriale zee en de exclusieve economische zone – moet worden begrepen. Dit vloeit voort uit artikel 1.5. Bij de uitoefening van de in artikel 3.1 toegekende bevoegdheden moeten internationale verdragen als het VN-Zeerechtverdrag in acht worden genomen.

Het vaststellen van een omgevingsvisie is één van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van dit wetsvoorstel. Met de omgevingsvisie kan ook invulling worden gegeven aan een aantal andere taken en bevoegdheden. Bestuursorganen oefenen deze taken en bevoegdheden uit met het oog op het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Deze doelen zijn beschreven in artikel 1.3 van het wetsvoorstel. Die taken en bevoegdheden kunnen betrekking hebben op onder meer de in het derde lid van artikel 2.1 genoemde aspecten, zoals de bescherming van het milieu, het behoud van het cultureel erfgoed of het beheer van natuurlijke hulpbronnen. Overigens staat deze bepaling er niet aan in de weg dat er ook andere aspecten dan die van de fysieke leefomgeving in de omgevingsvisie een plaats krijgen. De visie is ook bedoeld voor het opnemen van niet-gebiedsgerichte onderwerpen, zoals die nu in een milieubeleidsplan zijn opgenomen (afvalstoffen).

De omgevingsvisie is bij uitstek ook een instrument binnen de Omgevingswet, waarmee invulling wordt gegeven aan het tweede lid van artikel 2.1: bij het vaststellen houdt het bestuursorgaan rekening met de samenhang van alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de daarbij rechtstreeks betrokken belangen.

Artikel 16.86 biedt de mogelijkheid om regels te stellen over procedurele en vormvereisten. Inzet is om daarvan in dit geval zo min mogelijk gebruik te maken; zie ook paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

## **Afdeling 3.2 Programma's**

### *§ 3.2.1 Algemene bepalingen*

#### **Artikel 3.3 (vaststellen programma)**

Dit artikel verduidelijkt welke bestuursorganen de mogelijkheid hebben om een of meer programma's vast te stellen als bedoeld in dit hoofdstuk. Evenals bij een omgevingsvisie oefenen bestuursorganen de taak en bevoegdheid tot het vaststellen van een programma uit met het oog op de maatschappelijke doelen van de wet (zie artikel 2.1). Beide instrumenten hebben wel een verschillend doel. Bij een omgevingsvisie gaat het om het vastleggen van strategisch omgevingsbeleid. Op strategisch niveau worden verbanden in de fysieke leefomgeving gelegd en wordt één overkoepelend en richtinggevend beeld voor de langere termijn vastgelegd dat moet leiden tot een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. In een programma kan de uitwerking van beleid plaatsvinden: bepaalde beleidsthema's of gebiedsontwikkelingen worden hierin geconcretiseerd. Korthedshalve wordt verwezen naar paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting bij artikel 3.4. De inhoud van deze programma's is geregeld in artikel 3.4.

#### **Artikel 3.4 (inhoud programma)**

Met de omschrijving van de inhoud van een programma in deze bepaling wordt de plaats in de beleidscyclus (de omgevingsvisie als strategisch beleidsinstrument en de uitwerking daarvan in programma's) in het wetsvoorstel verder verduidelijkt (zie ook het algemeen deel van de memorie van toelichting). Ondanks de verschillende categorieën programma's in deze afdeling hebben zij gemeen dat zij maatregelen bevatten om op een actieve wijze aan omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Zij geven op die manier uitwerking aan artikel 3.3. Met «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» worden die doelstellingen bedoeld die door de bestuursorganen die zijn belast met taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving, worden bepaald. Deze doelstellingen worden gesteld ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, zoals geformuleerd in artikel 1.3. Een programma kan doelstellingen bevatten voor een of meer aspecten van de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij ook om structuurvisies voor specifieke sectoren of gebiedsuitwerkingen die nu op grond van de Wro worden vastgesteld (zoals de aspect-structuurvisie van artikel 2.1, tweede lid, artikel 2.2, tweede lid, of artikel 2.3, tweede lid, Wro). Gemeenteraden zullen met het oog daarop bijvoorbeeld een programma kunnen opstellen, waarin het gebiedsgerichte beleid voor een deelgebied is uitgewerkt. Om deze functie van een programma te verduidelijken, is aangegeven dat het programma ook het te voeren beleid voor of de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving kan bevatten.

Een programma hoeft niet alleen te zien op het bereiken van één onderdeel van de fysieke leefomgeving, één omgevingswaarde of één beleidsdoelstelling: een combinatie daarvan is desgewenst mogelijk. De maatregelen moeten in dat geval uiteraard wel toereikend zijn om aan elk van de doelstellingen te voldoen. Te denken valt aan een programma dat ziet op het bereiken van omgevingswaarden en andere doelstellingen op

het gebied van water en natuur, waarbij dezelfde (soorten) maatregelen kunnen worden ingezet voor het bereiken van beide doelstellingen.

### *§ 3.2.2 Verplichte programma's*

#### **Artikel 3.5 (verplichte programma's gemeente)**

##### *Eerste lid*

Dit artikel biedt de grondslag voor het door het college van burgemeester en wethouders van de zogenoemde agglomeratiegemeenten vast te stellen actieplan geluid voor wegen en spoorwegen, voor luchthavens en voor de in onderdeel d bedoelde activiteiten. Het gaat hier om de programma's ter implementatie van het actieplan geluid uit de richtlijn omgevingslawaaï, zoals deze nu zijn opgenomen in paragraaf 11.2.3 (artikelen 11.11 tot en met 11.15) van de Wet milieubeheer. Het actieplan geluid, dat door het college van burgemeester en wethouders van een binnen een agglomeratie gelegen gemeente moet worden vastgesteld, moet gaan over de effecten van alle in dit artikellid genoemde geluidbronnen. Het gaat daarbij, naast alle in de gemeente gelegen bronnen, ook om bronnen gelegen buiten de gemeentegrens voor zover die een relevante bijdrage leveren aan geluidbelastingen binnen de gemeentegrens. Het college geeft met het vaststellen van het plan aan welke lokale maatregelen het wil treffen om geluidhinder van die bronnen te beperken. Waar de maatregelen om deze effecten terug te brengen de bevoegdheden van andere bestuursorganen raken, zal het college deze maatregelen niet eigenstandig kunnen bepalen en uitvoeren. Als het college van burgemeester en wethouders van een agglomeratiegemeente in zijn actieplan bijvoorbeeld maatregelen (bijvoorbeeld raildempers) wil opnemen die betrekking hebben op hoofdspoorwegen, dan zal het in overleg moeten treden met de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het treffen van dit soort maatregelen valt immers buiten de bevoegdheid van het college. Deze maatregelen kunnen deel uitmaken van het actieplan dat het Rijk moet opstellen voor hoofdspoorwegen. Eenzelfde redenering geldt voor wensen van het college over maatregelen aan spoorwegen die onder de bevoegdheid van de provincie vallen. Verwezen wordt ook naar artikel 2.2, waarin de verplichting tot onderlinge afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden nog eens wordt benadrukt.

Voor wat betreft de activiteiten in onderdeel d gaat het, conform de richtlijn omgevingslawaaï, om andere lawaaibronnen dan wegen, spoorwegen en luchthavens, waarmee rekening moet worden gehouden bij het realiseren van de doelstelling van de richtlijn omgevingslawaaï: de beheersing van het omgevingslawaaï. Onder de in dit onderdeel beschreven activiteiten vallen in ieder geval locaties van industriële activiteiten als beschreven in artikel 3 van de richtlijn omgevingslawaaï. Maar ook concentratiegebieden voor horeca-activiteiten of activiteiten op gezonde industrieterreinen kunnen in dit kader relevante bronnen zijn. Als er op grond van dit wetsvoorstel voor deze activiteiten provinciale of rijksinstructieregels of algemene regels voor de geluidbelasting gelden, zullen deze activiteiten onderdeel uitmaken van dit actieplan geluid.

De verplichting tot het vaststellen van een actieplan geluid geldt niet voor alle gemeenten, maar alleen voor die gemeenten, die deel uitmaken van een aangewezen agglomeratie. De aanwijzing van deze agglomeraties vindt plaats op grond van artikel 2.21, tweede lid, onderdeel c.



### *Tweede lid*

De richtlijn omgevingslawaai vereist dat deze actieplannen worden gemaakt aan de hand van de eveneens in de richtlijn genoemde geluidbelastingkaarten. De verplichting tot het vaststellen van de voor de actieplannen relevante geluidbelastingkaarten is opgenomen in artikel 20.17.

### **Artikel 3.6 (verplichte programma's waterschap)**

Dit artikel bevat de grondslag voor het waterbeheerprogramma van de waterschappen. Met het oog op verplichtingen van de grondwaterrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's, de zwemwater-richtlijn en andere EU-richtlijnen houden waterschappen, voor zover dit betrekking heeft op hun taken, bij het opstellen van hun waterbeheerprogramma's rekening met het regionale waterprogramma. Dit programma is gelet op de Europese verplichtingen een verplicht zesjaarlijks programma. De inhoud van het waterbeheerprogramma komt overeen met de inhoud van het beheerplan onder de Waterwet en bestaat uit:

- programma van de maatregelen en voorzieningen, in aanvulling op en ter uitwerking van wat in het rijks- of regionale waterprogramma is opgenomen over maatregelen, onder vermelding van de bijbehorende termijnen,
- aanvullende toekenning van functies aan rijkswateren of regionale wateren, voor zover het rijks- respectievelijk regionale waterprogramma voorziet in de mogelijkheid daartoe,
- de uitwerking van de waterbeheeraspecten van het regionale watersysteem.

De grondslag voor het stellen van inhoudelijke en procedurele eisen is opgenomen in de artikelen 2.22, 2.24 en 16.86.

### **Artikel 3.7 (verplichte programma's provincie)**

#### *Eerste lid*

Dit lid biedt de grondslag voor het actieplan geluid voor wegen in het beheer bij de provincie, andere spoorwegen dan hoofdspoorwegen die zijn gelegen buiten een of meer agglomeraties van artikel 3.8 en voor luchthavens van regionale betekenis. Het gaat hier om de plannen zoals deze nu zijn opgenomen in paragraaf 11.2.3 (artikelen 11.11 tot en met 11.15) van de Wet milieubeheer en titel 8A.4 van de Wet luchtvaart. Het betreft hier de implementatie van het actieplan geluid uit de richtlijn omgevingslawaai. In het actieplan staan de maatregelen waarmee de provincie de geluidoverlast langs provinciale wegen, spoorwegen en luchthavens van regionale betekenis wil terugdringen.

Bij het deel van het actieplan dat ziet op spoor gaat het om conform de richtlijn omgevingslawaai belangrijke spoorwegen of delen daarvan die buiten een agglomeratie zijn gelegen. Anders dan bij wegen is er vrijwel geen sprake van spoorwegen in beheer bij een provincie. Daarom is de verplichting van de provincie beperkt tot op het grondgebied van de provincie gelegen belangrijke spoorwegen, die buiten een agglomeratiegemeente zijn gelegen. Belangrijke spoorwegen gelegen binnen een agglomeratie zijn onderdeel van het actieplan dat door het college van burgemeester en wethouders van de agglomeratiegemeente moet worden vastgesteld (artikel 3.5, aanhef en onder b).

De verplichting van dit onderdeel ziet zowel op lokale spoorwegen als op bijzondere spoorwegen die buiten een agglomeratie zijn gelegen. Voor de hoofdspoorwegen wordt een afzonderlijk actieplan geluid vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Milieu. De verplichting daartoe is opgenomen in artikel 3.8, eerste lid, onder b.



Zoals de richtlijn ook voorschrijft wordt het actieplan geluid vastgesteld aan de hand van geluidbelastingkaarten. De grondslag voor de verplichting tot het vaststellen van deze kaarten is opgenomen in artikel 20.17.

#### *Tweede lid*

Dit lid biedt de grondslag voor regionale waterprogramma's. De elementen die in de huidige regionale waterplannen worden opgenomen ter uitvoering van EU-richtlijnen gaan op in regionale waterprogramma's. De doelen die op provinciaal niveau worden gesteld voor het regionale watersysteem (ter uitvoering van de grondwaterrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's, de zwemwaterrichtlijn en andere EU-richtlijnen) krijgen een plaats in een programma. In deze programma's worden ten minste opgenomen:

- de hoofdlijnen van het in de provincie te voeren waterbeleid en de bijbehorende aspecten van het ruimtelijke beleid, voor zover die niet al zijn opgenomen in de omgevingsvisie,
- de onderdelen ter uitvoering van EU-richtlijnen, zoals doelstellingen, maatregelen, de aanwijzing van de oppervlaktewaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water (waaronder kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen) die niet in beheer zijn bij het Rijk, et cetera, en
- de functies van de regionale wateren.

De grondslag voor stellen van nadere regels over deze onderwerpen is opgenomen in artikel 16.86. Inhoudelijke eisen aan programma's worden gesteld via instructieregels op grond van de artikelen 2.22 en 2.24.

#### *Derde lid*

Dit lid verplicht gedeputeerde staten tot het vaststellen van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Dit zijn gebieden, die deel uitmaken van een samenhangend ecologisch netwerk op Europese schaal en die op grond van internationale verplichtingen (vogel- en habitatrichtlijn) moeten worden beschermd. Voor de definitie van «Natura 2000-gebied» wordt verwezen naar de bij artikel 1.1 behorende bijlage.

In het besluit tot aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden (aanwijzingsbesluiten op grond van het voorstel voor de Wet natuurbescherming) worden, in termen van behoud of herstel, de instandhoudingsdoelen voor de te onderscheiden te beschermen habitats en soorten in de betrokken gebieden vastgelegd. De instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats en soorten in een Natura 2000-gebied worden in omvang, ruimte en tijd verder uitgewerkt in de beheerplannen. De maatregelen die voor het bereiken van deze doelstellingen worden ingezet, worden in het beheerplan beschreven.

Het beheerplan heeft daarnaast ook een andere functie: het biedt ook duidelijkheid aan burgers, ondernemers en medeoverheden en aan het bevoegd gezag bij de beoordeling van activiteiten op hun effecten voor de natuurdoelen bij bijvoorbeeld vergunningverlening, bij de afweging over de inzet van andere maatregelen, zoals de aanschrijvingsbevoegdheid en beperking van de toegang van gebieden, maar ook de invulling van de zorgplicht.

Daarnaast heeft het beheerplan het karakter van een vrijstelling: activiteiten, waarvan in het beheerplan is aangegeven dat zij in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen vallen niet langer onder de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van het voorstel voor de Wet natuurbescherming. Een zelfde vrijstellingsfunctie heeft het

beheerplan bij een aantal andere verbodsbepalingen voor de bescherming van soorten van de vogel- en habitatrichtlijn.

Verder kan het bevoegd gezag voor het beheerplan, voor zover het ook bevoegd gezag is voor de vergunningverlening of andere besluiten op grond van het voorstel voor de Wet natuurbescherming het beheerplan gebruiken voor het vaststellen van het beleid dat bij die vergunningen en besluiten zal worden gehanteerd. Het beheerplan krijgt dan het karakter van een beleidsregel.

Gelet op de specifieke functie (vrijstelling) die het beheerplan vervult in verhouding tot omgevingsvergunning voor het verrichten van een Natura 2000- of flora- en fauna-activiteit, is de uitvoeringsplicht van de programmatische aanpak van artikel 3.17, eerste en tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op de maatregelen die deel uitmaken van het beheerplan Natura 2000. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.17, derde lid. Anders dan het geval is voor de uitvoeringsplicht die is opgenomen in artikel 3.11 en die van toepassing kan worden verklaard op andere programma's van paragraaf 3.2.2, wordt in het beheerplan Natura 2000 zelf bepaald welke termijn geldt voor de plicht tot uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen.

Bevoegd voor de vaststelling van het beheerplan zijn in de regel gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied geheel of grotendeels ligt. Dit is anders als het gebieden of gedeelten daarvan betreft die geheel of gedeeltelijk worden beheerd door of onder verantwoordelijkheid vallen van één van de Ministers. Voor die gebieden of gedeelten daarvan is de betrokken Minister bevoegd gezag.

### **Artikel 3.8 (verplichte programma's Rijk)**

#### *Eerste lid*

Dit lid bevat de grondslag voor de regeling voor het actieplan geluid voor wegen in het beheer bij het Rijk, hoofdspoorwegen, de luchthaven Schiphol en andere luchthavens van nationale betekenis ter implementatie van het actieplan geluid uit de richtlijn omgevingslawaaai, zoals deze nu is opgenomen in paragraaf 11.2.3 (artikelen 11.11 tot en met 11.15) van de Wet milieubeheer en titel 8A.4 van de Wet luchtvaart. De uitwerking van deze plannen vindt, zoals dat ook voor andere programma's van deze afdeling het geval is, plaats via de instructieregels van hoofdstuk 2 en de procedurele bepalingen van hoofdstuk 16.

De verplichting tot het vaststellen van geluidbelastingkaarten, aan de hand waarvan het actieplan moet worden vastgesteld en waarnaar wordt verwezen in artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaaai, is geregeld in artikel 20.17.

#### *Tweede lid*

De onderdelen a en b van het tweede lid bevatten de grondslag voor stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen voor de vier stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems. Deze verplichtingen tot het vaststellen van deze programma's volgen uit respectievelijk de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn overstromingsrisico's.

In de Waterwet zijn de stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen vastgesteld als bijlagen bij het nationale waterplan. In de Omgevingswet wordt de verplichting tot het vaststellen van deze programma's apart vermeld. Door het loskoppelen van deze programma's van bijvoorbeeld de omgevingsvisie wordt voorkomen, dat deze visie wordt onderworpen aan de procedurebepalingen die voor deze Europese

plannen gelden, zoals een inspraaktermijn van zes maanden. Dit laat onverlet, dat dergelijke programma's kunnen worden gecombineerd. De Minister van Infrastructuur en Milieu (en eventuele andere verantwoordelijke Ministers) stellen deze Europees verplichte programma's vast, in nauwe samenwerking met de andere overheden, ieder met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheden in het waterbeheer. In afdeling 16.3 van het wetsvoorstel is de voorbereiding van de stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen geregeld. Voor de internationale afstemming met andere overheden biedt artikel 16.86 de grondslag. Artikel 2.21 vormt de grondslag voor het aanwijzen van de begrenzings van de stroomgebiedsdistricten. Naast de verplichting tot het vaststellen van een actieplan, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie kent de kaderrichtlijn water ook een verplichting tot het opstellen van een maatregelenprogramma. De eisen aan deze programma's vanuit de EU-richtlijnen zullen in een algemene maatregel van bestuur op grond van hoofdstuk 2 voor wat betreft de inhoud (via instructieregels) en hoofdstuk 16 als het gaat om onderwerpen en procedure worden vastgelegd.

Onderdeel c biedt de grondslag voor het vaststellen voor het actieplan zoals dat volgt uit de kaderrichtlijn mariene strategie. Net als dat geldt voor de andere programma's in dit hoofdstuk kan dit plan onderdeel uitmaken van een ander programma, in dit geval bijvoorbeeld het nationaal waterprogramma.

Net als voor de andere verplichte programma's geldt, dat de grondslag voor het stellen van inhoudelijke eisen aan dit actieplan is opgenomen in hoofdstuk 2 (via instructieregels) en voor procedurele eisen in hoofdstuk 16 als het gaat om vorm en procedure.

Evenals bij het stroomgebiedsbeheerplan op grond van de kaderrichtlijn water het geval is, kent de kaderrichtlijn mariene strategie een verplichting tot het vaststellen van een maatregelenprogramma (artikel 13, eerste tot en met vierde, zevende en achtste lid, en 14 van de richtlijn). Dit maatregelenprogramma zal als verplicht onderdeel worden opgenomen in een of meer waterprogramma's. Dit zal op grond van de instructieregels van hoofdstuk 2 worden geregeld. Artikel 3.11 biedt de grondslag voor een expliciete wettelijke verplichting tot het binnen een bepaalde termijn operationeel zijn van maatregelen die deel uitmaken van een programma. Voor de maatregelenprogramma's van de kaderrichtlijn mariene strategie en dat van de kaderrichtlijn water zal hieraan in ieder geval invulling worden gegeven op grond van de in de richtlijnen opgenomen verplichting.

Onderdeel d bevat de grondslag voor het nationaal waterprogramma. De meer concrete beleidsmatige aspecten uit het huidige nationale waterplan, zoals de maatregelen op nationaal niveau ter uitvoering van bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water en de aanwijzing van functies van rijkswateren, krijgen een plaats in een waterprogramma van het Rijk. De huidige beheerplannen van het Rijk als waterbeheerder gaan ook op in het nationaal waterprogramma. Dit betekent dus dat er een verplicht waterprogramma op nationaal niveau zal zijn met zowel beleidsmatige als operationele aspecten. In dit programma worden ten minste opgenomen:

- de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en het Noordzeebeleid en de bijbehorende aspecten van het ruimtelijke beleid, voor zover die niet al zijn opgenomen in de omgevingsvisie,
- de onderdelen ter uitvoering van EU-richtlijnen, zoals doelstellingen, maatregelen, de aanwijzing van de oppervlaktewaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water (waaronder kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen) die in beheer zijn bij het Rijk, de omschrijving van de goede milieutoestand van de Noordzee, et cetera,
- de functies van de rijkswateren, en

- de uitwerking van de waterbeheeraspecten van het hoofdwatersysteem.

Deze eisen worden aan het programma gesteld op grond van artikel 16.86. De strategische delen uit het nationaal waterplan op grond van de Waterwet gaan op in de nationale omgevingsvisie.

#### *Derde lid*

Deze bepaling bevat, eveneens als artikel 3.7, derde lid, de grondslag voor het vaststellen van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Een beheerplan Natura 2000 wordt op grond van dat artikel vastgesteld door gedeputeerde staten. Deze bepaling regelt in afwijking daarvan, dat als een Natura 2000-gebied geheel of gedeeltelijk wordt beheerd door één van de Ministers, de bevoegdheid tot het vaststellen van een beheerplan bij die Minister(s) rust. Welke Minister bevoegd is, is afhankelijk van het soort gebied en het beheer. Het gaat om rijkswateren, defensie terreinen en andere terreinen voor het beheer waarvoor het Rijk verantwoordelijk is. Voor de overige terreinen is de Minister van Economische Zaken bevoegd. Als een Minister bevoegd gezag is, is afstemming met de provincies waarin het Natura 2000-gebied is gelegen vanzelfsprekend essentieel om een samenhangende aanpak voor dat gebied te verzekeren. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3.7, derde lid.

### **Artikel 3.9 (verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde)**

#### *Eerste lid*

Dit artikellid bevat de verplichting tot het vaststellen van een programma als aannemelijk is dat aan in de op grond van hoofdstuk 2 vastgestelde omgevingswaarden niet wordt voldaan of dreigt dat daaraan niet zal worden voldaan. Dit zal blijken uit de monitoring op grond van hoofdstuk 20. De programmaverplichting geldt tot het moment, waarop weer aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Blijkt uit de monitoring dat weer aan de omgevingswaarde kan worden voldaan, dan kan het bestuursorgaan er desgewenst voor kiezen om het programma in te trekken. Daarbij moet dan wel de procedure van afdeling 3.4 Awb worden gevolgd (zie artikel 16.23). Waar de programmaverplichting van deze bepaling samenkomt met een verplichting tot het vaststellen van een programma op grond van artikel 3.5, 3.6, 3.7 of 3.8, zal het bestuursorgaan ervoor kunnen kiezen om dat laatste programma zo aan te passen, dat dit weer gericht is op het voldoen aan de omgevingswaarde. Met bijvoorbeeld het nemen van extra maatregelen of het vervroegen van bepaalde maatregelen, kan dan ook worden voldaan aan de verplichting van artikel 3.9. Een voorbeeld is de omgevingswaarde voor luchtkwaliteit. Daarvoor is in de richtlijn luchtkwaliteit niet alleen bepaald, dat daaraan op een bepaald tijdstip moet zijn voldaan, maar ook geldt de verplichting tot het opstellen van een programma (luchtkwaliteitsplan) als daaraan niet wordt voldaan of dreigt dat daaraan niet wordt voldaan.

Deze verplichting geldt niet alleen voor omgevingswaarden voor het Rijk, maar ook voor provinciale en gemeentelijke omgevingswaarden. Verder geldt de verplichting voor alle in artikel 2.10 bedoelde omgevingswaarden, ongeacht of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich meebrengt. Voor een nadere toelichting op omgevingswaarden wordt verwezen naar de toelichting bij hoofdstuk 2.

Uitgangspunt is dat op het college van burgemeester en wethouders de verplichting rust om het in dit lid bedoelde programma vast te stellen. Dat geldt onafhankelijk van de vraag of dit een gemeentelijke, provinciale of rijksomgevingswaarde betreft. Dat strookt ook met het subsidiariteitsbeginsel. Immers, wanneer door het Rijk een landelijk geldende omgevingswaarde is vastgesteld, bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit of waterkwaliteit, kan uit de monitoring blijken, dat aan die omgevingswaarde in een bepaald geografisch afgebakend gebied niet kan worden voldaan of dreigt dat daaraan niet kan worden voldaan. Een voorbeeld is de situatie, dat een bepaalde rijksomgevingswaarde voor luchtkwaliteit (zoals PM10) op enkele plaatsen in een gemeente in de Randstad wordt overschreden. Als gevolg daarvan zal op grond van dit lid een programma moeten worden vastgesteld dat voorziet in maatregelen om op lokaal niveau de dreigende overschrijding van de omgevingswaarde ongedaan te maken. Het ligt dan niet voor de hand dat de Minister van Infrastructuur en Milieu voor deze lokale overschrijding een programma gaat vaststellen. De Minister zou daarmee ver treden in de taken en bevoegdheden van decentrale overheden. Dit staat haaks op het subsidiariteitsbeginsel. Het voldoen aan een omgevingswaarde zal vaak een verantwoordelijkheid van verschillende bestuursorganen zijn. Om weer aan de omgevingswaarde te kunnen voldoen, zullen daarom ook maatregelen nodig kunnen zijn van andere bestuursorganen dan het college dat het programma vaststelt. Te denken valt aan andere gemeenten, provincies, waterschappen of het Rijk. Bij de vaststelling van de omgevingswaarde en de daarbij behorende instructieregels, instructies en beoordelingsregels op grond van de hoofdstukken 2 en 5 wordt duidelijk welke taken en bevoegdheden en bestuursorganen in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken en daarmee wie verantwoordelijkheid draagt voor het voldoen aan die omgevingswaarde. Al deze bestuursorganen zullen dus aan het programma moeten bijdragen. Overigens zijn er ook situaties waarbij het college niet primair verantwoordelijk is voor het vaststellen van het programma. Zie daarvoor de toelichting bij het tweede lid.

#### *Tweede lid*

In bepaalde situaties is het wenselijk om, in afwijking van het eerste lid, een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders aan te wijzen voor het vaststellen van een programma. Het tweede lid maakt dit mogelijk. Bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan voor een omgevingswaarde worden bepaald bij welk bestuursorgaan de programmaplicht rust bij overschrijding van die waarde. Dit kan het bestuursorgaan zijn die de omgevingswaarde heeft vastgesteld. Maar het kan ook een ander bestuursorgaan zijn, bijvoorbeeld het bestuursorgaan waarop in het kader van decentralisatie de taak rust om aan een bepaalde omgevingswaarde te voldoen. Het zal vaak gaan om bestuursorganen die bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden – gelet gestelde instructieregels, instructies of beoordelingsregels – het meest invloed hebben op het realiseren van omgevingswaarden. Zo kan een rijksomgevingswaarde zijn vastgesteld, waarbij op grond van artikel 2.18 de taak tot het voldoen aan die omgevingswaarde uitsluitend aan gedeputeerde staten is toebedeeld. Voor die gevallen bevat dit tweede lid, onder b, de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening een ander bestuursorgaan aan te wijzen dat een programma als bedoeld in het eerste lid vaststelt. De grenzen van artikel 2.3 (subsidiariteit) moeten ook hierbij in acht worden genomen. Welk bestuursorgaan wordt aangewezen, zal per omgevingswaarde kunnen verschillen. Onderdeel a geeft nog een specifieke regeling voor omgevingswaarden die betrekking hebben op watersystemen. Als zo'n omgevingswaarde valt onder het beheer van het waterschap, dan

stelt het dagelijks bestuur van het waterschap het programma als bedoeld in het eerste lid vast. Bij een omgevingswaarde voor watersystemen die onder beheer vallen van de Minister van Infrastructuur en Milieu, rust deze verplichting op de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de verantwoordelijke Minister.

### **Artikel 3.10 (wijziging met oog op doelbereik)**

Een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van het wetsvoorstel kan onder meer zijn gericht op het voldoen aan of bereiken van een of meer omgevingswaarden. Voor zover dat programma is gericht op het voldoen aan omgevingswaarden, wordt in dat programma vermeld welke omgevingswaarden dit betreft en op welke wijze, dat wil zeggen met welke uitvoeringsgerichte maatregelen, aan deze omgevingswaarden zal worden voldaan. Dit artikel verplicht tot wijziging van een programma als uit de monitoring op basis van artikel 20.1 blijkt dat aan de omgevingswaarden niet kan worden voldaan. Op grond van deze monitoringsgegevens hebben bestuursorganen inzicht in de wijze waarop de in het programma opgenomen uitvoeringsmaatregelen bijdragen aan het voldoen aan de vastgelegde omgevingswaarde. Het bereik van de bepaling is begrensd: de verplichting geldt alleen voor zover er een monitoringsverplichting geldt op grond van hoofdstuk 20 van dit wetsvoorstel. Voor programma's die een programmatische aanpak bevatten (zie paragraaf 3.2.4) geldt overigens een aanvullende eis voor wat betreft monitoring: zie daarvoor de toelichting bij de artikelen 3.15, tweede lid, 20.1, tweede lid, en 20.2, tweede lid.

Bestuursorganen hebben met deze bepaling de mogelijkheid om, gelet op de monitoringsgegevens, te anticiperen en de inhoud van het programma aan te passen. Dit kan bestaan uit het nemen van extra maatregelen of het anders prioriteren van activiteiten. Het vaststellend bestuursorgaan kan er eventueel ook voor kiezen het doel van het programma aan te passen, als dit er maar toe leidt dat aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

Aanpassing kan meebrengen dat, gelet op het uitgangspunt van een zo actueel mogelijk beleidskader, de omgevingsvisie of andere programma's ook aanpassing behoeven.

Aanpassing van een programma is alleen verplicht op het moment dat het voor het bestuursorgaan helder is dat met het vastgestelde programma niet aan de omgevingswaarden kan worden voldaan. Het bestuursorgaan zelf zal dan constateren dat wijziging nodig is.

Voor de mogelijkheden van rechtsbescherming wordt verwezen naar de toelichting bij hoofdstuk 16. Gewezen wordt ook op de algemene delegatiegrondslag van artikel 16.86 voor het stellen van regels over de aanpassing van het programma.

### **Artikel 3.11 (uitvoering maatregelen)**

Programma's als bedoeld in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel hebben gemeen, dat zij, ter uitwerking van het doel van artikel 3.3, maatregelen bevatten om op een actieve wijze aan omgevingswaarden te voldoen of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Dit kunnen maatregelen zijn die door het vaststellend bestuursorgaan zelf worden uitgevoerd, maar ook door andere bestuursorganen uit te voeren maatregelen. Uitgangspunt voor alle programma's is dat de in het programma opgenomen maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

In aanvulling op deze algemene verplichting tot uitvoering van een programma biedt deze bepaling de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur dit voor een aantal verplichte programma's specifiek te duiden. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld, bijvoorbeeld over de termijn waarbinnen maatregelen operationeel moeten zijn.



Hiervoor kan aanleiding bestaan bij de implementatie van internationale verplichtingen uit bijvoorbeeld EU-richtlijnen. Voorbeelden van programma's waarvoor van deze grondslag gebruik zal worden gemaakt zijn het nationaal waterprogramma, het actieplan dat verplicht is vanuit de kaderrichtlijn mariene strategie, het regionale waterprogramma en het waterbeheerprogramma, dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap. Voor deze verplichte programma's, meer specifiek voor de daarvan deeluitmakende maatregelenprogramma's, zullen, evenals in de Waterwet het geval is, verplichtingen worden opgenomen over de uitvoering of het operationeel zijn van de maatregelen binnen een gestelde termijn.

### **Artikel 3.12 (gezamenlijke vaststelling programma's)**

Dit artikel bepaalt dat bestuursorganen ook kunnen worden verplicht om bepaalde programma's gezamenlijk vast te stellen. Deze gevallen worden bij algemene maatregel van bestuur nader ingevuld. In uitzonderingsgevallen zal van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt. Evenals bij de omgevingsvisie kunnen bestuursorganen er ook zelf voor kiezen om één of meer programma's gezamenlijk vast te stellen (artikel 2.2). Dit kan bijdragen aan een optimale afstemming van de in hetzelfde gebied vanuit verschillende invalshoeken en wettelijke doelstellingen in te zetten instrumenten. Ook kunnen twee of meer bestuursorganen een gezamenlijk programma vaststellen. De gezamenlijke vaststelling brengt geen wijzigingen aan in de bestaande taken of bevoegdheden van de bestuursorganen. Bij de gezamenlijke vaststelling zullen de (onder andere inhoudelijke en procedurele) eisen die (op grond van de hoofdstukken 2 en 16) gelden voor de afzonderlijke programma's onverkort in acht moeten worden genomen.

#### *§ 3.2.3 Onverplichte programma's*

### **Artikel 3.13 (gemeentelijk rioleringsprogramma)**

Het gemeentelijk rioleringsplan zoals dat nu op grond van artikel 4.22 van de Wet milieubeheer door de gemeenteraad moet worden vastgesteld, wordt overgeheveld naar het wetsvoorstel als facultatief programma. Het rioleringsprogramma op basis van artikel 3.13 van de Omgevingswet heeft dezelfde doelen en functionaliteiten als het rioleringsplan van de Wet milieubeheer, alleen wordt voorgesteld de verplichting om een rioleringsprogramma vast te stellen te laten vervallen. Het betreft hier immers geen Europees verplicht programma. Met een rioleringsprogramma wordt invulling gegeven aan drie taken:

- inzameling en transport van stedelijk afvalwater naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie, ter uitvoering van de taak als bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 3°, van het wetsvoorstel (nu nog artikel 10.33 van de Wet milieubeheer). Deze zorgplicht volgt uit de richtlijn stedelijk afvalwater, die minimumeisen bevat voor het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater, en ook een tijdschema voor de realisatie hiervan,
- doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater, ter uitvoering van de taak als bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 1°, van het wetsvoorstel (nu nog artikel 3.5 van de Waterwet), en
- voorkomen van structurele nadelige gevolgen van grondwater op de bestemming van gronden, ter uitvoering van de taak als bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 2°, van het wetsvoorstel (nu nog artikel 3.6 van de Waterwet).

Het onverplichte karakter van het rioleringsprogramma brengt met zich mee, dat het gemeentebestuur deze taken dus ook op een andere wijze gestalte kan geven. Een (onverplicht) rioleringsprogramma biedt onder



het regime van het wetsvoorstel voor het gemeentebestuur wel voordelen. Verwezen wordt naar het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4.3.9).

#### *§ 3.2.4 Programmatische aanpak*

### **Artikel 3.14 (toepassingsbereik programmatische aanpak)**

#### *Eerste en tweede lid*

Voor het voldoen aan een omgevingswaarde of het bereiken van een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, waarvoor door het Rijk of de provincie instructieregels zijn gesteld of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningplichtige activiteiten gelden, kan de programmatische aanpak worden toegepast. Bij de laatste categorie doelstellingen gaat het in feite om materiële beslisnormen, waarmee door een ander bestuursorgaan bij bijvoorbeeld het besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor omgevingsvergunningplichtige activiteiten rekening moet houden (zie ook paragraaf 4.3.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Het is aan het bestuursorgaan dat het programma vaststelt, om te bepalen in hoeverre de inzet van het instrument programmatische aanpak in een bepaalde situatie geschikt is (zie ook paragraaf 4.2.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken, kan ervoor kiezen om voor die bepaalde omgevingswaarde of die doelstelling de programmatische aanpak toe te staan. Een programma dat een programmatische aanpak bevat is, evenals andere programma's uit hoofdstuk 3, erop gericht om aan een omgevingswaarde te voldoen of die andere doelstelling te bereiken. Het programma kent ook een specifieke juridische functie: als een programma als bedoeld in deze paragraaf is vastgesteld, vindt de manier waarop de omgevingswaarde of die andere doelstelling bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid van een bestuursorgaan wordt betrokken plaats op een bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur voor dat programma bepaalde wijze. Met inachtneming van de bij dat omgevingsplan, die omgevingsverordening of die algemene maatregel van bestuur gestelde regels, bepaalt het programma met programmatische aanpak de ruimte die, gegeven de omgevingswaarde of de andere doelstelling, beschikbaar is voor activiteiten. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.15.

Omwille van deze juridische werking van de programmatische aanpak en de daaraan verbonden verplichtingen, zoals de kwaliteitseisen van artikel 3.16 en de uitvoeringsplicht van artikel 3.17, zijn het eerste en tweede lid opgenomen. Deze leden regelen het toepassingsbereik van de programmatische aanpak. Voor zover een programma betrekking heeft op omgevingswaarden die door een ander bestuursorgaan worden vastgesteld, kunnen bestuursorganen dus niet zelf besluiten om de programmatische aanpak (via hun omgevingsplan of omgevingsverordening) van toepassing te laten zijn op een door hen vast te stellen of vastgesteld programma. Voor rijksomgevingswaarden betekent dit dat bij algemene maatregel van bestuur moet worden bepaald, dat de programmatische aanpak van toepassing kan zijn. Voor provinciale omgevingswaarden en gemeentelijke omgevingswaarden wordt dit in de omgevingsverordening respectievelijk het omgevingsplan bepaald. De algemene maatregel van bestuur, de verordening en het omgevingsplan geven voor een specifieke omgevingswaarde aan dat een programma als bedoeld in deze paragraaf kan worden opgesteld. Dat kan een verplicht programma zijn, dat al op grond van paragraaf 3.2.2 moet worden vastgesteld, maar ook op een

onverplicht programma. Eenzelfde regeling geldt voor andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving dan omgevingswaarden; het kan zijn, dat een bestuursorgaan van Rijk of provincie ervoor kiest om geen omgevingswaarde vast te stellen, maar om voor een doelstelling voor de fysieke leefomgeving een instructieregel of beoordelingsregel voor een omgevingsvergunning vast te stellen. Zeker wanneer zo'n beleidsdoel kan worden uitgedrukt in objectieve termen, zoals meetbare of berekenbare eenheden, kan toepassing van het instrument programmatische aanpak vanuit het oogpunt van flexibiliteit wenselijk zijn. Zie ook het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4.3.6). Ook in dat geval is het op grond van dit artikel mogelijk om een programma met programmatische aanpak vast te stellen. De in deze paragraaf gestelde kwaliteitseisen gelden dan onverkort.

In de algemene maatregel van bestuur, de omgevingsverordening en het omgevingsplan zullen ook de eisen, zoals die in deze paragraaf zijn opgenomen over het programma met programmatische aanpak, nader kunnen worden uitgewerkt (zie verder de toelichting bij artikel 3.16).

#### *Derde lid*

Op grond van het derde lid wordt (bij algemene maatregel van bestuur, provinciale verordening en omgevingsplan) ook aangegeven welke bestuursorganen bevoegd zijn tot het vaststellen een programma als bedoeld in deze paragraaf voor een bepaalde omgevingswaarde of bepaalde andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Zo zal in de algemene maatregel van bestuur kunnen worden bepaald, dat naast een of meer Ministers, ook gedeputeerde staten of het college van burgemeesters en wethouders daartoe gerechtigd zijn. De omgevingsverordening kan bepalen, dat naast gedeputeerde staten ook het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd zijn tot het vaststellen van een programmatische aanpak. Het is vervolgens aan de bevoegde bestuursorganen om, onder andere rekening houdend met de eisen in artikel 3.16, ervoor te kiezen om een programmatische aanpak toe te passen.

### **Artikel 3.15 (inhoud en werking programmatische aanpak)**

#### *Eerste lid*

Een kenmerk van een programma als bedoeld in dit hoofdstuk (een verplicht programma als bedoeld in paragraaf 3.2.2 of een onverplicht programma als bedoeld in paragraaf 3.2.3) is dat het maatregelen kan bevatten om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.4. Bij het bepalen van die maatregelen wordt, zo ligt voor de hand, ook gekeken naar de voorgenomen activiteiten die invloed kunnen hebben op het kunnen voldoen aan die omgevingswaarden of andere doelstellingen. Die activiteiten bepalen immers ook welke maatregelen nodig zijn om die doelstelling tijdig te bereiken of aan de omgevingswaarde te voldoen.

Een programmatische aanpak kent, naast een beschrijving van maatregelen, een specifiek inhoudsvereiste dat wordt geregeld in dit lid: de ruimte die, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, beschikbaar is voor activiteiten, wordt in het programma bepaald. Het bepalen van deze ruimte is van cruciaal belang voor de juridische functie van de programmatische aanpak, zoals beschreven in het tweede lid. Met het geheel aan maatregelen, activiteiten en ontwikkelingen binnen een bepaald gebied gedurende een bepaalde periode wordt binnen het programma vastgesteld, welke ruimte er beschikbaar is voor activiteiten. Afhankelijk van de beschikbare ruimte zal

kunnen worden beoordeeld of activiteiten toelaatbaar zijn. Op welk moment deze ruimte binnen het programma beschikbaar is, zal ook afhankelijk zijn van het karakter van de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld.

Een programmatische aanpak zelf maakt het niet mogelijk om (tijdelijk) van een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving af te wijken (en is dus niet vergelijkbaar met het gebiedsontwikkelingsplan van de Crisis- en herstelwet). Daarvoor zijn andere mogelijkheden in het wetsvoorstel opgenomen. Zo kan bij de vormgeving van de omgevingswaarde ervoor worden gekozen om flexibiliteit in te bouwen, bijvoorbeeld door het hanteren van een bepaalde bandbreedte. Ook een omgevingswaarde, waaraan op een in de tijd verder gelegen moment (bijvoorbeeld in 2030) moet worden voldaan, kan mogelijkheden bieden voor flexibiliteit. Het instrument programmatische aanpak biedt de mogelijkheid om op een andere wijze aan de gestelde omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te voldoen.

#### *Tweede lid*

In dit lid is geregeld dat als een programma dat een programmatische aanpak bevat is vastgesteld, het bestuursorgaan de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid betreft op de bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor dat programma bepaalde wijze. Dat kan inhouden dat de reguliere beoordelingsregels voor bijvoorbeeld een omgevingsvergunning buiten werking blijven: beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning gedurende de voor het programma opgestelde omgevingswaarde voor het daarin bepaalde gebied en de daarin bepaalde termijn is dan uitsluitend mogelijk op de bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor dat programma geregelde wijze. De algemene maatregel van bestuur, het omgevingsverordening of het omgevingsplan kan echter ook bepalen dat deze wijze van betrokkenheid van de omgevingswaarde niet de enige wijze is, waarop de beoordeling plaatsvindt. De algemene maatregel van bestuur, de omgevingsverordening of het omgevingsplan zal dan bijvoorbeeld regelen dat de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsvergunningplichtige activiteit kan plaatsvinden via een in het programma opgenomen lijst van toegestane activiteiten, maar ook via de reguliere beoordelingsregels zoals geregeld op grond van hoofdstuk 5 (via de artikelen 5.17, 5.18 en 5.29). Tenslotte kan de algemene maatregel van bestuur, de omgevingsverordening of het omgevingsplan een taak of bevoegdheid aanwijzen, waarbij de omgevingswaarde of de andere doelstelling moet worden betrokken op de daarbij voor dat programma bepaalde wijze. Door de regeling op deze wijze vorm te geven is maatwerk mogelijk.

De regeling in een algemene maatregel van bestuur, de omgevingsverordening of het omgevingsplan voor een specifiek programma met programmatische aanpak kan dus gevolgen hebben voor de toepassing van de reguliere beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor omgevingsvergunningplichtige activiteiten, als bedoeld in de artikelen 5.17, 5.18 en 5.29. Dat geldt ook voor het vaststellen van een projectbesluit (via artikel 5.51), dat ook op die artikelen is gebaseerd. Ook de wijze waarop de omgevingswaarde of de andere doelstelling wordt betrokken bij de besluitvorming over een omgevingsplan (via de instructieregels van artikel 2.22, eerste lid, en artikel 2.24, eerste lid) kunnen bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor dat programma zijn geregeld. Dat andere bestuursorganen bij de uitoefening van een taak of

bevoegdheid de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving moeten betrekken op de voor dat programma geregelde wijze, wordt bepaald op grond van de instructieregels op grond van hoofdstuk 2 (artikel 2.23, eerste lid, onder b, en tweede lid, en artikel 2.25, eerste lid, onder b, en tweede lid) of via de beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning. In het geval van gemeentelijke omgevingswaarden vindt dit bijvoorbeeld plaats via beleidsregels.

Om de juridische functie van het programma als beschreven in dit lid te waarborgen is het noodzakelijk dat wordt voorzien in een adequaat systeem van monitoring. De uitvoering van het programma moet nauwlettend worden gevolgd, om te bewaken dat op het in het programma vastgelegde tijdstip aan het doel van het programma met programmatische aanpak is voldaan. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de gegevens, die in het kader van de regeling voor monitoring van omgevingswaarden of andere parameters in hoofdstuk 20 worden verkregen. Afhankelijk van het gebied en de periode waarop het programma betrekking heeft en het doel waarvoor het programma wordt vastgesteld, kan deze monitoring echter minder geschikt zijn voor de beoordeling door het bestuursorgaan of het doel van het programma tijdig zal worden bereikt. Hoofdstuk 20 van dit wetsvoorstel voorziet daarom ook in een regeling voor monitoring voor programma's met een programmatische aanpak (in de artikelen 20.1, tweede lid, en 20.2). Dat geldt eveneens voor de verslaglegging (artikel 20.14). Verwezen wordt naar de toelichting bij deze artikelen.

### **Artikel 3.16 (eisen aan programma bij programmatische aanpak)**

De kern van de programmatische aanpak is dat de wijze, waarop een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving door een bestuursorgaan bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid wordt betrokken, plaatsvindt op de bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor dat het programma bepaalde wijze (zie de toelichting bij artikel 3.15, tweede lid). Door dit bijzondere karakter van het programma is het nodig om een aantal minimumeisen te stellen aan een programma als bedoeld in deze afdeling. Dit laat overigens onverlet dat op grond van hoofdstuk 2 en hoofdstuk 16 ook regels gesteld kunnen worden over onder meer de inhoud, vorm, uitvoering, evaluatie, actualisatie en rapportage over en de op te nemen onderwerpen in een programma als bedoeld in deze paragraaf.

De uitwerking van de eisen, die genoemd worden in dit artikel, kan per programmatische aanpak verschillen. Dit is afhankelijk van de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma zal worden vastgesteld. Op die manier kan maatwerk plaatsvinden. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een programmatische aanpak, die wordt vastgesteld met het oog op het voldoen aan een omgevingswaarde op het gebied van luchtkwaliteit, andere specifieke eisen (bijvoorbeeld gedetailleerde eisen ten aanzien van categorieën maatregelen, zoals in de huidige regeling voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) stelt aan het programma, dan het geval kan zijn bij omgevingswaarden op het gebied van natuur (bijvoorbeeld de definiëring van ontwikkelruimte in de in ontwikkeling zijnde Programmatische Aanpak Stikstof).

De eerder genoemde minimumeisen van dit artikel gaan over:

#### *Onderdeel a*

Het programma moet een beschrijving bevatten van het gebied waarvoor het programma geldt. Dit gebied kan per programma variëren: het kan het

gehele grondgebied van het vaststellend bestuursorgaan bevatten, maar ook betrekking hebben op een deel van het grondgebied, bijvoorbeeld een aantal beschermde natuurgebieden, zoals Natura 2000-gebieden. Het kan gebieden betreffen, waar de omgevingswaarde dreigt te worden overschreden of al wordt overschreden of de andere doelstelling niet (tijdig) wordt bereikt. Noodzakelijk is dit echter niet. Ook een specifieke situatie in een gebied, bijvoorbeeld een gebied waar veel belangrijke activiteiten en ontwikkelingen verwacht worden, kan aanleiding zijn tot het vaststellen van een programmatische aanpak.

Een aantal bestuursorganen kan ook samen een programma dat een programmatische aanpak bevat vaststellen. In dat geval zal het gebied waarop de programmatische aanpak zich richt de grenzen van gemeenten of provincies overschrijden.

#### *Onderdeel b*

Naar keuze van het vaststellend bestuursorgaan eindigt het programma na een bepaalde tijd, bijvoorbeeld vijf jaar zoals bij het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, of wanneer de omgevingswaarde, waarvoor het programma is vastgesteld, is bereikt. Als het programma voor meer dan één omgevingswaarde wordt vastgesteld, zal bij het bepalen van de periode waarvoor het programma geldt uiteraard rekening moeten worden gehouden met alle omgevingswaarden. Dat geldt ook als een programma voor meer doelstellingen voor de fysieke leefomgeving of een combinatie van een omgevingswaarde en een andere doelstelling wordt vastgesteld. De periode waarvoor het programma geldt, is ook relevant voor de juridische functie van het programma: de bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor het programma bepaalde wijze van betrokkenheid van de omgevingswaarde of de andere doelstelling bij de taken en bevoegdheden van een bestuursorgaan (de wijze van beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning of het beoordelingskader bij de besluitvorming over een projectbesluit of omgevingsplan) kan alleen gedurende de looptijd van het programma worden toegepast. Uiteraard kan een programma worden herzien of verlengd. Daarvoor moet dan wel afdeling 3.4 Awb worden toegepast (zie artikel 16.23).

#### *Onderdelen c, e, f, g en h*

Het programma moet helderheid bieden over de omgevingswaarde of de andere doelstelling, waarvoor het programma wordt vastgesteld. Verplicht onderdeel van de programmatische aanpak is ook dat het programma:

- a. een beschrijving bevat van de naar verwachting gedurende de periode te verrichten activiteiten in het gebied, of
- b. de wijze waarop de binnen een omgevingswaarde voor activiteiten beschikbare ruimte wordt bepaald en verdeeld.

Ook een combinatie van beide is mogelijk. In het eerste geval gaat het om activiteiten die naar verwachting tijdens de periode, waarop het programma betrekking heeft, zullen worden verricht en die effect hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Hieronder moeten toekomstige projecten of initiatieven worden begrepen, waarvoor een omgevingsvergunning vereist is (bijvoorbeeld voor de uitbreiding van een veehouderij of de aanleg van een energiecentrale) of een projectbesluit moet worden genomen. Maar ook de vaststelling van een omgevingsplan, waarin activiteiten met een negatief effect op de betreffende omgevingswaarde mogelijk kunnen worden gemaakt, kan in het programma worden beschreven. De mogelijke maatregelen en de daarmee te genereren

effecten kunnen met de effecten van die activiteiten in balans worden gebracht.

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit kent een systeem, waarbij in het programma activiteiten kunnen worden beschreven. Een andere variant is om in het programma geen concrete activiteiten te beschrijven, maar een systeem op te nemen op grond waarvan de ruimte die, gelet op de omgevingswaarde beschikbaar is voor activiteiten, wordt bepaald en verdeeld. Zo'n systeem is opgenomen in de voorgestelde regeling van de Programmatische Aanpak Stikstof. Daarnaast bevat de programmatische aanpak de (autonome en externe) ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van de activiteiten plaatsvinden, maar die wel invloed hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde of de andere doelstelling in het gebied zelf. Dit kunnen ontwikkelingen zijn in het gebied zelf, maar ook ontwikkelingen buiten het gebied, waarvoor de programmatische aanpak is vastgesteld en die effecten kunnen hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling. Bij een programma gericht op het voldoen aan een omgevingswaarde voor luchtkwaliteit kan daarbij bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanleg van (lucht-)havens in of buiten het gebied waarop het programma ziet, de groei van het luchtvaart- en scheepvaartverkeer, de aanleg van woonwijken, bedrijventerreinen en wegen, de uitbreiding of inkrumping van industrie, landbouw, maar ook beleid gericht op het zuiniger worden van auto's. Naast generiek bronbeleid dat leidt tot een verminderde achtergrondconcentratie, moet ook worden gedacht aan natuurlijke omstandigheden. Ook deze immers kunnen invloed hebben op de ontwikkeling van de omgevingswaarde of de andere doelstelling in het gebied, maar het zijn geen activiteiten, waarvan de beoordeling van de omgevingswaarde of de andere doelstelling nog moet plaatsvinden in het kader van het programma. Het zijn daarom ontwikkelingen, waarmee in het programma wel rekening moet worden gehouden, nu zij effecten genereren (positief en negatief) op het bereiken van de omgevingswaarde of de andere doelstelling en waarop ook maatregelen van toepassing kunnen zijn (bijvoorbeeld generiek bronbeleid aanpassen, aanscherpen van al verleende omgevingsvergunningen e.d.).

#### *Onderdeel d*

Om het effect van het programma en de balans tussen de daarin opgenomen activiteiten, ontwikkelingen en maatregelen te kunnen beoordelen, is het van belang om een beschrijving op te nemen van de toestand van dat onderdeel van de fysieke leefomgeving op het moment van aanvang van het programma.

### **Artikel 3.17 (uitvoeringsplicht bij programmatische aanpak)**

#### *Eerste lid*

Vaak zal een programma van Rijk, provincie, gemeente ook maatregelen bevatten waarvoor andere bestuursorganen bevoegd zijn. De instemming van die bestuursorganen met het opnemen van onder hun bevoegdheid vallende maatregelen is uitgangspunt; het is niet de bedoeling dat het vaststellend bestuursorgaan met het vaststellen van het programma daarmee ook de bevoegdheden van andere overheden overneemt. Deze bestuurlijke instemming met de maatregelen is vormvrij. Stemt het bestuursorgaan niet in, dan zullen over het algemeen door het vaststellend bestuursorgaan alternatieve maatregelen moeten worden gevonden om het doel van het programma te bereiken. Voor de bijzondere programma's van deze afdeling – die met een programmatische aanpak – is in dit artikel een uitvoeringsplicht opgenomen. De binding van bestuursorganen aan de maatregelen die zij



in het kader van zo'n bijzonder programma moeten treffen is, zeker gelet op de juridische functie (zie artikel 3.15, tweede lid), immers een essentieel onderdeel van de programmatische aanpak. Het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen de maatregelen moeten worden getroffen wordt bepaald in het betreffende programma. Dit is een verschil met artikel 3.11, waar dit bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid geeft de voorwaarden, waaronder deze uitvoeringsplicht geldt. Dat is allereerst het geval, als de betrokken bestuursorganen met het opnemen van onder hun bevoegdheid vallende maatregelen in een programmatische aanpak hebben ingestemd. De uitvoeringsplicht geldt ook, als er rijks- en provinciale instructieregels zijn gesteld op grond van artikel 2.23, eerste lid, onder b, en tweede lid, of 2.25, eerste lid, onder b, en tweede lid, of instructies zijn gegeven op grond van artikel 2.33 of 2.34. Om deze regels te stellen moet zijn voldaan aan de voorwaarden van artikel 2.3. In dit kader zal vooral de mogelijkheid tot het stellen van deze regels door het Rijk en provincie in verband met de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting, zoals het tijdig voldoen aan een omgevingswaarde, relevant kunnen zijn.

#### *Derde lid*

Gelet op de specifieke vrijstellingsfunctie die het beheerplan Natura 2000 vervult (verwezen wordt ook naar de toelichting bij artikel 3.7, derde lid), zijn het eerste en tweede lid van dit artikel ook van toepassing op het beheerplan voor Natura 2000. Zoals is aangegeven heeft dit beheerplan het karakter van een vrijstelling: voor activiteiten waarvan in het beheerplan is aangegeven dat zij in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen geldt dat deze niet langer een omgevingsvergunningplichtige Natura 2000-activiteit zijn. Die vrijstelling is alleen acceptabel als zeker is, dat de maatregelen in het programma ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Daarom wordt de doorwerking van dit programma versterkt met de formulering van de specifieke wettelijke plicht van het eerste lid voor bestuursorganen om de in het beheerplan opgenomen instandhoudingsmaatregelen, waarvoor zij wettelijk bevoegd zijn en waarmee zij bij de totstandkoming van het beheerplan hebben ingestemd, daadwerkelijk en tijdig te treffen. De uitzondering van het tweede lid geldt ook voor de maatregelen in het beheerplan Natura 2000: in dat geval is instemming van de bestuursorganen dus niet vereist.

### **Artikel 3.18 (wijziging programma bij programmatische aanpak)**

#### *Eerste lid*

Dit lid voorziet erin in dat het bestuursorgaan dat daartoe in het programma is aangewezen het programma kan wijzigen. Wijziging kan nodig zijn in de situatie dat de gegevens over de activiteiten en maatregelen die zijn opgenomen in het programma, in redelijkheid niet of niet langer door het bestuursorgaan kunnen worden gebruikt. De strikte balans tussen maatregelen enerzijds en activiteiten anderzijds kan tussentijdse aanpassing van het programma vereisen. Het kan blijken dat maatregelen teveel maatschappelijke weerstand oproepen, financieel niet meer haalbaar zijn of het effect anders blijkt dan was voorzien. Dan kan het nodig zijn om tussentijds maatregelen te vervangen of aanvullende maatregelen te nemen. Ook kan het zijn dat bepaalde maatregelen niet meer nodig zijn en kunnen vervallen. Verder kan een tussentijdse wijziging van het programma nodig zijn als de activiteiten waarmee

rekening is gehouden bij het vaststellen van het programma veranderen of als de ruimte die beschikbaar is voor activiteiten door autonome ontwikkelingen wijzigt. In dergelijke gevallen kan het bestuursorgaan dat daartoe in programma is aangewezen, het programma tussentijds ambtshalve aanpassen. Daarbij moet vanzelfsprekend worden bewaakt dat met de wijzigingen per saldo tenminste dezelfde resultaten worden geboekt als met het programma was beoogd. In het programma wordt aangewezen welk bestuursorgaan deze rol zal vervullen. Dit kan, maar hoeft niet het vaststellend bestuursorgaan te zijn.

#### *Tweede lid*

Om voldoende flexibiliteit in het programma in te bouwen, maakt het tweede lid het voor bestuursorganen mogelijk om de in het programma opgenomen maatregelen of activiteiten te vervangen. Op grond van artikel 3.17 geldt voor bestuursorganen een uitvoeringsplicht voor de maatregelen die zijn opgenomen in het programma en waarmee zij hebben ingestemd (behalve de uitzondering bedoeld in het tweede lid van dat artikel). Het kan echter voorkomen dat het bestuursorgaan een maatregel wenst te vervangen door een andere maatregel. Het bestuursorgaan dat om zo'n wijziging verzoekt, moet bij dat verzoek tot wijziging aannemelijk maken dat die wijziging per saldo past binnen of in elk geval niet strijdig is met dat programma. Het gaat hierbij om wijzigingen ten opzichte van het vastgestelde programma, die niet zo ingrijpend zijn, dat dit een wijzigingsprocedure van het programma vereist. Het lid voorkomt dat voor iedere wijziging een wijzigingsprocedure nodig zou zijn.

#### *Derde lid*

Op grond van de monitoring van artikel 20.1 wordt door het bestuursorgaan beoordeeld of het programma en de daarin opgenomen maatregelen het doel waarvoor het programma is opgesteld tijdig zal bereiken. Gaandeweg de uitvoering van een programma kan echter blijken dat het bereiken van de doelstelling van het programma onzeker is, bijvoorbeeld door tegenvallers bij maatregelen of onverwachte (externe) effecten. Als het bestuursorgaan dat het programma heeft vastgesteld het programma dan niet tijdig bijstelt, zal op enig moment duidelijk worden dat onvoldoende zeker is dat de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wordt bereikt. Een programma kan dan naar oordeel van het bestuursorgaan in redelijkheid niet langer meer de juridische functie vervullen als bedoeld in artikel 3.15, tweede lid. Artikel 3.10 bepaalt al voor de verplichte programma's van paragraaf 3.2.2 dat een programma wordt gewijzigd, als uit de generieke monitoring van hoofdstuk 20 blijkt dat de omgevingswaarden van hoofdstuk 2 niet bereikt kunnen worden. Dit lid voegt daaraan toe dat wijziging van een programma als bedoeld in deze paragraaf vereist is als naar oordeel van het vaststellend bestuursorgaan blijkt dat het programma in redelijkheid niet de juridische functie kan vervullen van artikel 3.15, tweede lid. Die conclusie kan soms niet alleen getrokken worden uit de generieke monitoring, maar ook uit de voortgangsmonitoring op de programma-tische aanpak uit hoofdstuk 20. Uit die voortgangsmonitoring, waaraan hoofdstuk 20 eisen stelt, kan soms sneller en concreter worden afgeleid of de effecten van de maatregelen nog in balans zijn met de effecten van ontwikkelingen en activiteiten.

## **HOOFDSTUK 4 ALGEMENE REGELS OVER ACTIVITEITEN IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING**

### **Afdeling 4.1 Algemene bepalingen voor regels over activiteiten**

#### *§ 4.1.1 Algemene regels*

##### **Artikel 4.1 (decentrale regels over activiteiten)**

Op grond van de artikelen 2.4 tot en met 2.6 dient de gemeenteraad een omgevingsplan, het algemeen bestuur van het waterschap een waterschapsverordening en provinciale staten een omgevingsverordening vast te stellen, waarin de regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Artikel 4.1 stelt buiten twijfel dat bedoelde regels ook regels over activiteiten kunnen zijn.

Voor de omgevingsverordening is in het tweede lid bepaald dat de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht moeten worden genomen. Vanuit overwegingen van subsidiariteit dienen provinciale staten terughoudend om te gaan met het stellen van regels over activiteiten.

##### **Artikel 4.2 (toedeling van functies aan locaties)**

###### *Eerste lid*

In het algemeen deel van de memorie van toelichting is al gewezen op het belang van het toedelen van functies aan locaties en het met het oog daarop stellen van andere regels bij het vinden van een goede balans tussen ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en het beschermen van aanwezige waarden in de leefomgeving.

Ook ter borging van een goede en uniforme opzet van regels moet het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de andere regels die met het oog daarop nodig zijn bevatten.

Met het toedelen van functies aan locaties wordt aangegeven welke functies die locaties hebben en op welke wijze en onder welke voorwaarden deze functies ter plaatse kunnen worden uitgeoefend. Dit blijft in belangrijke mate vergelijkbaar met het aanwijzen van bestemmingen van gronden en daarbij geven van regels. Op dezelfde wijze als in het bestemmingsplan kunnen in het omgevingsplan functies aan locaties worden toegedeeld vanuit een ruimtelijk perspectief, zoals wonen, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer en natuur. In het omgevingsplan kunnen daarbij ook regels worden gesteld waarmee bijvoorbeeld het oprichten van bouwwerken mogelijk wordt gemaakt (of juist niet) en het gebruik nader wordt gereguleerd (zoals huisgebonden beroepsuitoefening, maximale brutovloeroppervlakte van detailhandel, openingstijden, bezoekersaantallen, bedrijfscategorieën). Ook kunnen functies worden toegedeeld waarmee bouwwerken tegen sloop worden beschermd en allerlei (aanleg)activiteiten worden gereguleerd (zoals scheuren van grasland, ophogen en afgraven van gronden, dempen van watergangen, kappen van bomen).

Naast de toekenning van functies aan locaties vanuit een planologische perspectief, kan de toedeling van functies ook vanuit andere motieven binnen de zorg van de fysieke leefomgeving wenselijk zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan het toedelen van de functie van gemeentelijk monument aan cultuurhistorisch waardevolle gebouwen op locaties en daaraan de regel te verbinden dat deze monumenten niet gesloopt, verplaatst of gewijzigd mogen worden.

Ook is het mogelijk om een gebouw op een locatie vanwege bijvoorbeeld de bouwhistorische waarde of de beeldbepalende ligging de functie te geven van cultuurhistorisch waardevol gebouw en daaraan de minder

verstrekkende regel te verbinden dat het verboden is om dat gebouw te slopen. Hiermee wordt voorzien in de maatschappelijke behoefte aan maatwerk in het beschermingsniveau. Deze vanuit een motief van het behoud en het beschermen van cultureel erfgoed opgenomen regels vallen binnen het abstractere belang van de fysieke leefomgeving en horen thuis in het omgevingsplan.

Ook door een wijziging van de Monumentenwet 1988 in verband met de modernisering van de monumentenzorg, was het behoud van cultuurhistorische waarden overigens al een inherent onderdeel van de zorg voor een goede ruimtelijke ordening. Dankzij dit wetsvoorstel kan dit beleids-terrein evenwel verder integreren in het bredere gemeentelijke beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving en noodzaakt het wettelijk stelsel niet langer tot een opdeling van regels met planologische motieven in een bestemmingsplan en regels met het motief van het beschermen van cultureel erfgoed in een aparte gemeentelijke erfgoed- of monumentenverordening.

Ook kan gewezen worden op het kabinetsstandpunt over welstandstoezicht van 3 november 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94), waarin het uitgangspunt is opgenomen dat de instrumentatie van het welstandstoezicht, dat nu nog zijn grondslag vindt in de Woningwet, wordt overgeheveld naar het ruimtelijk instrumentarium. Bij brief van 22 november 2011 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat de implementatie van dit kabinetstandpunt, dat ook gericht is op een betere inbedding en aansluiting van welstandsaspecten binnen het ruimtelijke kwaliteitsbeleid, vorm krijgt bij de Omgevingswet. Bij de regels over bouwactiviteiten kunnen derhalve ook regels worden gesteld die betrekking op het uiterlijk (vormgeving, maatvoering, materiaalgebruik en kleurgebruik) van (delen van) bouwwerken.

Het bovenstaande leidt samen met de constatering dat het bestemmingsplan nu onvoldoende grondslag biedt voor bijvoorbeeld het stellen van regels op het gebied van milieu, tot een vanzelfsprekende verbreding van motieven van waaruit het gemeentebestuur regels kan stellen bij het toedelen van functies. De hiertoe noodzakelijke verruiming van de reikwijdte van het bestemmingsplan komt zoals al aangegeven, tot uitdrukking in het eerste lid van artikel 4.2, waarin de opdracht uit artikel 3.1 Wro om bestemmingen toe te kennen aan gronden wordt verbreed tot het toedelen van functies aan locaties, waarbij de functionaliteiten van het omgevingsplan niet meer zullen worden begrensd door «een goede ruimtelijke ordening», maar daarvoor het bredere motief «evenwichtige toedeling van functies aan locaties» zal gelden. Deze verbreding biedt het gemeentebestuur betere mogelijkheden om aan het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving invulling te geven, maar beperkt tegelijkertijd wel de vrijheid van het gemeentebestuur om regels die toekenning van functies aan locaties betreffen buiten het omgevingsplan in een andere verordening op te nemen. Onder de huidige wetgeving bestaat deze vrijheid deels wel, waarbij het van belang is, met welk motief de functies aan locaties worden toegekend. Wanneer dit motief overwegend een goede ruimtelijke ordening is, moeten de regels in het bestemmingsplan worden opgenomen. Is een ander omgevingsgerelateerd motief doorslaggevend, zoals het water- en vaarwegbeheer, dan kan de toekenning van functies aan locaties ook buiten het bestemmingsplan, bijvoorbeeld in een ligplaatsverordening voor schepen, plaatsvinden. Een ander voorbeeld van dergelijke regels, die nu deels buiten bestemmingsplannen worden gesteld, is de aanwijzing van beschermde bomen of andere beschermde objecten, zoals monumenten. Met de integratie van alle omgevingsgerelateerde motieven in de Omgevingswet hoeft een dergelijke deels theoretische discussie over de grenzen tussen de deel-motieven binnen de zorg

voor de fysieke leefomgeving niet meer gevoerd te worden. Zoals hiervoor al toegelicht, is het vanuit het oogpunt van de gebruiker van belang om in ieder geval regels over de toekenning van functies aan locaties in samenhang bij elkaar te brengen, ongeacht het exacte achterliggende omgevingsrechterlijke motief waarmee deze regels worden gesteld.

Door de verbreding tot de gehele zorg voor de fysieke leefomgeving wordt het ook beter mogelijk om het omgevingsplan een integraal ontwikkelingsgericht karakter te geven. Zo maakt de verbreding tot het milieumotief het bijvoorbeeld mogelijk om een emissieplafond voor een locatie vast te leggen, wanneer de rijksregelgeving met betrekking tot milieu hiertoe ruimte biedt.

De nu in de Wro eveneens abstract geformuleerde opdracht om voor een goede ruimtelijke ordening bestemmingsplannen vast te stellen, waarin de bestemmingen van de gronden worden aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven, gaat in ieder geval geheel op in deze nieuw en breder geformuleerde taak. De nieuwe taak is eveneens abstract geformuleerd waarbij, net als onder de Wro voor «een goede ruimtelijke ordening», niet met een exacte afbakening valt aan te geven wat er wel en niet onder valt. Er blijft evident een ruime mate van beleidsvrijheid voor gemeenten bestaan om in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties regels te stellen in het omgevingsplan. De in het wetsvoorstel opgedragen taak dient hierbij als leidraad en kan wellicht het best omschreven worden als een verantwoordingsplicht, waaraan de gemeenteraad bij het vaststellen van een omgevingsplan aandacht dient te besteden. Tegen de achtergrond van het belang van de fysieke leefomgeving dient de gemeenteraad te kunnen verantwoorden waarom bepaalde regels deel uitmaken van het omgevingsplan. Tegelijkertijd strekt die verantwoordingsplicht zich uit over de vraag waarom regels over een bepaald onderwerp niet in het omgevingsplan zijn opgenomen. Het bijzondere karakter van het omgevingsplan, waarin met de toedeling van functies en daarbij behorende regels heel gericht per locatie verschillende regimes kunnen worden toegepast, stelt bovendien eisen aan de motivering van de vaststelling van een omgevingsplan. Door middel van instructieregels en instructies op grond van de artikelen 2.22, 2.24, 2.33 en 2.34 van het wetsvoorstel, zullen zowel door het Rijk als de provincie meer concrete regels gesteld worden over onder meer de inhoud van omgevingsplannen, waartoe ook regels over het toedelen van functies aan locaties zullen behoren.

#### *Tweede lid*

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is toegelicht, moeten de toedeling van functies aan locatie en de met het oog daarop gestelde regels zoveel mogelijk worden opgenomen in het omgevingsplan. In dit artikel is om die reden bepaald dat provinciale staten deze onderwerpen zoveel mogelijk reguleren via instructieregels als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid. De gemeenteraad dient deze instructieregels of instructies vervolgens in te passen in het omgevingsplan. Op die manier geeft het omgevingsplan eigenaren zoveel mogelijk duidelijkheid over welke functie- en locatiegebonden regels van toepassing zijn op hun percelen. Onder meer wegens het doorgaans ingrijpende karakter van dergelijke regels voor burgers (eigenaren) is dit wenselijk. Ook voorkomt dit inconsistenties tussen gemeentelijke en provinciale regels. Als de regulering van een onderwerp van overheidszorg op provinciaal niveau toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels vereist en niet doelmatig of doeltreffend kan worden gereguleerd via

instructieregels of instructies, kunnen provinciale staten besluiten een uitzondering te maken op de hoofdregel, door dergelijke regels toch rechtstreeks op te nemen in de omgevingsverordening.

### **Artikel 4.3 (grondslag rijksregels)**

Dit artikel biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. In het algemeen deel van de memorie van toelichting is al ingegaan op de voornaamste argumenten om gebruik te maken van de mogelijkheid rijksregels te stellen. De bevoegdheid is geclausuleerd tot de in het eerste en het tweede lid aangewezen activiteiten. Voor activiteiten die niet zijn opgesomd kunnen geen rijksregels worden vastgesteld. Hiermee beoogt de regering de onderwerpen waarvoor het Rijk aan de lat staat om algemene regels te stellen af te bakenen ten opzichte van de onderwerpen waarvoor uitsluitend decentrale overheden binnen hun verordenende bevoegdheid regels over activiteiten kunnen stellen (artikel 4.1). In paragraaf 4.3.2 zijn, in aanvulling op de opsomming van de activiteiten in dit artikel, voor de in het eerste lid genoemde activiteiten de hoofdlijnen van de inhoud van de algemene rijksregels verankerd.

De opsomming van activiteiten waarvoor het Rijk algemene regels stelt betekent nadrukkelijk niet, dat voor elke genoemde activiteit een separate algemene maatregel van bestuur zal worden opgesteld. Het streven is er op gericht om algemene rijksregels zo veel mogelijk bijeen te brengen, omwille van de inhoudelijke afstemming en toegankelijkheid. In het verlengde daarvan sluit de redactie evenmin uit dat dezelfde rijksregels op meerdere van de opgesomde activiteiten van toepassing kunnen zijn. Met het oog op het integrale karakter van de vast te stellen rijksregels is dat wenselijk. Bij het opstellen van rijksregels die op meerdere activiteiten van toepassing zijn zal uiteraard een balans gezocht moeten worden tussen de bij de verschillende activiteiten betrokken belangen. Een voorbeeld betreft algemene regels die zowel zien op bouwen als activiteiten die cultureel erfgoed betreffen. Voor het beschermen van het cultureel erfgoed kan het nodig zijn bijzondere of afwijkende rijksregels te stellen voor het bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken en het uitvoeren van bouw- en sloopactiviteiten.

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting al is aangegeven, betekent de enkele opname van de grondslag in de wet om voor de opgesomde activiteiten algemene rijksregels te stellen niet dat decentrale overheden van rechtswege elke verordenende bevoegdheid verliezen om algemene regels te stellen over die activiteiten. Voor zover activiteiten of aspecten daarvan buiten het toepassingsbereik van de algemene maatregel van bestuur vallen, resteert verordenende bevoegdheid voor decentrale overheden. Voor zover activiteiten en aspecten daarvan wel onder toepassingsbereik van de algemene maatregel van bestuur vallen en uitputtend zijn geregeld, bestaat die ruimte niet meer, tenzij de rijksregels die mogelijkheid expliciet bieden in de vorm van maatwerkregels op grond van artikel 4.6.

De rijksregels kunnen zowel voor omgevingsvergunningplichtige als niet-omgevingsvergunningplichtige activiteiten gelden. Dit biedt flexibiliteit om (categorieën) activiteiten geheel of gedeeltelijk onder de werking van algemene regels te brengen.



### *Eerste lid*

Het eerste lid is imperatief geformuleerd, wat inhoudt dat de regering wordt opgedragen om over de in dit lid genoemde activiteiten algemene regels te stellen. In samenhang met artikel 5.1, tweede lid, komt tot uitdrukking dat voor deze activiteiten het stellen van algemene regels voorop staat. Voor een groot deel van deze onderwerpen zijn nu al algemene maatregelen van bestuur vastgesteld (Activiteitenbesluit en andere besluiten die nadelige gevolgen van activiteiten voor het milieu en oppervlaktewaterlichamen reguleren, Bouwbesluit 2012, Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden). Het gegeven dat een activiteit hier is opgesomd betekent dat voor die activiteit regels in een algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld, maar uitdrukkelijk niet dat de regering wordt opgedragen alle activiteiten uit die categorie te reguleren.

### *Tweede lid*

In dit lid is bepaald dat er ook algemene regels kunnen worden gesteld over stortingsactiviteiten op zee en een aantal beperkingengebiedactiviteiten. Het betreft een bevoegdheid, de regels hoeven niet verplicht te worden vastgesteld. Het betreft activiteiten waarvoor nu niet of nauwelijks algemene regels gelden.

### *Derde lid*

Net als in veel grondslagen voor algemene regels in de huidige wetgeving (zoals de artikelen 8.40 van de Wet milieubeheer, 6.6 van de Waterwet, en 2 van de Woningwet) is voorzien in de mogelijkheid om in een ministeriële regeling de voorschriften uit de algemene maatregel van bestuur (nader) uit te werken, voor zover het gaat om uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan (nadere) uitwerking van in de algemene maatregel van bestuur gestelde regels over activiteiten, zoals administratieve regels (bijvoorbeeld over het verschaffen van informatie), technische eisen, uitwerking van gevallen waarop de bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels al dan niet van toepassing zijn, of middelvoorschriften waarmee wordt voldaan aan de bij de algemene maatregel van bestuur gestelde doelvoorschriften. Doelvoorschriften zijn voorschriften waarin een bepaald te bereiken doel wordt voorgeschreven, zonder voor te schrijven op welke wijze dat doel dient te worden bereikt. Dit geeft degene die de activiteit verricht de mogelijkheid om de voor hem meest geschikte maatregelen toe te passen om het doel te bereiken. Dit komt innovatie en flexibiliteit ten goede, maar biedt minder duidelijkheid over de toe te passen maatregelen voor degene die de activiteit verricht. Een mogelijkheid om dit nadeel te ondervangen is om maatregelen te formuleren, waarmee in beginsel (wanneer de maatregel correct wordt uitgevoerd) aan het doelvoorschrift wordt voldaan (zogenaamde erkende maatregelen). Dit geeft degene die de activiteit verricht en niet zelf de maatregelen wenst te bedenken om aan de doelvoorschriften te voldoen, de mogelijkheid om in plaats daarvan te voldoen aan de middelvoorschriften.

De grondslag om bedoelde regels bij ministeriële regeling te kunnen stellen is aanvullend op de grondslag om deze regels bij algemene maatregel van bestuur te kunnen stellen. De vraag of bedoelde uitvoeringsregels het beste in een algemene maatregel van bestuur of in een ministeriële regeling opgenomen kunnen worden, valt niet op voorhand te beantwoorden. Soms zal het, met het oog op de samenhangende regeling van een onderwerp, beter zijn om deze regels op te nemen in de

algemene maatregel van bestuur zelf. Het opnemen in een ministeriële regeling kan aan de orde zijn bij gedetailleerde uitvoeringsregels zonder of met alleen een beperkte beleidsinhoud. Opname van dergelijke regels in een algemene maatregel van bestuur zou die onnodig omvangrijk kunnen maken, wat afbreuk kan doen aan de kenbaarheid van de hoofdlijnen van wat wordt geregeld. Daarnaast kan de snelheid waarmee de regels gewijzigd moeten kunnen worden een rol spelen bij de keuze. Technische regels die voortvarend aangepast moeten kunnen worden aan de stand van de techniek (soms op grond van EU-regelgeving), zouden zich bijvoorbeeld goed kunnen lenen voor opname in een regeling.

#### *Vierde lid*

In dit lid is bepaald dat bij het vaststellen van regels op grond van het eerste lid de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht worden genomen. Dat bij de genoemde activiteiten sprake is van één of meerdere criteria komt al tot uitdrukking door opname van de grondslag in het wetsvoorstel. In de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven welke van de in dat artikel genoemde criteria grond vormen om over te gaan tot het stellen van rijksregels. Toepassing van artikel 2.3, derde lid, speelt echter ook een rol bij de invulling van de algemene regels, vooral bij het bepalen van het toepassingsbereik van de algemene rijksregels en bij het beantwoorden van de vraag, of, en zo ja, in welke mate daarin decentraal maatwerk mogelijk zal worden gemaakt.

#### *§ 4.1.2 Inhoud*

Deze paragraaf bevat een aantal onderwerpen die in regelgeving over activiteiten aan de orde kunnen zijn. In de geldende regelgeving worden deze onderwerpen verschillend vormgegeven. Zo wordt er ten aanzien van rijksregels in sommige wetten voorzien in een expliciete wettelijke grondslag voor (het stellen van regels over) deze onderwerpen (de Wet milieubeheer bevat bijvoorbeeld een regeling over melden, gelijkwaardigheid en afwijken), terwijl deze grondslag in andere wetten (impliciet) besloten ligt in de wettelijke grondslag om algemene regels te stellen. Met de opname van de artikelen 4.4, 4.5, 4.6 en 4.7 is beoogd buiten twijfel te stellen dat dergelijke regels in het omgevingsplan, de verordeningen en rijksregels opgenomen kunnen worden. Daarnaast strekken de artikelen er toe de regeling van deze onderwerpen te harmoniseren, wat de duidelijkheid en toegankelijkheid voor burgers vergroot. Deze artikelen verplichten decentrale overheden niet tot het stellen van regels, het staat hen vrij hiervan al dan niet gebruik te maken. Dit komt ook tot uiting in de facultatieve redactie van de artikelen. Hetzelfde geldt voor opname van regels over deze onderwerpen in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3.

#### **Artikel 4.4 (specificeren inhoud)**

##### *Eerste lid*

Dit lid voorziet er in dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening en rijksregels een verbod kan worden opgenomen om een activiteit te verrichten, voordat het voornemen daartoe bij het bevoegd gezag is gemeld. De activiteit mag pas starten, wanneer de melding is gedaan en de periode die volgens de algemene regels ten minste tussen het melden en het starten van de activiteit moet worden aangehouden is verstreken. Vooral wanneer de activiteit potentieel een zwaarder gevolg voor de fysieke leefomgeving kan hebben, kan het via een melding nodig zijn dat het bestuursorgaan in staat wordt

gesteld om voorafgaand aan het starten van de activiteit nog acties te verrichten, zoals:

- het uitvoeren van een initiële controle voordat de activiteit van start gaat, zodat het bestuursorgaan zich er van kan vergewissen dat de regels worden nageleefd en geen onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving optreden,
- het beoordelen of gelet op de kwetsbaarheid van de fysieke leefomgeving of cumulatie met andere activiteiten het wellicht noodzakelijk is om aanvullende eisen te stellen in de vorm van maatwerkvoorschriften op grond van artikel 4.5, uiteraard alleen daar waar de algemene regels het stellen van dergelijke aanvullende eisen mogelijk maken,
- zelf in het kader van het beheer van de fysieke leefomgeving maatregelen te treffen, die een betere bescherming van de leefomgeving waarborgen,
- via een publieke kennisgeving de directe omgeving over de voorgenomen activiteit te informeren.

Omdat het niet melden het bestuursorgaan de mogelijkheid om actie te ondernemen ontnemt en tot oneigenlijk voordeel voor de initiatiefnemer kan leiden, is de meldingsplicht geformuleerd als een verbod om de activiteit zonder voorafgaande melding uit te voeren. Mocht een initiatiefnemer daartoe toch overgaan, dan kan in het kader van de handhaving de activiteit zo nodig zelfs stilgelegd worden, om het bevoegd gezag alsnog de tijd te bieden voor de noodzakelijke geachte acties.

Het bevoegd gezag is vrij in de keuze op welke wijze het met een melding omgaat. Het kan een ontvangstbevestiging zenden, of schriftelijk een mening kenbaar maken over de juistheid van de melding.

Van de meldplicht moet worden onderscheiden een verplichting om (in enige vorm) informatie te verstrekken aan een bestuursorgaan of andere instantie gedurende het verrichten van een activiteit of binnen een bepaalde termijn voorafgaand aan het starten van een activiteit, zonder dat daaraan een verbod is gekoppeld de activiteit te verrichten. Een dergelijke verplichting heeft geen bijzondere wettelijke grondslag nodig, deze behoort tot regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1. De reden om de meldplicht in dit artikel wel expliciet op het niveau van wet te specificeren is gelegen in het daaraan gekoppelde verbod de activiteit te verrichten voordat de melding is gedaan.

Bij een verplichting om informatie te verstrekken gaat het vooral om het informerende karakter, zonder dat het nodig is dat het bestuursorgaan voorafgaand aan het starten van de activiteit nog in staat hoeft te worden gesteld om een inhoudelijke beoordeling uit te voeren. Een dergelijke informatieplicht zorgt er voor dat het bestuursorgaan van de voorgenomen activiteit op de hoogte is en kan voor die overheid bijvoorbeeld aanleiding vormen om deze activiteit op te nemen in de planning van toezicht. Voor een informatieplicht is in beginsel geen lange periode tussen het verschaffen van de informatie en het starten van de activiteit nodig.

Wanneer algemene regels gelden is een melding of een verplichting om informatie over het starten van de activiteit te verstrekken niet altijd nodig. De algemene regels kunnen bijvoorbeeld activiteiten betreffen waarvan een bestuursorgaan al op de hoogte is, bijvoorbeeld door verplichtingen die uit andere regels volgen. Ook kan het gaan om activiteiten met beperkte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving waarbij het vooraf informeren van het bestuursorgaan niet noodzakelijk wordt geacht. In de geldende decentrale algemene regels en rijksregels zijn dan ook vele activiteiten toegestaan zonder dat een melding, of enige andere vorm van informatieverstrekking verplicht is.

### *Tweede lid*

Dit lid maakt het mogelijk om in de waterschapsverordening en de omgevingsverordening een verbod op te nemen om een daarbij aangegeven activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten. Dit lid biedt geen grondslag om in rijksregels een verbod op te nemen om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten. De reden hiervoor is dat die vergunningplichten in artikel 5.1 op wetsniveau zijn opgenomen. Ook biedt het geen grondslag voor het in het omgevingsplan opnemen van een vergunningplicht, dit omdat in artikel 5.1 de afwijkvergunning is opgenomen, die afwijken van het omgevingsplan al mogelijk maakt.

## **Artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften)**

### *Eerste lid*

In het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven dat er in bepaalde gevallen behoefte kan bestaan aan het stellen van maatwerkvoorschriften, zo nodig in afwijking van de toepasselijke algemene regels. Dit artikel maakt het mogelijk in het omgevingsplan, de waterschapsverordening, de omgevingsverordening en de rijksregels te voorzien in de benodigde mogelijkheden voor maatwerk, door het bevoegd gezag binnen die algemene regels de mogelijkheid te bieden om maatwerkvoorschriften te stellen. Het bevoegd gezag wordt krachtens de artikelen 4.8 tot en met 4.13 aangewezen. Maatwerkvoorschriften worden bij beschikking gesteld, zodat daartegen bezwaar en beroep open staat. Het artikel bouwt, voor zover het rijksregels betreft, voort op de mogelijkheden die al in verschillende wetten zijn opgenomen, zoals in de artikelen 8.42 en 8.42a van de Wet milieubeheer, 6.6, tweede lid, van de Waterwet en 7, 7a en 13 van de Woningwet.

De formulering van dit artikel brengt met zich dat het stellen van maatwerkvoorschriften uitsluitend kan als dat in het omgevingsplan, de verordeningen of de rijksregels is bepaald. Maatwerkvoorschriften komen nu al voor in algemene regels gesteld door decentrale overheden of de regering, waarbij deze soms verschillend worden aangeduid (naast het begrip maatwerkvoorschrift komt bijvoorbeeld het begrip nadere eisen voor). Ze komen in vier vormen voor:

- maatwerkvoorschriften waarbij onderwerpen nader worden ingevuld of aangevuld,
- maatwerkvoorschriften waarbij strengere eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels,
- maatwerkvoorschriften waarbij minder strenge eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels, en
- maatwerkvoorschriften waarbij van een in algemene regels expliciet opgenomen verbod ontheffing wordt verleend, al dan niet onder beperkingen of voorwaarden.

In het laatste geval vertonen de ontheffingen veel overeenkomsten met vergunningen, die voor bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving nodig zijn en ontheffingen die soms in verordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen zijn opgenomen. Het ligt dan ook voor de hand om dergelijke ontheffingen onder de omgevingsvergunningplicht te brengen. Paragraaf 5.1.1 van het wetsvoorstel biedt daarvoor de grondslag.

In paragraaf 4.3.2 zijn de hoofdlijnen van de inhoud verankerd van de rijksregels voor de activiteiten die zijn opgesomd in artikel 4.3, eerste lid. Die paragraaf is van toepassing op het stellen van rijksregels over bedoelde activiteiten in een algemene maatregel van bestuur en vormt als

zodanig het kader voor het al dan niet voorzien in mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften in rijksregels. De laatste volzin van het eerste lid verklaart paragraaf 4.3.2 van overeenkomstige toepassing op het stellen van de maatwerkvoorschriften bij beschikking door het bevoegd gezag, zodat het bevoegd gezag daarbij die paragraaf in acht neemt. Omdat de bevoegdheid tot wijzigen of intrekken van de maatwerkvoorschriften (impliciet) besloten ligt in de bevoegdheid deze vast te stellen, impliceert dit lid dat paragraaf 4.3.2 daarop ook van toepassing is.

#### *Tweede lid*

Er kunnen alleen van algemene regels afwijkende maatwerkvoorschriften worden gesteld wanneer dat in het omgevingsplan, de verordeningen of de rijksregels is bepaald, in welk geval aangegeven moet worden van welke regels kan worden afgeweken. Als in de mogelijkheid van afwijken is voorzien, kan daarbij worden bepaald dat afwijken alleen binnen een bepaalde bandbreedte is toegestaan. Daarnaast kan een termijn worden gekoppeld aan de mogelijkheid om af te wijken.

#### *Derde lid*

Dit lid biedt de mogelijkheid om in de rijksregels te bepalen dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden. Dit kan om redenen van efficiency wenselijk zijn, in het bijzonder als algemene regels worden gesteld voor activiteiten waarvoor ook een omgevingsvergunningplicht geldt. In dat geval kan worden verzekerd dat alle voorschriften voor die activiteit in één document te vinden zijn. Als van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, geldt voor deze voorschriften dezelfde procedure als voor de omgevingsvergunning. Dat geldt ook voor wijziging of intrekking van de voorschriften.

### **Artikel 4.6 (maatwerkregels)**

#### *Eerste lid*

Dit lid maakt het mogelijk om in de omgevingsverordening onderwerpen aan te wijzen waarvoor in het omgevingsplan of de waterschapsverordening aanvullende of nadere regels kunnen worden gesteld of kan worden afgeweken van de op grond van de omgevingsverordening gestelde algemene regels over activiteiten. Omwille van de lokale of regionale situatie kan het wenselijk zijn om voor bepaalde locaties dergelijke regels vast te stellen, die generiek voor alle zich binnen die locaties bevindende activiteiten gelden. De maatwerkregels moeten in het omgevingsplan of de waterschapsverordening zelf worden vastgelegd. Daarbij kan ook worden bepaald voor welke locaties de maatwerkregels gelden.

#### *Tweede lid*

Dit lid biedt een grondslag om in rijksregels onderwerpen aan te wijzen waarvoor in het omgevingsplan of de verordeningen aanvullende of nadere regels kunnen worden gesteld of kan worden afgeweken van de rijksregels. Dit lid bouwt voort op de mogelijkheden die al in verschillende wetten zijn opgenomen voor rijksregels, waaronder de artikelen 8.42b van de Wet milieubeheer, 2, derde lid, tweede volzin, onder b, van de Woningwet en 6.6, derde lid, van de Waterwet. In paragraaf 4.3.2 zijn de hoofdlijnen van de inhoud verankerd van de rijksregels voor de activiteiten die zijn opgesomd in artikel 4.3, eerste lid. Die paragraaf vormt daarmee ook het kader voor het al dan niet opnemen van mogelijkheden voor maatwerkregels in rijksregels. Om te verzekeren dat de in het

omgevingsplan en de verordening te stellen maatwerkregels daaraan ook voldoen, wordt paragraaf 4.3.2 van overeenkomstige toepassing verklaard op het stellen van de maatwerkregels.

#### *Derde lid*

In de omgevingsverordening en de rijksregels kan worden bepaald dat afwijken alleen binnen een bepaalde bandbreedte is toegestaan of kan het afwijken aan een termijn worden gekoppeld.

### **Artikel 4.7 (gelijkwaardigheid)**

#### *Eerste lid*

Dit lid bepaalt dat gelijkwaardige maatregelen mogen worden getroffen om de regels voor het verrichten van activiteiten na te leven. Het treffen van gelijkwaardige maatregelen kan innovatie bevorderen. Een gelijkwaardige maatregel is een alternatief voor een voorgeschreven maatregel. Of een alternatieve maatregel gelijkwaardig is aan een voorgeschreven maatregel dient afgewogen te worden in het licht van het resultaat dat met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Belangen die de voorgeschreven maatregel niet beoogt te beschermen, hoeven niet te worden meegewogen. De alternatieve maatregel moet in laatstgenoemd geval uiteraard wel voldoen aan de voor andere belangen gestelde regels. Zo moet bijvoorbeeld een gelijkwaardige milieumaatregel uiteraard voldoen aan bouwregels. De gekozen term «maatregel» biedt naast ruimte voor alternatieve middelen, ook de mogelijkheid om bijvoorbeeld gelijkwaardige werkwijzen toe te staan.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het treffen van een gelijkwaardige maatregel is toegestaan. Wel dient het bestuursorgaan bij beschikking toestemming te verlenen om de gelijkwaardige maatregel toe te passen. Het bestuursorgaan verleent de toestemming als de maatregel gelijkwaardig is. Het komt daarbij een zekere beoordelingsvrijheid toe. Het verlenen of weigeren van de toestemming is een beschikking, zodat daartegen bezwaar en beroep open staat.

De bewijslast van het aantonen van de gelijkwaardigheid ligt bij degene die de activiteit verricht. Deze zal aan het bevoegd gezag moeten aantonen dat met de alternatieve maatregel tenminste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Voor initiatiefnemers biedt dit artikel een mogelijkheid tot kostenreductie. Verwacht mag worden dat de initiatiefnemer van deze mogelijkheid alleen gebruik maakt wanneer de kosten van de alternatieve maatregel, inclusief de kosten voor het aantonen van de gelijkwaardigheid, lager zijn dan de kosten die gemoeid zijn met de toepassing van de voorgeschreven maatregel.

Van het gelijkwaardigheidsbeginsel zoals neergelegd in dit artikel moet worden onderscheiden het beginsel van wederzijdse erkenning van goederen en diensten binnen de Europese Unie. Met het gelijkwaardigheidsbeginsel is beoogd de toepassing van alternatieve maatregelen in plaats van voorgeschreven maatregelen in individuele gevallen mogelijk te maken. Hiermee is niet bedoeld het beginsel van wederzijdse erkenning te regelen. Voor het vrij verkeer van goederen en diensten binnen de Europese Unie dient, voor zover nodig, het beginsel van wederzijdse erkenning opgenomen te worden in de algemene regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1. In sommige nu geldende algemene maatregelen van bestuur, zoals het Activiteitenbesluit, is het beginsel van wederzijds erkenning uitdrukkelijk geregeld.



### *Tweede lid*

In beginsel is voorafgaande toestemming nodig van het bevoegd gezag om een gelijkwaardige maatregel te mogen treffen. Dit lid biedt de mogelijkheid om het vereiste van voorafgaande toestemming uit te sluiten. Dat ligt in de rede als bij het stellen van algemene regels over activiteiten op voorhand duidelijk is dat voorafgaande toestemming overbodig is, bijvoorbeeld als geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving, of dat een melding toereikend is. Als in de rijksregels is opgenomen dat voorafgaande toestemming niet nodig is, maar dat het toepassen van een gelijkwaardige maatregel eerst gemeld moet worden, is het verboden de gelijkwaardige maatregel toe te passen voordat de melding is gedaan.

### *Derde lid*

Dit lid biedt grondslag om in de uitvoeringsregelgeving nadere regels op te nemen over gelijkwaardige maatregelen. Daarnaast kan de toepassing van gelijkwaardige maatregelen worden uitgesloten bij de algemene regels. Soms is het bijvoorbeeld nodig om een bepaalde maatregel dwingend voor te schrijven ter bescherming van de fysieke leefomgeving, of noopt EU-regelgeving daartoe.

### *§ 4.1.3 Bevoegd gezag*

#### **Artikel 4.8 (bevoegd gezag voor decentrale regels)**

Dit artikel regelt voor decentrale regels bij welk bestuursorgaan de melding moet worden gedaan en welk bestuursorgaan bevoegd is besluiten te nemen op grond van deze afdeling. Voor het omgevingsplan is dat het college van burgemeester en wethouders, voor de waterschapsverordening het dagelijks bestuur van het waterschap en voor de omgevingsverordening gedeputeerde staten.

#### **Artikel 4.9 (gemeente bevoegd gezag voor rijksregels)**

In dit artikel is de hoofdregel opgenomen voor de aanwijzing van het bevoegd gezag voor rijksregels, inhoudende dat het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is waaraan een melding wordt gedaan, dat een maatwerkvoorschrift kan stellen en dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel. De uitzonderingen op deze hoofdregel zijn in de artikelen 4.10 tot en met 4.13 opgenomen. In die bepalingen zijn gevallen opgenomen waarvoor, onder de daarin opgenomen voorwaarden, uitzonderingen op de hoofdregel worden en kunnen worden gemaakt, door voor die gevallen een ander bevoegd gezag aan te wijzen in de rijksregels.

#### **Artikel 4.10 (bevoegd gezag voor rijksregels over wateractiviteiten)**

Dit artikel schrijft voor dat in het belang van een doelmatig waterbeheer gevallen van het verrichten van wateractiviteiten worden aangewezen, waarin in rijksregels die gaan over wateractiviteiten het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu als bevoegd gezag wordt aangewezen. Bij het aanwijzen van de gevallen zal de huidige bevoegdheidsverdeling van de genoemde bestuursorganen ten aanzien van algemene regels over wateractiviteiten als uitgangspunt worden genomen.

#### **Artikel 4.11 (provincie bevoegd gezag voor rijksregels)**

In dit artikel is een aantal gevallen opgenomen waarvoor in de rijksregels gedeputeerde staten worden aangewezen als bevoegd gezag. Het gaat om gevallen waarvoor gedeputeerde staten nu ook bevoegd gezag is voor rijksregels. Dit artikel voorziet er in die lijn te continueren.

#### **Artikel 4.12 (Rijk bevoegd gezag voor rijksregels)**

In dit artikel is een aantal gevallen geregeld waarvoor in de rijksregels een daarbij aangewezen Minister wordt aangewezen als bevoegd gezag. Het gaat hier om een aantal gevallen waarvoor het bevoegd gezag thans ook op het niveau van het Rijk is belegd. Dit artikel voorziet er in die lijn te continueren.

#### **Artikel 4.13 (bevoegd gezag rijksregels in combinatie met een omgevingsvergunning)**

##### *Eerste lid*

Dit lid voorziet in een grondslag om voor het bevoegd gezag voor rijksregels aan te kunnen sluiten bij het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het betreft gevallen waarin combinaties van activiteiten worden verricht, waarop zowel rijksregels van toepassing zijn als een omgevingsvergunningplicht geldt. Daarmee kan worden voorkomen dat er onnodig verschillende bestuursorganen bevoegd gezag zouden zijn voor gecombineerd verrichte activiteiten. Met dit artikel is niet beoogd om de bevoegdheidsverdeling, die voor wateractiviteiten uit artikel 5.9 volgt, te doorkruisen.

##### *Tweede lid*

In dit lid zijn twee milieubelastende activiteiten opgesomd waarvoor in ieder geval toepassing wordt gegeven aan het eerste lid. Toepassing van het eerste lid heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat als uit hoofdstuk 5 volgt dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor deze activiteiten, zij ook het bevoegd gezag zullen zijn voor de aangewezen gevallen van andere milieubelastende activiteiten waarvoor regels gelden als bedoeld in artikel 4.3, die in combinatie worden verricht met deze activiteiten. Hiermee wordt voorkomen dat er voor IPPC-installaties en Seveso-bedrijven verschillende bestuursorganen bevoegd gezag zouden zijn voor in die installaties of bedrijven gecombineerd verrichte milieubelastende activiteiten.

#### **Afdeling 4.2 Voorbereidingsbescherming**

##### **Artikel 4.14 (voorbereidingsbesluit omgevingsplan)**

De gemeenteraad kan een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van een omgevingsplan. Artikel 3.7 Wro heeft model gestaan voor dit artikel van het wetsvoorstel. De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit kan ook worden gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. Deze mogelijkheid bestaat onder de Wro niet, maar is opgenomen omdat het doorgaans het college van burgemeester en wethouders is dat een bestemmingsplan voorbereidt en het daarmee dan ook goed in staat is om op een effectieve wijze een voorbereidingsbesluit te nemen.

Op grond van het tweede lid kan in het voorbereidingsbesluit worden bepaald dat het verboden is om bepaalde werken of werkzaamheden uit te voeren, bouwwerken te slopen en het gebruik van bouwwerken of locaties te wijzigen. Hiermee kan worden voorkomen dat bepaalde ontwikkelingen plaatsvinden op locaties voordat het omgevingsplan is gewijzigd. Daarbij gaat het vooral om ontwikkelingen, die niet verenigbaar zijn met de regels die in voorbereiding zijn. Gelet op de voorgeschreven voorbereidingsprocedure van het omgevingsplan neemt een wijziging van een omgevingsplan circa zes maanden in beslag. Zonder voorbereidingsbesluit zou het mogelijk zijn dat op een ongewenste manier wordt geanticipeerd op de in voorbereiding zijnde regels.

Op grond van het derde lid kan de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit worden aangehouden voor gevallen die in het voorbereidingsbesluit zijn opgenomen. Uit het vierde lid volgt wanneer het voorbereidingsbesluit vervalt. Een voorbereidingsbesluit op grond van dit artikel vervalt in ieder geval na twee jaar, of, voor zover binnen die termijn het besluit over de vaststelling van het omgevingsplan is bekendgemaakt, op het tijdstip waarop het omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd.

#### **Artikel 4.15 (voorbereidingsbesluit omgevingsverordening)**

Provinciale staten kunnen een voorbereidingsbesluit nemen ter voorbereiding van een omgevingsverordening. Provinciale staten kunnen deze bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten. Evenals bij het omgevingsplan kan met het voorbereidingsbesluit worden voorkomen, dat op een ongewenste manier wordt geanticipeerd op de regels die in voorbereiding zijn. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4.14.

#### **Artikel 4.16 (voorbereidingsbesluit in verband met projectbesluit of instructies)**

Het eerste lid voorziet in het nemen van een voorbereidingsbesluit door provinciale staten ter voorbereiding van een projectbesluit, een omgevingsverordening met instructieregels of een instructie, gericht op het omgevingsplan. Provinciale staten kunnen de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit delegeren aan gedeputeerde staten.

Op grond van het tweede lid kan een voorbereidingsbesluit door de Minister van Infrastructuur en Milieu worden genomen of door de verantwoordelijke Minister, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het voorbereidingsbesluit kan dan worden genomen in verband met de voorbereiding van de inwerkingtreding van een projectbesluit, een algemene maatregel van bestuur met instructieregels of een instructie.

In het vijfde lid wordt geregeld wanneer het voorbereidingsbesluit vervalt. Een voorbereidingsbesluit op grond van dit artikel vervalt als niet binnen twee jaar na inwerkingtreding van dat besluit het projectbesluit, de instructieregel of de instructie in werking is getreden. Als het projectbesluit, de instructieregel of de instructie wel binnen twee jaar in werking is getreden, blijft het voorbereidingsbesluit gelden tot het tijdstip waarop het door het projectbesluit of in overeenstemming met de instructieregel of de instructie gewijzigde omgevingsplan (of omgevingsplannen als het om meerdere gemeenten gaat) in werking is (zijn) getreden. Dit artikel vindt zijn oorsprong in de artikelen 4.1, vijfde lid, 4.2, derde lid, 4.3, vierde lid, en 4.4, vierde lid, Wro.

## **Afdeling 4.3 Bijzondere bepalingen voor regels over activiteiten**

### *§ 4.3.1 Decentrale regels*

#### **Artikel 4.17 (actualisering in verband met afwijkactiviteiten)**

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting al is toegelicht, is in dit wetsvoorstel afgezien van een generieke actualiseringsplicht voor het omgevingsplan. In plaats van een generieke actualiseringsplicht worden twee gerichte actualiseringsprikkel voorgesteld. Dat is het geval als het Rijk of de provincie op grond van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel een instructieregel of instructie stelt die moet worden verwerkt in het omgevingsplan. Bij die instructieregel of instructie kan een termijn worden gegeven waarbinnen deze in het omgevingsplan moet zijn ingepast. De andere prikkel voor het actueel houden van een omgevingsplan is opgenomen in dit artikel. De verplichting om het omgevingsplan met een afwijkactiviteit in overeenstemming te brengen geldt uitsluitend voor activiteiten met fysieke gevolgen voor de leefomgeving die blijvend in strijd zijn met de in het omgevingsplan gestelde regels. Het gaat hierbij om activiteiten met een zodanig blijvende inbreuk op het omgevingsplan, dat het noodzakelijk is dat de regels met het oog op de aan de locatie toegedeelde functie worden gewijzigd of dat zelfs de aan de locatie toegekende functie wordt gewijzigd. De verplichting om het omgevingsplan aan te passen geldt dus niet voor bijvoorbeeld tijdelijke activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. De verplichting geldt evenmin voor activiteiten die geen blijvende inbreuk tot gevolg hebben. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen in een situatie waarbij in de krachtens artikel 4.2, eerste lid, gestelde regels van het omgevingsplan is aangegeven dat het verboden is om bomen te kappen of bepaalde aanlegwerken te verrichten, zoals het scheuren van grasland. Als via een omgevingsvergunning voor zo'n afwijkactiviteit van deze regel wordt afgeweken, zal in de regel geen blijvende strijd met de regels uit het omgevingsplan ontstaan die een wijziging van het omgevingsplan nodig maken. De kap van één boom maakt geen blijvende inbreuk op het omgevingsplan. Deze activiteit hoeft dan ook niet te worden ingepast. Het verbod om bomen te kappen kan immers gewoon van toepassing blijven. Als bijvoorbeeld voor de bouw van een bouwwerk van de bouwregels van het omgevingsplan wordt afgeweken maakt dit wel een blijvende inbreuk op het omgevingsplan en dient een inpassing van het bouwplan in het omgevingsplan plaats te vinden. Zo zal bijvoorbeeld de bouw van een burgerwoning binnen een locatie waaraan een agrarische functie is toegedeeld, het noodzakelijk maken dat een woonfunctie wordt toegekend.

Het wordt primair aan het gemeentebestuur overgelaten om op een geschikt en doelmatig moment verleende omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten in te passen in het omgevingsplan. Het gaat daarbij niet louter om een administratieve ad hoc inpassing van de toegestane afwijkactiviteit. Het doel van deze regeling is dat het omgevingsplan een actueel, integraal en consistent geheel blijft. De besluitvorming over de toelaatbaarheid van een concrete afwijkactiviteit is veelal minder vergaand dan de besluitvorming over de wijze waarop deze afwijkactiviteit op beleidsmatig verantwoorde en consistente wijze wordt ingepast in het omgevingsplan. Het toestaan van een activiteit op een bepaalde locatie zal daarbij veelal ook gevolgen moeten hebben voor de regels die gelden voor andere locaties waar de verleende omgevingsvergunning geen betrekking op had. Vandaar dat gemeenten primair zelf een doelmatig tijdstip binnen de beleidsontwikkeling kunnen kiezen om tot inpassing te komen. Om te voorkomen dat hierbij gehele vrijblijvendheid bestaat, is een ruime tijd geschonken van maximaal vijf jaar na het

onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning waarbinnen de inpassing in het omgevingsplan moet zijn vastgesteld.

#### **Artikel 4.18 (aanwijzen moderniseringslocaties)**

Dit artikel is de opvolger van artikel 3.5 Wro. De moderniseringsbepaling houdt in dat bij het omgevingsplan locaties kunnen worden aangewezen waar de bestaande binnenstedelijke bestemming wordt gehandhaafd; de kwaliteit hiervan is echter niet meer acceptabel. Gedacht moet worden aan modernisering van de bestaande bebouwing door samenvoeging van panden en inpandige doorbraken, of door sloop van panden en vervangende nieuwbouw van soortgelijke, gemoderniseerde bebouwing in nagenoeg gelijke omvang. Zolang deze modernisering niet is voltooid, wordt het gebruik geacht af te wijken van het plan, ook al is het feitelijk gebruik van het bouwwerk in overeenstemming met het plan.

#### **Artikel 4.19 (regels over het uiterlijk van bouwwerken)**

In dit artikel is bepaald dat door de gemeenteraad beleidsregels worden vastgesteld wanneer regels in het omgevingsplan betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken en bij de toepassing uitleg behoeven. In die beleidsregels worden de criteria opgenomen die het bevoegd gezag toepast bij de beoordeling van het uiterlijk van een bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit betrekking heeft. Daarmee wordt aangesloten bij de regeling over het uitoefenen van welstandstoezicht zoals die in de Woningwet is opgenomen, waarbij de welstandscriteria in beleidsregels moeten zijn opgenomen (gemeentelijke welstandsnota). De gemeenteraad beslist daarbij zelf of, en zo ja, in welke delen van de gemeente en voor welke bouwwerken welstandstoezicht uitgeoefend gaat worden. Wanneer de raad voor het uitoefenen van welstandstoezicht kiest, moet het omgevingsplan regels daarover bevatten. Ook moeten de te hanteren welstandscriteria door de raad in beleidsregels worden vastgelegd, wanneer de daarover in het omgevingsplan opgenomen criteria bij hun toepassing uitleg behoeven. Die criteria moeten zoveel mogelijk zijn toegesneden op de onderscheiden bouwwerken.

##### *§ 4.3.2 Rijksregels*

#### **Artikel 4.20 (rijksregels implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Dit artikel draagt de regering op om op grond van artikel 4.3 voor de daarin genoemde richtlijnen en verdragen in ieder geval algemene regels vast te stellen. De verplichting strekt tot het implementeren van één of meer aspecten van deze richtlijnen die zich daarvoor lenen in algemene regels. Niet al deze richtlijnen en verdragen kunnen volledig worden geïmplementeerd met algemene regels. Voor de implementatie van de meeste richtlijnen en verdragen zijn namelijk (ook) andere regels nodig dan algemene regels (zoals instructieregels) of zijn bijvoorbeeld omgevingsvergunningplichten vereist.

#### **Artikel 4.21 (rijksregels bouwwerken)**

Dit artikel draagt de regering op om algemene regels te stellen in het belang van een veilige, gezonde en duurzame gebouwde omgeving. Die regels hebben betrekking op nieuw te bouwen gebouwen en andere bouwwerken, op het verbouwen, de staat, het gebruik en de sloop van bestaande bouwwerken en op het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden met betrekking tot bouwwerken. De regels worden gesteld

vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid (waarbij duurzaamheid kan worden gezien als een verzameling van bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu). Het gaat daarbij om regels zoals over de constructieve veiligheid, de brandveiligheid en de energieprestatie van gebouwen, over de verplichte aanwezigheid, de minimaal vereiste kwaliteit en het onderhoud van bouwwerkgebonden installaties en over het waarborgen van de veiligheid van de directe omgeving bij het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Nu zijn dergelijke regels op grond artikel 2 van de Woningwet gesteld in het Bouwbesluit 2012 en de daarmee samenhangende ministeriële regeling. Dat artikel biedt momenteel ook de grondslag voor het in het Bouwbesluit 2012 stellen van regels over de staat en het gebruik van open erven en terreinen. Die grondslag is niet in dit wetsvoorstel overgenomen, omdat het stellen van dergelijke regels in het algemeen het best op gemeentelijk niveau kan plaatsvinden. Bij het stellen van de algemene regels als bedoeld in dit artikel zal ook een vergelijkbaar met de in artikel 1.13 van het Bouwbesluit 2012 opgenomen uitzonderingsmogelijkheid voor monumenten terugkeren. Laatstgenoemd artikel is ook een algemene regel over activiteiten die cultureel erfgoed betreffen.

#### **Artikel 4.22 (rijksregels milieubelastende activiteiten)**

Dit artikel geeft aan, met het oog waarop de algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten worden gesteld, en waartoe deze regels in ieder geval strekken. Het stellen van regels over milieubelastende activiteiten was al aan de orde op grond van verschillende artikelen van wetten die opgaan in de Omgevingswet, waaronder:

- a. artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, waarin is voorgeschreven om algemene milieuregels te stellen met betrekking tot inrichtingen;
- b. artikel 10.32 van de Wet milieubeheer, op grond waarvan algemene regels worden gesteld met betrekking tot lozen van afvalwater in afvalwaterstelsels buiten inrichtingen;
- c. de preventieve milieuregels ter bescherming van de bodem, zoals nu opgenomen in artikelen 6 tot en met 12a van de Wet bodembescherming.

De regels voor activiteiten, genoemd onder a, beogen een integrale bescherming van de fysieke leefomgeving tegen nadelige gevolgen van die activiteiten voor het milieu te waarborgen.

De activiteiten genoemd, onder b en c, hebben voornamelijk betrekking op het lozen van afvalwater op of in de bodem, in rioolstelsels en op zuiveringstechnische werken die niet in beheer zijn bij een waterschap. Al deze lozingsroutes vallen onder het begrip «emissie» en kunnen nadelige gevolgen hebben voor het milieu, omdat ze leiden tot directe of indirecte lozing in het water, maar ook uitstoot in de lucht of lozing in de bodem, afhankelijk van de behandeling en bestemming van het afvalwater. Naar aanleiding van de reactie van de Unie van Waterschappen op de voor consultatie voorgelegde versie van het wetsvoorstel is besloten om de lozingsactiviteiten in een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, voor zover het betreft de gevolgen voor het watersysteem, niet als milieubelastende activiteit aan te merken. Voor zover aan die lozingsactiviteit andere nadelige gevolgen voor het milieu verbonden zijn dan effecten op het watersysteem, vallen die effecten overigens wel onder het begrip milieubelastende activiteit.

De grondslag heeft betrekking op milieubelastende activiteiten. Het begrip milieubelastende activiteit is breder dan het in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer gehanteerde begrip «inrichting» en omvat ook een belangrijk deel van de hierboven onder b en c genoemde activiteiten. Waar van een inrichting pas sprake is, wanneer een activiteit een zekere



continuïteit heeft (in de praktijk wordt wel als richtlijn een termijn aangehouden van zes maanden), kan het begrip «milieubelastende activiteit» ook op een korter durende activiteit zien. Het feit dat het begrip «inrichting» ziet op langer durende activiteiten, is goed verklaarbaar vanuit de ontstaansgeschiedenis daarvan. Het begrip «inrichting» werd al gehanteerd in de Hinderwet uit 1875, die bepaalde dat het verboden is «inrichtingen, welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken, op te rigten zonder vergunning». Waar het bij een vergunningplicht minder voor de hand ligt om kortdurende activiteiten daaronder te brengen, door de lange periode die de vergunningprocedure in beslag neemt in verhouding tot de duur en milieugevolgen van een dergelijke activiteit, is het kortdurende karakter bij het reguleren door middel van algemene regels geen bezwaar. Na de brede introductie van algemene regels worden in de praktijk dan ook voor dergelijke korter durende activiteiten veelal dezelfde voorschriften gesteld als voor langer durende verder identieke activiteiten. Door het bestaan van het begrip inrichting gebeurt dat nu echter in zelfstandige algemene maatregelen van bestuur, zoals het Besluit lozen buiten inrichtingen, wat de overzichtelijkheid van de regelgeving niet ten goede komt. Met het wegvallen van het begrip inrichting kunnen de algemene regels voor langere en kortere activiteiten worden geïntegreerd, waarbij het uiteraard mogelijk blijft om, waar nodig, voor korter durende activiteiten afgestemde voorschriften te stellen, bijvoorbeeld omdat voor het beperken van nadelige gevolgen van die activiteiten geen permanente emissiebeperkende technieken kunnen worden geplaatst.

#### *Eerste lid*

Het eerste lid geeft aan op bescherming van welke belangen de algemene regels gericht zijn. Dit artikel sluit aan bij artikel 2.1 van het wetsvoorstel en bouwt voort op de te beschermen belangen die in artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer zijn genoemd.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid schrijft voor waartoe de regels die gelden voor milieubelastende activiteiten in ieder geval moeten strekken. Het artikel is ontleend aan artikel 11 van de richtlijn industriële emissies en bouwt voort op verschillende bepalingen in de huidige wetgeving. Bij het formuleren van nu geldende bepalingen van de Wabo en de Wet milieubeheer heeft de Europese regelgeving al een belangrijke rol gespeeld. Door de opeenvolgende aanpassingen en verwijzingen tussen de verschillende wetten is echter een complex en moeilijk toegankelijk geheel aan bepalingen over de inhoud van algemene regels ontstaan. Het tweede lid van artikel 4.22 bevat daarom een samenhangende en op Europese regels afgestemde bepaling over de inhoud van de algemene rijksregels.

In de op dit moment geldende wetgeving is de inhoud van dit artikellid verspreid over verschillende artikelen, waardoor de samenhang niet goed tot uitdrukking komt. Zo wordt in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, dat de grondslag vormt voor algemene regels met betrekking tot activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu, onder meer artikel 2.22, tweede en derde lid, Wabo van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat artikel verwijst vervolgens onder meer naar artikel 2.14 Wabo, dat in het eerste lid, onder c, onder meer bepaalt dat ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden toegepast en een verwijzing bevat naar milieukwaliteitseisen, vastgesteld bij of krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Het eerste lid, onder b, van artikel 2.14 Wabo bevat een verwijzing naar artikel 10.14 van de

Wet milieubeheer, dat een verbinding legt met het afvalbeheersplan en de voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalstoffen, en artikel 10.29a van de Wet milieubeheer, dat een voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalwater bevat. Artikel 1.1 van de Wet milieubeheer hanteert de begrippen doelmatig beheer van afvalstoffen en doelmatig beheer van afvalwater, waarin naar de hiervoor genoemde voorkeursvolgorden wordt verwezen.

Het hierboven genoemde artikel 2.22 Wabo bevat ook een grondslag voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur stellen van regels voor het aan de omgevingsvergunning (en via het van overeenkomstige toepassing verklaren daarvan op de voorbereiding van de algemene regels dus ook aan die algemene regels) verbinden van voorschriften. Wat milieu betreft is daaraan invulling gegeven met artikel 5.7 van het Besluit omgevingsrecht, dat onder andere het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen noemt, het voorkomen van ongevallen en het beperken van de gevolgen daarvan en het treffen van maatregelen bij definitieve bedrijfsbeëindiging.

Uit de redactie van het tweede lid volgt dat de regels actueel gehouden moeten worden. Zo moet na het stellen van regels die voor de verschillende milieubelastende activiteiten via een doelvoorschrift of een middelvoorschrift toepassing van concrete beste beschikbare technieken verplichten regelmatig worden gezien of op grond van de ontwikkelingen op het gebied van beste beschikbare technieken de regels aanpassing behoeven. Dit is ook van belang vanwege artikel 17 van de richtlijn industriële emissies, dat vereist dat de lidstaten erop toezien dat de algemene verbindende voorschriften gelijke tred houden met de ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken. Ook wanneer bijvoorbeeld inzichten in wat onder een significante verontreiniging moet worden verstaan naar aanleiding van nieuwe gegevens zouden veranderen, zullen de algemene regels daarop zo nodig moeten worden aangepast.

#### **Artikel 4.23 (rijksregels wateractiviteiten)**

Dit artikel bepaalt met het oog waarop de algemene rijksregels voor een aantal wateractiviteiten worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken. Het betreft de lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, wateronttrekkingsactiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk.

Het stellen van algemene rijksregels over het brengen van stoffen en warmte direct in een oppervlaktewaterlichaam vindt op dit moment plaats op grond van artikel 6.2, eerste lid, onder b, van de Waterwet. Het brengen van water, stoffen en warmte direct op een zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een waterschap is nu gereguleerd op grond van artikel 6.2, tweede lid, onder b, van de Waterwet. De regels voor beide soorten lozingen zijn onder meer opgenomen in het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit bodemkwaliteit. Het brengen van water direct in een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk is nu gereguleerd op grond van artikel 6.5, onder a, van de Waterwet, in het Waterbesluit en de Waterregeling.

Het stellen van algemene regels over wateronttrekkingsactiviteiten vindt nu plaats op grond van artikel 6.5 van de Waterwet, waarbij de regels voor onttrekken uit oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk in het Waterbesluit en de Waterregeling worden gesteld. Zoals nu ook het geval, wordt het onttrekken uit regionale wateren gelet op artikel 2.3, derde lid, in beginsel niet geregeld door het Rijk. Over het onttrekken uit regionale wateren kunnen, gelet op artikel 4.1, decentraal algemene regels worden

gesteld. In een deel van de gevallen zal het onttrekken van water leiden tot het vervolgens lozen van water, zoals dat bijvoorbeeld bij inzet van koelwater aan de orde is. Het met de onttrekking samenhangende lozen valt niet onder de wateronttrekkingsactiviteit, maar onder de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk, of de milieuactiviteit, afhankelijk van de lozingsroute.

Met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk zijn algemene regels over beperkingengebiedactiviteiten nu gesteld in het Waterbesluit en de Waterregeling. Op grond daarvan kunnen bijvoorbeeld zonder vergunning bepaalde bouwwerken in het beperkingengebied worden gebouwd, activiteiten van ondergeschikt belang worden uitgevoerd, of kan door of omwille van de beheerder onderhoud, aanleg of wijziging van waterstaatswerken worden uitgevoerd.

Gelet op artikel 2.3, derde lid, worden in beginsel geen rijksregels gesteld met betrekking tot waterstaatswerken die niet in beheer bij het Rijk zijn. Die regels worden door waterschappen gesteld in de waterschapsverordening.

#### *Eerste lid*

Het eerste lid geeft aan op bescherming van welke belangen de algemene regels vooral gericht zijn. Dit artikel sluit aan bij artikel 2.1 van het wetsvoorstel en bouwt voort op de door de Waterwet te beschermen belangen. Gelet op de aard van de activiteiten gaat het bij lozen van stoffen en warmte op een oppervlaktewaterlichaam vooral om het beschermen van de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen waarop wordt geloosd, rekening houdend met eventuele effecten op de rest van het watersysteem. Bij het lozen van water op een oppervlaktewaterlichaam is het doelmatig beheer van het watersysteem en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen het primair te beschermen belang. Bij lozen op een zuiveringstechnisch werk gaat het vooral om het beschermen van een doelmatige werking van dat werk en het watersysteem, waarop vanuit dat werk wordt geloosd. Bij het onttrekken van water staan de belangen van een doelmatig beheer van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen voorop. Niet uitgesloten is echter dat het onttrekken zelf ook een effect heeft op de kwaliteit van watersystemen, waardoor ook de bescherming van die kwaliteit een rol kan spelen. Het eveneens in het eerste lid, onder a, genoemde voorkomen van wateroverlast heeft plaats tot normatieve omstandigheden waarop het watersysteem is berekend. In bovennormatieve omstandigheden gaat het om beperken van wateroverlast.

#### *Tweede lid*

Voor algemene regels die milieubelastende activiteiten reguleren bepaalt het tweede lid van artikel 4.22 waartoe die algemene regels in ieder geval moeten strekken. Omdat de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk ook een activiteit is met nadelige gevolgen voor het milieu, komen in het tweede lid een aantal aspecten terug, genoemd in het tweede lid van artikel 4.22. Dit sluit aan bij de regeling die ook onder de Waterwet bestond.

#### **Artikel 4.24 (rijksregels mijnbouwactiviteiten)**

Dit artikel bepaalt met het oog waarop de algemene rijksregels voor mijnbouwactiviteiten worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken. Het gaat om het uitvoeren van mijnbouwactiviteiten in gebieden die ook van belang zijn voor andere functies zoals scheepvaart en militaire activiteiten. In die gevallen moet het aangewezen bevoegd gezag in het kader van een omgevingsvergunning voor een mijnbouwacti-

viteit een belangenafweging maken tussen het belang van de mijnbouwactiviteit en die andere functies. In de algemene rijksregels voor mijnbouwactiviteiten wordt een deel van de regels binnen de hiervoor genoemde gebieden algemeen gesteld.

#### **Artikel 4.25 (rijksregels beperkingengebiedactiviteiten wegen)**

Dit artikel bepaalt met het oog waarop de algemene rijksregels voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een weg worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken.

Het stellen van algemene regels biedt mogelijkheden om administratieve lasten die nu samenhangen met vergunningverlening op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken te beperken. Vooral het stellen van algemene regels met betrekking tot aanleg van kabels en leidingen kan hiertoe bijdragen, omdat die activiteiten het meeste voorkomen. Gelet op artikel 2.3, derde lid, worden in beginsel geen algemene rijksregels gesteld met betrekking tot wegen die niet in beheer bij de Minister van Infrastructuur en Milieu zijn. Die regels kunnen door provincies, gemeenten en waterschappen worden gesteld.

#### **Artikel 4.26 (rijksregels beperkingengebiedactiviteiten installatie in een waterstaatswerk)**

Dit artikel bepaalt met het oog waarop de algemene rijksregels voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken. De regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op activiteiten in zones rondom een windmolen of een zendmast.

#### **Artikel 4.27 (rijksregels gelegenheid bieden tot zwemmen en baden)**

Dit artikel geeft aan, met het oog waarop de algemene rijksregels voor gelegenheid bieden tot zwemmen en baden worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken. Meer specifiek gaat het hier om het waarborgen van de veiligheid en gezondheid van de zwemmers of baders. Het «gelegenheid bieden tot zwemmen en baden» is een activiteit die nu gereguleerd is in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz), ook ter implementatie van de zwemwaterrichtlijn. De regelgeving betreft zowel zogeheten badinrichtingen (zwembaden, maar bijvoorbeeld ook peuterspeelbaden, whirlpools en fish spa's) als zwemlocaties (oppervlaktewater en kustwater dat door de provincies als zodanig is aangewezen). Dit artikel is de opvolger van onder meer de artikelen 3 en 4 (badinrichtingen) en de artikelen 10a tot en met 10f (zwemlocaties) van de Whvbz, voor zover die artikelen zijn gericht op de houder van de zwemlocatie (degene die de activiteit verricht: het gelegenheid bieden tot baden en zwemmen). Voor zover laatstgenoemde artikelen zien op taken van bestuursorganen (zoals bijvoorbeeld het aanwijzen van zwemlocaties en de monitoring), worden die bij of krachtens hoofdstuk 2 van deze wet geregeld.

##### *Eerste lid*

Het eerste lid geeft aan op bescherming van welke belangen de algemene regels vooral gericht zijn. Dit artikel sluit aan bij artikel 2.1 van het wetsvoorstel en bouwt voort op de door de Whvbz beschermde belangen.

## *Tweede lid*

Dit lid bepaalt waartoe die algemene regels in ieder geval moeten strekken. Risico's voor de gezondheid en veiligheid van de zwemmers en baders zijn nooit helemaal uit te sluiten, maar degene die gelegenheid biedt tot zwemmen en baden, heeft wel de verantwoordelijkheid om het risico op significante nadelige gevolgen te beheersen. In algemene zin kan gesteld dat die risico's bij badinrichtingen beter te beheersen zijn dan bij zwemlocaties. Daarnaast heeft de zwemmer of bader ook een eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid en gezondheid van hemzelf of degenen die hij begeleidt (zoals kinderen).

### **Artikel 4.28 (rijksregels cultureel erfgoed)**

Dit artikel bepaalt met het oog waarop de algemene rijksregels over activiteiten die cultureel erfgoed betreffen worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken.

Met het tweede lid wordt bepaald dat de regels er in ieder geval toe strekken dat beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed wordt voorkomen. Het verbod op beschadiging en vernieling van rijksmonumenten, dat nu geregeld is in artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, zal in de algemene rijksregels worden gecontinueerd. Dit verbod strekt ook ter uitvoering van artikel 4 van het verdrag van Granada, voor zover het rijksmonumenten betreft.

## **HOOFDSTUK 5 DE OMGEVINGSVERGUNNING EN HET PROJECT-BESLUIT**

### **Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning**

#### *§ 5.1.1 Verbodsbepalingen*

### **Artikel 5.1 (omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet)**

#### *Algemeen*

Artikel 5.1 bevat de kern van de regeling van de omgevingsvergunning, te weten het verbod om zonder omgevingsvergunning de in het eerste tot en met derde lid omschreven activiteiten te verrichten. Van deze activiteiten zijn begripsomschrijvingen opgenomen in de bijlage bij het wetsvoorstel. Voor de toelichting op deze begrippen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de bijlage.

Artikel 5.1 is vergelijkbaar met artikel 2.1, eerste lid, Wabo. Anders dan in dat artikellid, wordt in artikel 5.1 niet meer het overkoepelende begrip «project» gehanteerd als centraal aangrijppunt voor de vergunningplicht. In dit begrip kan de suggestie worden gelezen dat voor alle activiteiten binnen een project gelijktijdig omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Dit is echter niet het geval. Die verplichting betreft onder de Wabo alleen zogeheten onlosmakelijke activiteiten, welk begrip overigens in dit wetsvoorstel niet langer zal worden gehanteerd. In paragraaf 4.5.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is dit al nader toegelicht.

Het vorenstaande heeft ertoe geleid dat het begrip «project» in artikel 5.1 is losgelaten, behalve in geval van de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit, die is opgenomen in artikel 5.1, derde lid, onder a. Het begrip «project» wordt in de begripsomschrijving van die activiteit (zie de bijlage bij het wetsvoorstel) echter gebruikt in de betekenis die het heeft in het voorstel voor de Wet natuurbescherming en niet als centraal aangrijppunt voor de vergunningplicht voor alle aangewezen vergunningplichtige activiteiten.

De vergunningplichtige activiteiten zijn in artikel 5.1 op wetsystematische of inhoudelijke gronden onderverdeeld in drie leden. Het eerste lid bevat de activiteiten waarvoor de aanwijzing van vergunningvrije gevallen plaatsvindt bij algemene maatregel van bestuur. In dit verband wordt erop gewezen dat anders dan voor de activiteiten onder a, c en d van dat lid voor de zogeheten afwijkactiviteit (onder b), die vergelijkbaar is met de activiteit uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo, op dit moment onder de Wabo geen vergunningvrije gevallen zijn aangewezen. Omdat echter niet kan worden uitgesloten dat daartoe op enig moment de behoefte zal bestaan, is daarom in het eerste lid met die mogelijkheid rekening gehouden. Hetzelfde geldt voor de stortingsactiviteit op zee (onder e). Weliswaar zijn daarvoor nu in artikel 6.8, tweede lid, van het Waterbesluit vergunningvrije gevallen aangewezen, maar die gevallen zullen in de Omgevingswet buiten de reikwijdte van het begrip «stortingsactiviteit op zee» vallen (verwezen wordt naar de begripsomschrijving in de bijlage). Dit is gedaan om in die gevallen regulering van de betrokken activiteit als lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk mogelijk te maken.

Het tweede lid bevat de activiteiten waarvoor juist de aanwijzing van gevallen waarin een vergunning is vereist plaatsvindt bij algemene maatregel van bestuur.

Het derde lid bevat vergunningplichtige activiteiten die op inhoudelijke gronden in een afzonderlijk lid zijn opgenomen. Hierop zal bij de toelichting op het derde lid nader worden ingegaan.

#### *Eerste en tweede lid*

De in deze leden opgesomde activiteiten zijn voor een belangrijk deel ontleend aan de in artikel 2.1, eerste lid, Wabo opgesomde activiteiten. Dit betreft de activiteiten in het eerste lid, onder a tot en met c, en ook de activiteiten in het tweede lid, onder a en b. Soms is echter wel de omschrijving van een activiteit gewijzigd. Ook kan het zijn dat een activiteit niet meer als afzonderlijke vergunningplichtige activiteit wordt benoemd, omdat deze, als gevolg van bij dit wetsvoorstel gemaakte systeemkeuzes, is opgegaan in de omschrijving van een activiteit met een bredere reikwijdte.

In dat verband wordt in de eerste plaats gewezen op het eerste lid, onder b, dat in de plaats komt van artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo, waarin als omgevingsvergunningplichtige activiteit wordt genoemd het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of andere met name genoemde planologische besluiten. Dit betreft in de terminologie van dit wetsvoorstel een zogeheten «afwijkactiviteit». Onder de noemer van de afwijkactiviteit zullen in de systematiek van dit wetsvoorstel ook vallen de vergunningplichtige activiteiten in artikel 2.1, eerste lid, onder b, g en h, Wabo. Dit betreft, kort samengevat, de uit een bestemmingsplan voortvloeiende vergunningplicht voor het verrichten van aanlegactiviteiten en het slopen van bouwwerken, en de vergunningplicht voor het slopen van een bouwwerk in een door het Rijk beschermd stads- of dorpsgezicht. Omdat het bestemmingsplan opgaat in het omgevingsplan vallen deze activiteiten in de Omgevingswet onder het verbod van artikel 5.1, eerste lid, onder b. Dit betreft nadrukkelijk ook de vergunningplicht voor het slopen van een bouwwerk in een door het Rijk beschermd stads- of dorpsgezicht, omdat de concrete bescherming daarvan vertaald dient te worden in het omgevingsplan. In dit verband wordt verwezen naar artikel 2.34, derde lid, van dit wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting daarop. Voor het overige wordt volstaan met een verwijzing naar wat in het algemeen deel van de memorie van toelichting op hoofdstuk 5 wordt opgemerkt in de paragraaf «afwijkactiviteit».



Overigens zal ook de in artikel 2.2, eerste lid, onder c, Wabo geregelde vergunningplichtige activiteit (het slopen van een bouwwerk in een gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht) opgaan in artikel 5.1, eerste lid, onder b.

Ook afkomstig uit de Wabo is de in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van dit wetsvoorstel opgenomen vergunningplicht voor de rijksmonumentenactiviteit. Voor de inhoud van dit begrip wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de bijlage. Anders dan in de Wabo zijn archeologische monumenten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Monumentenwet 1988 niet langer meer uitgezonderd. Voor het verrichten van activiteiten met betrekking tot deze monumenten is nu nog afzonderlijk op grond van de Monumentenwet 1988 een vergunning vereist. Het voorstel is om deze vergunning ook te laten integreren in de omgevingsvergunning.

Een andere al uit de Wabo bekende vergunningplichtige activiteit waarvan wordt voorgesteld de omschrijving te wijzigen, betreft de milieubelastende activiteit (artikel 5.1, tweede lid, onder b). De gevallen van activiteiten die vergunningplichtig zijn, zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Voor de inhoud van het begrip milieubelastende activiteit wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de bijlagen.

Artikel 5.1, tweede lid, onder b, komt in de plaats van artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo, waarin als omgevingsvergunningplichtige activiteit wordt genoemd het oprichten, het veranderen of de werking veranderen of het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk, en in de plaats van artikel 40 van de Mijnbouwwet, dat een vergelijkbare bepaling bevat voor mijnbouwwerken op zee. Laatstgenoemde bepaling is niet meer noodzakelijk omdat artikel 5.1, tweede lid, onder b, op basis van artikel 1.5 van dit wetsvoorstel ook van toepassing zal zijn in de exclusieve economische zone. De achtergrond van het loslaten van het begrip «inrichting» als aangrijppunt voor de vergunningplicht is in het algemeen deel van de memorie van toelichting op hoofdstuk 5 al nader toegelicht.

In verband met deze wijziging is het niet langer meer nodig om, zoals in artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo het geval is, een afzonderlijke vergunningplicht met betrekking tot mijnbouwwerken op te nemen. Deze vergunningplicht strekt tot beoordeling van de milieugevolgen van een mijnbouwwerk op vergelijkbare wijze als de beoordeling van de milieugevolgen van een inrichting. Een mijnbouwwerk kan echter niet in alle gevallen als een inrichting worden aangemerkt en wordt daarom voor de vergunningplicht als aparte entiteit onderscheiden. Het loslaten van het inrichtingenbegrip brengt mee dat dit niet langer noodzakelijk is.

Activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk kunnen op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder b, bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Dit is een goed voorbeeld van de integratie in de regelgeving die door het loslaten van het begrip «inrichting» kan worden bereikt. Het begrip «mijnbouwwerk» zal als onderscheidend criterium nog wel relevant blijven voor het bepalen van het bevoegd gezag om op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk te beslissen.

Volledig nieuwe activiteiten die bij dit wetsvoorstel onder de reikwijdte van de omgevingsvergunning worden gebracht zijn omschreven in artikel 5.1, eerste lid, onder d en e, en tweede lid, onder c tot en met f. Dit betreft activiteiten waarvoor naar geldend recht al een vergunning of ontheffing is vereist. Deze besluiten zijn vereist krachtens de Waterwet, de Ontgrondingenwet, de Mijnbouwwet, het Mijnbouwbesluit en diverse wetten met betrekking tot infrastructurele werken. Het betreft hier de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet luchtvaart, de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor.

Met betrekking tot de vergunningplicht voor de activiteit in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 5°, wordt er hierbij op gewezen dat deze ziet op de vergunningplicht voor beperkingengebiedactiviteiten in een veiligheidszone rondom installaties op zee. Artikel 43 van de Mijnbouwwet bevat nu het vereiste van een ontheffing voor activiteiten in een veiligheidszone rondom een mijnbouwinstallatie. Bij deze systematiek wordt in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 5°, aansluiting gezocht voor vergelijkbare veiligheidszones rondom andere installaties op zee, waarvoor op dit moment geen expliciet vergunningenstelsel geldt. Rondom die installaties, zoals bijvoorbeeld een windmolen of zendmast, kan naar geldend recht op grond van artikel 6.10 van de Waterwet een veiligheidszone worden ingesteld.

Met betrekking tot de vergunningplicht in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, aanhef en onder 1° en 2° (beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot wegen en waterstaatswerken), wordt er voor de goede orde op gewezen dat de reikwijdte van deze vergunningplicht zich op zichzelf kan uitstrekken tot zowel wegen en waterstaatswerken die in beheer zijn bij het Rijk, zoals bij waterstaatswerken bijvoorbeeld de Noordzee, als wegen en waterstaatswerken die in beheer zijn bij andere overheden. Er zullen echter alleen vergunningplichtige gevallen met betrekking tot laatstgenoemde categorie worden aangewezen voor zover daarvoor gelet op artikel 2.3, derde lid, aanleiding is. Zie hierover verder de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.2, eerste lid, eerste zin. Voor het overige blijft voor dit onderwerp de beleidsvrijheid van andere overheden bestaan om de bij hen in beheer zijnde wegen en waterstaatswerken te reguleren, bijvoorbeeld door middel van een vergunningplicht in de waterschaps- of omgevingsverordening.

Anders dan artikel 2.1, eerste lid, onder i, Wabo kent artikel 5.1 geen restcategorie omgevingsvergunningplichtige activiteiten meer die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen. Dit moet worden gezien in het licht van het principe van de Omgevingswet dat de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten op rijksniveau alleen kan plaatsvinden als daarvoor aanleiding is gelet op de criteria, bedoeld in artikel 2.3, derde lid. Dit betekent dat voor de aanwijzing van een geheel nieuwe vergunningplichtige activiteit een wetswijziging noodzakelijk zal zijn. In dat verband wordt verder verwezen naar de toelichting bij artikel 5.2, eerste lid, eerste volzin.

Het bovenstaande heeft overigens geen gevolgen voor de onder de Wabo op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder i, van die wet geïntroduceerde zogeheten Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets (OBM). Met het loslaten van het begrip «inrichting» als aangrijppunt voor de vergunningplicht voor de «milieuomgevingsvergunning», en het in plaats daarvan koppelen van die vergunningplicht aan nader omschreven activiteiten, is het ook niet meer nodig om de OBM op een afzonderlijke grondslag te baseren. Die vergunning zal rechtstreeks onder de grondslag van artikel 5.1, tweede lid, onder b, komen te vallen.

#### *Derde lid*

Dit lid bevat de opsomming van een tweetal omgevingsvergunningplichtige activiteiten met betrekking tot natuur, de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit. In het voorstel voor de Wet natuurbescherming wordt al voorgesteld om deze activiteiten als omgevingsvergunningplichtig op te nemen in artikel 2.1, eerste lid, onder j en k, Wabo. Voor deze activiteiten geldt de bijzonderheid dat deze alleen omgevingsvergunningplichtig zijn voor zover op deze activiteiten ook van toepassing zijn een of meer van de verboden, bedoeld in artikel 5.1, eerste of tweede lid, of in artikel 5.3 of 5.4. Met andere woorden, genoemde activiteiten zijn dus uitsluitend omgevingsvergunningplichtig als deze samenlopen met

een of meer «andere» omgevingsvergunningplichtige activiteiten. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vergunningplichtige bouwactiviteit of een vergunningplichtige milieubelastende activiteit in een Natura 2000-gebied. In die situatie worden de gevolgen voor natuur van de desbetreffende activiteit in het kader van de omgevingsvergunning meegenomen. Is die samenloop met een andere vergunningplichtige activiteit er niet – bijvoorbeeld als sprake is van een vergunningvrije bouwactiviteit of een vergunningvrije milieubelastende activiteit of wanneer er in het geheel geen andere activiteit wordt verricht als bedoeld in artikel 5.1, 5.3 of 5.4 – dan is voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit een afzonderlijke vergunning op grond van de Wet natuurbescherming vereist. In dat verband wordt verwezen naar de afstemmingsbepalingen in de artikelen 2.7, vijfde lid, 3.3, achtste lid, 3.8, achtste lid, en 3.10, tweede lid, van het eerder genoemde wetsvoorstel. Om het hanteren van deze samenloopconstructie duidelijker tot uitdrukking te brengen, is de omgevingsvergunningplicht voor de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit in artikel 5.1 in een afzonderlijk artikellid opgenomen.

### **Artikel 5.2 (afbakening vergunningplicht artikel 5.1)**

Dit artikel duidt nader de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan de aanwijzing van vergunningvrije en vergunningplichtige gevallen bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 5.1, eerste en tweede lid.

Artikel 5.2, eerste lid, eerste zin, maakt duidelijk dat bij die aanwijzing de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht zullen worden genomen. Dit artikellid bevat algemene criteria om te bepalen wanneer een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan van het Rijk wordt uitgeoefend. Per saldo betekent dit dat binnen de systematiek van artikel 5.1 (dus door de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van ofwel vergunningvrije, ofwel vergunningplichtige gevallen) alleen die gevallen vergunningplichtig zullen zijn waar daarvoor aanleiding is op grond van de criteria, bedoeld in artikel 2.3, derde lid. Dit betreft kort samengevat de aanwezigheid van een nationaal belang, het belang van een doelmatige of doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Voor de goede orde wordt er in dit verband op gewezen dat de in artikel 2.3, derde lid, genoemde criteria niet alleen ten grondslag liggen aan de aanwijzing van de vergunningvrije en vergunningplichtige gevallen op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, maar ook aan de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten als zodanig in artikel 5.1.

Artikel 5.2, eerste lid, tweede zin, maakt het mogelijk dat, binnen de grenzen van artikel 2.3, derde lid, bij de hier bedoelde algemene maatregel van bestuur voor een aantal nader omschreven activiteiten gevallen worden aangewezen waarin, binnen bij die maatregel aangegeven grenzen, in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening van de aanwijzing kan worden afgeweken. Door een dergelijke bandbreedte te hanteren, kan maatwerk in de aanwijzing van vergunningvrije of vergunningplichtige gevallen worden geboden. Dit betekent immers dat op rijksniveau kan worden volstaan met de aanwijzing van standaardgevallen, die dan vervolgens bij de activiteiten waar dit aan de orde kan zijn op gemeentelijk of provinciaal niveau of op het niveau van het waterschap naar boven of beneden kunnen worden bijgesteld. Hiermee worden onnodige administratieve en bestuurlijke lasten voorkomen.

De activiteiten die in het artikellid worden genoemd, zijn in de eerste plaats de activiteiten waarvoor naar huidig recht al een vergelijkbare

afwijkmogelijkheid geldt (de ontgrondingsactiviteit, de brandveilig gebruiksactiviteit, de wateronttrekkingsactiviteit en de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg). In dat verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar artikel 2.2, eerste lid, onder a, van het Besluit omgevingsrecht voor de brandveilig gebruiksactiviteit en artikel 6.4, tweede lid, van de Waterwet voor de wateronttrekkingsactiviteit. Daarnaast worden in het artikellid genoemd twee «nieuwe» activiteiten waarvoor mogelijk behoefte zal bestaan aan een dergelijke afwijkmogelijkheid als gevolg van de wijzigingen die de Omgevingswet bevat, zoals het loslaten van het inrichtingenbegrip en de gewijzigde begrippensystematiek bij de wateractiviteiten (de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk).

Met welk instrument de afwijking bij de verschillende activiteiten kan plaatsvinden (het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening) zal ook bij de algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Dit is uiteraard afhankelijk van de aard van de activiteit en de bestuursorganen die ter zake een taak of bevoegdheid hebben. Artikel 5.2, tweede lid, maakt duidelijk ter uitvoering van welke internationaalrechtelijke verplichtingen op grond van artikel 5.1, tweede lid, in ieder geval vergunningplichtige gevallen zullen worden aangewezen. Zoals al opgemerkt, is de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting een van de criteria uit artikel 2.3, derde lid.

### **Artikel 5.3 (omgevingsvergunningplicht waterschapsverordening)**

Dit artikel brengt onder de reikwijdte van het verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten die activiteiten waarvoor dat in een waterschapsverordening is bepaald. Het waterschap heeft in zijn waterschapsverordening de mogelijkheid om uit te gaan van absolute verboden, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid om dit verbod op te heffen door het verlenen van een omgevingsvergunning (zie artikel 4.4, tweede lid).

### **Artikel 5.4 (omgevingsvergunningplicht omgevingsverordening)**

Analoog aan artikel 5.3 brengt dit artikel onder de reikwijdte van het verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten die activiteiten waarvoor dat in een omgevingsverordening is bepaald. De provincie heeft in haar omgevingsverordening de mogelijkheid om uit te gaan van absolute verboden, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid om dit verbod op te heffen door het verlenen van een omgevingsvergunning (zie artikel 4.4, tweede lid).

### **Artikel 5.5 (verbod handelen in strijd met voorschriften omgevingsvergunning)**

Dit artikel, dat vergelijkbaar is met artikel 2.3 Wabo, bevat het verbod om te handelen in strijd met een aan een omgevingsvergunning verbonden voorschrift.

De strafbaarstelling van overtreding van de bij of krachtens de Omgevingswet gestelde bepalingen, zoals een aan een omgevingsvergunning verbonden voorschrift, zal bij de Invoeringswet Omgevingswet worden geregeld in de Wet op de economische delicten. Omdat niet elke activiteit evenveel gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving zal er daarbij naar worden gestreefd om differentiatie in de strafbaarstelling aan te brengen.

## **Artikel 5.6 (verbod in stand laten zonder vergunning gebouwd bouwwerk)**

Dit artikel is ontleend aan artikel 2.3a Wabo. Het eerste lid bevat het verbod om een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten. Op grond van het tweede lid geldt dit verbod niet voor bouwwerken waarvan het bouwen is aangegeven als vergunningvrij, met dien verstande dat als sprake is van een vergunningvrij bouwwerk waarvan de aanwezigheid alleen een beperkte periode is toegestaan, zoals een bouwkeet op een bouwplaats, het verbod uit het eerste lid alleen niet geldt tijdens die periode.

*§ 5.1.2 Reikwijdte aanvraag omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag*

## **Artikel 5.7 (aanvraag los of gelijktijdig)**

*Eerste lid*

In dit artikellid is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel vervat dat de aanvrager volledige vrijheid heeft bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor de activiteit of activiteiten waarvoor hij een omgevingsvergunning nodig heeft. Hij kan ervoor kiezen om voor elke activiteit afzonderlijk een omgevingsvergunning aan te vragen, of voor verschillende activiteiten tegelijk. De wet biedt de aanvrager hiermee flexibiliteit. Anders dan in artikel 2.7, eerste lid, Wabo wordt niet langer meer de eis gesteld dat de aanvrager ervoor dient te zorgen dat voor zogeheten onlosmakelijke activiteiten gelijktijdig een vergunning wordt aangevraagd. Op de achtergrond hiervan is al ingegaan in het algemeen deel van de memorie toelichting op hoofdstuk 5.

*Tweede lid*

Dit lid bevat een uitzondering op het in het eerste lid vervatte uitgangspunt dat een aanvraag op meer activiteiten betrekking kan hebben. Deze uitzondering houdt in dat in het belang van een doelmatig waterbeheer een aanvraag om omgevingsvergunning voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen wateractiviteiten, los van de aanvraag om omgevingsvergunning voor andere activiteiten moet worden ingediend. Voor de aangewezen activiteiten kan de omgevingsvergunning desgewenst wel gelijktijdig bij dezelfde aanvraag worden aangevraagd. Voor de inhoud van het begrip «wateractiviteit» wordt verder volstaan met een verwijzing naar de begrippenlijst bij dit wetsvoorstel.

Op de achtergrond van deze regeling, die samenhangt met de positie van het waterschap als functioneel bestuursorgaan, is al ingegaan in het algemeen deel van de memorie van toelichting op hoofdstuk 5. Concreet houdt de regeling in dat als een aanvrager zowel een of meer vergunningplichtige wateractiviteiten als bedoeld in artikel 5.7, tweede lid, als een of meer vergunningplichtige andere activiteiten wil verrichten, hij twee afzonderlijke aanvragen zal moeten indienen. Overigens zal, zoals al opgemerkt in het algemeen deel van de memorie van toelichting op hoofdstuk 5, in zo'n situatie de aanvrager worden gefaciliteerd in die zin dat hij beide aanvragen via één aanvraaghandeling, met een eenmalige gegevensuitwisseling, kan indienen. In de praktijk zal de aanvrager dit daarom ervaren als één aanvraag. Op grond van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder a, zal op de behandeling van beide aanvragen de coördinatieregeling uit de Awb van toepassing zijn.

### *Derde lid*

Een andere uitzondering op het in het eerste lid vervatte uitgangspunt over de aan de aanvrager toekomende vrijheid bij het inrichten van zijn aanvraag, is gelegen in het onderhavige derde lid. Dit lid bepaalt dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk gelijktijdig moeten worden aangevraagd als de activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies (IPPC-installatie) of als op die activiteiten de Seveso-richtlijn van toepassing is. Bij de gevallen die vallen onder de reikwijdte van het derde lid, zal het veelal gaan om situaties die ook al vallen onder de reikwijdte van het tweede lid, in die zin dat op grond van dat lid de verplichting geldt om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit en de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk los van elkaar aan te vragen. Het derde lid voegt daaraan dus de verplichting toe om deze ook gelijktijdig aan te vragen. Gaat het om gevallen die niet onder het tweede lid vallen, dan leidt het derde lid tot de verplichting om de omgevingsvergunning voor de desbetreffende milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit bij één aanvraag gelijktijdig aan te vragen.

Met de in het derde lid vervatte verplichting tot gelijktijdige aanvraag wordt in de eerste plaats de eis uit de richtlijn industriële emissies vertaald om bij het beslissen op een aanvraag om vergunning voor IPPC-installaties te voorzien in een integrale beoordeling van alle milieueffecten van die installaties. Omdat de Seveso-richtlijn betrekking heeft op bedrijven met een vergelijkbaar hoog milieurisico – veelal gaat het hier ook al om IPPC-installaties – en ook vanwege de eis van procedurele coördinatie tussen verschillende bevoegde autoriteiten die artikel 6 van de Seveso-richtlijn bevat, is bij de Omgevingswet de op dit punt gevolgde benadering voor IPPC-installaties doorgetrokken naar activiteiten waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is. Dit zijn naar huidig recht de zogeheten «BRZO-inrichtingen».

Procedureel vindt artikel 5.7, derde lid, voor zover op grond daarvan twee aanvragen gelijktijdig worden ingediend, zijn vervolg in de artikelen 16.7 tot en met 16.13 van het wetsvoorstel. Op grond van deze artikelen is op de voorbereiding van de beslissingen op beide aanvragen de coördinatie-regeling van afdeling 3.5 Awb van toepassing, met enige uitzonderingen en aanvullingen. Een vergelijkbare regeling als die met bovengenoemde artikelen wordt geboden, is nu vervat in de artikelen 3.16 tot en met 3.23 Wabo en de artikelen 6.27 tot en met 6.29 van de Waterwet.

### *Vierde lid*

Op grond van het vierde lid is artikel 5.7 van overeenkomstige toepassing op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning. Dit betreft dus de toepassing van zowel het eerste, tweede als derde lid.

### **Artikel 5.8 (bevoegd gezag gemeente aanvraag één activiteit)**

In dit artikel is de hoofdregel vervat voor de aanwijzing van het bevoegd gezag om op de aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen als die aanvraag betrekking heeft op één activiteit (enkelvoudige aanvraag). Deze hoofdregel houdt in dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, tenzij op grond van artikel 5.9, 5.10 of 5.11 het waterschapsbestuur, gedeputeerde staten of een Minister als bevoegd gezag zijn aangewezen. In alle gevallen is gekozen voor nadere invulling



van de genoemde uitzonderingsgronden bij algemene maatregel van bestuur. Hierdoor blijft het systeem voldoende flexibel en is niet voor elke verschuiving van bevoegdheden tussen overheidslagen een wetswijziging vereist.

Artikel 5.12 heeft betrekking op de aanwijzing van het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op meer activiteiten (meervoudige aanvraag).

#### **Artikel 5.9 (bevoegd gezag aanvraag één wateractiviteit)**

Op grond van artikel 5.9 worden in het belang van een doelmatig waterbeheer gevallen aangewezen van wateractiviteiten waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu op de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning beslissen. In dit verband wordt verwezen naar de begripsomschrijving van «wateractiviteiten» in de bijlage bij het wetsvoorstel. Bij de «verdeling» van de wateractiviteiten over de drie verschillende bestuurslagen zal de huidige bevoegdheidsverdeling voor vergunningaanvragen met betrekking tot die activiteiten als uitgangspunt worden genomen.

#### **Artikel 5.10 (bevoegd gezag provincie aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)**

Het eerste lid van dit artikel bevat een opsomming van andere dan de in artikel 5.9 bedoelde activiteiten waarvoor gedeputeerde staten, in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen, bevoegd gezag zijn om te beslissen op een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning. Op grond van het tweede lid van artikel 5.10 moet bij die aanwijzing artikel 2.3, tweede lid, in acht worden genomen: het moet kort samengevat gaan om gevallen waarin sprake is van een provinciaal belang, meer doelmatigheid of doeltreffendheid, of noodzaak vanuit het uitvoeren van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Bij de opsomming van activiteiten in het eerste lid is aangesloten bij de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de gemeente, de provincie en het Rijk. Dit betekent dat er ten opzichte van het huidige stelsel in ieder geval geen centralisatie van bevoegdheden zal plaatsvinden. In hoeverre precies van de in dit artikel vervatte bevoegdheidsgrondslagen gebruikgemaakt zal worden, wordt in het Omgevingsbesluit bepaald. Zo berust de bevoegdheid om omgevingsvergunningen te verlenen voor IPPC-installaties in het huidige stelsel deels bij het college van burgemeester en wethouders (met name voor landbouwbedrijven) en deels bij gedeputeerde staten (met name voor de wat zwaardere industrie). Dit artikel maakt het mogelijk de huidige bevoegdheidsverdeling na inwerkingtreding van de Omgevingswet in stand te houden, en indien gewenst een verdere decentralisatie tot stand te brengen.

Op grond van het eerste lid zullen bij algemene maatregel van bestuur gevallen van de volgende activiteiten worden aangewezen waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn op de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen:

- 1) Afwijkactiviteiten van provinciaal belang. Hierbij wordt met name gedacht aan provinciale projecten waarvoor niet is gekozen voor een projectbesluit. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de aanpassing van een provinciale weg die niet in het omgevingsplan past.
- 2) Ontgrondingsactiviteiten in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier, zoals de grote rivieren, en buiten de rijkswateren.

- Hierbij moet worden gedacht aan de huidige bevoegdheden van gedeputeerde staten op grond van de Ontgrondingenwet.
- 3) Milieubelastende activiteiten met betrekking tot IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen. Hierbij wordt met name gedacht aan de omgevingsvergunningen voor de wat zwaardere industrie.
  - 4) Milieubelastende activiteiten met betrekking tot het brengen van stoffen in het grondwater. Hierbij wordt met name gedacht aan de huidige bevoegdheden van gedeputeerde staten op grond van het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Activiteitenbesluit milieubeheer met betrekking tot deze activiteit binnen de grenzen van een inrichting.
  - 5) Beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot regionale burgerluchthavens en lokale spoorwegen. Hierbij wordt met name gedacht aan de huidige bevoegdheden van gedeputeerde staten op grond van de luchtvaartwetgeving en de Wet lokaal spoor.
  - 6) Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Hierbij wordt gedacht aan de bevoegdheden van gedeputeerde staten op grond van het voorstel voor de Wet natuurbescherming. De regering heeft het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.
  - 7) Activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de omgevingsverordening. Het gaat hier om activiteiten waarvoor de provincie zelf een vergunningplicht heeft ingesteld op grond van deze wet.
  - 8) Activiteiten met betrekking tot gesloten stortplaatsen die niet vallen onder het voorgaande. Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheden van gedeputeerde staten met betrekking tot gesloten stortplaatsen waarvoor de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg wordt uitgevoerd.

#### **Artikel 5.11 (bevoegd gezag Rijk aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)**

Vergelijkbaar met artikel 5.10, eerste lid, voor gedeputeerde staten, bevat artikel 5.11, eerste lid, een opsomming van andere dan de in artikel 5.9 bedoelde activiteiten waarvoor een Minister, in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen, bevoegd gezag is om te beslissen op een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning. Op grond van het tweede lid van artikel 5.11 moet bij die aanwijzing artikel 2.3, derde lid, in acht worden genomen: het moet kort samengevat gaan om gevallen waarin sprake is van een nationaal belang, meer doelmatigheid of doeltreffendheid, of noodzaak vanuit het uitvoeren van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Ook in artikel 5.11 is aangesloten bij de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de gemeente, de provincie en het Rijk. Dit betekent dat er ten opzichte van het huidige stelsel in ieder geval geen centralisatie van bevoegdheden zal plaatsvinden. Ook voor artikel 5.11 geldt dat in hoeverre precies van de in dit artikel vervatte bevoegdheidsgrondslagen gebruikgemaakt zal worden, bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald.

Op grond van het eerste lid zullen bij algemene maatregel van bestuur gevallen van de volgende activiteiten worden aangewezen waarvoor een Minister bevoegd gezag is op de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen:

1. Afwijkactiviteiten van nationaal belang. Hierbij wordt met name gedacht aan rijksprojecten waarvoor niet is gekozen voor een projectbesluit. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een aanpassing van een

- rijksweg die niet in het omgevingsplan past en waarop niet verplicht de projectprocedure van toepassing is.
2. Ontgrondingsactiviteiten anders dan die genoemd in artikel 5.10. Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheden van het Rijk met betrekking tot ontgrondingsactiviteiten op grond van de Ontgrondingenwet.
  3. Milieubelastende activiteiten met betrekking tot mijnbouwwerken. Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheden van het Rijk met betrekking tot die activiteiten op grond van de Wabo in samenhang met het Besluit omgevingsrecht en artikel 40 van de Mijnbouwwet.
  4. Milieubelastende activiteiten waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken. Hierbij wordt met name gedacht aan de huidige bevoegdheden van het Rijk op grond van de Wabo in samenhang met het Besluit omgevingsrecht ten aanzien van defensieterrinen.
  5. Mijnbouwactiviteiten. Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheden van het Rijk ten aanzien van het verlenen van vergunningen voor dergelijke activiteiten op grond van het Mijnbouwbesluit.
  6. Beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot wegen in beheer bij het Rijk, nationale luchthavens, hoofdspoorwegen en mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk. Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheden van het Rijk op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de luchtvaartwetgeving, de Spoorwegwet en de Mijnbouwwet.
  7. Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang. Hierbij wordt gedacht aan de bevoegdheden van het Rijk op grond van het voorstel voor de Wet natuurbescherming. De regering heeft het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.
  8. Activiteiten in de Noordzee (zowel in de territoriale wateren als in de exclusieve economische zone) die niet vallen onder het voorgaande en geheel of in hoofdzaak plaatsvinden buiten gemeentelijk of provinciaal ingedeeld gebied. Dit is een restcategorie vergelijkbaar met de huidige vangnetconstructie in artikel 3.3 van het Besluit omgevingsrecht. De Omgevingswet is grotendeels van toepassing op de gehele Noordzee, en waar deze niet gemeentelijk of provinciaal is ingedeeld, is het Rijk het enig mogelijke bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen.
  9. Andere gevallen dan bedoeld in de artikelen 5.8 en 5.10 en hiervoor onder 4, waarin het nodig is dat het Rijk op de aanvraag beslist met het oog op nationale veiligheidsbelangen. Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van artikel 2.4, vijfde lid, Wabo om in incidentele, niet voorziene gevallen, de bevoegdheid om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen aan zich te trekken wanneer het nationale veiligheidsbelang daartoe noopt. In de praktijk is hier met name toepassing aan gegeven bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor Koninklijke paleizen en laboratoria van TNO.

#### **Artikel 5.12 (bevoegd gezag aanvraag meer activiteiten)**

Als een initiatiefnemer een aanvraag om een omgevingsvergunning indient die betrekking heeft op méér activiteiten (meervoudige aanvraag), wordt er op grond van het wetsvoorstel één omgevingsvergunning verleend door één bevoegd gezag. Dit artikel regelt op hoofdlijnen welk bestuursorgaan in dat geval als bevoegd gezag zal worden aangewezen. Dit artikel is van toepassing op elke meervoudige aanvraag. Dat kan dus ook een meervoudige aanvraag zijn die betrekking heeft op wateractiviteiten waarvoor de omgevingsvergunning op grond van artikel 5.7,

tweede lid, los van andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4 moet worden aangevraagd.

Voor het antwoord op de vraag welke bestuursorganen in aanmerking komen voor de aanwijzing tot bevoegd gezag bij een meervoudige aanvraag is van belang welke bestuursorganen bevoegd zouden zijn wanneer de initiatiefnemer ervoor had gekozen losse aanvragen in te dienen voor alle vergunningplichtige activiteiten in zijn aanvraag. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat het bevoegd gezag voor een meervoudige aanvraag altijd één van de bestuursorganen is die zouden beslissen als voor de desbetreffende activiteiten losse aanvragen zouden zijn ingediend. Ook bij meervoudige aanvragen geldt de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, tenzij dit anders is geregeld. Wanneer bijvoorbeeld een bouwactiviteit wordt gecombineerd met een Natura 2000-activiteit waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, zal het college van burgemeester en wethouders op grond van het tweede lid van dit artikel als bevoegd gezag voor de hele vergunning worden aangewezen. Het artikel bevat drie uitzonderingen op deze hoofdregel:

1. Gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders nooit het bevoegd gezag zou zijn als de activiteiten in enkelvoudige vorm zouden zijn aangevraagd (artikel 5.12, derde lid). Dit is bijvoorbeeld het geval bij een combinatie van een milieubelastende activiteit waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn en een beperkingengebiedactiviteit waarvoor een Minister bevoegd gezag is. In dergelijke gevallen ligt het niet voor de hand het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag aan te wijzen. De keuzemogelijkheden bij de toedeling van het bevoegd gezag bij algemene maatregel van bestuur beperken zich in dit voorbeeld dan ook tot gedeputeerde staten en de betrokken Minister.
2. Gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders wel bevoegd gezag zou zijn als de activiteiten los zouden zijn aangevraagd, maar er om andere redenen voor wordt gekozen een uitzondering op de hoofdregel te maken (artikel 5.12, tweede lid). Hierbij moet bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur een afweging worden gemaakt op grond van artikel 2.3 van het wetsvoorstel. Gedeputeerde staten of een Minister worden alleen aangewezen als bevoegd gezag voor meervoudige aanvragen wanneer er, kort samengevat, sprake is van provinciale of nationale belangen, betere doelmatigheid of doeltreffendheid of noodzaak vanuit het uitvoeren van internationaalrechtelijke verplichtingen. De regering is voornemens terughoudend om te gaan met deze uitzonderingsmogelijkheid: zij zal met name worden gebruikt voor gevallen waarin één van de samenstellende activiteiten separaat al te complex of te milieubezwaarlijk zou zijn om door het gemeentebestuur vergund te kunnen worden, of wanneer er sprake is van provinciale belangen, zoals het merendeel van de milieubelastende activiteiten voor IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen. Voor zover deze op grond van hun complexiteit of vanwege hun gevolgen voor het milieu aan de provincie worden toebedeeld in geval van een enkelvoudige aanvraag, ligt het niet voor de hand om situaties wanneer zij onderdeel uitmaken van een meervoudige aanvraag, die uit de aard der zaak alleen maar nog complexer kan zijn, alsnog bij het gemeentebestuur te beleggen. In dergelijke situaties zal de bevoegd gezag rol dus aan gedeputeerde staten of een Minister worden toebedeeld.
3. Andere gevallen dan hiervoor bedoeld, waarin het nodig is dat het Rijk beslist met het oog op nationale veiligheidsbelangen (artikel 5.12, vierde lid). Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van artikel 2.4, vijfde lid, Wabo om in incidentele, niet voorziene gevallen, de bevoegdheid om

op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen aan zich te trekken wanneer het nationale veiligheidsbelang daartoe noopt. In de praktijk is hier met name toepassing aan gegeven bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor Koninklijke paleizen en laboratoria van TNO.

### **Artikel 5.13 (bevoegd gezag grondgebiedoverstijgende aanvraag)**

Dit artikel regelt welk bestuursorgaan bevoegd gezag is als op grond van de artikelen 5.8, 5.9, 5.10 en 5.12 op het niveau van dezelfde bestuurslaag meer dan één bestuursorgaan als bevoegd gezag in aanmerking zou kunnen komen. Hiervan is sprake als een vergunningplichtige activiteit plaatsvindt op het grondgebied van meer dan één gemeente, waterschap of provincie. In dat geval wordt beslist door de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit geheel of in hoofdzaak zal worden verricht. Deze regel geldt zowel voor enkelvoudige als voor meervoudige aanvragen. Artikel 5.13 regelt met andere woorden de bevoegdheidsverdeling tussen nevengeschiedte bestuursorganen. Dit artikel is niet van toepassing op de bevoegdheidsverdeling tussen verschillende bestuurslagen.

Een voorbeeld van de toepassing van artikel 5.13 is het geval waarin sprake is van een bouwactiviteit op het grondgebied van twee gemeentes, in combinatie met een Natura 2000-activiteit waarvoor gedeputeerde staten van één provincie bevoegd gezag zijn en een beperkingengebiedactiviteit waarvoor een Minister bevoegd gezag is. Artikel 5.13 bepaalt welke van de beide gemeentes in aanmerking komt voor het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning. Of het uiteindelijk het desbetreffende gemeentebestuur is dat op de aanvraag zal beslissen, of gedeputeerde staten of de betrokken Minister, wordt bepaald door de uitvoeringsregelgeving op grond van artikel 5.12.

### **Artikel 5.14 (bevoegd gezag toepassing paragraaf 5.1.5)**

Dit artikel wijst het bevoegd gezag aan voor de toepassing van paragraaf 5.1.5. Dit betreft kort samengevat het uitvoering geven aan de actualiseringsplicht, het wijzigen van voorschriften van een omgevingsvergunning of het intrekken van een omgevingsvergunning en de bevoegdheid om ambtshalve een revisievergunning te verlenen. Dit artikel wijst hiervoor als bevoegd gezag aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen.

### **Artikel 5.15 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)**

Dit artikel bevat een flexibiliteitsregeling vergelijkbaar met artikel 6.17 van de Waterwet. Toepassing van deze regeling zal aan de orde zijn in die gevallen waarin de inschatting die bij de bevoegdheidstoedeling op basis van de artikelen 5.8 tot en met 5.12, in samenhang met artikel 5.13, of artikel 5.14 is gemaakt over de zwaarte van de belangen van de verschillende bestuursorganen die bij de besluitvorming zijn betrokken, in een concreet geval niet juist blijkt te zijn; het bestuursorgaan dat werd geacht «het zwaarste belang» te behartigen, blijkt in een concreet geval juist «het lichtste belang» te behartigen.

In zo'n geval is het niet efficiënt als het bestuursorgaan van het veronderstelde zwaarste belang functioneert als bevoegd gezag.

Naar aanleiding van de vragen die de regeling uit de Waterwet in de praktijk heeft opgeroepen, wordt in artikel 5.15 duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het gaat om een instrument waarvoor delegatie noodzakelijk is. De bevoegdheidsoverdracht op basis van dit artikel voldoet immers aan de omschrijving van het begrip delegatie in artikel 10:13 Awb.

Daarnaast is in artikel 5.15, eerste lid, uitdrukkelijk bepaald dat het «ontvangende» bestuursorgaan met de delegatie moet instemmen. Het instemmingsvereiste strekt ertoe te voorkomen dat «lagere» bestuursorganen, zonder dat hierover goede afspraken zijn gemaakt in de vorm van bijvoorbeeld dienstverleningsovereenkomsten, het feitelijke werk voor de «hogere» bestuursorganen moeten verrichten.

Het initiatief voor toepassing van artikel 5.15 ligt bij het bestuursorgaan dat op grond van de hiervoor genoemde artikelen als bevoegd gezag is aangewezen, maar het staat een aanvrager uiteraard altijd vrij om bij dat bestuursorgaan een verzoek te doen tot toepassing van die bepaling.

Als toepassing is gegeven aan artikel 5.15 dan geldt het op grond van dat artikel aangewezen bevoegd gezag voortaan als bevoegd gezag voor de desbetreffende vergunning. Zo zal het bijvoorbeeld op grond van artikel 18.2, tweede lid, bevoegd zijn tot handhaving.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de toepassing van het eerste lid. Daarbij moet worden gedacht aan regels van procedurele of administratieve aard, zoals regels over de termijn waarbinnen toepassing kan worden gegeven aan artikel 5.15. Dit zal uiteraard op een moment moeten gebeuren waarop het bestuursorgaan dat bevoegd gezag wordt, nog op een zinnige wijze invulling kan geven aan zijn taak gelet op de beslistermijn die van toepassing is op de desbetreffende aanvraag om een omgevingsvergunning.

Niet alleen de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden overgedragen, maar ook de bevoegdheden op grond van paragraaf 5.1.5.

#### *§ 5.1.3 De beoordeling van de aanvraag*

### **Artikel 5.16 (gedeeltelijke conversie aanvraag)**

Op grond van dit artikel wordt een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die vanwege strijd met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken ook een afwijkactiviteit is, ook aangemerkt als aanvraag om een omgevingsvergunning voor die afwijkactiviteit, tenzij vanwege deze strijd eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend. Het betreft hier de voortzetting van artikel 2.10, tweede lid, Wabo. Toepassing van die bepaling brengt mee dat op het moment dat noch de aanvrager, noch het bevoegd gezag onderkennen dat de bouwactiviteit ook een afwijkactiviteit is, de beslissing op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit ook het rechtsoordeel bevat dat van een dergelijke activiteit geen sprake is. Verwezen wordt verder naar wat over de onderhavige conversieregel al is opgemerkt in het algemeen deel van de memorie van toelichting op hoofdstuk 5.

### **Artikel 5.17 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten bij algemene maatregel van bestuur)**

Dit artikel vormt de algemene grondslag voor door het Rijk vast te stellen beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen. Zoals toegelicht in het algemeen deel is gekozen voor een werkwijze waarbij de feitelijke beoordelingsregels bij elkaar worden gebracht in één algemene maatregel van bestuur, zodat het bevoegd gezag, maar ook de aanvrager, overzichtelijk kan zien welke wettelijke regels gelden voor het beoordelen van een aanvraag. In het tweede lid is voor de volledigheid vermeld dat de beoordelingsregels ook kunnen bepalen dat de motivering van het



besluit aan bepaalde eisen moet voldoen. In het derde lid wordt de mogelijkheid van ontheffingen van instructieregels, zoals die is opgenomen in artikel 2.32, van overeenkomstige toepassing verklaard op de beoordelingsregels. Deze ontheffingsmogelijkheid is vooral van belang voor de instructieregels voor omgevingsplannen, die (zoals bij artikel 5.20 beschreven) van overeenkomstige toepassing zijn op omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten, maar het stelsel van de wet biedt ook de ruimte om de ontheffingsmogelijkheid voor andere beoordelingsregels toe te passen.

Het rechtskarakter van beoordelingsregels lijkt overigens sterk op dat van instructieregels. In dit hoofdstuk is gekozen voor de term «beoordelingsregels» en niet voor «instructieregels» omdat de regels in bepaalde gevallen ook «omhoog» de bestuurlijke ladder op werken. Daarbij past de term «instructie» niet. Zo zullen gedeputeerde staten bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit in samenloop met een afwijkactiviteit, inhoudende het kappen van een boom, de gemeentelijke beoordelingsregels voor het kappen van bomen moeten hanteren.

### **Artikel 5.18 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten in omgevingsplan en omgevingsverordening)**

#### *Eerste lid*

Om in het omgevingsplan zelf ook een sturingsmogelijkheid te behouden voor het kunnen verlenen van de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit biedt artikel 5.18 de mogelijkheid om in het omgevingsplan regels te stellen die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan. Voor de achtergrond en werking van deze sturingsmogelijkheid wordt verwezen naar wat hierover is opgemerkt onder «de afwijkactiviteit» in paragraaf 4.5.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

#### *Tweede en derde lid*

Provincies kunnen, met toepassing van artikel 2.3, ook regels stellen over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of voor een milieubelastende activiteit. De regels met betrekking tot de afwijkactiviteit hebben een ander karakter dan die van het gemeentebestuur op grond van het eerste lid. Het gaat er hierbij om, net als bij het Rijk (zie de toelichting op artikel 5.20), te voorkomen dat de realisatie van de doelstellingen waarvoor instructieregels zijn gesteld wordt doorkruist door vergunningverlening. Net als bij de rijksbeoordelingsregels is ook voor de in het tweede lid bedoelde beoordelingsregels van de provincie de systematiek van ontheffingen in artikel 2.32 van overeenkomstige toepassing verklaard. Op grond van het eerste lid van dat artikel kunnen alleen bestuursorganen van gemeenten en waterschappen ontheffing vragen van instructieregels van de provincie; instructieregels van de provincie binden het Rijk niet. Beoordelingsregels van de provincie binden het Rijk echter wel en dus moet een Minister in omstandigheden ook een ontheffing kunnen vragen aan gedeputeerde staten. Daarom is voor de toepassing van dit artikel bepaald dat een verzoek als bedoeld in artikel 2.32, eerste lid, ook door een Minister kan worden gedaan.

### **Artikel 5.19 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag bouwactiviteit)**

In het eerste lid wordt de reikwijdte van de belangenafweging voor de bouwactiviteit afgebakend. Deze is «de doelen van de wet», dus de volle breedte van de wet. Reden daarvoor is enerzijds dat de algemene regels voor de bouwactiviteit een vrij breed spectrum aan doelstellingen omvatten en anderzijds dat de bouwactiviteit zoals ook nu wordt beoordeeld aan de hand van het omgevingsplan, dat ook een brede doelstelling kent. Het limitatief-imperatieve karakter van de vergunning voor de bouwactiviteit, en de beperking aan de belangenafweging die daarmee gepaard gaat, komen tot uitdrukking in het tweede lid, onder a en b. Krachtens die onderdelen moet worden bepaald dat de aanvraag om de vergunning wordt geweigerd als deze niet voldoet aan de krachtens artikel 4.21 gestelde algemene regels voor de bouwactiviteit (de opvolger van het huidige Bouwbesluit 2012). Ook moet bepaald worden dat de vergunning wordt geweigerd als de activiteit in strijd is met het omgevingsplan, tenzij vanwege die strijd een vergunning voor een afwijkactiviteit is of tegelijkertijd met de vergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend.

Het tweede lid, onder c, biedt een mogelijkheid voor het bevoegd gezag om een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit te weigeren als de exploitatieopzet een niet gedekt tekort vertoont. Daarmee wordt voorkomen dat het bevoegd gezag verplicht zou zijn om het tekort steeds zelf te dragen. Deze bepaling is echter geen vrijbrief voor het bevoegd gezag om bij een geraamd tekort een aanvraag onverkort te weigeren. Als de aanvrager bereid is om het uit de concept exploitatieopzet voortvloeiende tekort voor zijn rekening te nemen of dat voor te financieren in afwachting van exploitatiebijdrages van andere eigenaren, kan het tekort als gedekt worden beschouwd en is er geen aanleiding voor het bevoegd gezag de vergunning om de in deze bepaling bedoelde reden te weigeren.

### **Artikel 5.20 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag afwijkactiviteit)**

Bij de beoordelingsregels voor de afwijkactiviteit wordt onderscheid gemaakt tussen de krachtens artikel 4.2, eerste lid, gestelde regels over het toedelen van functies aan locaties en de met het oog daarop noodzakelijke regels (eerste lid) en de andere door het gemeentebestuur in het omgevingsplan opgenomen regels over de fysieke leefomgeving (derde lid). In het eerste lid is bepaald dat de belangenafweging voor een afwijkactiviteit, voor zover die alleen het eerste type regels omvat, beperkt is tot het belang van de «evenwichtige toedeling van functies aan locaties». Andere regels in het omgevingsplan zullen steeds vanuit een ander motief worden gesteld, waarbij het hele spectrum aan motieven binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel aan de orde kan zijn. Het derde lid bepaalt voor die regels dat de beoordelingsregels ertoe zullen strekken dat de vergunning alleen kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de desbetreffende regels in het omgevingsplan zijn gesteld. Overigens worden de beoordelingsregels voor afwijkactiviteiten niet alleen door het Rijk bepaald op grond van artikel 5.17, maar kunnen, zoals hiervoor is gebleken, gemeenten en provincies op grond van artikel 5.18 ook zelf beoordelingsregels stellen.

Het tweede lid bepaalt dat de rijksinstructieregels voor omgevingsplannen in beginsel van overeenkomstige toepassing zullen worden verklaard op het verlenen van een omgevingsvergunning voor afwijkactiviteiten als bedoeld in het eerste lid. Als immers een instructieregel aangeeft dat een

bepaalde activiteit op een bepaalde locatie niet toegestaan is, of nadere motivering vergt, dan zal die activiteit ook niet via een vergunning mogelijk gemaakt kunnen worden, of zou die vergunning nadere motivering vergen. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat realisatie van de doelstellingen waarvoor instructieregels zijn gesteld niet via vergunningen wordt doorkruist. Op deze regel kunnen echter uitzonderingen bestaan, zodat niet gekozen is voor een absolute formulering. Soms kan bijvoorbeeld wel een vergunning worden verleend voor een tijdelijke afwijkactiviteit, terwijl een permanente activiteit niet kan worden toegestaan. Een voorbeeld daarvan vormen gebieden die gereserveerd worden voor toekomstige ontwikkeling door het Rijk: in een dergelijk gebied kunnen waarschijnlijk prima tijdelijke activiteiten worden toegestaan. Ook is denkbaar dat een afwijkactiviteit wel kan worden toegestaan, als die van beperkte omvang is. Daarmee wordt bedoeld op de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van de afwijking van de regel van het omgevingsplan waarmee de afwijkactiviteit in strijd is. Het kan daarbij gaan om alle regels die krachtens artikel 4.2, eerste lid, zijn gesteld. Dat kunnen dus zowel regels zijn die zijn gesteld met het oog op een toegedeelde functie als regels waarbij de functie zelf is toegedeeld.

#### **Artikel 5.21 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag rijksmonumentenactiviteit)**

In dit artikel wordt de reikwijdte van de belangenafweging voor de rijksmonumentenactiviteit afgebakend. In de beoordelingsregels zal worden bepaald dat het bij deze belangenafweging primair gaat om het behoud van cultureel erfgoed.

In het artikel worden verder enkele beginselen uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta op wetsniveau zichtbaar gemaakt. Zo is duidelijk dat deze zullen terugkomen in de bij algemene maatregel van bestuur uit te werken beoordelingsregels. Onderdeel a betreft het uitgangspunt dat beschermd gebouwd erfgoed (waaronder ook cultuurlandschap) niet ontsierd, beschadigd, vernield of gesloopt dient te worden en dat een monument in beginsel niet wordt verplaatst, omdat het een ondeelbaar geheel vormt met zijn historische plek. Onderdeel b betreft het beginsel dat het gebruik van gebouwd erfgoed kan bijdragen aan de instandhouding ervan (leegstand betekent op termijn verval) en dat eventuele wijzigingen voor hedendaags gebruik en herbestemming met respect voor de monumentale waarden dienen plaats te vinden. Onderdeel c bevat het beginsel dat archeologisch erfgoed bij voorkeur in situ – ter plaatse – moet worden behouden.

Deze beginselen zullen, voor zover relevant, ook terugkeren in de beoordelingsregels voor het beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor andere activiteiten waarbij cultureel erfgoed betrokken is, zoals bij de afwijkactiviteit (waarin onder meer aanleg- en sloopectiviteiten opgaan) en de ontgrondingsactiviteit.

#### **Artikel 5.22 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag ontgrondingsactiviteit)**

Voor de ontgrondingsactiviteit wordt uitgegaan van een breed belangenkader: «de doelen van de wet». Dit sluit aan bij het brede belangenkader van de huidige Ontgrondingenwet. De toepassing daarvan wordt ondersteund door beleidsregels of beleidsnota's. Belangen die in veel gevallen spelen zijn:

- a. de veiligheid en stabiliteit van de ontgroning, zoals het voorkomen van ongevallen van bezoekers aan de locatie en verzakkingen in de omgeving;
- b. een tijdige en passende herinrichting van het ontgronde terrein en de fysieke leefomgeving daarvan, met inbegrip van het financieel of op

- een andere manier zekerstellen van de herinrichting en het beheer van dat terrein na afloop van de ontgronding;
- c. cultuurhistorische en landschappelijke belangen, waaronder archeologische, aardkundige en paleontologische belangen.

De breedte van het belangenkader kan er wel toe leiden dat er overlap ontstaat tussen het belangenkader van de vergunning voor de ontgrondingsactiviteit en andere voor een project te nemen besluiten. Dat is ook onder de huidige regelgeving al het geval, maar door het samenvoegen van de wettelijke stelsels kan dat pregnanter naar voren komen. Daarbij geldt het *lex-specialis*-beginsel: de beoordeling van een specifieke activiteit gebeurt volgens de beoordelingsregels voor die activiteit. Verder geldt naar huidig recht «het primaat van de ruimtelijke ordening». Dat houdt onder de Omgevingswet in dat afwegingen die gemaakt worden of zijn als onderdeel van het wijzigen van een omgevingsplan dat de uitvoering van een ontgrondingsactiviteit mogelijk maakt of bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, niet (opnieuw) aan de orde zijn bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit. Dit zal zo nodig in de beoordelingsregels verduidelijkt worden.

#### **Artikel 5.23 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag wateractiviteit)**

Voor de activiteiten in artikel 5.1 die onder de noemer van «wateractiviteit» vallen, wordt in artikel 5.23, eerste lid, aangesloten op het belangenkader van artikel 2.1 in samenhang met artikel 6.11, tweede lid, van de Waterwet. Voor de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten in artikel 5.1 wordt daarmee de werkwijze van de huidige Waterwet gecontinueerd.

Het tweede lid bepaalt dat voor het stellen van de beoordelingsregels voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, artikel 4.23, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is. Dit betreft onder andere het beginsel dat de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast. Dit sluit aan bij de regeling die ook onder de Waterwet bestond. In dit verband wordt verder verwezen naar de toelichting bij artikel 4.23.

Het derde lid verduidelijkt dat voor een stortingsactiviteit op zee de beoordelingsregels volgen uit het internationale recht, te weten het Londen-protocol en het Oskar-verdrag. Op dit moment zijn deze regels overigens niet geïmplementeerd in het nationale recht: in artikel 6.8, eerste lid, van het Waterbesluit wordt verwezen naar de beoordelingsregels die in het internationale recht zijn vastgelegd.

Het vierde lid betreft een voortzetting van artikel 6.11, eerste lid, van de Waterwet.

#### **Artikel 5.24 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag brandveilig gebruiksactiviteit)**

Dit artikel bakent de reikwijdte van de belangenafweging voor de brandveilig gebruiksactiviteit af tot het belang waartoe die vergunning is ingesteld: de veiligheid. In de algemene maatregel van bestuur kan dit verder worden ingekleurd, bijvoorbeeld op de manier waarop dit nu gebeurt in artikel 2.13 Wabo («indien de brandveiligheid met het oog op het voorziene gebruik van het bouwwerk niet voldoende verzekerd is»).

### **Artikel 5.25 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit)**

Het belangenkader van de milieubelastende activiteit is «het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu». Dit omvat weliswaar een aanzienlijk deel van de reikwijdte van de Omgevingswet, maar is daar toch van te onderscheiden. Het hier te hanteren milieubegrip gaat immers vooral om de gevolgen van emissies en directe ingrepen in het milieu en de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving en de mens. Voor de milieubelastende activiteit zullen, in aansluiting op het huidige nationale recht, de richtlijn industriële emissies, de richtlijn winningsafval en de Seveso-richtlijn, diverse specifieke beoordelingsregels worden gesteld. Het gaat om delen van de Wabo en de Wet milieubeheer die nu op wetsniveau zijn verankerd, delen van het Besluit omgevingsrecht, maar ook meer specifieke besluiten zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Het tweede lid bepaalt dat artikel 4.22, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is op het stellen van beoordelingsregels. Dit artikel noemt aan artikel 11 van de richtlijn industriële emissies ontleende beginselen die van toepassing zijn op zowel algemene regels als omgevingsvergunningen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.22.

### **Artikel 5.26 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag mijnbouwactiviteit)**

De mijnbouwactiviteit kent zowel het waarborgen van de veiligheid als de «evenwichtige toedeling van functies aan locaties» als belangenkader. De activiteit handelt over het uitvoeren van mijnbouwactiviteiten in gebieden die ook van belang zijn voor andere functies. Afhankelijk van de aard van die functies kan de beoordeling zich uitsluitend toespitsen op het waarborgen van de veiligheid, of gericht zijn op de meer integrale beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies. In die gevallen moet het aangewezen bevoegd gezag een belangenafweging maken tussen het belang van de mijnbouwactiviteit en de betrokken andere functies.

### **Artikel 5.27 (artikel 5.17 beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit anders dan een wateractiviteit)**

Voor de beperkingengebiedactiviteit (anders dan de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, of een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk) is het belangenkader ook weer het belang waartoe de vergunning is ingesteld: het behoeden van de staat en werking van de in het artikel genoemde werken en objecten voor nadelige gevolgen van activiteiten. Hiertoe kan ook het belang van verruiming of wijziging van deze werken en objecten behoren. In de huidige praktijk wordt voor beperkingengebiedactiviteiten niet veel met uitgewerkte wettelijke beoordelingsregels gewerkt, maar wordt door het bestuurorgaan dat verantwoordelijk is voor het werk of object beoordeeld of het technisch mogelijk is om de aanvraag te honoreren en zo ja, welke voorschriften daarbij gelden.

### **Artikel 5.28 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit)**

Het belangenkader voor de Natura 2000-activiteit en de flora-en-fauna-activiteit is «natuurbescherming». Als voor die activiteiten op grond van het wetsvoorstel een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd vanwege de samenloop met een andere omgevingsvergunningplichtige

activiteit (zie artikel 5.1, derde lid), gelden daarvoor de beoordelingsregels die bij «losse» aanvragen voor deze activiteiten gelden op grond van natuurwetgeving (de huidige Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet en het voorstel voor de Wet natuurbescherming). Deze regels worden sterk bepaald door de Europese richtlijnen over natuurbescherming, de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn.

#### **Artikel 5.29 (beoordelingsregels artikel 5.3- en 5.4-activiteiten)**

Dit artikel bevat de beoordelingsregels voor de op grond van de artikelen 5.3 en 5.4 omgevingsvergunningplichtige activiteiten. Dit zijn activiteiten waarvoor het verbod om deze zonder omgevingsvergunning te verrichten is opgenomen in een waterschapsverordening respectievelijk een omgevingsverordening. Op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de hier bedoelde activiteiten zijn de verlenings- of weigeringsgronden van toepassing die zijn bepaald in de desbetreffende verordening.

Wat betreft de waterschapsverordening (vergunningplichtige activiteiten op grond van artikel 5.3) wordt er in dit verband op gewezen dat naar huidig recht op basis van artikel 6.13 in samenhang met artikel 6.21 van de Waterwet op een aanvraag om vergunning voor de hier bedoelde activiteiten het toetsingskader van de Waterwet van toepassing is. Met de verschuiving bij dit wetsvoorstel van het toetsingskader naar de waterschapsverordening zelf, wordt voor alle vergunningplichten die op decentraal niveau in een verordening zijn opgenomen dezelfde systematiek gehanteerd.

#### **Artikel 5.30 (weigeren vergunning vanwege Wet bibob)**

Dit artikel is ontleend aan artikel 2.20 Wabo. Het eerste lid van dit artikel maakt het mogelijk dat het bevoegd gezag de aanvraag om een omgevingsvergunning kan weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). Net zoals onder de Wabo is die bevoegdheid er alleen bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. Het wetsvoorstel beoogt hier een beleidsneutrale voortzetting. In dat verband is van belang dat als gevolg van de gewijzigde systematiek bij dit wetsvoorstel, onder andere als gevolg van het loslaten van het inrichtingenbegrip, meer activiteiten onder de milieubelastende activiteit zullen vallen dan de (milieu)activiteiten waarop onder huidig recht de bibobgronden van toepassing zijn. Voor de vertaling naar artikel 5.30, eerste lid, betekent dit dat de bibobgronden niet onverkort op iedere aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van toepassing worden verklaard, maar dat voor deze activiteit een grondslag is opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur de gevallen aan te wijzen waarvoor dit geldt.

In artikel 5.30, tweede lid, is bepaald dat het bevoegd gezag het bureau, bedoeld in artikel 8 van de Wet bibob (Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), om een advies als bedoeld in artikel 9 van de wet kan vragen. Met deze bepaling is voorzien in de wettelijke grondslag die op grond van artikel 9 van de Wet bibob is vereist voor het vragen van advies aan dat bureau.



### **Artikel 5.31 (weigeren vergunning vanwege onthouden instemming)**

Dit artikel bepaalt dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor voor het verlenen van de omgevingsvergunning op grond van artikel 16.15 instemming is vereist, de omgevingsvergunning voor die activiteit wordt geweigerd als de instemming is onthouden. Betoogd kan worden dat dit al volgt uit de aard van het instrument «instemming», maar om elk misverstand hierover te voorkomen is dit, analoog aan artikel 2.20a Wabo voor de verklaring van geen bedenkingen, in artikel 5.31 uitdrukkelijk bepaald.

#### *§ 5.1.4 Inhoud en werking*

### **Artikel 5.32 (voorschriften omgevingsvergunning)**

#### *Algemeen*

Dit artikel bevat het kader voor het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning. Het artikel is ontleend aan artikel 2.22, eerste tot en met vierde lid, Wabo en artikel 6.20 in samenhang met artikel 6.26, vierde lid, van de Waterwet. In overeenstemming met de Wabo moeten onder «voorschriften» ook «beperkingen» worden verstaan.

#### *Eerste lid*

Het eerste lid bepaalt dat aan een omgevingsvergunning de voorschriften worden verbonden die nodig zijn met het oog op de regels, bedoeld in de artikelen 5.17, 5.18, 5.29 en 5.30. Dit zijn de beoordelingsregels die moeten worden gehanteerd bij het beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hiermee wordt de samenhang die er bestaat tussen het belangenkader voor het beslissen op de aanvraag en de te stellen voorschriften tot uitdrukking gebracht. Voorschriften mogen dat belangenkader niet te buiten gaan.

Anders dan in de Wabo wordt in artikel 5.32, eerste lid, niet bepaald dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften op elkaar moeten zijn afgestemd. Dit is een evident vereiste. Een besluit moet concludent zijn en niet innerlijk tegenstrijdig. Het wordt niet langer meer nodig geacht dat uitdrukkelijk te regelen.

#### *Tweede lid*

Dit lid bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor daarbij aangewezen activiteiten regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid. Bij die regels zullen voor het bevoegd gezag zowel voorschriften die aan de vergunning moeten worden verbonden als voorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden, worden voorgeschreven. Met de verwijzing naar de artikelen uit de hoofdstukken 12 en 13, genoemd aan het begin van het tweede lid, wordt tot uitdrukking gebracht dat onverminderd artikel 5.32, ook die artikelen het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning mogelijk maken. Het gaat in die artikelen om voorschriften met veelal een financiële component, die hoofdelement vormen van de in die hoofdstukken geregelde onderwerpen. Om die reden worden die voorschriften rechtstreeks in de Omgevingswet zelf geregeld.

In het tweede lid, onder a en b, wordt een tweetal onderwerpen genoemd, waarop de in dit lid bedoelde algemene maatregel van bestuur in ieder geval betrekking zal hebben. Onderdeel a ziet op voorschriften die

strekken tot toepassing van andere technieken dan die waarover bij de aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens of bescheiden zijn verstrekt. Achtergrond hiervan is artikel 2.31a, eerste lid, Wabo. Hierin wordt het stellen van dergelijke voorschriften mogelijk gemaakt als de omgevingsvergunning wordt gewijzigd naar aanleiding van het uitvoeren van de actualiseringsplicht (de artikelen 2.30 in samenhang met 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, Wabo). Deze lijn zal in dit wetsvoorstel op basis van artikel 5.32, tweede lid, aanhef en onder a, en artikel 5.36 in samenhang met artikel 5.37, aanhef en onder a, worden gecontinueerd. Op grond van artikel 5.32, tweede lid, aanhef en onder b, zullen bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval ook regels worden gesteld over voorschriften die niet aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden. Daarbij gaat het uiteraard niet om voorschriften die al buiten de reikwijdte van artikel 5.32, eerste lid, zelf liggen – in dat geval zou immers de desbetreffende categorie voorschriften in wezen oneindig zijn –, maar om voorschriften die, ook al houden deze verband met regels als bedoeld in het eerste lid, desondanks niet aan de vergunning kunnen worden verbonden. Ten opzichte van artikel 2.22, derde lid, onder e, Wabo is daarom ter verduidelijking de zinsnede «ook al houden deze verband met regels als bedoeld in het eerste lid» toegevoegd. De voorschriften waarop hier wordt gedoeld, zijn nu opgenomen in de artikelen 5.12, 5.12a en 5.13 in paragraaf 5.2.2 van het Besluit omgevingsrecht. Bij de opgesomde categorieën voorschriften worden, anders dan in artikel 2.22, derde lid, onder d, Wabo, niet meer uitdrukkelijk genoemd voorschriften die nodig zijn met het oog op het belang van de archeologische monumentenzorg. Dit houdt verband met artikel 5.32, vierde lid. Hierop zal hierna in de toelichting bij het vierde lid worden ingegaan.

#### *Derde en vierde lid*

Het derde lid bevat de grondslag om met betrekking tot de omgevingsvergunningplichtige activiteiten in de artikelen 5.3 en 5.4 in de desbetreffende verordening waarin die activiteiten zijn opgenomen ook regels te stellen over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning. Het vierde lid bevat een vergelijkbare bepaling voor het omgevingsplan voor zover het betreft regels over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een afwijkactiviteit. Hiermee wordt dus de ruimte geboden om in het omgevingsplan regels te stellen over te verbinden voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een tweetal activiteiten als bedoeld in artikel 5.1. Dit houdt verband met het volgende.

Wat betreft de afwijkactiviteit wordt hierover opgemerkt dat het, ook al wordt bij een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit afgeweken van het omgevingsplan, vanuit een oogpunt van sturing toch aangewezen kan zijn daarin een kader te bieden voor het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit. Het betreft dan met name afwijkingen van regels in het omgevingsplan waarvan redelijkerwijs valt te voorzien dat die zich met enige regelmaat zullen voordoen, zoals aanlegactiviteiten in agrarische gebieden met archeologische waarden. In het omgevingsplan kan dan worden bepaald dat aan een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit bestaande uit zo'n aanlegactiviteit nader omschreven voorschriften in het belang van de archeologische monumentenzorg kunnen worden verbonden. Deze sturingsmogelijkheid binnen het omgevingsplan is vergelijkbaar met de mogelijkheid om de in artikel 5.18, eerste lid, bedoelde beoordelingsregels voor de beslissing om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit op te nemen.

Wat betreft de bouwactiviteit komt de in het vierde lid geboden mogelijkheid om in het omgevingsplan regels te stellen over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit, in de plaats van de grondslag die artikel 40, tweede lid, van de Monumentenwet 1988 op dit moment biedt om in het bestemmingsplan te bepalen dat aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit voorschriften in het belang van de archeologische monumentenzorg kunnen worden verbonden. Daarbij wordt benadrukt dat dergelijke voorschriften voor de bouwactiviteit vallen onder de reikwijdte van artikel 5.32, eerste lid. Weliswaar is het belang van de archeologische monumentenzorg geen afzonderlijke grond om de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit te weigeren, maar deze grond kan wel in het omgevingsplan zijn opgenomen als aspect dat beoordeeld moet worden bij de beantwoording van de vraag of een bouwactiviteit past in het omgevingsplan. Daarmee is het verband gegeven met de in de beoordelingsregels voor de bouwactiviteit opgenomen gronden.

### **Artikel 5.33 (verhouding voorschriften omgevingsvergunning en rijksregels)**

Dit artikel heeft betrekking op de ruimte die er is om aan een omgevingsvergunning voor een activiteit waarop ook regels als bedoeld in artikel 4.13 van toepassing zijn, van die regels afwijkende voorschriften te verbinden. Die ruimte is in een tweetal situaties aanwezig. In de eerste plaats wanneer het verbinden van die afwijkende voorschriften op grond van regels als bedoeld in artikel 4.5, derde lid, is toegestaan. Dat artikellid bevat kort samengevat de grondslag om maatwerkvoorschriften niet bij afzonderlijke beschikking te stellen, maar als maatwerkvoorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden. Buiten de situatie die in artikel 4.5, derde lid, wordt bedoeld, doet de ruimte om afwijkende voorschriften aan de vergunning te verbinden zich verder nog voor bij een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk die betrekking heeft op een installatie als bedoeld in bijlage 1 bij de richtlijn industriële emissies of waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is, voor zover de desbetreffende voorschriften strekken tot een hoger niveau van bescherming dan de regels, bedoeld in artikel 4.22 of 4.23. Deze lijn die als uitvloeisel van de richtlijn industriële emissies in de Wabo en de Waterwet al werd gehanteerd ten aanzien van IPPC-installaties, wordt, net zoals bij artikel 5.7 het geval is, bij de Omgevingswet doorgetrokken naar activiteiten waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is, nu het hier gaat om activiteiten met een vergelijkbaar hoog milieurisico.

### **Artikel 5.34 (termijnstelling in omgevingsvergunning)**

Dit artikel regelt diverse onderwerpen over de termijnstelling in een omgevingsvergunning. Dit artikel vervangt de artikelen 2.23, 2.23a, 2.23b en 2.24 Wabo. Belangrijk element van artikel 5.34 is het onderscheid dat daarin wordt gemaakt tussen omgevingsvergunningen voor voortdurende en aflopende activiteiten. Voor de achtergrond hiervan wordt korthedshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij bovengenoemde artikelen van de Wabo (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 36–38). Ten opzichte van de tekst van die artikelen wordt voorgesteld om materieel één wijziging aan te brengen in verhouding tot de termijnstelling die mogelijk is in een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit. Dit betreft artikel 5.34, tweede lid. De voorziene wijziging betreft de aard van de verplichting die op grond van dat artikellid op de vergunninghouder kan worden gelegd. De mogelijkheid om de vergunninghouder binnen de bij de vergunning bepaalde termijn te verplichten tot

herstel in de vóór de vergunningverlening bestaande toestand, wordt uitgebreid met de mogelijkheid om de vergunninghouder binnen zo'n termijn te verplichten tot het realiseren van een andere, in de omgevingsvergunning omschreven, toestand. Dit houdt verband met de praktijk van vergunningverlening voor de ontgrondingsactiviteit. De hiervoor benodigde vergunning wordt bij dit wetsvoorstel geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Bij ontgrondingen is het de praktijk dat de vergunninghouder veelal wordt verplicht om na afronding van de ontgroning – een aflopende activiteit als bedoeld in artikel 5.34, tweede lid – het ontgronde terrein her in te richten in overeenstemming met een inrichtingsplan. Herstel in de vóór de vergunningverlening bestaande toestand is als gevolg van de ontgroning immers niet meer mogelijk. Met de voorgestelde wijziging van artikel 5.34, tweede lid, wordt beoogd hiervoor een basis te bieden. Van de toepassing van artikel 5.34, tweede lid, is daarnaast in de tweede zin van het artikellid de omgevingsvergunning voor één specifieke aflopende activiteit uitgezonderd. Het betreft hier de omgevingsvergunning voor een mijnbouwactiviteit die betrekking heeft op het plaatsen van een mijnbouwinstallatie. Voor het verwijderen van een mijnbouwinstallatie bevatten de paragrafen 5.2.3 en 5.2.4 van het Mijnbouwbesluit een bijzondere regeling. Deze blijft van toepassing.

### **Artikel 5.35 (normadressaat omgevingsvergunning)**

Dit artikel regelt tot wie de omgevingsvergunning zich richt. Dit betreft de vraag wie als vergunninghouder moet worden aangemerkt. In het eerste lid, eerste volzin, is de hoofdregel vervat die inhoudt dat de omgevingsvergunning geldt voor een ieder die de activiteit of activiteiten verricht waarop deze betrekking heeft. Hiermee wordt het in beginsel zaaksgebonden karakter van de omgevingsvergunning tot uitdrukking gebracht. In het eerste lid, tweede volzin, is bepaald dat de vergunninghouder zorg draagt voor de naleving van de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften. Daarbij gaat het om degene die verantwoordelijk is voor het verrichten van de desbetreffende activiteit of activiteiten, zijnde de eigenaar of opdrachtgever. Deze moet de vergunningvoorschriften zelf naleven of zorgen dat deze door zijn werknemers of contractanten worden nageleefd.

Het tweede lid bevat een meldingsplicht om het bevoegd gezag ervan op de hoogte te stellen dat een aangevraagde of al verleende omgevingsvergunning op grond van het eerste lid voor een ander zal gaan gelden. Het derde lid bevat vervolgens de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin de omgevingsvergunning, in afwijking van de hoofdregel, alleen geldt voor degene aan wie zij is verleend. In dergelijke gevallen heeft de omgevingsvergunning dus een persoonsgebonden karakter.

Artikel 5.35 vervangt de artikelen 2.25 Wabo en 6.24 van de Waterwet.

#### *§ 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning*

### **Artikel 5.36 (actualisering omgevingsvergunning)**

Dit artikel heeft betrekking op de zogeheten actualiseringsplicht voor de omgevingsvergunning. Deze actualiseringsplicht is ontleend aan artikel 2.30 Wabo. Dit artikel is op grond van artikel 6.26, eerste lid, aanhef en onder c, van de Waterwet van overeenkomstige toepassing op watervergunningen voor het lozen of storten van stoffen. Om die reden ziet de actualiseringsplicht in het voorgestelde artikel 5.36, eerste lid, niet langer alleen op de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, maar ook op een omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk en voor de stortingsactiviteit op zee.

Op grond van het derde lid zullen bij algemene maatregel van bestuur in het belang van het beschermen van het milieu regels worden gesteld over de wijze waarop het eerste lid wordt toegepast. Onder het huidige wettelijke regime bevat artikel 5.10 van het Besluit omgevingsrecht daarover regels. Bij dat artikel is het tijdstip waarop uitvoering moet worden gegeven aan de actualiseringsplicht nader ingevuld. Deze lijn zal onder dit wetsvoorstel worden voortgezet.

### **Artikelen 5.37 en 5.38 (verplichting respectievelijk bevoegdheid tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)**

Artikel 5.37 regelt wanneer er voor het bevoegd gezag de verplichting bestaat de voorschriften van een omgevingsvergunning te wijzigen, respectievelijk de omgevingsvergunning in te trekken. Artikel 5.38 regelt wanneer er voor het bevoegd gezag de facultatieve bevoegdheid bestaat de voorschriften van een omgevingsvergunning te wijzigen, respectievelijk de omgevingsvergunning in te trekken. Deze artikelen zijn onder andere ontleend aan de artikelen 2.31 en 2.33 Wabo en artikel 6.22 in samenhang met artikel 6.26, eerste lid, aanhef en onder c, van de Waterwet.

De structuur van de artikelen 5.37 en 5.38 is vergelijkbaar. Deze bevatten in de eerste plaats een verwijzing naar gevallen of gronden voor wijziging of intrekking die zullen worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur.

Vervolgens worden alleen nog die gronden uitdrukkelijk benoemd, die niet, of althans niet zonder meer, onder de hiervoor bedoelde algemene maatregel van bestuur kunnen worden gebracht. Hierdoor is de structuur van de artikelen 5.37 en 5.38 eenvoudiger dan bovengenoemde artikelen van de Wabo. In artikel 5.40 is bepaald op welke wijze er invulling zal worden gegeven aan de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in de artikelen 5.37 en 5.38.

Wat betreft de uitdrukkelijk genoemde gronden wordt hierna op een drietal intrekkinggronden in het bijzonder ingegaan. In de eerste plaats wordt gewezen op de in artikel 5.38, tweede lid, onder b, opgenomen intrekkinggrond dat gedurende één jaar, of een in de vergunning bepaalde langere termijn, geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Op grond van artikel 2.33, tweede lid, onder a, Wabo geldt hiervoor een termijn van drie jaar, met voor een tweetal activiteiten (de bouwactiviteit en het aanleggen van werken) een afwijkende termijn van 26 weken respectievelijk de in de vergunning bepaalde termijn. Dit wetsvoorstel bevat met het oog op de verdere vereenvoudiging van het omgevingsrecht voor alle omgevingsvergunningplichtige activiteiten eenzelfde regeling, die inhoudt dat na één jaar de bevoegdheid ontstaat om bij niet gebruikmaking van de vergunning tot intrekking over te gaan, of na verloop van een in de omgevingsvergunning bepaalde langere termijn. Benadrukt wordt dat het hierbij gaat om een bevoegdheid tot intrekking, niet om een verplichting. Tot de verkorting van de termijn is overgegaan om voor alle activiteiten waarvoor op grond van dit wetsvoorstel de omgevingsvergunningplicht van toepassing is, voor het merendeel van de gevallen een toereikende basisregeling te bieden. Vervolgens kan dan voor die gevallen waarin de basisregeling naar verwachting niet toereikend zal zijn, bij de vergunning een langere termijn worden bepaald waarna bij het niet gebruikmaken van de vergunning de bevoegdheid tot intrekken ontstaat. Daarnaast wordt gewezen op de in artikel 5.38, tweede lid, onder d, opgenomen intrekkinggrond die het mogelijk maakt een vergunning in te trekken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de

Wet bibob. Deze intrekingsgrond is in het geldend recht geregeld in artikel 5.19 Wabo. Het betreft hier het hoofdstuk «Bestuursrechtelijke handhaving» van de Wabo. Deze positionering als handhavinginstrument is bij nader inzien niet juist geacht. Gelet op de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bibob, gaat het hier om een zelfstandige intrekingsgrond, vergelijkbaar met de andere intrekingsgronden in artikel 5.38, tweede lid, en niet om een intrekingsgrond als sanctie op het niet nageleefd hebben van een andere rechtsregel. Om die reden wordt deze intrekingsgrond in dit wetsvoorstel geregeld in artikel 5.38 en niet in hoofdstuk 18 «Handhaving en uitvoering».

Verder is van belang de in artikel 5.38, tweede lid, onder e, opgenomen intrekingsgrond voor een milieubelastende activiteit en daarmee samenhangende lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk waarvoor met toepassing van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, gecoördineerd omgevingsvergunningen zijn verleend. Als een van beide vergunningen wordt ingetrokken, bestaat de bevoegdheid om ook de andere vergunning in te trekken. Deze regeling is in overeenstemming met de huidige regeling in artikel 6.27, zesde lid, Waterwet en artikel 3.23 Wabo.

Tot slot bevatten de artikelen 5.37 en 5.38, eerste en tweede lid, voor activiteiten die omgevingsvergunningplichtig zijn op grond van een waterschapsverordening of omgevingsverordening, een aanvullende verwijzing naar gevallen of gronden voor wijziging of intrekking die in de desbetreffende verordening zijn bepaald.

#### **Artikel 5.39 (toepassing artikelen 5.37 en 5.38 op verzoek instemmingsorgaan)**

Dit artikel verzekert dat het bevoegd gezag gehoor moet geven aan een verzoek tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 5.37 of 5.38, als het bestuursorgaan waarvan op grond van artikel 16.15 de instemming vereist is met de voorgenomen beslissing op een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning daarom heeft verzocht.

Naar huidig recht bevat de Wabo een vergelijkbare regeling ten aanzien van het bestuursorgaan waarvan een verklaring van geen bedenkingen is vereist. In dat verband wordt verwezen naar de artikelen 2.29, eerste lid, 2.31, eerste lid, onder a, en 2.33, eerste lid, onder c, Wabo.

In het voorgestelde artikel wordt verduidelijkt dat het bij het verzoek van het instemmingsorgaan moet gaan om de toepassing van een van de «reguliere» wijzigings- of intrekingsgronden uit de artikelen 5.37 en 5.38. Er kan dus geen andere reden aan het verzoek ten grondslag worden gelegd.

#### **Artikel 5.40 (invulling algemene maatregel van bestuur artikelen 5.37 en 5.38)**

Dit artikel bepaalt hoe invulling zal worden gegeven aan de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in de artikelen 5.37, onder a, en 5.38, eerste lid, onder a, en tweede lid, onder a. Als voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1 met toepassing van deze artikelliden gevallen of gronden tot wijziging of intrekking worden bepaald, zal dat gebeuren met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee op grond van artikel 5.17 beoordelingsregels voor die activiteit worden gesteld. Hiermee wordt, net als bij het verbinden van voorschriften (artikel 5.32), de samenhang tot uitdrukking gebracht die er bestaat met het belangenkader om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning.



In artikel 5.40, tweede lid, is bepaald dat als geval waarin het bevoegd gezag verplicht is de voorschriften van een omgevingsvergunning te wijzigen in ieder geval zal worden aangewezen de situatie waarin uit toepassing van artikel 5.36 (actualisering) is gebleken dat de nadelige gevolgen voor het milieu die de desbetreffende activiteit veroorzaakt verder beperkt kunnen dan wel moeten worden. Dit geval, dat nu geregeld wordt in artikel 2.31, eerste lid, onder b, Wabo, wordt al uitdrukkelijk op wetsniveau genoemd als geval dat in de algemene maatregel van bestuur zal worden opgenomen, omdat het van belang is voor de toepassing van de artikelen 5.32, tweede lid, onder a, en 16.54. Verwezen wordt naar de toelichting bij de desbetreffende artikelen.

### **Artikel 5.41 (revisievergunning)**

Dit artikel regelt de revisievergunning en is ontleend aan artikel 2.6 Wabo en de artikelen 6.18 en 6.19 van de Waterwet. De voorgestelde regeling is ten opzichte van die artikelen vereenvoudigd en verduidelijkt. Daarnaast is het toepassingsbereik uitgebreid. De regeling ziet niet langer uitsluitend op van kracht zijnde omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten, maar op alle van kracht zijnde omgevingsvergunningen voor welke activiteit dan ook. Dat neemt niet weg dat voor milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten het belang van de toepassing van het artikel het grootst zal zijn, omdat veel andere omgevingsvergunningplichtige activiteiten aflopende activiteiten zijn als bedoeld in artikel 5.34, tweede lid, zodat de vergunning na het afronden van de desbetreffende activiteit feitelijk is uitgewerkt.

De revisievergunning is een administratieve samenvoeging van een stapeling van gerelateerde vergunningen. Stapeling ontstaat door in de tijd wisselende en veranderde activiteiten en wijziging van voorschriften door voortschrijdende bescherming van de fysieke leefomgeving. Een bedrijf breidt bijvoorbeeld uit, vergroot de productiecapaciteit, begint nieuwe activiteiten of vervangt verouderde installaties door nieuwe en schonere. Telkens neemt het bevoegd gezag daarover een besluit en ontstaat een extra vergunning. De stapeling kan een onoverzichtelijke vergunnings situatie veroorzaken en zowel voor het bevoegd gezag als het bedrijf doelmatige uitvoering en handhaving belemmeren. Daarom kennen zowel de milieu als waterregelgeving van oudsher de revisievergunning om na een aantal wijzigingen met een schone lei te kunnen beginnen. De revisievergunning is naar haar aard niet bedoeld als instrument om veranderingen te vergunnen of voorschriften te wijzigen. Om de aanvullende werking van de revisievergunning ten opzichte van de aanvraag om een nieuwe vergunning (artikel 5.1) en actualisering, wijziging en intrekking van een bestaande vergunning (artikelen 5.36 tot en met 5.38) helder neer te zetten, kent het voorgestelde artikel 5.41, eerste lid, uitsluitend nog, analoog aan artikel 6.19 van de Waterwet, het instrument van de ambtshalve revisievergunning, die in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving kan worden verleend. De revisievergunning «op aanvraag», waaraan een volledige aanvraag ten grondslag ligt die betrekking heeft op alle activiteiten – zowel oud als nieuw – die een bedrijf verricht, is vervallen. Hiermee wordt ook een lastenverlichting voor het bedrijfsleven bereikt. Dat hoeft immers geen complete aanvraag meer in te dienen voor de activiteiten waarvoor al eerder een omgevingsvergunning is verleend.

Het tweede lid bepaalt dat als de verschillende van kracht zijnde omgevingsvergunningen niet door hetzelfde bevoegd gezag zijn verleend, aan het eerste lid toepassing kan worden gegeven door elk van de betrokken bestuursorganen, als de andere betrokken bestuursorganen met toepassing van artikel 5.15 hun bevoegdheid aan het initiatief

nemende bestuursorgaan hebben overgedragen. Artikel 5.15 bevat een flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag. Verwezen wordt naar de toelichting bij dat artikel.

Bij het ambtshalve verlenen van een revisievergunning kunnen wijzigingen plaatsvinden ten opzichte van de «oude» omgevingsvergunningen die de revisievergunning vervangt. Op grond van het eerste lid, tweede zin, zijn die wijzigingen alleen toegestaan, voor zover deze mogelijk zouden zijn met toepassing van de reguliere wijzigings- en intrekkingsoepalingen (de artikelen 5.37 en 5.38). Dit is een voortzetting van de bepalingen die de Wabo en de Waterwet bevatten.

Daarnaast kan op grond van het derde lid het ambtshalve verlenen van een revisievergunning tegelijk plaatsvinden met het nemen van de beslissing op een aanvraag om een nieuwe omgevingsvergunning. Het alsdan te nemen besluit (de revisievergunning) bevat dan een deel ter vervanging van de «oude» omgevingsvergunningen en een deel dat betrekking heeft op de nieuwe activiteit waarvoor omgevingsvergunning is aangevraagd. In verband met deze samenloop met de beslissing op een aanvraag is in het derde lid, tweede volzin, uitdrukkelijk bepaald dat aan het eerste lid ook toepassing kan worden gegeven wanneer alleen één (oude) omgevingsvergunning van kracht is.

Het vierde lid regelt de juridische status van de oude omgevingsvergunningen die de revisievergunning vervangt, totdat de revisievergunning onherroepelijk is. Deze bepaling is ten opzichte van artikel 2.6, vierde lid, Wabo, waarin dit nu is geregeld, verduidelijkt.

## **Afdeling 5.2 Projectprocedure**

### *§ 5.2.1 Algemene bepalingen voor het projectbesluit*

#### **Artikel 5.42 (bevoegd gezag voor het projectbesluit)**

Op grond van artikel 5.42 kunnen het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, de Minister van Infrastructuur en Milieu of een andere verantwoordelijke Minister, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, een projectbesluit vaststellen ter uitvoering van een project en het in werking hebben of het in stand houden daarvan. Het begrip project is gedefinieerd in de begrippenlijst in de bijlage van de wet en sluit aan op het begrip project uit de mer-richtlijn. Het in werking hebben of in stand houden van het project heeft betrekking op de vergunningen die het projectbesluit op grond van artikel 5.50, tweede lid, kan vervangen en met name hun werking hebben in de fase na realisatie van het project. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als het projectbesluit ook geldt als omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit.

#### *Provinciaal of nationaal belang*

Op grond van het tweede lid kunnen gedeputeerde staten een projectbesluit alleen vaststellen als er sprake is van een provinciaal belang. De Minister van Infrastructuur en Milieu kan een projectbesluit vaststellen als er sprake is van een nationaal belang.

Bepalend voor wie het bevoegd gezag voor het projectbesluit is, is de vraag of er sprake is van een provinciaal of nationaal belang. Dit kan blijken uit het voornemen tot het realiseren van bepaalde ontwikkelingen – en daarmee uit te voeren projecten – dat is aangekondigd in een beleidsnota, omgevingsvisie, of plan of programma. Vereist is dit echter

niet. Ook op andere wijzen kan blijken van een provinciaal of nationaal belang. Dit is in het wetsvoorstel bewust niet nader ingevuld. De scheidslijn tussen een provinciaal of nationaal belang is niet altijd duidelijk. Bepaalde maatschappelijke taken worden op verschillende overheidsniveaus uitgewerkt. Zo kan het heel goed mogelijk zijn dat aan taken met betrekking tot energiebeleid of waterkwantiteitsbeleid zowel een provinciaal als nationaal belang is verbonden. De belangen zijn in die gevallen niet exclusief bepaald, maar vaak complementair. Voor projecten waar zowel een provinciaal als nationaal belang bij betrokken is, is het dan ook mogelijk dat gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu het bevoegd gezag is voor het projectbesluit. Zie voor de vergelijkbare scheidslijn tussen provinciaal en nationaal belang ook de uitspraak over het inpassingsplan Overdiepse Polder (ABRvS 21 april 2010, AB 2010, 149). Wie op grond van artikel 5.45, eerste lid, kennis geeft van het voornemen, is daarmee ook het bevoegd gezag voor het nemen van de voorkeursbeslissing en de vaststelling van het projectbesluit. In de praktijk zal daarover vooraf tussen de verschillende bestuursorganen afstemming plaatsvinden.

In het huidige artikel 3.35, eerste lid, Wro is de mogelijkheid opgenomen dat bij wet kan worden bepaald voor welke projecten de rijkscoördinatie-regeling van toepassing is. Een vergelijkbare mogelijkheid voor de toepassing van de projectprocedure bestaat onder dit wetsvoorstel nog steeds. De specifieke bepaling dat dit bij wet kan worden bepaald, is in dit wetsvoorstel echter niet meer opgenomen omdat ook zonder die bepaling bij wet kan worden bepaald voor welke projecten een projectbesluit kan worden genomen, zie hiervoor bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 5.44. Voor zover het energieprojecten betreft, kan ook in de energiewetten (Elektriciteitswet 1998, Gaswet en Mijnbouwwet) worden opgenomen dat voor bepaalde projecten de projectprocedure moet worden gevolgd. Dit komt overeen met de huidige regelingen van de energiewetten waarin de rijkscoördinatieregeling van toepassing wordt verklaard.

In bepaalde gevallen kan een andere Minister, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, een projectbesluit vaststellen. Dit zal zich met name voordoen als het een projectbesluit is dat gezien de aard van het project, ook het beleidsterrein van deze andere Minister raakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor energieprojecten die ook de Minister van Economische Zaken raken. Op grond van het zesde lid kan de verantwoordelijke Minister, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, bepalen dat de verantwoordelijke Minister zelf het projectbesluit vaststelt. De Minister van Infrastructuur en Milieu kan van betrokkenheid afzien wanneer de gevolgen voor de fysieke leefomgeving niet zo zijn, dat hij verdere betrokkenheid nodig acht.

Als het waterschap een projectbesluit vaststelt, moet er sprake zijn van het beheer van watersystemen of onderdelen daarvan dat bij omgevingsverordening aan het waterschap is toegedeeld. Voor waterschappen bouwt het projectbesluit voort op het projectplan, bedoeld in artikel 5.4 van de Waterwet, waarop de projectprocedure van paragraaf 5.2 van de Waterwet van toepassing is. De reikwijdte van het projectbesluit op grond van artikel 5.42 is echter ruimer want het projectbesluit is van toepassing op alle waterstaatswerken die onder het beheer van het waterschap vallen. Het vaststellen van een projectbesluit is een bevoegdheid die het waterschap kan aanwenden, tenzij het gaat om het projectbesluit op grond van artikel 5.44 voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen waarvoor een projectbesluit verplicht is. Voor de niet-verplichte toepassing van het projectbesluit heeft het waterschap ook de mogelijkheid om te kiezen voor het realiseren van een werk door middel van een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedacti-

viteit voor een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 2°.

Op grond van artikel 16.71 heeft een projectbesluit van een waterschap, in overeenstemming met de huidige regeling van de Waterwet, altijd de goedkeuring van gedeputeerde staten nodig. Zie daarvoor verder de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

Op grond van artikel 5.50, eerste lid, wijzigen de regels van het projectbesluit de regels van het omgevingsplan. Het projectbesluit is een besluit dat zich beperkt tot het project. De wijziging van het omgevingsplan door het waterschap of de provincie dient in beginsel in het kader van de democratische legitimatie door het algemeen waterschapsbestuur respectievelijk provinciale staten plaats te vinden. Het project kan desgewenst ook door middel van een omgevingsvergunning worden gerealiseerd. Daarvoor is het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten bevoegd gezag. In het geval van de omgevingsvergunning of het projectbesluit is de strekking van de verschillende besluiten hetzelfde en is ook hetzelfde resultaat beoogd. Daarom is er voor gekozen dat in het wetsvoorstel het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten bevoegd gezag is voor het projectbesluit.

### **Artikel 5.43 (coördinatie uitvoeringsbesluiten)**

De coördinatieregeling wordt geregeld in de nog aan te passen afdeling 3.5 Awb (nieuw). Deze toelichting gaat uit van de nieuwe tekst van afdeling 3.5 Awb. Voor bepaalde projecten kan het gewenst zijn dat de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit (uitvoeringsbesluiten) gecoördineerd worden. Of de coördinatieregeling van toepassing is, is aan het bevoegd gezag voor het projectbesluit om te bepalen.

Voor projecten van het waterschapsbestuur wijkt de regeling iets af. Het is dan niet het waterschapsbestuur maar gedeputeerde staten die het projectbesluit moeten goedkeuren en die dan ook het coördinerend bestuursorgaan zijn. Daardoor hebben gedeputeerde staten in dat geval op grond van artikel 3:28 Awb ook doorzettingsmacht.

Op grond van het tweede lid is de coördinatieregeling verplicht van toepassing op projecten die genoemd worden in artikel 5.44. Verwezen wordt naar de toelichting bij dat artikel.

Voor projecten van de provincie zijn gedeputeerde staten het coördinerend bestuursorgaan.

Voor projecten van het Rijk is de Minister van Infrastructuur en Milieu het coördinerend bestuursorgaan. Dat is echter anders als de verantwoordelijke Minister, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, of de verantwoordelijke Minister bevoegd gezag is voor het projectbesluit. In die gevallen is de verantwoordelijke Minister het coördinerend bestuursorgaan.

De uitvoeringsbesluiten kunnen tegelijk met de totstandkoming van het projectbesluit worden gecoördineerd of in voorkomende gevallen na het projectbesluit worden vastgesteld. Het moet voor de toepassing van de coördinatieregeling gaan om besluiten die nodig zijn om het vastgestelde projectbesluit uit te kunnen voeren. Besluiten voorafgaand aan de vaststelling van een projectbesluit, zoals een eerder verleende omgevingsvergunning voor het kappen van bomen, vallen daarmee niet onder de coördinatieregeling.

De coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb bevat ook de mogelijkheid om uitvoeringsbesluiten buiten de coördinatieregeling te laten vallen als het coördinerend bestuursorgaan daartoe een besluit heeft genomen. Voor een verdere toelichting op de coördinatieregeling wordt verwezen naar de toelichting op afdeling 3.5 Awb.

## **Artikel 5.44 (bevoegd gezag voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen)**

Het toepassen van de projectprocedure met coördinatie van de uitvoeringsbesluiten wordt voor bepaalde infrastructuurprojecten van het Rijk verplicht bij wet voorschreven. Het gaat in dit artikel om projecten waarvoor op grond van de huidige Tracéwet een tracébesluit genomen wordt. In artikel 5.44 zijn de projecten opgenomen met betrekking tot de aanleg of wijziging van wegen, vaarwegen of spoorwegen met een nationaal belang.

Ook voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die in beheer bij het Rijk zijn, kan de Minister een projectbesluit vaststellen. Dit projectbesluit vervangt het projectplan waarvoor op grond van paragraaf 5.2 van de Waterwet de projectprocedure gevolgd wordt en waarvoor de Minister bevoegd gezag is. Voor zover het om de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen gaat die niet in beheer bij het Rijk zijn, neemt het dagelijks bestuur van het waterschap het projectbesluit.

Voor de duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat het verplichte projectbesluit op grond van dit artikel niet van toepassing is op particuliere projecten, zoals het bouwen van een huis op een dijk of het aanleggen van een kabel of leiding in een waterstaatswerk. Het gaat dan immers niet om de aanleg, verlegging of versterking van de waterkering. Voor dergelijke werken is onder meer een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een nat waterstaatswerk vereist. Voor bepaalde werken kan ook voor een projectbesluit worden gekozen als wordt voldaan aan de criteria van artikel 5.42, maar verplicht is dat niet.

### *§ 5.2.2 Voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing*

## **Artikel 5.45 (voornemen)**

Het bevoegd gezag dat met de projectprocedure wil starten geeft kennis van het voornemen een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving. Dit artikel is ontleend aan artikel 2 van de Tracéwet, waarin is bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Milieu een beslissing neemt om voorafgaand aan een infrastructuurproject een verkenning uit te voeren.

Het bevoegd gezag kan het voornemen hebben voorafgaand aan het vaststellen van het projectbesluit een voorkeursbeslissing te nemen, maar het kan ook het voornemen hebben om een projectbesluit vast te stellen zonder een daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing.

Op grond van het tweede lid wordt bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegd gezag bepaald voor welke projecten een voorkeursbeslissing in ieder geval verplicht is. In andere gevallen heeft het bevoegd gezag de vrijheid om te kiezen voor het al dan niet nemen van een voorkeursbeslissing, afhankelijk van het project.

Het derde lid maakt het mogelijk dat een ieder in de gelegenheid wordt gesteld om in de verkenningsfase mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Dik-Faber/Van Veldhoven (Kamerstukken II 2013/14, 29 385, nr. 77). Het bevoegd gezag kan daarbij de Code Maatschappelijke Participatie toepassen. De naar voren gebrachte voorstellen worden door het bevoegd gezag betrokken bij de besluitvorming en dragen daarmee bij aan de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Uiteindelijk zal aan het eind van het participatieproces het bevoegd gezag een beslissing nemen.

De ervaring bij recente projecten, zowel op landelijk, regionaal als lokaal niveau, leert dat in toenemende mate burgerinitiatieven bij de besluitvorming worden betrokken. De houding en het gedrag van ambtenaren en bestuurders blijken daarbij de sleutelfactoren, niet zozeer de juridische verankering. Ook daarom is in artikel 5.45, derde lid, opgenomen dat het bevoegd gezag zelf een termijn aangeeft waarbinnen oplossingen voor die opgave kunnen worden ingediend.

Een tijdige indiening van de initiatieven biedt de mogelijkheid dat de initiatieven volwaardig kunnen worden meegenomen. In het incidentele geval dat een initiatiefnemer zich niet kan vinden in het geheel of gedeeltelijk buiten de planvorming laten van zijn initiatief, kan een onafhankelijk advies daarover uitkomst bieden. Omdat het echter gaat om incidentele gevallen en de wens is geen nieuwe instituties op te richten, kan per geval een groep experts worden samengesteld. Deze groep wordt afhankelijk van de inhoud van het betreffende initiatief samengesteld uit vertegenwoordigers van overheidsdiensten, ingenieursbureaus, maatschappelijke organisaties en/of personen uit het netwerk van de initiatiefnemer zelf. De groep die wordt gekozen krijgt vervolgens van het bevoegd gezag een redelijke termijn om het gevraagde advies over de haalbaarheid van het maatschappelijk initiatief uit te brengen. Het is aan het bevoegd gezag het advies over te nemen of gemotiveerd ter zijde te leggen.

#### **Artikel 5.46 (verkenning)**

Dit artikel geeft aan waar de verkenning uit bestaat en komt overeen met artikel 3 van de Tracéwet. Het wordt aan het bestuursorgaan overgelaten om de verkenning nader in te vullen afhankelijk van de aard en omvang van het project.

Voor grote, complexe projecten als oplossing voor de opgave zal een verkenning omvangrijker zijn dan voor een kleiner project. Met de verkenning wordt beoogd om te voorzien in een brede betrokkenheid en participatie van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, enzovoorts. Op die manier kan al in een vroeg stadium bij het ontwerp van het project rekening worden gehouden met de belangen en omstandigheden die spelen in de omgeving.

#### **Artikel 5.47 (voorkeursbeslissing)**

De voorkeursbeslissing komt overeen met de structuurvisie en de voorkeursbeslissing van de artikelen 4 en 5 van de Tracéwet. De voorkeursbeslissing is een politiek-bestuurlijk besluit en om die reden staat er dan ook geen beroep tegen open. De voorkeursbeslissing kan inhouden dat er een project, al dan niet samen met andere projecten, wordt uitgevoerd. Ook kan worden gekozen voor een oplossing zonder project, of dat wordt afgezien van de verdere uitwerking van een oplossing. Met de voorkeursbeslissing wordt invulling gegeven aan de trechtering in de besluitvorming waarbij van grof naar fijn wordt gegaan, dat wil zeggen van voorkeursbeslissing naar projectbesluit. De voorkeursbeslissing heeft het karakter van een programma en zal vaak kaderstellend zijn voor het projectbesluit. Als aan de eisen voor het maken van een plan-MER op grond van paragraaf 16.2.6 wordt voldaan, zal voor de voorkeursbeslissing een plan-MER moeten worden gemaakt.

#### **Artikel 5.48 (wijzigen of uitwerken projectbesluit zonder paragraaf 5.2.2)**

Op grond van artikel 5.48 is de participatieprocedure via een voornemen en eventueel een voorkeursbeslissing voor latere wijzigingen van het projectbesluit niet vereist. Ook voor de uitwerking van het projectbesluit



geldt dat vereiste niet. Aan het projectbesluit is de participatieprocedure immers al voorafgegaan waarbij de hoofdkeuzes voor het project al aan de orde zijn geweest. Het is voor een wijziging van het projectbesluit dan niet meer nodig om opnieuw een dergelijke participatieprocedure te volgen, omdat die wijziging niets wijzigt aan de keuzes die hebben voorgelegen in de participatieprocedure. Voor de wijziging en de uitwerking zal wel de voorbereidingsprocedure gevolgd moeten worden die ook voor het projectbesluit zelf geldt.

### *§ 5.2.3 Projectbesluit*

#### **Artikel 5.49 (inhoud projectbesluit)**

In het projectbesluit wordt vermeld hoe het bevoegd gezag is omgegaan met de uitkomsten van de verkenning en welke procedure voor de verkenning is gevolgd. Daarmee wordt de participatie voor de totstandkoming van het projectbesluit afgerond.

#### **Artikel 5.50 (integraal besluit)**

Het rechtskarakter van het projectbesluit is een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb.

In de eerste plaats wordt met het projectbesluit een partiële wijziging van het omgevingsplan bewerkstelligd. De regels van het projectbesluit wijzigen de regels van het omgevingsplan of de regels van meerdere omgevingsplannen als het project zich uitstrekt over meerdere gemeenten voor zover de regels met elkaar in strijd zijn. De strekking van deze regeling lijkt in grote lijnen op die van de artikelen 3.26, derde lid, en 3.28, derde lid, Wro. Daarmee heeft het projectbesluit een vergelijkbare functionaliteit als het inpassingsplan van de Wro. Een verschil is echter dat met het projectbesluit ook direct het omgevingsplan wordt gewijzigd, terwijl met het inpassingsplan strikt genomen geen wijziging in het bestemmingsplan wordt aangebracht. Het huidige inpassingsplan wordt immers geacht onderdeel uit te maken van het bestemmingsplan. Door het vaststellen van het projectbesluit en de daarmee gepaard gaande wijziging van het omgevingsplan, maakt het projectbesluit de uitvoering van een project mogelijk en wordt het ook onderdeel van het beoordelingskader voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit die onderdeel uitmaakt van het betrokken project.

Het eerste lid impliceert dat het projectbesluit feitelijk een omgevingsplan is voor zover de regels van het projectbesluit met de regels het omgevingsplan in strijd zijn. Dat betekent dat de vereisten van hoofdstuk 4 die gelden voor het omgevingsplan ook gelden voor het projectbesluit (zie artikel 5.51, eerste lid). Het projectbesluit beperkt zich echter tot het mogelijk maken van het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het project. De regels van het projectbesluit zullen de regels van het omgevingsplan dan ook niet verder wijzigen dan voor het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het project noodzakelijk is.

Omdat in artikel 5.50, eerste lid, is opgenomen dat de regels van het projectbesluit de regels van het omgevingsplan wijzigen, wijzigen de regels het omgevingsplan tegelijk met de bekendmaking van het projectbesluit. Uit het projectbesluit zelf blijkt wat het project behelst en wat de projectgrenzen zijn.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat op grond van artikel 4.16 door het voor het projectbesluit bevoegde bestuursorgaan een voorbereidingsbesluit kan worden genomen. Voor het voorbereidingsbesluit wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.16.

In de tweede plaats kan op grond van het tweede lid, onder a, het projectbesluit het karakter hebben van een vergunning. Het projectbesluit kan gelden als een bepaalde vergunning als dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is aangegeven. Doordat het projectbesluit geldt als die betreffende vergunning is een aparte vergunning niet meer vereist. Het projectbesluit is daarmee zelf geen vergunning, maar vervangt als het ware die betreffende vergunning. Hierbij kan worden gedacht aan het projectbesluit dat geldt als een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een omgevingsvergunning die betrekking heeft op natuurwaarden.

Voor zover het projectbesluit geldt als vergunning, zullen aan het projectbesluit ook dezelfde voorschriften verbonden kunnen worden als die verbonden kunnen worden aan de betreffende vergunning (zie artikel 5.51, tweede lid). De betreffende bestuursorganen worden in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over de toetsing of daarmee in te stemmen.

Ook besluiten die zijn genomen op grond van een andere wet dan de Omgevingswet kunnen op grond van het tweede lid, onder b, in het projectbesluit worden meegenomen. Daarbij wordt ook aangegeven welke regels daarbij horen. De regels zullen dan betrekking hebben op de inhoudelijke vereisten waar een aangewezen besluit aan moet voldoen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verkeersbesluit op grond van de Wegenverkeerswet 1994 als een aanpassing van de maximumsnelheid integraal onderdeel is van het projectbesluit en er voldaan wordt aan de voor dat verkeersbesluit geldende inhoudelijke beoordelingskaders van de Wegenverkeerswet 1994. Voor vergunningplichtige activiteiten die niet in het projectbesluit zijn meegenomen, blijft de mogelijkheid behouden om voor die activiteiten een aparte vergunning te verlenen. Als op grond van artikel 5.43, eerste of tweede lid, de coördinatieregeling van toepassing is, vallen deze separate omgevingsvergunningen in beginsel onder die regeling.

Een tijdelijke afwijking van het omgevingsplan valt ook onder het tweede lid. Het betreft ook in dit geval een activiteit ter uitvoering van het projectbesluit en het projectbesluit geldt dan als (tijdelijke) omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. In plaats van dat het projectbesluit in dat geval geldt als een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan die omgevingsvergunning uiteraard dus ook als uitvoeringsbesluit van het projectbesluit worden genomen.

Het is mogelijk om een tijdelijke afwijking van het omgevingsplan op grond van het eerste lid als regel in het projectbesluit op te nemen. Als daarvoor gekozen wordt, zal in het projectbesluit eveneens moeten worden opgenomen welke regel geldt na afloop van die activiteit. Dit is vergelijkbaar met de strekking van artikel 3.2 Wro.

### **Artikel 5.51 (beoordelingsregels)**

Voor het projectbesluit wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de regelingen voor het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Op grond van het eerste lid van artikel 5.50 wijzigen de regels van het projectbesluit de regels van het omgevingsplan. Artikel 5.51, eerste lid, bepaalt dat de bepalingen die op grond van de artikelen 4.1 en 4.2 en de paragrafen 4.1.2 en 4.3.1 voor het omgevingsplan gelden, van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit zijn.

Het tweede lid van artikel 5.51 verklaart onder andere de beoordelingsregels die van toepassing zijn op de omgevingsvergunning van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit voor de activiteiten die in het projectbesluit zijn opgenomen. Op grond van artikel 3.15 is ook de systematiek van de programmatische aanpak van toepassing. Als bepaalde aspecten in het kader van een programmatische aanpak al zijn onderzocht, hoeven die aspecten bij het projectbesluit niet opnieuw te

worden onderzocht. Voor de programmatische aanpak wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 3.14 tot en met 3.18.

In artikel 5.51, derde en vierde lid, is geregeld dat bepalingen en programma's van gemeenten en waterschappen buiten toepassing kunnen worden gelaten als die de uitvoering van het projectbesluit onevenredig belemmeren. Als het een projectbesluit van het Rijk betreft, kunnen ook bepalingen en programma's van de provincies buiten toepassing worden gelaten. Deze bepalingen of programma's kunnen buiten toepassing gelaten worden bij het projectbesluit, maar ook later kan een besluit tot buiten toepassing laten worden genomen bij de uitvoering van het projectbesluit.

#### **Artikel 5.52 (uitwerking binnen besluit)**

In het projectbesluit kan worden aangegeven dat het projectbesluit nog verder kan worden uitgewerkt binnen daarin bepaalde grenzen. Van deze uitwerkingsmogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt als duidelijk is hoe het project er uit gaat zien, maar over één onderdeel nog geen duidelijkheid is. Bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe weg, waarbij voor het kruisen van een rivier nog moet worden gekozen voor een exacte locatie van een brug. In dat geval kan het projectbesluit toch al worden vastgesteld en kan worden begonnen met de uitvoering van het project. De besluitvorming over de exacte locatie van de brug kan dan in een later stadium plaatsvinden. Het uitwerkingsbesluit volgt dezelfde procedure als de procedure voor het projectbesluit. Er hoeft echter niet van een voornemen te worden kennisgegeven of een voorkeursbeslissing te worden genomen.

#### *§ 5.2.4 Gemeentelijke projecten van publiek belang*

#### **Artikel 5.53 (gemeentelijk project van publiek belang)**

Voor de realisatie van projecten beschikken gemeenten over het omgevingsplan en over de omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan. Dit artikel voorziet in een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure voor het gemeentebestuur voor de voorbereiding van regels in het omgevingsplan ter uitvoering van een project van publiek belang. Als gekozen wordt om deze (grootschalige) projecten op grond van dit artikel voor te bereiden, zijn de artikelen 5.43, eerste en derde lid, 5.45, 5.46, 5.47 en 5.49 inzake de projectprocedure van overeenkomstige toepassing. Hiermee wordt de sneller en beter-voorbereiding van toepassing. Dit betekent onder meer dat ter voorbereiding van de in het omgevingsplan op te nemen regels over een project van publiek belang een brede verkenning met participatie dient plaats te vinden en dat in het voornemen kan worden bepaald of een voorkeursbeslissing wordt genomen. Als voor een project van publiek belang aan deze procedure toepassing is gegeven, is ook artikel 16.85 van overeenkomstige toepassing. Dat houdt in dat de rechterlijke beslistermijn bij beroep tegen het opnemen van de regels in het omgevingsplan zes maanden bedraagt, te rekenen vanaf de ontvangst van het verweerschrift. In bijzondere omstandigheden kan deze termijn met ten hoogste drie maanden worden verlengd (artikel 16.85, tweede lid). Hiermee ontstaat ook voor gemeentelijke projecten het procedurele voordeel van een versnelde behandeling van het beroep door de rechter.

Het staat een gemeente op zichzelf vrij om ook voor wijzigingen van een omgevingsplan voor andere projecten overeenkomstige toepassing te geven aan de artikelen 5.43, 5.46, 5.47 en 5.49 (sneller en beter-aanpak) en op grond van het toekomstige artikel 3:20, onder b, Awb (coördinatierelating) kan door de bestuursorganen die bevoegd zijn de te coördineren

besluiten te nemen, de coördinatie­regeling van toepassing worden verklaard. Artikel 16.85 is in dat geval echter niet van overeenkomstige toepassing en daardoor geldt er geen verkorte beslistermijn bij de bestuursrechter en zullen besluiten ter uitvoering van het omgevingsplan ook niet automatisch voor beroep open staan bij de Afdeling bestuurs­rechtspraak van de Raad van State. Ook andere vormen van voorbe­reiding zijn mogelijk die vergelijkbaar zijn met de sneller en beter-aanpak. In veel gemeenten is het al gebruikelijk dat op grond van de inspraakver­ordering, tijdens de voorbereiding van een bestemmingsplan, inspraak wordt geboden op basis van een voor-ontwerp van een bestemmingsplan. Die vormen van voorbereiding rechtvaardigen op zichzelf nog niet een versnelde behandeling van het beroep door de rechter. Versnelde behandeling wordt alleen gerechtvaardigd geacht voor projecten van publiek belang, vergelijkbaar met projecten die ook door het Rijk of de provincie met een projectbesluit mogelijk kunnen worden gemaakt. Bij een project van publiek belang moet gedacht worden aan grootschalige of complexe projecten als de aanleg of reconstructie van een rondweg of binnenstedelijke transitie. Het kan daarbij zowel gaan om projecten met een publiek belang die op initiatief van het gemeentebestuur worden genomen, als voor private initiatieven met een publiek belang. Het kan bijvoorbeeld niet enkel gaan om de bouw van een woning of de vestiging of uitbreiding van een individueel bedrijf. Er moet sprake zijn van de aanleg of herinrichting van publieke voorzieningen in het publiek domein waarvoor een sneller en beter-voorbereiding meerwaarde oplevert. Het publieke belang kan te vinden zijn in een omgevingsvisie, of in een programma, maar het publiek belang kan ook op een andere wijze blijken. Van belang is dat het project direct het omgevingsplan wijzigt en dat hiervoor in beginsel dus geen verlening van een omgevingsvergunning voor een (voortdurende) afwijkactiviteit meer nodig is. Met toepassing van afdeling 3.5 Awb kan gekozen worden voor een gecoördineerde voorbereiding van het desbetreffende besluit tot wijziging van het omgevingsplan met andere voor de uitvoering van het project benodigde besluiten. Zo kan bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten meegenomen worden bij de voorbereiding. Als voor die gecoördineerde voorbereiding wordt gekozen, zullen op grond van de Awb alle gecoördineerde besluiten de rechtsgang volgen van het omgevingsplan (rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), waarbij bovendien op grond van artikel 16.85 versnelde behandeling van het beroep plaatsvindt. Op deze wijze kunnen ook voor gemeentelijke projecten de versnellende procedureregels van toepassing worden die gelden voor het projectbesluit.

## **HOOFDSTUK 6**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 7**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 8**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 9**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 10 GEDOOGPLICHTEN**

### **Afdeling 10.1 Algemene bepalingen**

#### **Artikel 10.1 (begripsbepalingen)**

De in dit artikel opgenomen begripsbepalingen zijn alleen van toepassing op dit hoofdstuk. Daarom zijn ze niet in de bijlage bij dit wetsvoorstel opgenomen.

Omdat op het moment dat een gedoogplichtbeschikking is genomen, er niet langer kan worden gesproken over aanvrager wordt de term initiatiefnemer gehanteerd. De initiatiefnemer is degene onder wiens verantwoordelijkheid een werk van algemeen belang wordt aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd, verplaatst, uitgevoerd of opgeruimd. Uit de gedoogplichtbeschikking blijkt wie de initiatiefnemer is. Dat laat onverlet dat de feitelijke uitvoering door een ander dan de in de gedoogplichtbeschikking genoemde initiatiefnemer, in mandaat of bij volmacht, kan geschieden. Ook kan het voorkomen dat de aanvraag om de gedoogplichtbeschikking door een gemandateerde of gevolmachtigde wordt gedaan. Maar ook in dat laatste geval zal uit de gedoogplichtbeschikking blijken wie juridisch gezien de initiatiefnemer is.

In het geval van rechtsopvolging na het opleggen van de gedoogplicht is niet uit de gedoogplichtbeschikking af te leiden wie de initiatiefnemer is, immers daarin staat nog de oorspronkelijke initiatiefnemer vermeld. Maar in zo'n situatie is met behulp van de openbare registers na te gaan wie de huidige initiatiefnemer is.

Het gaat bij de gedoogplichten om de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing, uitvoering of opruiming van een werk van algemeen belang. In dit hoofdstuk worden die aangeduid als het tot stand brengen (en opruimen) van een werk van algemeen belang. Activiteiten die een andere benaming hebben, maar hetzelfde betekenen vallen ook onder de opsomming. Gedacht kan worden aan de onder meer uit de wetgeving op het gebied van energie voortvloeiende begrippen: vernieuwing, uitbreiding, ontwikkeling, wijziging, ontmanteling, verwijdering, buitengebruikstelling, herstel, beheer of onderhoud.

Rechthebbende is degene die enig recht kan doen gelden over de betreffende onroerende zaak. Het kan daarbij gaan om de eigenaar, maar bijvoorbeeld ook om beperkt gerechtigden en gebruikers zoals pachters en huurders.

De term werk van algemeen belang sluit aan bij artikel 14 van de Grondwet waarin de grondslag is opgenomen om de uitoefening van het eigendomsrecht te mogen beperken. Daarmee is bij wet geregeld welke werken van algemeen belang zijn. De precieze omvang van die werken wordt soms bepaald door de beschrijving die de wetten waarnaar wordt verwezen daaraan geven. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 10.14 verwezen naar een net als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998. Voor de precieze omvang van dat werk is van belang wat de Elektriciteitswet 1998 onder een net verstaat.

## **Afdeling 10.2 Gedoogplichten van rechtswege**

### **Artikel 10.2 (gedoogplichten wegen en waterstaatswerken)**

Dit artikel betreft gedoogplichten die verband houden met zowel wegen als waterstaatswerken, met uitzondering van de in in het tweede lid genoemde verkeerstekens op grond van de Scheepvaartverkeerswet. Die gedoogplicht kan logischerwijze alleen waterstaatswerken betreffen. Door de samenvoeging van laatstgenoemde gedoogplicht met de gedoogplicht uit de Waterstaatswet 1900, is in artikel 10.2, eerste lid, onder b, aan de zinsnede meetmiddelen, seinen, merken of andere tekens volledigheidshalve de term verkeerstekens toegevoegd. De gedoogplichten hebben hun herkomst in de artikelen 9 en 10 van de Waterstaatswet 1900 en de artikelen 5.23, eerste lid, en 5.25 van de Waterwet.

### **Artikel 10.3 (gedoogplichten waterbeheer)**

Dit artikel gaat over gedoogplichten die verband houden met waterstaatswerken. De gedoogplichten hebben hun herkomst in de artikelen 5.23, tweede lid, 5.26 en 5.27 van de Waterwet.

Het eerste lid regelt dat rechthebbenden van gronden, gelegen aan of in oppervlaktewaterlichamen, de bij het onderhoud daarvan vrijkomende specie en maaisel op die gronden dienen te ontvangen. Bij het onderhoud vrijkomende bagger en plantenresten (maaisel) worden beschouwd als afvalstoffen in de zin van de Wet milieubeheer. Artikel 10.2 van die wet verbiedt in principe het storten van afvalstoffen buiten een inrichting. Het op de kant zetten van baggerspecie en plantenresten is onder de daarbij bepaalde condities vrijgesteld van dit stortverbod in het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen. Bedacht dient te worden dat de ontvangstplicht van specie of maaisel niet onder alle omstandigheden onverkort kan worden gehandhaafd. Fysieke belemmeringen als bebouwing of smalle wegbermen kunnen er aan in de weg staan dat de specie of het maaisel op aan wateren gelegen gronden kan worden ontvangen. Gronden, gescheiden van het oppervlaktewaterlichaam door fysieke belemmeringen of door een strook grond van te geringe omvang om de specie of het maaisel te ontvangen, worden als aan het oppervlaktewaterlichaam gelegen aangemerkt (zie tweede lid). Voorts kunnen de grote hoeveelheid uitkomende specie of maaisel en verontreiniging of besmetting daarvan aanleiding zijn om specie of maaisel af te voeren respectievelijk de veroorzaakte schade aan gronden te vergoeden.

Het tweede lid bevat een bepaling die voorheen in de Waterstaatswet 1900 stond. Die bepaling is echter niet expliciet teruggekeerd in de Waterwet. De Waterwet beoogde echter geen verandering in deze situatie te brengen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet staat vermeld: «Gronden, gescheiden van het oppervlaktewaterlichaam door fysieke belemmeringen of door een strook grond van te geringe omvang om de specie of maaisel te ontvangen, worden als aan het oppervlaktelichaam gelegen aangemerkt». Omdat er in de praktijk een enkele keer discussie ontstaat tussen het waterschap en de rechthebbende van gronden gescheiden van het oppervlaktewaterlichaam door fysieke belemmeringen of een strook grond over het al dan niet ontvangen van specie en maaisel is het nodig de duidelijkheid hierover in de wet te scheppen.

Het derde lid van dit artikel verschilt op twee aspecten van de strekking en redactie van het huidige artikel 5.27 van de Waterwet. In de eerste plaats is de reikwijdte verruimd. Hiermee wordt een in de huidige wetgeving bestaande ongelijkheid tussen vergunning- en meldingsplichtige



onttrekkingen en daarmee verband houdende infiltraties weggenomen. De gedoogplicht ziet nu niet alleen op onttrekkingen of infiltraties op grond van een omgevingsvergunning, maar ook op die onttrekkingen en infiltraties waarvoor weliswaar geen vergunningplicht bestaat maar wel een plicht om daarvan melding te doen overeenkomstig artikel 4.4, eerste lid. De keuze voor een vergunning- of meldingsplicht heeft niet enkel administratieve gevolgen, maar juist ook gevolgen voor de positie van een schadelijgende partij. Meldingsplichtige onttrekkingen leiden weliswaar niet snel tot schade maar dit is ook niet uitgesloten. Daarom is het wenselijk expliciet te maken dat ook meldingsplichtige grondwateronttrekkingen en daarmee verband houdende infiltraties van water in de bodem door rechthebbenden gedoogd moeten worden met daaraan gekoppeld een recht op schadevergoeding (zoals te regelen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet). In de tweede plaats is het artikellid redactioneel gewijzigd als gevolg van de introductie van het begrip waterkwantiteitsactiviteit.

Artikel 5.26 van de Waterwet is onder enkele redactionele wijzigingen, die verband houden met de redactie van dit wetsvoorstel, overgenomen in het vierde lid.

#### **Artikel 10.4 (melding werkzaamheden)**

Vanuit het oogpunt van uniformering is voor de gedoogplichten, bedoeld in dit artikel, geregeld dat er voorafgaand aan de te gedogen handelingen een melding aan de rechthebbende wordt gedaan. De in dit artikel bedoelde handelingen zijn over het algemeen voorzienbaar en dus is er ook tijd om de rechthebbende achtenveertig uur van tevoren te informeren over de uitvoering van die werkzaamheden. Het is echter niet ondenkbaar dat zich spoedeisende gevallen voordoen waardoor het niet mogelijk is om achtenveertig uur te wachten met de uitvoering van die werkzaamheden. Daarom is voorzien in een uitzondering op de hoofdregel.

#### **Artikel 10.5 (bevoegdheid tot betreden plaatsen)**

Dit artikel vindt zijn oorsprong in artikel 5.20 van de Waterwet. In dit artikel is tevens een wijziging van artikel 5.20 zoals die wordt voorzien in een in voorbereiding zijnde wijziging van de Waterwet doorgevoerd. Dat betekent dat het oorspronkelijke tweede lid van artikel 5.20 Waterwet terugkomt in dit wetsvoorstel. Voor het Rijk en de waterschappen is het, vanwege het functionele karakter van het waterbestuur, wenselijk dat de Minister van Infrastructuur en Milieu onderscheidenlijk het bestuur van het waterschap zelf de machtiging tot binnentreden kan geven. De Algemene wet op het binnentreden houdt daar rekening mee door de mogelijkheid te bieden een ander bestuursorgaan dan de burgemeester aan te wijzen (artikel 3, tweede lid van die wet). Het tweede lid voorziet hierin en geeft de Minister, respectievelijk het bestuur van het waterschap, de bevoegdheid tot het verstrekken van een machtiging tot binnentreden. De bepaling voorziet tevens in een grondslag voor het aanwijzen van bevoegde ambtenaren en in beperking van de bevoegdheid tot woningen die deel uitmaken van een waterstaatswerk of daarmee rechtstreeks in verbinding staan.

In tegenstelling tot de andere artikelen in dit hoofdstuk is dit artikel niet direct tot de rechthebbende gericht, maar tot de personen die belast zijn met de inspectie van watersystemen of onderdelen daarvan. Desondanks heeft dit artikel een plaats gekregen in dit hoofdstuk omdat het in de kern erom gaat dat als voor een inspectie plaatsen worden betreden, de rechthebbende op die plaatsen, dit betreden heeft te gedogen.

### **Artikel 10.6 (gedoogplichten Wet milieubeheer)**

Dit artikel betreft een samenvoeging van twee artikelen uit de Wet milieubeheer. Het eerste lid bevat de gedoogplicht uit artikel 8.51 van de Wet milieubeheer en het tweede lid die uit artikel 17.11 van de Wet milieubeheer. Beide gedoogplichten zijn, op redactionele aanpassingen na, ongewijzigd uit die wet overgenomen.

Het eerste lid is opgenomen omdat de nazorginstantie, belast met de nazorgmaatregelen als bedoeld in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer, niet noodzakelijkerwijs ook de rechthebbende op het terrein waar de gesloten stortplaats is gelegen, behoeft te zijn. De nazorginstantie zal wel toegang moeten hebben tot het terrein van de stortplaats, alsmede de mogelijkheid moeten hebben tot het (laten) verrichten van werkzaamheden op dat terrein. In die gevallen moet de rechthebbende gedogen dat op zijn terrein nazorg wordt uitgevoerd.

Het tweede lid betreft een plicht voor de rechthebbende van het perceel waar de milieuschade of onmiddellijke dreiging daarvan zich voordoet, om daar preventieve en herstelmaatregelen te dulden. Dit is noodzakelijk om te kunnen bewerkstelligen dat de rechthebbende van de grond niet de uitvoering van de te treffen maatregelen door of op last van het bevoegd gezag kan verhinderen. Overigens kan de rechthebbende zich als belanghebbende wel verweren tegen het treffen van de maatregelen waarvoor de gedoogplicht geldt (zie artikel 17.10, derde lid, van de Wet milieubeheer).

### **Artikel 10.7 (gedoogplicht Wet luchtvaart)**

Dit artikel bevat de gedoogplicht uit artikel 8a.6 van de Wet luchtvaart en is, op redactionele aanpassingen na, ongewijzigd uit die wet overgenomen. De Wet luchtvaart heeft deze gedoogplicht, op redactionele wijzigingen na, weer overgenomen uit de Regeling toezicht luchtvaart, waarin deze gedoogplicht sinds 1968 stond.

### **Artikel 10.8 (gedoogplichten Spoorwegwet en Wet lokaal spoor)**

Het eerste en tweede lid bevatten de gedoogplichten uit de artikelen 24 en 25 van de Spoorwegwet. Die zijn redactioneel enigszins gewijzigd overgenomen, maar de strekking van de gedoogplicht blijft dezelfde. De eerste wijziging betreft het niet langer hanteren van de term andere infrastructuur van openbaar nut. In plaats daarvan beschrijft dit artikel nu direct voor welke infrastructuur de gedoogplicht geldt. De tweede wijziging betreft het gelijktrekken van de terminologie tussen het eerste en tweede lid. Waar in de Spoorwegwet in de artikelen 24 en 24 wordt gesproken over hoofdspoorwegen respectievelijk hoofdspoorweginfrastructuur, wordt in dit artikel steeds gesproken over hoofdspoorwegen.

Het derde lid bevat de gedoogplicht uit artikel 8 van de Wet lokaal spoor en is ongewijzigd overgenomen uit die wet. Hoewel het wetsvoorstel in afdeling 10.3 ook ziet op de instandhouding van lokaal spoor, is toch gekozen voor een specifieke gedoogplicht van rechtswege. De veiligheid op het lokaal spoor vordert namelijk dat per direct beheerswerkzaamheden worden uitgevoerd. De gedoogplicht strekt niet verder dan hetgeen voor een goede uitvoering van het beheer noodzakelijk is. De beheerder dient bij de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden en bij voor het beheer te treffen maatregelen in dat verband een afweging te maken tussen de met het beheer te beschermen belangen, de aard en duur van de werkzaamheden en maatregelen, en de belangen van de rechthebbenden. Voor voorzienbare werkzaamheden en maatregelen weegt de beheerder die belangen af in het in de Wet lokaal spoor bedoelde beheerplan (artikel 21, eerste lid, van de Wet lokaal spoor). In verband

daarmee voert de beheerder ter voorbereiding van het beheerplan overleg met de vervoerder en de andere rechthebbenden op de infrastructuur.

### **Artikel 10.9 (gedoogplicht Mijnbouwwet)**

Dit artikel bevat de gedoogplicht uit het huidige artikel 4 van de Mijnbouwwet en is, op enkele redactionele aanpassingen na, ongewijzigd overgenomen uit die wet. In het Burgerlijk Wetboek (artikel 21, tweede lid, van Boek 5) is een beperking neergelegd van het eigendomsrecht van de grondeigenaar, waar het betreft activiteiten die plaatsvinden zo hoog boven of zo diep onder de aardoppervlakte, dat hij geen belang heeft zich daartegen te verzetten. De terminologie «zo diep.... dat hij geen belang heeft» geeft goed weer hoe de belangenafweging in het algemeen dient plaats te vinden. Deze afweging kan echter in concrete gevallen een bron van langdurige discussie zijn. Dat is noch in het belang van de grondeigenaar, noch in het belang van degene die mijnbouwactiviteiten wil gaan ontplooiën. Daarom is in dit artikel voor mijnbouwactiviteiten de algemene BW-norm geconcretiseerd.

### **Artikel 10.10 (gedoogplicht zwemwater)**

Dit artikel bevat een gedoogplicht die als gemoderniseerde variant geldt voor het huidige artikel 24 van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Als op basis van artikel 2.38 door gedeputeerde staten een negatief zwemadvies wordt gegeven of een zwemverbod wordt ingesteld en daarover voorlichting wordt gegeven, kan het nodig zijn dat er tekens met voorlichting in of nabij badinrichtingen of zwemgelegenheden worden geplaatst. In voorkomende gevallen is een rechthebbende op grond van dit artikel verplicht het aanbrengen en in stand houden van die tekens te gedogen.

## **Afdeling 10.3 Bij beschikking op te leggen gedoogplichten**

### *§ 10.3.1 Algemene bepalingen*

### **Artikel 10.11 (toepassingscriteria)**

Dit artikel geeft de toetsingscriteria voor toepassing van deze afdeling. Aan alle opgesomde voorwaarden moet zijn voldaan, wil er overgegaan kunnen worden tot een eventuele oplegging van een gedoogplicht. Het opleggen van een gedoogplicht is, ook als aan alle in dit artikel voorgescreven voorwaarden is voldaan, niet dwingend voorgescreven.

In de eerste plaats moet het gaan om een werk van algemeen belang (gedefinieerd in artikel 10.1). Het betreft de werken en handelingen, genoemd of bedoeld in de artikelen 10.13 tot en met 10.19. Voor zover een bepaald werk niet onder die artikelen valt, moet het een werk betreffen dat valt te rekenen onder artikel 10.21.

De vier criteria, opgesomd in de onderdelen a tot en met d, volgen grotendeels de criteria uit de Belemmeringenwet Privaatrecht. De criteria in de onderdelen a, c en d zijn gelijkloidend aan die uit die wet. Onderdeel b is in hoge mate gelijkloidend, maar is ook, om hierna te noemen redenen, verduidelijkt en aangescherpt.

Onderdeel a bepaalt dat voor het werk van algemeen belang gebruik moet worden gemaakt van een onroerende zaak. Het kan daarbij zowel om duurzaam, in de betekenis van langdurig, als om tijdelijk gebruik gaan.

In onderdeel b is ten opzichte van de tekst van de Belemmeringenwet Privaatrecht op basis van de jurisprudentie toegevoegd dat er een redelijke poging tot minnelijke overeenstemming moet zijn gedaan (door degene ten behoeve waarvan de gedoogplicht wordt opgelegd) om nog meer dan in de Belemmeringenwet Privaatrecht te benadrukken dat oplegging van een gedoogplicht voorkomen moet worden als het redelijkerwijs mogelijk is om er in minnelijk overleg uit te komen. Bij het bepalen of in voldoende mate is gepoogd tot minnelijke overeenstemming te komen, wordt aangesloten bij de lijn die de Kroon hanteert bij het inzetten van de administratieve onteigeningsprocedure: er moet sprake zijn geweest van een redelijke maar vruchteloos gebleken poging om tot minnelijke overeenstemming te komen. Wanneer hiervan sprake is, kan van geval tot geval verschillen. In de jurisprudentie is daarover geoordeeld: de (rechts)persoon die voornemens is door toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht het eigendomsrecht te beperken, (.) dient binnen redelijke grenzen alles in het werk te stellen om overeenstemming te bereiken met de rechthebbenden. Hierbij dient sprake te zijn van serieuze onderhandelingen en een redelijke overlegsituatie tussen partijen. Dit laatste komt in de wettekst nu tot uitdrukking door daarin expliciet te spreken over «een redelijke poging». Recentelijk<sup>230</sup> heeft de rechter zich een aantal malen gebogen over de vraag of er voldoende minnelijk overleg heeft plaatsgevonden. De rechter stelt vast dat degene die de gedoogplicht oplegt de hoogte van de geboden schadevergoeding niet hoeft te toetsen. De rechter toetst wel of degene die de gedoogplicht oplegt zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de voorstellen die de aanvrager heeft gedaan om tot minnelijke overeenstemming te komen niet op voorhand als onwerkelijk en onredelijk moeten worden aangemerkt. In dat kader oordeelt de rechter onder meer dat het toegelaten kan zijn gestandaardiseerde voorwaarden en vergoedingen toe te passen in de onderhandelingen. Een bod tot schadevergoeding is echter niet een hard vereiste. Wanneer een rechthebbende verder overleg enkel afhankelijk stelt van een voorwaarde waarvan het niet direct in de macht van de aanvrager ligt om daar aan te voldoen (bijvoorbeeld de verwerving van compenserende grond of wijziging van een bestemmingsplan), kan dit de aanvrager niet worden tegengeworpen bij de beoordeling van de vraag of er voldoende minnelijk overleg heeft plaatsgevonden. De aanvrager hoeft ook geen genoegen te nemen met de toezegging van de rechthebbende op de onroerende zaak dat deze de aanleg van het werk zal toestaan zonder de verdere bereidheid een schriftelijke overeenkomst te sluiten waarin de wederzijdse rechten en plichten duidelijk worden vastgelegd en de aanvrager zekerheid verkrijgt over zijn eigendomspositie ten aanzien van het werk jegens de rechthebbende en diens eventuele rechtsopvolgers.

De start van de procedure tot het nemen van een gedoogplichtbeschikking betekent overigens niet dat er geen ruimte meer is voor minnelijk overleg. De aanvrager zal op een zeker moment omwille van de voortgang besluiten een aanvraag om een gedoogplichtbeschikking in te dienen. Het blijft echter mogelijk dat langs minnelijke weg sneller tot een oplossing wordt gekomen of dat een minnelijke overeenkomst voor de initiatiefnemer een meer gewenste uitkomst zal geven dan een opgelegde gedoogplicht.

Onderdeel c bepaalt dat de voorgenomen werkzaamheden niet meer belemmering mogen veroorzaken dan redelijkerwijs nodig is om het beoogde werk van algemeen belang te realiseren, wat een toepassing is

<sup>230</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: 30 mei 2012 (201104115/1/R4), 1 juli 2013 (201302782/2/R1), 3 juli 2013 (201204476/1/A3), 18 december 2013 (201302782/1/R1) en 22 januari 2014 (201302374/1/R1).

van het evenredigheidsbeginsel. Het gaat hier specifiek om de voorgenomen werkzaamheden. Dit betekent dat beoordeeld moet worden of het werk zoals de aanvrager dat schetst met minder belemmering voor de rechthebbende kan worden verwezenlijkt en niet of er ter bereiking van het met dat werk beoogde doel een ander werk minder belemmering voor de rechthebbende brengt.<sup>231</sup> Ook hoeft bij de aanvraag de exacte wijze van uitvoering van het werk niet noodzakelijkerwijs bekend te zijn.

Onderdeel d bepaalt dat het te realiseren werk van algemeen belang niet een zodanige gebruiksbeperking opwerpt dat de belangen van de rechthebbenden redelijkerwijs onteigening vorderen. Dit criterium gold al onder de Belemmeringenwet Privaatrecht en wordt gehandhaafd. Het is wenselijk dat degene die de gedoogplicht mag opleggen, bij het nemen van zijn beslissing om over te gaan tot oplegging van een gedoogplicht, specifiek aandacht schenkt aan de vraag of de mate van beperking die aan het gebruik van het eigendom wordt toegebracht niet van zodanige omvang is dat beter gebruik zou moeten worden gemaakt van het *ultimum remedium* dat de onteigeningswet biedt. Op dit gebied is er een beperkte hoeveelheid jurisprudentie<sup>232</sup>, en dan met name op basis van de Belemmeringenwet Privaatrecht en artikel 5.24 van de Waterwet. De hoofdlijn die uit die jurisprudentie kan worden gehaald is dat bij de afweging of de belangen van rechthebbenden redelijkerwijs onteigening vorderen vooral naar twee aspecten moet worden gekeken. In de eerste plaats is van belang de omvang van het voor het werk benodigde gedeelte van het perceel in verhouding tot de grootte van dat perceel. In de tweede plaats moet worden gezien of zich bijzondere omstandigheden voordoen, zoals een verminderde bruikbaarheid van de rest van het perceel als gevolg van dat werk. Als én de omvang niet gering is én er zich bijzondere omstandigheden voordoen kan onteigening in de rede liggen.

#### **Artikel 10.12 (op aanvraag en ambtshalve)**

Er zijn in dit hoofdstuk twee soorten gedoogplichtbeschikkingen te onderscheiden, te weten beschikkingen die op aanvraag worden opgelegd en beschikkingen die ambtshalve kunnen worden opgelegd. Het merendeel van de gedoogplichtbeschikkingen in deze paragraaf wordt op aanvraag opgelegd. Daarnaast komt het ook voor dat bij sommige van de gedoogplichten de bevoegdheid tot oplegging van de gedoogplicht is toebedeeld aan degene die het werk zal uitvoeren; in die gevallen is het niet nodig dat de initiatiefnemer een aanvraag bij zichzelf indient, maar kan de gedoogplicht ambtshalve bij beschikking worden opgelegd.

Bij ambtshalve op te leggen gedoogplichten kan worden gedacht aan de gedoogplichten, bedoeld in de artikelen 10.17, tweede lid, 10.18 en 10.19, en in voorkomende gevallen ook aan de gedoogplichten, bedoeld in artikel 10.21.

#### *§ 10.3.2 Gedoogplichten*

#### **Artikel 10.13 (gedoogplichten infrastructuur en water)**

Van de werken, bedoeld in de onderdelen a en b, wordt nu al in bestaande wetgeving bepaald dat het werken betreft die vallen onder de werking van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Onderdeel a heeft zijn oorsprong in

<sup>231</sup> Hoge Raad 3 maart 1967, NJ 1967, 85.

<sup>232</sup> Gerechtshof 's-Hertogenbosch 1 juli 1969 (NJ 1970, 92), Gerechtshof 's-Hertogenbosch 16 juni 2009 (niet gepubliceerd), AbRvS 19 juni 2013 (201112870/1/A4) en AbRvS 24 juli 2013 (201207847/1/A4).

artikel 36 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit, onderdeel b in artikel 24, derde lid, van de Spoorwegwet. Onderdeel c heeft zijn oorsprong in artikel 7, eerste lid, onder b, van de Drinkwaterwet. Onderdeel g heeft zijn oorsprong in de Wet lokaal spoor.

In de onderdelen e en f zijn rioleringswerkzaamheden opgenomen als werken van algemeen belang. Nu worden die werken steeds afzonderlijk erkend als werk van algemeen belang, terwijl het in de lijn der verwachting ligt dat het werk in kwestie erkend zal worden omdat er al verschillende rioleringswerkzaamheden zijn erkend. Daarom wordt voorgesteld rioleringswerkzaamheden op te nemen als werk van algemeen belang waarvoor een gedoogplichtbeschikking kan worden aangevraagd.

Omdat het op grond van de coördinatieregeling bij projectbesluiten, waarop artikel 5.43 van toepassing is, mogelijk is dat voor werken genoemd in het eerste lid, niet de Minister van Infrastructuur en Milieu maar een andere Minister het coördinerend bestuursorgaan is, regelt het tweede lid dat in die gevallen de Minister van Infrastructuur en Milieu overleg voert met die Minister.

#### **Artikel 10.14 (gedoogplichten energie en mijnbouw)**

Van de werken, bedoeld in de onderdelen a, b, c, d en e, wordt in al bestaande wetgeving bepaald dat het werken betreft die vallen onder de werking van de Belemmeringenwet Privaatrecht.

Onderdeel a heeft zijn oorsprong in artikel 20, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998, onderdeel b in artikel 39a van de Gaswet.

Onderdeel c heeft zijn oorsprong in artikel 5 van de Mijnbouwwet en is deels nog aangevuld naar aanleiding van jurisprudentie. De rechtbank Leeuwarden heeft namelijk geoordeeld dat pijpleidingen en kabels niet kunnen worden aangemerkt als werken voor het winnen van delfstoffen in de zin van artikel 5 van de Mijnbouwwet<sup>233</sup>. Pijpleidingen en kabels zijn evenwel een essentieel onderdeel van een olie- of gaswinningproject (voor bijvoorbeeld elektriciteit of dataverkeer) of van een opslagproject. Bij besluit van 29 oktober 2004<sup>234</sup> is daarom op basis van artikel 1 van de Belemmeringenwet Privaatrecht het openbaar belang erkend van twee transportleidingen, een signaalkabel en drie elektriciteitskabels voor de winning van steenzout. Als werken van algemeen belang worden in dit wetsvoorstel nu rechtstreeks de pijpleidingen en kabels voor transport tussen mijnbouwwerken of tussen een mijnbouwwerk en bijvoorbeeld een verwerkingsinstallatie aangemerkt als werken van algemeen belang.

Onderdeel d heeft zijn oorsprong eveneens in de Mijnbouwwet en onderdeel e heeft zijn oorsprong in artikel 71 van de Kernenergiewet.

In onderdeel f zijn werken opgenomen uit de Warmtewet; dit heeft zijn oorsprong in artikel 38 van die wet.

Het gaat bij deze gedoogplichten om de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing of opruiming van een werk van algemeen belang. Activiteiten die een andere benaming hebben, maar hetzelfde betekenen, vallen ook onder de opsomming. Gedacht kan onder meer worden aan de uit de wetgeving op het gebied van energie voortvloeiende begrippen:

<sup>233</sup> Rechtbank Leeuwarden 19 maart 2004, registratienummer 04/82 WET, en Rechtbank Leeuwarden 7 juni 2007, procedurenummer AWB 06/2756.

<sup>234</sup> Stcr. 16 november 2004, nr. 221, blz. 12.



uitvoering, vernieuwing, uitbreiding, ontwikkeling, wijziging, ontmanteling, verwijdering, buitengebruikstelling, herstel of onderhoud.

### **Artikel 10.15 (gedoogplicht Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag)**

De werken, bedoeld in dit artikel, werden reeds in artikel 23, eerste lid, van de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag onder de Belemmeringenwet Privaatrecht gebracht.

### **Artikelen 10.16 (gedoogplichten ontgrondingen) en 10.17 (gedoogplichten waterstaatswerken)**

De artikelen 10.16 en 10.17 betreffen gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd en die op dit moment in andere wetten dan in of op basis van de Belemmeringenwet Privaatrecht zijn geregeld. Die gedoogplichten uit de Ontgrondingenwet en de Waterwet worden procedureel gezien gelijkgeschakeld met de gedoogplichtbeschikkingen op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Daarmee wordt bewerkstelligd dat voor de gedoogplichtbeschikkingen die op grond van het wetsvoorstel op aanvraag worden afgegeven, eenzelfde procedure wordt gevolgd en er gelijke rechten en verplichtingen mee samenhangen. Een verschil is wel dat voor deze artikelen het niet altijd de Minister van Infrastructuur en Milieu is die bevoegd is om de gedoogplichtbeschikking te geven. Bij de gedoogplicht in artikel 10.16 kunnen ook gedeputeerde staten bevoegd zijn en bij de gedoogplicht in artikel 10.17 is de beheerder bevoegd.

Artikel 10.16 kan worden toegepast in de incidentele gevallen dat het nodig kan zijn veldonderzoek te verrichten naar het voorkomen van oppervlaktedelfstoffen, dan wel de kwantiteit en de kwaliteit daarvan en de concrete ruimtelijke en bodemtechnische omstandigheden. Omdat in dergelijke gevallen niet steeds op voldoende bereidheid tot medewerking bij de betrokken rechthebbenden mag worden gerekend, is voorzien in de mogelijkheid van het opleggen van een gedoogplicht door de Minister dan wel gedeputeerde staten voor onderzoek als hier bedoeld. Ook ten behoeve van de vergunningaanvraag kan reeds onderzoek op het te ontgronden perceel nodig zijn. Vanwege de naar verwachting nog verder toenemende tendens dat de vergunningaanvrager (nog) geen rechthebbende van het te ontgronden perceel is, is in artikel 10.16 voorzien in de mogelijkheid van toepassing, op verzoek, met het oog op onderzoek door de aanvrager dat nodig is ter verzameling van gegevens die in het kader van de vergunningaanvraag moeten worden overgelegd.

In het eerste lid en tweede lid, onder a, van artikel 10.17 is geregeld dat rechthebbenden op de betreffende gronden verplicht zijn te gedogen dat op die gronden onderzoeken en daarmee verband houdende werkzaamheden worden verricht. De beheerder is bevoegd een zodanige gedoogplicht op te leggen, zowel wanneer het betreft onderzoeken van derden (eerste lid) als wanneer het betreft onderzoeken ten behoeve van de vervulling van zijn eigen taken (tweede lid, onder a). Het gaat bij deze onderzoeken niet om het ter plaatse opnemen van de toestand van een bepaald waterstaatswerk of het aflezen van meetmiddelen (daarop is artikel 10.2 van toepassing), maar om meer ingrijpende onderzoeken waarbij meer uitgebreide metingen of inventarisaties worden verricht, (water)bodemmonsters worden genomen, sonderingen worden verricht of zelfs gravingen nodig zijn. Onderzoeken door de beheerder ter vervulling van de eigen beheerstaak kunnen zowel in het kader van de voorbereiding van werkzaamheden tot aanleg, onderhoud of herstel van waterstaatswerken als in het kader monitoringsactiviteiten plaatsvinden. Zo zal voordat wordt aangevangen met baggeren of ontgraven van de

waterbodem in het kader van de uitvoering van (onderhouds)werkzaamheden, onderzoek worden gedaan naar de kwaliteit van de te ontgraven specie met het oog op de eisen aan de opslag en verwerking daarvan. In het kader van de aanpak van verontreinigde waterbodems wordt onderzoek gedaan naar de aard en de omvang van de verontreiniging en de verplaatsing daarvan door (grond)waterstromen.

Artikel 10.17, tweede lid, onderdeel b, regelt dat de beheerder rechthebbenden op onroerende zaken kan verplichten om de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verbandhoudende werkzaamheden te gedogen. Wat betreft de aard van de werkzaamheden, kan naast de aanleg of verbreding van wateren en de verandering, verplaatsing of verwijdering van kunstwerken worden gedacht aan de verbetering van boezemkaden, de aanleg van nieuwe ondersteunende kunstwerken en de aanleg van erosie tegengaande werken in waterlossingen. Ook kan deze gedoogplicht worden opgelegd voor de aanleg van kaden en inlaatwerken voor de inrichting van waterbergingsgebieden. Vooral het belang van de verbetering van de ecologische kwaliteit van watersystemen kan nopen tot het aanbrengen van veranderingen in de bedding of oevers van oppervlaktewaterlichamen, zoals de aanleg van natuurvriendelijke oevers of de aanleg van een ander doorstroomprofiel waarbij andere stroomsnelheden en waterdiepten worden verkregen. Ook de aanpak van verontreinigde waterbodems ter verbetering van de fysisch-chemische kwaliteit van watersystemen gaat gepaard met ontgravingen in de bodem of oever, waarbij – al dan niet tijdelijk – wijziging in de staat van waterstaatswerken wordt gebracht.

De gedoogplichten in artikel 10.16 zijn overgenomen uit de artikelen 21g en 21h van de Ontgrondingenwet. De gedoogplichten in artikel 10.17 zijn overgenomen uit de artikelen 5.21, 5.22 en 5.24 van de Waterwet.

#### **Artikel 10.18 (gedoogplicht luchtverontreiniging)**

Dit artikel bevat de gedoogplicht uit artikel 60 van de Wet inzake de luchtverontreiniging. Van dat artikel is het eerste lid, inhoudende de bepaling van de gedoogplicht, in dit artikel overgenomen. Het tweede en derde lid van artikel 60 van de Wet inzake de luchtverontreiniging betreffen procedurele bepalingen die in dit wetsvoorstel worden geregeld in de artikelen 10.25 (rechtsopvolging) en 16.31. Bij het opstellen van deze gedoogplicht in de Wet inzake de luchtverontreiniging<sup>235</sup> werd gedacht aan het oprichten van een meetpunt voor luchtverontreiniging.

#### **Artikel 10.19 (gedoogplichten archeologisch onderzoek)**

Dit artikel bevat de gedoogplicht uit artikel 57 van de Monumentenwet 1988 en is, onder redactionele wijzigingen, daaruit overgenomen. Archeologisch onderzoek betreft niet alleen onderzoek dat wordt voorzien, maar betreft ook toevalsvondsten. In die laatste gevallen is spoed geboden en moet soms dezelfde dag nog gehandeld moet worden om het archeologisch onderzoek nog zinvol te laten zijn. Dat heeft ertoe geleid dat in artikel 16.31 voor dat soort archeologisch onderzoek een voorziening is getroffen voor wat betreft de besluitvormingsprocedure en de termijn tussen bekendmaking en inwerkingtreding van de gedoogplichtbeschikking. Zie verder hierover de toelichting bij artikel 16.31.

---

<sup>235</sup> Zie Kamerstukken II 1968/69, 9816, nr. 3, blz. 31.

Voorts kan er niet worden onteigend voor archeologisch onderzoek. Daarom wordt in het derde lid van dit artikel geregeld dat bij de toepassing van deze gedoogplicht niet aan het toepassingscriteria van artikel 10.11, aanhef en onder d, hoeft te worden getoetst.

#### **Artikel 10.20 (gedoogplicht vanwege het maken van een ontwerp)**

In dit artikel wordt, anders dan in artikel 11 Belemmeringenwet Privaatrecht het geval was, een gedoogplicht geregeld die niet direct uit de wet voortvloeit, maar waarvoor de Minister een besluit moet nemen. In de tekst van de Belemmeringenwet Privaatrecht is er sprake van een mededeling. Maar daarmee is niet duidelijk hoe er tot het doen van zo'n mededeling wordt overgegaan. Om die duidelijkheid te geven is er voor gekozen om expliciet op te nemen dat er een aanvraag plaatsvindt waarna de Minister besluit of de gedoogplicht bedoeld in dit artikel, wordt opgelegd. De gedoogplicht geldt ten behoeve van het maken van een ontwerp voor de aan een werk van algemeen belang voorafgaande werkzaamheden of onderzoeken. De werkzaamheden en onderzoeken moeten gericht zijn op de vorming van het ontwerp. Graafwerkzaamheden kunnen dus worden gedaan in het kader van onderzoek naar de bodemgesteldheid, maar bijvoorbeeld niet om alvast de sleuf voor de aan te leggen leiding te graven. In de beschikking wordt een termijn opgenomen waarbinnen de gedoogplicht geldt. In artikel 11 van de Belemmeringenwet Privaatrecht was de aanzeggingstermijn van de daarin bedoelde mededeling van de burgemeester twee keer 24 uur. Omdat dit onnodig kort is, immers van urgente werkzaamheden of noodsituaties is bij deze gedoogplicht geen sprake, kan de aanzeggingstermijn in dit wetsvoorstel ruimer worden gesteld en is gekozen om aan te sluiten bij de in dit wetsvoorstel in artikel 16.31 opgenomen inwerkingtredingstermijn van vier dagen.

#### **Artikel 10.21 (gedoogplicht andere werken van algemeen belang)**

De Minister van Infrastructuur en Milieu kan in aanvulling op de opsomming van werken in de artikelen 10.13 tot en met 10.17 besluiten om ook voor andere werken die van algemeen belang zijn een gedoogplichtbeschikking te geven. Omdat van het begrip algemeen belang niet een allesomvattende definitie kan worden gegeven omdat dit altijd van de specifieke kenmerken en doelen van de werken afhangt, worden in dit artikel enkele abstracte belangen genoemd. Ten behoeve van werken die een of meer van die belangen behartigen, kan door de Minister een gedoogplicht worden opgelegd. Hiervoor is op grond van artikel 3:46 Awb een deugdelijke motivering vereist die duidelijk maakt waarom het desbetreffende werk het algemeen belang dient. In zoverre verschilt het geven van een gedoogplichtbeschikking op grond van dit artikel niet van het erkennen van het openbaar nut van werken zoals dit onder de Belemmeringenwet Privaatrecht mogelijk is. Ook in die wet zijn er werken direct bij wet erkend en zijn er werken waarvoor eerst, bij koninklijk besluit, een erkenning voor openbaar nut moest worden gegeven. De meerwaarde van dit artikel is dat er nu niet én een koninklijk besluit omtrent de erkenning van het openbaar nut én een besluit over de oplegging van een gedoogplicht moet worden genomen, maar dat beide elementen voortaan in één ministerieel besluit kunnen worden betrokken. Bovendien bewerkstelligt dit artikel dat het wetsvoorstel ook toekomstbestendig is en daardoor openstaat voor technologische en innovatieve ontwikkelingen. Naast openbare veiligheid en het beschermen van het milieu kan ook in zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen een grond liggen om een werk als een werk van algemeen belang te kwalificeren. Onder de Belemmerin-

genwet Privaatrecht zijn economische belangen geaccepteerd door de rechter als een gerechtvaardigde reden voor het erkennen van het openbaar belang.<sup>236</sup> Recent stelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een zaak die betrekking had op gasleidingen, maar niet zag op de Belemmeringenwet Privaatrecht, dat «er geen grond bestaat voor het oordeel dat een bedrijf met commerciële belangen geen openbare belangen kan dienen».<sup>237</sup>

Op grond van artikel 16.31 is ook op de totstandkoming van een gedoogplichtbeschikking op basis van dit artikel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing. Dit houdt in dat er zienswijzen op het ontwerpbesluit kunnen worden ingediend en daarmee dus ook zienswijzen tegen het voornemen een gedoogplicht op te leggen ten behoeve van een werk dat op basis van dit artikel als werk van algemeen belang zal worden beschouwd.

Het tweede lid bepaalt dat voor de gevallen dat de aanvragen een algemeen belang raken waarvoor de zorg niet bij de Minister van Infrastructuur en Milieu berust, de beslissing op de aanvraag in overeenstemming met de verantwoordelijke Minister wordt genomen. Omdat, anders dan bij de artikelen 10.13 tot en met 10.15, in dit artikel niet bij voorbaat is bepaald welk soort werken het precies betreft, wordt bij aanvragen die hieronder vallen ook een beslissende stem gegeven aan de verantwoordelijke Minister.

### *§ 10.3.3 De gedoogplichtbeschikking*

#### **Artikel 10.22 (inhoud gedoogplichtbeschikking)**

Het eerste lid geeft een opsomming van de elementen waaruit een gedoogplichtbeschikking in ieder geval bestaat om zo de reikwijdte van de gedoogplicht zo duidelijk mogelijk te bepalen.

Het tweede lid is opgenomen naar aanleiding van de consultatie op de toetsversie van de Omgevingswet. Dit artikellid bepaalt dat de gedoogplichtbeschikking expliciet vermeldt of er duurzaam of tijdelijk gebruik moet worden gemaakt van de onroerende zaak. In het merendeel van de gevallen zal er duurzaam gebruik moeten worden gemaakt, maar er kan ook aanleiding zijn om alleen tijdelijk gebruik te maken van de onroerende zaak.

Om beschadiging van het werk van algemeen belang of een belemmering van de toegang tot het werk of tot het terrein waar archeologisch onderzoek wordt of zal worden uitgevoerd te voorkomen, kan het nodig zijn een gebied vast te stellen waarbinnen bepaalde handelingen alleen mogen worden verricht wanneer degene ten behoeve van wie de gedoogplicht is opgelegd daar toestemming voor geeft. Het derde lid geeft hiervoor de grondslag. De handelingen waaraan onder meer gedacht kan worden zijn graafwerkzaamheden vanaf een bepaalde diepte, bouwen of het aanbrengen van diepwortelende beplanting.

#### **Artikel 10.23 (wijziging van een gedoogplichtbeschikking)**

Rechthebbenden op een onroerende zaak waar een werk van algemeen belang aanwezig is, kunnen op enig moment de wens hebben dat het werk op de eigen grond wordt verplaatst, bijvoorbeeld vanwege een veranderd gebruik van de onroerende zaak. Op grond van het eerste lid is

<sup>236</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 6 februari 2008, LJN BC3610.

<sup>237</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 15 december 2010, 200906644/1/R1.

het mogelijk dat de rechthebbende aan de Minister verzoekt om wijziging van de gedoogplichtbeschikking. Door wijziging van de gedoogplichtbeschikking is de rechthebbende niet langer verplicht het werk van algemeen belang te gedogen op de plek waar het tot dusverre was gelegen. De gedoogplicht komt dan op een ander deel van de onroerende zaak te liggen. Daardoor zal de initiatiefnemer dus tot verplaatsing van het werk van algemeen belang over moeten gaan. Naar verwachting zal deze bepaling niet veel worden toegepast. De Belemmeringenwet Privaatrecht kent in artikel 5 een soortgelijke bepaling. Er zijn geen aanwijzingen dat van die bepaling gebruik is gemaakt. Toch kan deze bepaling nut hebben omdat zich altijd de mogelijkheid kan voordoen dat verplaatsing in de rede ligt. Het is dan aangewezen dat de gedoogplichtige een middel heeft om dit te kunnen bewerkstelligen.

Ook in deze situatie, waarin niet de ondernemer maar de rechthebbende de aanvrager is, geldt dat minnelijke overeenstemming de voorkeur heeft. De rechthebbende zal daarom, zo stelt het tweede lid, een redelijke poging moeten hebben gedaan om met de initiatiefnemer tot overeenstemming van de verplaatsing van het werk van algemeen belang te komen.

Het derde lid regelt dat een aanvraag tot wijziging van de gedoogplichtbeschikking in ieder geval wordt afgewezen als het werk van algemeen belang redelijkerwijs niet op een andere locatie aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd, verplaatst, opgeruimd of uitgevoerd kan worden. Dit kan bijvoorbeeld niet bij de gedoogplichten voor archeologisch onderzoek als bedoeld in artikel 10.19. Dit onderzoek is gebonden aan de plaats waar het moet worden verricht. Maar dit kan zich ook voordoen bij andere werken van algemeen belang al naar gelang de specifieke situatie.

Wanneer een rechthebbende een verplaatsing van het werk wil naar een locatie waarop hij geen rechthebbende is, kan van deze bepaling geen gebruik worden gemaakt. Immers deze bepaling strekt tot wijziging van de bestaande gedoogplichtbeschikking die is gericht tot de rechthebbende. Een wijziging kan er daarom alleen toe leiden dat dezelfde rechthebbende gedoogplichtige blijft, maar dan voor een andere locatie van de onroerende zaak.

#### *§ 10.3.4 Bijzondere bepalingen*

#### **Artikel 10.24 (bomen en beplantingen)**

Dit artikel regelt een wettelijke gedoogplicht voor het gedogen van het rooien, inkorten of snoeien van bomen en beplantingen die hinderlijk (kunnen) zijn voor de aanleg, het gebruik of de instandhouding van het betreffende werk van algemeen belang. Dit hangt zozeer samen met het in deze afdeling bepaalde dat deze gedoogplicht niet in afdeling 10.2, waar de wettelijke gedoogplichten zijn samengebracht, maar in deze afdeling is opgenomen. In artikel 10 van de Belemmeringenwet Privaatrecht is hiervoor eveneens een verplichting opgenomen, maar die kon uiteindelijk ook weer uitmonden in een beschikking van de Minister. Omdat er al een gedoogplichtbeschikking moet zijn genomen voordat aan dit artikel wordt toegekomen, is er voor gekozen om een wettelijke gedoogplicht op te nemen.

#### **Artikel 10.25 (rechtsopvolging)**

Evenals dit het geval is in artikel 6 van de Belemmeringenwet Privaatrecht, wordt in dit artikel geregeld dat de in de gedoogplichtbeschikking opgenomen rechten en verplichtingen ook voor rechtsopvolgers van de gedoogplichtige gelden. Dat geldt ook voor de initiatiefnemer omdat een

gedoogplicht onder de Belemmeringenwet Privaatrecht niet alleen ziet op de aanleg van werken, maar ook op de instandhouding ervan<sup>238</sup>. Dit laatste impliceert dat ook opvolgende eigenaren van het werk van algemeen belang rechten moeten kunnen ontlenen aan de opgelegde gedoogplicht.

#### **Artikel 10.26 (toegang tot de onroerende zaak)**

Dit artikel betreft een wettelijke gedoogplicht die echter zozeer samenhangt met het in deze afdeling bepaalde dat het niet in afdeling 10.2, waar de wettelijke gedoogplichten zijn samengebracht, maar in deze afdeling is opgenomen. De gedoogplichtige is van rechtswege verplicht de initiatiefnemer of diens gemachtigde toegang te geven tot de onroerende zaak voor de uitvoering van de werkzaamheden voortvloeiend uit de gedoogplichtbeschikking.

#### **Artikel 10.27 (opruimen van een werk van algemeen belang)**

Wanneer omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoals wanneer het werk niet meer in gebruik is en het ook niet voorzienbaar is dat het werk weer gebruikt zal gaan worden, kan de Minister besluiten om de gedoogplichtbeschikking in te trekken. De initiatiefnemer waarvoor de gedoogplichtbeschikking is ingetrokken, is verplicht om het werk op te ruimen. Immers de rechtsgrond waarop er met het werk inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de betrokken rechthebbende, bestaat dan niet meer. Dat laat onverlet dat de initiatiefnemer samen met de rechthebbende afspraken maakt over de opruiming van het werk. Net als bij de gedoogplichtbeschikking geldt de verplichting tot het opruimen van het werk ook voor rechtsopvolgers van de initiatiefnemer.

#### **Artikel 10.28 (eigendom van een werk van algemeen belang)**

In dit artikel wordt artikel 20, tweede lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing verklaard. In de Belemmeringenwet Privaatrecht is er geen regeling over de eigendom van het werk van algemeen belang dat op basis van een gedoogplichtbeschikking wordt aangelegd op of in de onroerende zaak van een ander. Dit wetsvoorstel voorziet in een regeling van de eigendom van een werk van algemeen belang door aan te sluiten bij artikel 5:20 BW. In de gevallen dat minnelijke overeenstemming wordt bereikt over de aanleg van een werk van algemeen belang, wordt vaak een opstalrecht gevestigd. Met de vestiging van dit beperkte recht behoudt de initiatiefnemer de eigendom van dat werk. Wordt er echter geen minnelijke overeenstemming bereikt en komt het uiteindelijk tot het opleggen van een gedoogplicht, dan valt men terug op artikel 5:20, tweede lid, BW inhoudende dat de eigendom van een net, bestaande uit een of meer kabels of leidingen, bestemd voor het transport van vaste, vloeibare of gasvormige stoffen, van energie of van informatie, dat in, op of boven de grond van anderen is of wordt aangelegd, toebehoort aan de bevoegde aanlegger van dat net of diens rechtsopvolger. De gedoogplichtbeschikking kan in die situatie gelden als bewijs dat de aanlegger bevoegd was.<sup>239</sup> Omdat de werken die op basis van dit wetsvoorstel kunnen worden aangelegd niet alleen zien op kabels en leidingen, wordt artikel 5:20, tweede lid, BW van overeenkomstige toepassing verklaard op alle werken van algemeen belang die op grond van een gedoogplichtbeschikking tot stand zijn gebracht. De aard van deze regeling brengt met zich dat het slechts gaat om zaken en niet om

<sup>238</sup> Gerechtshof Arnhem 13 april 2010, LJN: BM1190.

<sup>239</sup> Zie bijvoorbeeld prof. mr. W.G. Huijgen, Kabels en leidingen: BW of BP?, WPNR 2009/6781 blz. 10–13.



handelingen. Zou dit niet geregeld worden, dan zouden die werken door het bepaalde in artikel 5:20, eerste lid, BW mogelijk eigendom kunnen worden van de eigenaar van de grond waarop of waarin het werk is geplaatst.

## **Afdeling 10.4 Schadevergoeding**

### **Artikel 10.29 (recht op schadevergoeding)**

De gedoogplichtige heeft recht op vergoeding van schade die ontstaat als gevolg van de gedoogplicht. De nadere wettelijke regeling daarvan zal plaatsvinden in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. De regeling van de schadevergoeding in hoofdstuk 15 en dit hoofdstuk zullen gelijktijdig in werking treden.

## **HOOFDSTUK 11**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 12 GRONDEXPLOITATIE**

### **Artikel 12.1 (verhaal van kosten, verbonden aan grondexploitatie)**

Dit artikel geeft de hoofdlijn van het wettelijk stelsel van kostenverhaal vanwege grondexploitatie. In dit artikel wordt bepaald waaruit die verplichting bestaat en op welke wijze kostenverhaal kan plaatsvinden. In de overige artikelen van dit hoofdstuk worden deze elementen nader uitgewerkt.

Artikel 12.1 legt de grondslag voor het stelsel van publiekrechtelijk kostenverhaal bij grondexploitatie. Het exploitatieplan uit de Wro komt niet terug in de Omgevingswet. Gekozen is voor integratie van de regels over grondexploitatie in het omgevingsplan of projectbesluit en omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of bouwen. Bij integratie in het omgevingsplan wordt gesproken over exploitatieregels, bij integratie in de andere besluiten over exploitatievoorschriften.

#### *Eerste lid*

Het eerste lid bevat de verplichting om de kosten, verbonden aan de grondexploitatie, te verhalen, als sprake is van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen grondexploitatiekosten en als een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteit is voorgenomen. Dit is een aanscherping van het stelsel in de Wro. Alleen als sprake is van bepaalde kostensoorten met name voor fysieke voorzieningen ontstaat de plicht om exploitatieregels of exploitatievoorschriften te stellen. Het aanbrengen van een onderscheid tussen kostensoorten, waarbij hoofdstuk 12 van toepassing is, en bijkomende kosten zal leiden tot een vermindering van het aantal gevallen waarin exploitatieregels of exploitatievoorschriften nodig zijn. Daardoor dalen de bestuurlijke lasten en administratieve lasten voor het bedrijfsleven. In de huidige situatie moet ook een exploitatieplan gemaakt worden als er geen echte grondexploitatiekosten zijn, maar er bijvoorbeeld alleen sprake is van ambtelijke kosten. Daarvoor is de regeling van de grondexploitatie niet bedoeld. Het leidt tot overbodige exploitatieplannen en extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Daarom komt er een knip tussen gewone grondexploitatiekosten en bijkomende kosten. Indien sprake is van grondexploitatiekosten, kunnen ook de bijkomende kosten worden verhaald. Voorgesteld wordt om bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren,

grondwerken, de aanleg van fysieke voorzieningen en in beginsel kosten van archeologisch onderzoek aan te wijzen als grondexploitatiekosten. De kosten van het gemeentelijk apparaat, tijdelijk beheer, BTW en rente, zullen niet worden aangemerkt als grondexploitatiekosten, maar als bijkomende kosten. De indeling van de overige kostensoorten wordt nader bezien bij de algemene maatregel van bestuur die op grond van dit artikellid wordt opgesteld.

De verplichting tot kostenverhaal is gericht tot het bevoegd gezag. Dat is het gezag dat bevoegd is om de in artikel 12.3 genoemde besluiten te nemen voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteiten waarbij sprake is van bij die maatregelen aangewezen grondexploitatiekosten. Dat betekent dat voor de exploitatieregels, die in het omgevingsplan worden opgenomen, de gemeenteraad het bevoegd gezag is, tenzij de bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan door de gemeenteraad is gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. Dan is dat college het bevoegd gezag in de zin van dit artikel. Voor exploitatievoorschriften geldt dat het bevoegd gezag het gezag is dat bevoegd is om de besluiten genoemd in artikel 12.3, tweede lid, te nemen, als die de aangewezen bouwactiviteit mogelijk maken. Voor deze laatste categorie besluiten geldt dat het bevoegd gezag, en daarmee de plicht tot kostenverhaal, in voorkomende gevallen in plaats van bij de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders bij gedeputeerde staten of bij een Minister kan liggen. Exploitatievoorschriften kunnen gekoppeld zijn aan de volgende besluiten: een projectbesluit, een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als bij het besluit tot wijziging van het omgevingsplan of bij de omgevingsvergunning besloten is de grondexploitatie te regelen bij die vergunning.

#### *Tweede lid*

Dit lid regelt dat de rechtspersoon waartoe het bevoegd gezag behoort dat verplicht is de kosten van de grondexploitatie te verhalen dit bij overeenkomst mag doen. Zonder wettelijke basis zou dat kostenverhaal in veel gevallen niet mogelijk zijn. In artikel 12.4 worden regels gesteld over de inhoud van de overeenkomst.

#### *Derde lid*

Het sluiten van een overeenkomst als bedoeld in het tweede lid verdient de voorkeur. Lukt het niet om tijdig tot een overeenkomst te komen of om anderszins te verzekeren dat de grondexploitatiekosten worden verhaald, dan zal er door het bevoegd gezag een keuze moeten worden gemaakt om die kosten te verhalen via ofwel exploitatieregels ofwel exploitatievoorschriften.

#### *Vierde lid*

Naast het kostenverhaal bedoeld in het eerste lid *kunnen* er ook exploitatieregels of exploitatievoorschriften worden gesteld als het bestuur van een gemeente voor de grondexploitatie eisen wil stellen aan de inrichting van het exploitatiegebied of over woningbouwcategorieën.

#### *Vijfde lid*

Het stelsel van het kostenverhaal is er op gericht dat exploitatieregels of exploitatievoorschriften een uitzondering zijn op de hoofdregel dat het bevoegd gezag vooraf met particuliere eigenaren overeenstemming bereikt over de grondexploitatie. De belangrijkste reden om af te zien van

kostenverhaal via exploitatieregels of exploitatievoorschriften is opgenomen in het derde lid: het anderszins verzekerd zijn van het kostenverhaal. Dat *kan* in ieder geval aan de orde zijn als er een overeenkomst over de grondexploitatie is gesloten, zie het tweede lid en artikel 12.4. Kostenverhaal is ook niet nodig wanneer de gemeente eigenaar is van de grond of deze in erfpacht heeft uitgegeven. De overige redenen om af te zien van kostenverhaal worden op grond van dit lid bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Dat betreft de huidige kruimelgevallen, die in artikel 6.2.1a Bro zijn opgenomen en die ook in het nieuwe stelsel bij algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen.

### **Artikel 12.2 (exploitatiegebied en bovenwijkse voorzieningen in omgevingsplan)**

Dit artikel regelt dat het omgevingsplan duidelijkheid moet bieden over enerzijds welke exploitatiegebieden er zijn en anderzijds op welke wijze de kosten in die gebieden worden verhaald (via exploitatieregels of exploitatievoorschriften). Bovendien regelt dit artikel ook dat in het omgevingsplan per exploitatiegebied wordt beschreven welke voorzieningen die niet volledig in het exploitatiegebied liggen, maar waarvan het exploitatiegebied wel profijt heeft naar evenredigheid aan dat exploitatiegebied wordt toegerekend.

#### *Eerste lid en tweede lid, onder a*

Deze leden regelen dat er in het omgevingsplan een begrenzing van het exploitatiegebied wordt vastgesteld. Dit geldt niet alleen bij exploitatieregels, maar ook als besloten wordt het kostenverhaal door te schuiven en exploitatievoorschriften aan omgevingsvergunningen te verbinden. Deze verplichting dient twee doelen. In de eerste plaats wordt daarmee vastgelegd hoe groot het exploitatiegebied is. Dat is onder meer van belang omdat er binnen een exploitatiegebied binnenplanse verevening mogelijk is, daarbuiten niet. In de tweede plaats geeft dit rechtszekerheid aan toekomstige aanvragers van vergunningen waaraan exploitatievoorschriften worden verbonden. De aanvrager weet zo voorafgaand aan het indienen van zijn aanvraag hoe groot het exploitatiegebied wordt op het moment dat hij zijn aanvraag doet. Dit laatste gaat niet op voor het projectbesluit of voor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, omdat er geen omgevingsplan voorafgaat aan het verbinden van exploitatievoorschriften aan dergelijke besluiten. Zie voor dit laatste artikel 12.5, tweede lid.

#### *Tweede lid, onder b*

In het omgevingsplan moet ook inzicht worden gegeven in de voorzieningen die niet volledig binnen het exploitatiegebied liggen, maar waar het exploitatiegebied wel profijt van heeft. Die zogeheten bovenwijkse voorzieningen worden naar evenredigheid toegerekend aan het betreffende exploitatiegebied. Zo is vooraf bekend voor welke bovenwijkse voorzieningen de kosten verhaald zullen worden en kan de aanvrager van een besluit dit voorafgaand aan de aanvraag al meewegen. Dat zal vooral bij het doorschuiven van het kostenverhaal naar een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit aan de orde zijn.

### **Artikel 12.3 (vaststelling exploitatieregels of exploitatievoorschriften)**

#### *Eerste lid*

Het eerste lid bepaalt dat de exploitatieregels opgenomen worden in het omgevingsplan. Exploitatieregels kunnen worden gesteld bij een wijziging van een omgevingsplan door de gemeenteraad of als die bevoegdheid is gedelegeerd, door het college van burgemeester en wethouders.

#### *Tweede lid*

De bepaling over het doorschuiven van het stellen van exploitatievoorschriften is nieuw ten opzichte van de Wro. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens tot meer flexibiliteit en uitnodigingsplanologie. Daardoor kan bij een omgevingsplan de regeling van de grondexploitatie worden uitgesteld tot het moment van een concrete vergunningaanvraag. Vereist is dat het omgevingsplan dit expliciet bepaalt, zodat de toekomstige aanvrager van de vergunning voor bouwen weet dat hij nog te maken kan krijgen met exploitatievoorschriften en een exploitatiebijdrage.

### **Artikel 12.4 (overeenkomst over grondexploitatie)**

#### *Eerste lid*

Het eerste lid bepaalt dat naast de kosten van grondexploitatie ook de geraamde kosten van planschade kunnen worden meegenomen in de overeenkomst. Deze twee leden zijn ontleend aan artikel 6.24 Wro. Er is één substantiële inhoudelijke wijziging doorgevoerd: er mogen in de overeenkomst geen bepalingen worden opgenomen over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Met het schrappen daarvan wordt beoogd de grondkosten te verlagen en de locatieontwikkeling te versnellen.

#### *Tweede en derde lid*

Beide leden zijn ontleend aan artikel 6.24 Wro. Het tweede lid kadert de onderhandelingsruimte in. Nadat er exploitatieregels of exploitatievoorschriften zijn vastgesteld, moet het bevoegd gezag die in acht nemen. Het derde lid bevordert de transparantie van het grondbeleid.

### **Artikel 12.5 (inhoud exploitatieregels of -voorschriften)**

#### *Eerste lid*

Het eerste lid behelst twee belangrijke onderdelen van de exploitatieregels en -voorschriften, namelijk regels of voorschriften over het kostenverhaal en een exploitatieopzet. De exploitatieopzet is nodig voor de berekening van de exploitatiebijdragen en voor de bepaling van het tijdvak en de fasering van de uitvoering

#### *Tweede lid*

Voor een projectbesluit en een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit geldt dat de basis daarvoor niet vooraf in een omgevingsplan wordt vastgelegd. Dat betekent dat de kans aanwezig is dat de locatie waarop de bouwactiviteit plaats gaat vinden en waarvoor op basis van dit hoofdstuk de grondexploitatiekosten moeten worden verhaald, niet binnen een in het omgevingsplan opgenomen exploitatiegebied valt. De begrenzing van het exploitatiegebied zal in die gevallen dus onderdeel uit moeten maken

van de exploitatievoorschriften. Dit brengt met zich mee dat het exploitatiegebied in deze gevallen niet groter kan zijn dan de locatie waarvoor het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit wordt aangevraagd.

#### *Derde lid*

Het derde lid biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de inhoud van de exploitatieregels en exploitatievoorschriften. Vergelijkbare regels waren deels opgenomen in artikel 6.13, eerste, tweede, achtste en tiende lid, Wro en deels in het Bro. Na heroverweging welke onderdelen van grondexploitatie op wetsniveau worden geregeld en welke naar een lager niveau kunnen worden gedelegeerd, wordt voorgesteld om de eisen aan de inhoud van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften niet op wetsniveau te regelen. Zo komen de regels over de inhoud van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften op het niveau van algemene maatregel van bestuur samen wat de overzichtelijkheid van die regels ten goede komt. Bovendien staan de hoofdpunten over de exploitatieregels en exploitatievoorschriften in dit hoofdstuk. De mogelijkheid om eisen te stellen aan woningbouwcategorieën is duidelijker in de wettekst opgenomen, zie onderdeel e. Deze verplichting volgt op dit moment uit artikel 6.13, tweede lid, onder d, Wro in samenhang met artikel 6.2.10 Bro.

Vooralsnog is het voornemen om bij algemene maatregel van bestuur mogelijk te maken dat bij door het college van burgemeester en wethouders te wijzigen exploitatieregels voor een gebied dat nog geen bouwtitel bevat, de gemeenteraad desgewenst kan volstaan met een globale raming van de inbrengwaarde. Een gedetailleerde taxatie per perceel leidt tot flinke kosten, terwijl zo'n taxatie op dat moment nog niet noodzakelijk is, omdat de realisatie van de bouwactiviteiten en het kostenverhaal pas mogelijk zijn na vaststelling van een uitwerkingsplan. Als een wijziging van het omgevingsplan door het college van burgemeester en wethouders exploitatieregels bevat, moet voor alle gronden in het exploitatiegebied de globale raming vervangen worden door een taxatie.

### **Artikel 12.6 (exploitatieopzet)**

#### *Eerste lid*

Dit lid regelt dat de kosten die worden verhaald, berekend worden aan de hand van een exploitatieopzet.

#### *Tweede lid*

Dit lid is overgenomen uit artikel 6.13, derde lid, Wro. De strekking van dit lid is dat de grondexploitatie van alle percelen betrokken wordt in de berekening van kosten en opbrengsten, zodat ook alle percelen ontwikkeld kunnen worden. Deze bepaling voorkomt dat onrendabele percelen braak moeten blijven liggen. Dit lid betekent overigens niet dat het gemeentebestuur zelf de exploitatie zal realiseren en de gronden zal verwerven. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling van de regeling van het kostenverhaal, die gericht is op kostenverhaal bij particuliere eigenaren en dus bij particulier initiatief.

#### *Derde lid*

Dit lid, overgenomen uit artikel 6.13, zesde lid, Wro, schrijft de toepassing voor van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit op in beginsel alle kosten in een exploitatieplan. In de praktijk is deze bepaling vooral van belang voor de omslag van de kosten van bovenwijkse voorzieningen die de begrenzing van het exploitatiegebied overschrijden.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid verplicht ertoe om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de verhaalbare kostensoorten en soorten opbrengsten en over de manier van opstellen van en de berekeningsmethode in de exploitatieopzet. Het voornemen is om daarin de regels, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, Wro op te nemen, net zoals de regels gesteld krachtens artikel 6.13, achtste lid, Wro.

Uit de jurisprudentie blijkt dat een onafhankelijke taxatie van de inbrengwaarde nodig is, ook bij een globale nog uit te werken bestemming. Bij de toelichting op artikel 12.5 is aangekondigd dat het voornemen bestaat om het bij algemene maatregel van bestuur mogelijk te maken dat voor een gebied dat nog geen bouwtitel bevat, desgewenst kan worden volstaan met een globale raming van de inbrengwaarde.

#### *Vijfde lid*

In dit lid is de delegatiegrondslag uit artikel 6.2.6 Bro overgenomen. Deze delegatiegrondslag maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling de verhaalbare kostensoorten die op grond van het derde lid bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, te begrenzen, of de hoogte ervan forfaitair vast te stellen. Uit een oogpunt van kostenbegrenzing voor de initiatiefnemer, rechtszekerheid en voorspelbaarheid is het wenselijk dat voor de gemeentelijke apparaatskosten (de zogenaamde plankosten) een dergelijke regeling wordt vastgesteld. Een eerder gepubliceerde ontwerperegeling wordt veelvuldig toegepast in de praktijk. In dat ontwerp is rekening gehouden met het type locatie en de aard, omvang en complexiteit van het project. Inmiddels vindt nader onderzoek plaats om die regeling te verduidelijken en nader uit te werken op het punt van de kosten van het bouwrijp maken, mede naar aanleiding van de consultatie over de ontwerperegeling.

### **Artikel 12.7 (herziening exploitatieregels)**

De procedure voor vaststelling van exploitatieregels en exploitatievoorschriften is ondergebracht in de afdelingen 16.2 en 16.3 van dit wetsvoorstel. Dit artikel betreft de herziening van de exploitatieregels. In artikel 6.15 Wro is bepaald dat een exploitatieplan jaarlijks moet worden herzien. Ter vermindering van bestuurslasten en administratieve lasten voor het bedrijfsleven wordt voorgesteld deze termijn op twee jaar te stellen. De termijn gaat in op de dag na het onherroepelijk worden van het omgevingsplan waarbij de exploitatieregels zijn vastgesteld.

### **Artikel 12.8 (verhaal kosten)**

#### *Eerste lid*

Een essentieel onderdeel van de wettelijke regeling is het kostenverhaal. Dit artikel regelt dat het feitelijk kostenverhaal plaatsvindt via een voorschrift tot betaling van een exploitatiebijdrage bij de omgevingsvergunning voor een aangewezen bouwactiviteit of bij een omgevingsver-



gunning voor een afwijkactiviteit, die de aangewezen bouwactiviteit mogelijk maakt, of bij een projectbesluit. De koppeling aan een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is nieuw. Onder de Wro was de betaling altijd gekoppeld aan de omgevingsvergunning voor het bouwen. Met de omzetting van het exploitatieplan in exploitatievoorschriften is de toevoeging van het voorschrift tot betaling van een exploitatiebijdrage voor de hand liggend geworden. De opname van het betalingsvoorschrift in de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit vereenvoudigt het kostenverhaal.

#### *Tweede lid*

In het tweede lid is tot uitdrukking gebracht dat er geen betalingsvoorschrift aan de vergunning of het projectbesluit verbonden wordt, als de exploitatiebijdrage op een andere manier verzekerd is. Dat kan via een posterieure exploitatieovereenkomst, maar ook door een grondtransactie met de gemeente. Bij een anterieure exploitatieovereenkomst zal meestal niet dezelfde exploitatiebijdrage zijn overeengekomen als die welke voortvloeit uit de exploitatieregels of exploitatievoorschriften, omdat de exploitatieopzet inmiddels herzien zal zijn. Daarom is bij de overeenkomst specifiek gekozen voor verwijzing naar «een» exploitatiebijdrage. Deze bepaling is ontleend aan artikel 6.17, eerste lid, Wro.

#### *Derde lid*

Het derde lid regelt de termijn van betaling, een betalingsregeling en daarmee samenhangende zekerheden. Deze onderdelen zijn ontleend aan het tweede lid van artikel 6.17 Wro.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid bevat een delegatiegrondslag voor het stellen van regels over de manier van berekening van de exploitatiebijdrage. Het zal daarbij gaan om regels over de te berekenen eenheid van elk onderscheiden type bouwactiviteit, en de methode van berekening per aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen. Dit is in de Wro geregeld in de artikelen 6.18 en 6.19.

### **Artikel 12.9 (afrekening en intrekking exploitatieregels)**

Deze bepaling over afrekening van de exploitatieregels is naar analogie van artikel 6.20 Wro opgesteld. Met de verplichting tot afrekening op basis van de werkelijke kosten worden particuliere eigenaren beschermd tegen een te hoge raming van de exploitatiekosten. De afrekening moet worden opgesteld, nadat alle in de exploitatieregels opgenomen werken en werkzaamheden zijn verricht en de voorziene maatregelen zijn getroffen. Bij algemene maatregel van bestuur worden hierover regels gesteld. Het voornemen bestaat om n deze regels ook te voorzien in de mogelijkheid voor de vergunninghouder om na realisatie van 90% van de begrote kosten, om een afrekening te verzoeken. In het eerste lid wordt voorts geregeld wanneer exploitatieregels kunnen en moeten worden ingetrokken door wijziging van het omgevingsplan. De Wro regelde dit nog niet. Intrekking is pas wenselijk nadat de regels hun werking hebben verloren. Dat is het geval wanneer de desbetreffende werken zijn voltooid, de grondexploitatie is afgerond met de eindafrekening, het kostenverhaal is afgerond of inmiddels niet meer nodig is, en de regels met betrekking tot woningbouwcategorieën zijn uitgewerkt. Met deze regeling van intrekking is de rechtszekerheid gediend. De intrekking heeft uiteraard geen gevolgen voor handelingen die zijn verricht toen de exploitatieregels nog golden. Overwogen is om de intrekking te koppelen aan een termijn

voor indiening van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit, maar hier is van afgezien, omdat daarmee stilzitten van particuliere eigenaren wordt beloond. Na intrekking is immers geen kostenverhaal meer mogelijk.

Het tweede lid heeft betrekking op de afrekening. Het voornemen is om de in artikel 6.20, tweede tot en met vijfde lid, Wro gestelde regels over de afrekening bij algemene maatregel van bestuur over te nemen. Het tweede lid maakt dat mogelijk.

#### **Artikel 12.10 (vergoeding bevoegd gezag)**

##### *Eerste lid*

Na vaststelling van exploitatieregels kan een particuliere eigenaar die de in de exploitatieregels voorziene werken, in het kader van zelfrealisatie, uitvoert de kosten daarvan in rekening brengen bij het bevoegd gezag. Het eerste moment voor betaling is bij de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit. Daarin worden de door de aanvrager gemaakte kosten verrekend met de op grond van de exploitatieopzet verschuldigde bruto exploitatiebijdrage. Dit artikel regelt dat er nadien een afzonderlijke aanvraag tot verrekening kan worden ingediend voor later verrichte werkzaamheden. Deze bepaling is overgenomen uit 6.22 Wro. In het eerste lid is verduidelijkt onder welke omstandigheden een verzoek om een vergoeding kan worden ingediend.

##### *Tweede lid*

Het doel van deze bepaling is de toepassing van de regels over subsidies uit te sluiten. De vergoeding betreft immers geen subsidie, maar een vergoeding voor verrichte prestaties die niet inhouden het leveren van goederen of diensten aan het bevoegd gezag.

#### **Artikel 12.11 (sancties bij overschrijden termijn van betaling exploitatiebijdrage)**

Ten behoeve van het kostenverhaal zijn enkele bepalingen over de invordering nodig, gezien de specifieke situatie en het feit dat het vaak om grote bedragen zal gaan. Over het algemeen zullen de opbrengsten van commerciële grondexploitatie voor een groot deel geïncasseerd worden bij de start van de bouw en tijdens de bouw. In het eerste lid is bepaald dat het bevoegd gezag bij wanbetaling de bouw kan stilleggen of kan bepalen dat de bouw niet mag starten. Om zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden en juridische procedures te vermijden zijn daarbij duidelijke termijnen gesteld.

Het tweede lid bepaalt dat het bevoegd gezag het verschuldigde bedrag bij dwangbevel kan invorderen. Daarop zijn de regels van de Awb van toepassing.

Het derde lid komt aan de orde wanneer de sanctie van het eerste lid onvoldoende succes heeft. Als het stil leggen van de bouw niet helpt, kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit intrekken. Als een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit wordt ingetrokken, kan er op aanvraag wel weer een nieuwe omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit met dezelfde inhoud worden verleend.

## **HOOFDSTUK 13 FINANCIËLE BEPALINGEN**

### **Afdeling 13.1 Leges**

#### **Artikel 13.1 (heffen van rechten vanwege een omgevingsvergunning)**

Het eerste lid is een samenvoeging van de artikelen 2.9, eerste lid, Wabo, 4.9 van het Besluit omgevingsrecht en artikel 2 van de Regeling leges omgevingsvergunning rijksoverheid. Hiermee wordt op het niveau van de wet geregeld wie rechten mag heffen, ter zake waarvan en van wie. Daarnaast is aan de bepaling toegevoegd dat de leges niet hoger mogen zijn dan nodig is voor dekking van de kosten.

Het tweede lid is afkomstig van artikel 2.9, tweede lid, Wabo, met dit verschil dat de uitwerking van de regels niet plaats heeft bij algemene maatregel van bestuur maar bij ministeriële regeling omdat het gedetailleerde regels betreft, die zeker op het vlak van de tarieven naar verwachting jaarlijks zullen worden gewijzigd vanwege inflatiecorrectie of om andere redenen.

### **Afdeling 13.2 Vergoeding van extra kosten van de gemeente**

#### **Artikel 13.2 (extra kosten omgevingsplan of omgevingsvergunning voor afwijkactiviteit) en artikel 13.3 (andere kosten)**

Deze twee artikelen zijn inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit de artikelen 6.8 en 6.9 Wro. Die laatste artikelen waren op hun beurt weer een voortzetting van de artikelen 31a en 31b van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Redactioneel zijn er wijzigingen doorgevoerd met het oog op de opname in dit wetsvoorstel en het toegankelijker maken van de tekst.

Dit artikel betreft de situatie dat een gemeentebestuur geconfronteerd wordt met incidentele kosten tengevolge van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of wijziging van een omgevingsplan voor een specifiek project, op verzoek van een ander openbaar lichaam, op nationaal op provinciaal niveau. In veel gevallen betreffen deze kosten planschade. In zo'n situatie is het redelijk dat de verzoeker deze extra kosten voor zijn rekening neemt. Dit artikel biedt een regeling voor het geval partijen er niet in minnelijk overleg zijn uitgekomen.

### **Afdeling 13.3 Financiële bepalingen vanwege omgevingsvergunningen**

#### **Artikel 13.4 (financiële zekerheidsstelling)**

Dit artikel heeft tot doel om het mogelijk te maken in verband met de ernstige nadelige gevolgen die een activiteit voor de fysieke leefomgeving kan hebben financiële zekerheid te stellen door degene die de activiteit verricht. Financiële zekerheid kan alleen worden gesteld in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen. Het voornemen bestaat om bij de aanwijzing de huidige reikwijdte niet te versmallen. Dat betekent dat de invulling die aan dit artikel wordt gegeven in de algemene maatregel van bestuur in elk geval ziet op zekerheidsstelling voor de huidige categorieën van gevallen, zoals stortplaatsen voor baggerspecie op land, afvalstorten en voor winningsafvalstoffen. Wel zal worden bezien of de mogelijkheid van financiële zekerheidsstelling ook dient te worden geïntroduceerd voor speciale gevallen op het terrein van de archeologie. Het eerste, tweede en derde lid, zijn ongewijzigd overgenomen uit artikel 4.1 Wabo.

### **Artikel 13.5 (financiële voorschriften voor een ontgrondingsactiviteit)**

Dit artikel betreft de bevoegdheid om aan een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit voorschriften te verbinden in verband met die activiteit. Deze voorschriften kunnen nu op grond van de Ontgrondingenwet, artikel 3, derde lid, onderdelen c, d en e, ook worden gesteld. Een specifieke regeling voor ontgrondingen is nodig, omdat bij ontgrondingen de herinrichting en aanpassingsinrichting plaatsvindt nadat het ontgronden zelf is voltooid. Sancties als intrekking van de vergunning hebben in die situatie geen effect. Daarom kan het stellen van financiële zekerheid nodig zijn.

### **Afdeling 13.4 Vergoeding voor adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage**

#### **Artikel 13.6 (vergoeding voor adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage)**

Dit artikel bevat een wettelijke regeling voor de vergoeding van adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Deze regeling sluit aan op de regeling zoals die is opgenomen in artikel 2.23a van de Wet milieubeheer. Deze bepaling is nodig voor de financiering van de verplichte en vrijwillige adviezen van de commissie mer. Die kosten van die adviezen kwamen tot voor kort nog voor rekening van het Rijk. In het regeerakkoord van het Kabinet Rutte-1 is bepaald dat de financiering van de commissie door het Rijk zal worden beëindigd en dat het bevoegd gezag zelf zal moeten betalen voor de adviezen van de commissie. Daartoe is een wettelijke regeling nodig, waarin dit artikel voorziet.

Het bevoegd gezag dat een advies vraagt zal zelf de kosten van (zowel de verplichte als de vrijwillige) adviezen moeten betalen. De commissie is verantwoordelijk voor een kostendekkende bedrijfsvoering. Dit betekent dat de tarieven die de commissie voor haar adviezen in rekening brengt in beginsel kostendekkend dienen te zijn. De tarieven bedragen niet meer dan nodig is ter dekking van de gemaakte kosten in verband met de te verrichten activiteiten. De hoogte van de tarieven wordt mede bepaald door de gewenste vermogensopbouw of- afbouw.

Er is gekozen voor goedkeuring van de tarieven door de Minister van Infrastructuur en Milieu, omdat sprake is van een publiek belang. Voor de goedkeuringsprocedure van de tarieven wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage) (Kamerstukken II 2012/13, 33 686, nr. 3, blz. 3).

Met het in het eerste lid genoemde bureau van de commissie wordt bedoeld op de Stichting Bureau Commissie voor de m.e.r. Deze stichting is op 12 december 1991 door de toenmalige Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit opgericht en heeft tot doel:

- Het bieden van ondersteunende diensten aan de commissie bij de uitvoering van haar taak conform artikel 2.17 en volgende van de Wet milieubeheer;
- Het vervullen van andere dan de hiervoor begrepen taken die de stichting door de overheid worden opgedragen.

Het vaststellen en in rekening brengen van de in dit artikel bedoelde tarieven gebeurt in de praktijk door deze stichting.

## **HOOFDSTUK 14**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 15 SCHADE**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 16 PROCEDURES**

### **Afdeling 16.1 Elektronisch verkeer en gebruik van gegevens en methoden**

#### *§ 16.1.1 Elektronisch verkeer*

#### **Artikel 16.1 (elektronische aanvraag en melding)**

Het eerste lid van dit artikel stelt buiten twijfel dat een aanvraag om een besluit en een melding op grond van de Omgevingswet elektronisch kunnen worden ingediend of gedaan, voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. Hierbij wordt afgeweken van artikel 2:15 Awb, dat de mogelijkheid van burgers om elektronisch berichten aan een bestuursorgaan te verzenden nog koppelt aan de eis dat het bestuursorgaan kenbaar moet hebben gemaakt dat die weg openstaat. Het wetsvoorstel trekt de lijn door van de Wabo en de Waterwet, op grond waarvan het elektronisch indienen van aanvragen al mogelijk is. Dit gebeurt op dit moment via het zogeheten Omgevingsloket (zie hierover verder artikel 16.4). Het elektronisch indienen van aanvragen draagt bij een vermindering van de administratieve en bestuurlijke lasten. Hetzelfde geldt voor het elektronisch doen van meldingen. Een belangrijke categorie van meldingen die op dit moment al elektronisch kunnen worden gedaan, is die van de meldingen op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook dit zal dus onder het wetsvoorstel worden gecontinueerd.

Het tweede lid van dit artikel maakt het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur gevallen kunnen worden aangewezen waarin de aanvraag of melding alleen elektronisch kan worden ingediend of gedaan. Daarbij kan worden gedacht aan een bepaling als bedoeld in artikel 4.1, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht, waarin voor bedrijven het verplicht elektronisch indienen van aanvragen om een omgevingsvergunning is voorgeschreven.

#### **Artikel 16.2 (omgevingsdocumenten en daaraan te stellen vormvereisten)**

##### *Eerste tot en met derde lid*

Het eerste lid merkt een aantal besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet aan als omgevingsdocument. Op grond van het tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere besluiten of andere rechtsfiguren worden aangewezen als omgevingsdocument. De betekenis van het begrip omgevingsdocument voor de toepassing van de Omgevingswet wordt duidelijk in het derde lid; op grond van dat lid dienen omgevingsdocumenten de vorm van een elektronisch bestand te hebben overeenkomstig de bij ministeriële regeling te stellen regels. Het stellen van deze eis houdt verband met de eis dat de in dit artikel bedoelde, als omgevingsdocument aan te merken besluiten en andere rechtsfiguren aan een ieder elektronisch beschikbaar moeten worden gesteld. Hierop heeft artikel 16.3, eerste lid, betrekking.

Een aantal van de besluiten en andere rechtsfiguren die als omgevingsdocument worden aangemerkt, wordt in het eerste lid uitdrukkelijk opgesomd. Dit zijn de kerninstrumenten van de Omgevingswet waarvoor naar geldend recht voor daarmee vergelijkbare instrumenten ook al de eis geldt dat deze een elektronische vorm moeten hebben. De andere instrumenten of daarmee vergelijkbare instrumenten waarvoor naar geldend recht deze eis al geldt, zullen op grond van het tweede lid bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval worden aangewezen. Daarbij wordt gedoeld op het voorbereidingsbesluit (de artikelen 4.14 tot en met 4.16), de instructie (de artikelen 2.33 tot en met 2.35), de uitwerking door gedeputeerde staten van provinciale instructieregels (artikel 2.22, derde lid), rijksinstructieregels (de artikelen 2.24 en 2.25) en de voorkeursbeslissing (artikel 5.46). Ook ten aanzien van de mededeling over omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten waarvoor op dit moment in sommige gevallen de eis geldt dat die een elektronische vorm heeft, bestaat het voornemen om, ook al is de omgevingsvergunning een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, deze op grond van het tweede lid bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Er is voor dit instrument voor aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur gekozen omdat dit de flexibiliteit biedt om, overeenkomstig het geldend recht, te differentiëren naar geval.

Eindbeeld is dat in ieder geval alle besluiten en andere rechtsfiguren op grond van het wetsvoorstel als omgevingsdocument zullen worden aangemerkt. Voor besluiten of andere rechtsfiguren waarvoor op dit moment deze eis niet geldt, is met opzet gekozen voor de mogelijkheid deze bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Dit kan plaatsvinden zodra de technische en andere consequenties in relatie tot het voorgenomen eindbeeld helder zijn. Meer inzicht is onder andere nodig in de privacyaspecten die hierbij een rol spelen in verband met de elektronische beschikbaarstelling – dit speelt in het bijzonder bij vergunningen, de technische mogelijkheden en de kosten en baten. De gegevens hierover worden betrokken bij de fasering waarin het vormvereiste van een elektronisch bestand, en daarmee de eis van elektronische beschikbaarstelling, van toepassing zal worden.

Met de in het derde lid opgenomen grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de vorm van het elektronisch bestand dat omgevingsdocumenten zullen moeten hebben, wordt de mogelijkheid geboden om specifieke eisen te stellen ten opzichte van de grondslag die artikel 16.86 in dit verband biedt. Dat artikel bevat in algemene zin een grondslag om over onder meer de vorm van besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Bij regels over de vorm moet in de context van het onderhavige derde lid vooral worden gedacht aan regels over de te gebruiken elektronische standaarden. Gelet op de technische aard van deze regels is regeling bij ministeriële regeling daarvoor de aangewezen weg.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid verzekert dat een ieder op verzoek altijd een papieren afschrift kan verkrijgen van een omgevingsdocument tegen vergoeding van ten hoogste de kosten van het maken van dat afschrift. Hoewel de digitalisering inmiddels zeer breed is verankerd in de samenleving, dient nog altijd rekening te worden gehouden met het feit dat het internet niet voor iedereen toegankelijk is en er daarmee een behoefte bestaat aan papieren afschriften.



### **Artikel 16.3 (procedurele vereisten omgevingsdocumenten)**

Op grond van het eerste lid van dit artikel dienen de omgevingsdocumenten, bedoeld in artikel 16.2, eerste en tweede lid, door de betrokken bestuursorganen aan een ieder elektronisch beschikbaar te worden gesteld op de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.12 (op dit moment bekend als Ruimtelijkeplannen.nl). Hiermee wordt, net als onder het huidige wettelijke regime het geval is voor de Wro, voor documenten die algemeen verbindende voorschriften bevatten een specifieke regeling voor elektronische beschikbaarstelling geboden ten opzichte van de regeling daarvoor in de Gemeentewet, Waterschapswet en Provinciewet. Deze wetten bieden de grondslag om categorieën besluiten aan te wijzen waarop de bepalingen over beschikbaarstelling uit die wetten niet van toepassing zijn.

Het tweede lid bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de kennisgeving en bekendmaking van een omgevingsdocument. Ook dit moet worden gezien als aanvulling op artikel 16.86, dat ook over deze onderwerpen in algemene zin een grondslag bevat om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. In dit verband wordt ook verwezen naar artikel 16.28, tweede lid, dat al op wetsniveau een bepaling bevat die betrekking heeft op de bekendmaking van het omgevingsplan. Regels over de elektronische bekendmaking van het omgevingsplan zullen op grond van het onderhavige tweede lid worden gesteld.

### **Artikel 16.4 (landelijke voorziening elektronisch aanvragen en melden)**

Dit artikel biedt de wettelijke grondslag voor de landelijke voorziening met behulp waarvan aanvragen en meldingen op grond van artikel 16.1, eerste lid, elektronisch kunnen worden ingediend. Deze landelijke voorziening is op dit moment bekend als het Omgevingsloket, ook wel OLO genoemd. Artikel 16.4, dat een voortzetting is van artikel 7.6 Wabo, regelt dat genoemde voorziening er is en dat het bevoegd gezag verplicht is om zich daarop aan te sluiten. De in deze landelijke voorziening opgenomen gegevens zijn, anders dan de in de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.12, opgenomen gegevens, niet raadpleegbaar door derden. Anders dan onder de Wabo is deze landelijke voorziening niet langer uitsluitend van toepassing op aanvragen om een omgevingsvergunning, maar is de werking ervan verbreed tot alle op aanvraag te nemen besluiten op grond van de Omgevingswet en ook tot meldingen. Het gaat daarbij om gevallen waarin een aanvraag geheel of gedeeltelijk elektronisch wordt ingediend of een melding elektronisch wordt gedaan. Met dit artikel wordt de door de Wabo ingezette lijn om digitale indiening zoveel mogelijk te bevorderen, voortgezet. Dit verbetert de dienstverlening en draagt bij aan de vermindering van administratieve lasten.

De vormgeving van de regelgeving voor deze landelijke voorziening is op dezelfde wijze geregeld als onder de Wabo. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over onder meer het beheer van het omgevingsloket en de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging daarvan (derde lid). Deze delegatiemogelijkheden zijn overgenomen uit artikel 7.6 Wabo, zij het dat gekozen is voor directe delegatie naar het niveau van een ministeriële regeling. Dit is conform het delegatiebeleid dat bij het opstellen van het wetsvoorstel is gehanteerd. Daarbij is de lijn uit de Wabo die uitgaat van de mogelijkheid en niet de verplichting om regels bij ministeriële regeling te stellen mede op basis van de ervaringen die zijn opgedaan onder de Wabo uitdrukkelijk gehandhaafd. Die ervaringen hebben uitgewezen dat deze regels voor een belangrijk deel feitelijk het karakter hebben van een SLA (service level agreement) en zich

daarom minder goed lenen voor vastlegging in regelgeving. Door uit te gaan van de mogelijkheid en niet de verplichting om ter zake regels bij ministeriële regeling te stellen, is er de ruimte om de invulling hiervan onder de Omgevingswet nader te bezien.

#### § 16.1.2 Gebruik van gegevens en methoden

### **Artikel 16.5 (houdbaarheid onderzoeksgegevens)**

#### *Eerste lid*

Dit artikel over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens sluit aan bij de lijn die is ingezet door de Crisis- en herstelwet. Bij het nemen van een besluit op grond van de Omgevingswet kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij de aanvraag of het ontwerpbesluit zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar. Dit artikel heeft alleen betrekking op de ouderdom van de gegevens en niet op de juistheid van de gegevens. Het artikel bouwt voort op bepalingen uit de bestaande wetgeving,<sup>240</sup> maar breidt de werking daarvan uit naar het gehele terrein van het omgevingsrecht. Artikel 16.5 is iets verduidelijkt ten opzichte van die bestaande houdbaarheidsbepalingen. Zo wordt niet alleen verwezen naar rapporten met gegevens en onderzoeken, maar vallen ook rapporten met inventarisaties onder dit artikel.

De achtergrond van de bestaande bepalingen over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens is het terugdringen van de administratieve lasten. Met een houdbaarheidsbepaling wordt voorkomen dat besluitvorming tijdens de voorbereidingsprocedure telkens wordt «ingehaald» door nieuwe (input)gegevens en herberekeningen. Het voortdurend rekening (moeten) houden met nieuwe gegevens is een belangrijke oorzaak van vertraging in de besluitvorming rond infrastructurele projecten. Ook leidt het voortdurend actualiseren van onderzoeksgegevens of -methoden tot extra besluitvormingskosten. Voor een nadere toelichting op artikel 16.5 wordt verwezen naar de toelichting op paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting op artikel 2.1.9, onderdeel K, bij het wetsvoorstel tot Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3). Voor gegevens die ouder zijn dan twee jaar geldt een afweging per situatie. Ook deze gegevens kunnen bruikbaar zijn, afhankelijk van de aard van die gegevens, maar het bevoegde bestuursorgaan moet steeds bezien of deze gegevens nog voldoende actueel zijn om ze te kunnen gebruiken. Gebruik van gegevens ouder dan twee jaar behoeft een nadere motivering, wanneer de actualiteitswaarde van die gegevens als nieuwe onderzoeksgegevens beschikbaar zijn of in een zienswijze de actualiteit van de gebruikte onderzoeksgegevens wordt betwist. Die motiveringsplicht evenals het zorgvuldigheidsbeginsel bij de voorbereiding van besluitvorming volgen uit de Awb.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat dit artikel niet van toepassing is in gevallen waarin voor een project een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Dit is geregeld in artikel 16.49.

<sup>240</sup> Die bestaande bepalingen zijn artikel 3.1a Wabo, artikel 13.5 van de Wet milieubeheer, artikel 4, vierde lid, van de Spoedwet wegverbreding, artikel 12, eerste lid, van de Tracéwet en de artikelen 8.5, zesde lid, 8.17, achtste lid, 8.44, zesde lid, 8.70, vijfde lid, en 10.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart.

## *Tweede lid*

In het tweede lid is bepaald dat bovenstaande bepaling niet zonder meer geldt voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Dit sluit aan bij de bestaande regelgeving. Dit laat uiteraard onverlet dat ook bij die besluiten bestaande onderzoeksgegevens gebruikt kunnen worden als die voldoende actueel zijn.

### **Artikel 16.6 (beoordeling van gevolgen)**

Dit artikel biedt de grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over reken- en meetmethoden en uitgangspunten voor de beoordeling van de gevolgen van een besluit. Van deze bevoegdheid zal gebruik worden gemaakt als er behoefte is aan specifieke voorschriften over deze onderwerpen. Hierbij kan naast meet- en rekenvoorschriften ook worden gedacht aan andere technische bepalingen ter beoordeling van bijvoorbeeld de luchtkwaliteit of geluidhinder. Als algemene basisbepaling geldt artikel 3:2 Awb, op basis waarvan het bevoegd gezag voorafgaand aan het nemen van een besluit informatie moet verzamelen over de relevante feiten en belangen.

### **Afdeling 16.2 Coördinatie en betrokkenheid andere bestuursorganen**

#### *§ 16.2.1 Toepassing afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht*

### **Artikel 16.7 (toepassing coördinatieregeling Awb)**

In dit artikel wordt geregeld in welke gevallen de coördinatieregeling van afdeling 3.5 (samenhangende besluiten) Awb van toepassing is. Een nieuwe, verbeterde, coördinatieregeling wordt via een afzonderlijk, maar parallel met onderhavig wetsvoorstel in procedure te brengen, wetsvoorstel in de Awb opgenomen. Afdeling 3.5 Awb is een vorm van facultatief recht, net als afdeling 3.4 (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure). Dit betekent dat deze procedure bij wettelijke regeling of besluit van het bestuursorgaan van toepassing kan worden verklaard. Voorgesteld wordt om in het wetsvoorstel in hoofdstuk 16 centraal te regelen wanneer afdeling 3.5 Awb moet worden gehanteerd. Dit vergroot de kenbaarheid van het geldende procedurele regime.

De nieuwe coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb wordt een bundeling van verschillende coördinatieregelingen uit het huidige omgevingsrecht (onder andere van de Tracéwet en de Wro). Hierdoor ontstaat één standaardprocedure voor de voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming van samenhangende besluiten die niet alleen in het omgevingsrecht, maar ook daarbuiten toegepast kan worden. Afdeling 3.5 Awb is onder meer van toepassing als dat bij wettelijk voorschrift is bepaald (artikel 3:20, aanhef en onder a, Awb). Bij of krachtens dat wettelijk voorschrift moet tevens een bestuursorgaan worden aangewezen als coördinerend bestuursorgaan (artikel 3:21, eerste lid, Awb). Daarnaast is het mogelijk om afdeling 3.5 van de Awb in concrete gevallen bij besluit van het bestuursorgaan van toepassing te verklaren.

Artikel 16.7, eerste lid, verklaart afdeling 3.5 Awb van toepassing op bepaalde aanvragen om een omgevingsvergunning of wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning en op beslissingen tot ambtshalve wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning (onderdelen a en b). Deze onderdelen hangen samen met artikel 5.7, tweede en derde lid. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel. Voor het coördineren van

uitvoeringsbesluiten in de projectprocedure is in hoofdstuk 5 een aparte voorziening opgenomen (artikel 5.43). Het gaat daarbij om provinciale projectbesluiten en projectbesluiten van het Rijk. Hierdoor blijft afdeling 5.2 (Projectprocedure) zelfstandig leesbaar. Wel is in artikel 16.7, eerste lid, onder c, een verwijzing opgenomen naar artikel 5.43, eerste en tweede lid. Hierdoor is in hoofdstuk 16 op een centrale plaats terug te vinden wanneer afdeling 3.5 Awb van toepassing is op instrumenten van de Omgevingswet.

Het tweede en derde lid bevatten enkele specifieke bepalingen met betrekking tot de hierboven genoemde onderdelen a en b van het eerste lid. Het tweede lid bevat de grondslag om voor de gevallen, bedoeld in die onderdelen, bij algemene maatregel van bestuur het coördinerend bestuursorgaan aan te wijzen. Het derde lid bepaalt dat een aantal artikelen van de coördinatie­regeling voor de desbetreffende gevallen buiten toepassing blijft. Dit betreft in de eerste plaats bepalingen over het tijdstip van het indienen van aanvragen voor de te coördineren besluiten (artikel 3:24, eerste en derde lid, Awb). Het wetsvoorstel biedt met betrekking tot het los of gelijktijdig doen van aanvragen om een omgevingsvergunning in artikel 5.7 een specifieke regeling, die wat betreft artikel 5.7, derde lid, samenhangt met de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn. Met het oog op de eenduidigheid van het systeem wordt daarom in alle gevallen aan die specifieke regeling voorrang gegeven. Verder gaat het om bepalingen waarbij aan het coördinerend bestuursorgaan bevoegdheden worden gegeven om in te grijpen in de procedure (de artikelen 3:21, tweede lid, en 3:28, Awb). Vanwege de hiervoor al genoemde richtlijnen alsmede in aanmerking genomen de positie van het waterschap als functioneel bestuursorgaan, lenen ook deze bepalingen zich niet goed voor toepassing in de gevallen, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder a en b.

*§ 16.2.2 Aanvullende bepalingen voor coördinatie van de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit in gevallen als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b*

De artikelen 16.8 tot en met 16.13 in deze paragraaf bevatten aanvullende bepalingen voor de gecoördineerde voorbereiding van de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning of om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en voor een lozingsactiviteit als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b. Dit zijn aanvragen waarvoor op grond van artikel 5.7, derde lid, de verplichting geldt om deze gelijktijdig in te dienen. Deze artikelen zijn een voortzetting van de artikelen 6.27 tot en met 6.29 van de Waterwet en de artikelen 3.16 tot en met 3.23 Wabo. De praktijk is dus gewend om te werken met deze regeling.

Voor een goed begrip van de werking van de regeling is van belang dat gelet op de aard van de bedrijfsactiviteiten waar het hier om gaat (activiteiten met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of activiteiten waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is), zowel het bevoegd gezag voor de aanvraag om omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit als het bevoegd gezag voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de samenhangende lozingsactiviteit in het algemeen over voldoende professionele deskundigheid beschikt om de mogelijke betrokkenheid van het andere bevoegd gezag te onderkennen. Die betrokkenheid zal veelal ook al tijdens het vooroverleg blijken. De kans dat zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 16.9, eerste lid, van het wetsvoorstel, is daarom zeer beperkt. Dit artikellid bepaalt dat wanneer er slechts één van beide aanvragen wordt ingediend, het bevoegd gezag voor het nemen van de beslissing op die aanvraag deze buiten behandeling moet laten, nadat de aanvrager eerst in

de gelegenheid is gesteld de ontbrekende aanvraag alsnog in te dienen. Artikel 16.9, eerste lid, voor de toepassing waarvan het bevoegd gezag van de (als eerste) ingediende aanvraag verantwoordelijk is, vormt daarmee het noodzakelijke sluitstuk voor de gecoördineerde beoordeling die genoemde richtlijnen vereisen. De beslistermijnen voor beide aanvragen begint ingevolge het in de nieuwe coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb opgenomen artikel 3:25 pas te lopen op het moment dat beide aanvragen zijn ontvangen. Als de ontbrekende aanvraag wordt ingediend nadat de andere (oorspronkelijke) aanvraag inmiddels met toepassing van artikel 16.9, eerste lid, buiten behandeling is gelaten, zal die andere aanvraag opnieuw moeten worden ingediend. Daarvoor zullen dan, met het vervallen van de naar huidig recht bestaande legesvrijstellingen (verwezen wordt naar paragraaf 4.13.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting), opnieuw leges moeten worden betaald. Hierbij moet worden aangetekend dat voor een besluit tot het buiten behandeling laten van een aanvraag veelal een aangepast, lager leges-tarief wordt gerekend dan voor een besluit waarbij de aanvraag inhoudelijk is beoordeeld.

Voor een verdere toelichting op de achtergronden van de artikelen 16.8 tot en met 16.13 wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.7, derde lid.

### *§ 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen*

De artikelen 16.14 tot en met 16.20 regelen de betrokkenheid van andere bestuursorganen dan het bevoegd gezag bij de besluitvorming op grond van de Omgevingswet. Deze betrokkenheid is vormgegeven aan de hand van een aantal instrumenten: advies, de combinatie van advies met instemming en een reactieve interventiebevoegdheid. Voorgesteld wordt om het advies met instemming in de plaats te laten komen van onder meer de verklaring van geen bedenkingen (vvgb), die is geregeld in artikel 2.27 Wabo.

In paragraaf 4.16.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn deze wijzigingen in algemene zin al toegelicht. Specifiekere aspecten komen hierna aan de orde.

#### **Artikel 16.14 (advies)**

Op grond van het eerste lid worden bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen of andere instanties aangewezen die in daarbij aangewezen gevallen in de gelegenheid worden gesteld om advies uit te brengen aan het bevoegd gezag over de aanvraag om een besluit op grond van de Omgevingswet of over het ontwerp van een op een dergelijke aanvraag te nemen besluit.

Op grond van het tweede lid kunnen, voor zover het betreft aanvragen om een omgevingsvergunning die verband houden met een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening, in dat omgevingsplan of die verordening bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die aan het bevoegd gezag advies uitbrengen. Het gaat hierbij om aanvragen om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een activiteit die in een verordening aan een vergunningplicht is onderworpen. Het tweede lid is ook van toepassing op ontwerpbesluiten op dergelijke aanvragen.

Het eerste en tweede lid zijn ontleend aan artikel 2.26, derde lid, Wabo. Anders dan in het vierde lid van dat artikel wordt voorgesteld om niet langer uitdrukkelijk te regelen dat het bevoegd gezag een als adviseur aangewezen bestuursorgaan voor een aanvraag om een omgevingsvergunning advies kan vragen over de bij de beslissing op de aanvraag te betrekken gegevens en de aan de vergunning te verbinden voorschriften.

Het is niet noodzakelijk om dat te regelen. Het staat het bevoegd gezag immers altijd vrij advies te vragen in de gewenste vorm. Het derde lid bevat een nadere duiding van de criteria die zullen worden gehanteerd om bestuursorganen of andere instanties aan te wijzen. Het vierde lid noemt een aantal bestuursorganen die in elk geval als adviseur zullen worden aangewezen. In de eerste plaats betreft het hier een bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met de flexibiliteitsregeling van artikel 5.15 heeft overgedragen aan een ander bestuursorgaan, dat daarmee bevoegd gezag is geworden. Door de functie van adviseur behoudt het oorspronkelijke bevoegd gezag een rol in de besluitvorming. Dit is met het oog op zijn deskundigheid en de hem toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving wenselijk.

Daarnaast zullen in ieder geval als adviseur worden aangewezen gedeputeerde staten als het betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in door gedeputeerde staten aan te wijzen gevallen van een provinciaal belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Deze aanwijzing houdt verband met de provinciale betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties. Gedeputeerde staten moeten de gevallen van provinciaal belang aanwijzen waarin zij in de gelegenheid willen worden gesteld om advies uit te brengen. Dit zullen naar verwachting niet alle provinciale belangen zijn die door de provincie worden behartigd. Of er sprake is van een provinciaal belang dat wordt behartigd door de provincie, wordt primair bepaald door provinciale staten, het volksvertegenwoordigende orgaan binnen de provincie. Voor zover gedeputeerde staten gebruikmaken van hun bevoegdheid om regelgeving of beleid van provinciale staten nader uit te werken, wordt de vraag of er sprake is van een dergelijk belang mede door dat bestuursorgaan bepaald. De behartiging van het belang moet blijken uit een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Dit document kan een juridisch bindend besluit, zoals de omgevingsverordening, een instructie of een voorbereidingsbesluit zijn, maar ook een beleidsdocument zoals de omgevingsvisie, een beleidsbrief of beleidsnota.

#### **Artikel 16.15 (instemming)**

Dit artikel heeft betrekking op die gevallen waarin, als vervolg op een eerder gegeven advies, het adviserend bestuursorgaan gevraagd wordt om met het voorgenomen besluit in te stemmen.

Het eerste lid bepaalt dat als een aanvraag om een besluit op grond van de Omgevingswet ziet op een daartoe bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, het voorgenomen besluit op die aanvraag instemming behoeft van het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.14 in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen. Het geven van instemming is een besluit in de zin van de Awb en vergt dus een schriftelijke handeling van het instemmend orgaan.

Het tweede lid bevat de criteria voor het aanwijzen van gevallen, bedoeld in het eerste lid. De criteria, genoemd onder a en b, moeten in samenhang worden gelezen met de criteria voor het aanwijzen van adviseurs, bedoeld in artikel 16.14, derde lid, onder a en b. Uit die criteria, in onderlinge samenhang bezien, wordt duidelijk dat het in de kern gaat om dezelfde aspecten (deskundigheid en te behartigen belangen), die bij gevallen waarin ook instemming is vereist in sterkere mate aanwezig zijn dan in de gevallen waarin alleen advies aan de orde is.

Een voorbeeld van een activiteit die in ieder geval op grond van het eerste lid zal worden aangewezen, betreft een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch rijksmonument. De omgevingsvergunningplicht hiervoor is opgenomen in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en



onder c, met het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is belast met de zorg voor dergelijke monumenten en het daarvoor te voeren beleid. Deze Minister zal daarom bij een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op deze activiteit, als advies- en instemmingsorgaan optreden.

Het criterium in het tweede lid, onder c, brengt tot uitdrukking dat de aanwezigheid van een provinciaal belang ook aanleiding kan geven voor het aanwijzen van een bestuursorgaan als instemmingsorgaan. Met toepassing van dit criterium zullen gedeputeerde staten bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als bestuursorgaan waarvan instemming is vereist voor omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit waarbij bovengenoemde belangen aan de orde zijn.

Het derde en vierde lid bieden flexibiliteitsinstrumenten om mogelijk te maken dat in sommige gevallen de instemming niet is vereist. Op grond van het derde lid kan bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan gevallen kan aanwijzen waarin de instemming niet is vereist. Deze mogelijkheid is onder het huidige regime, voor zover het betreft de vvgb, al opgenomen in artikel 2.27, eerste lid, Wabo.

Het vierde lid maakt het mogelijk dat het aangewezen bestuursorgaan bij het uitgebrachte advies zelf kan bepalen dat instemming niet is vereist.

### **Artikel 16.16 (gronden onthouden instemming)**

Dit artikel bepaalt wanneer het instemmingsorgaan zijn instemming kan onthouden. Dit kan slechts op grond van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen belang. Met de zinsnede «in afwijking van artikel 10:27 Awb» wordt tot uitdrukking gebracht dat het Awb-criterium «strijd met het recht» niet van toepassing is als grond om de instemming te onthouden.<sup>241</sup> De instemming moet uitsluitend worden gezien in relatie tot de activiteit in verband waarmee de instemming is vereist en de met het oog op die activiteit relevante belangen. Binnen dat kader kan overigens wel instemming worden onthouden vanwege strijd met het recht. Indien de grond «strijd met het recht» in algemene zin van toepassing zou zijn, zou de instemming echter ook om andere redenen kunnen worden onthouden. Het instemmingsorgaan zou hiermee buiten zijn bijzondere deskundigheid respectievelijk het bereik van zijn wettelijk toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving treden. Om die reden is de grond «strijd met het recht» uitgezonderd.

### **Artikel 16.17 (termijn instemming; geen fictieve instemming)**

Dit artikel bevat de termijn waarbinnen het besluit over instemming moet worden genomen. Deze termijn bedraagt vier weken na de verzending van het verzoek om instemming. Deze termijn wijkt af van de standaardtermijn, bedoeld in artikel 10:31, eerste lid, Awb: voor het nemen van een besluit over goedkeuring geldt standaard een termijn van dertien weken, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Met artikel 16.17 wordt aan deze wettelijke mogelijkheid invulling gegeven. De reden hiervoor is dat in het stelsel van advies met instemming de instemming de tweede gelegenheid is waarop het instemmingsorgaan zich over het voorgenomen besluit kan uitspreken. Eerder heeft het instemmingsorgaan immers al over dit voorgenomen

<sup>241</sup> Op grond van artikel 10:32, eerste lid, Awb is afdeling 10.2.1 (Goedkeuring) van die wet van overeenkomstige toepassing indien voor het nemen van een besluit door een bestuursorgaan de toestemming van een ander bestuursorgaan is vereist. Daarbij wordt gedoeld op gevallen van toestemming, waartoe ook behoort de instemming die is opgenomen in artikel 16.15 van dit wetsvoorstel.

besluit mogen adviseren. Bij de instemming zal de beoordeling zich dus kunnen toespitsen op de vraag of het bevoegd gezag adequaat met het advies is omgegaan en of zich na het uitbrengen van het advies nog relevante nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan. Deze beoordeling moet redelijkerwijs binnen vier weken kunnen plaatsvinden.

Artikel 16.17 verklaart in verband met het voorgaande artikel 10:31, tweede en derde lid, Awb, dat een tweetal verdagingsmogelijkheden bevat, niet van toepassing. Artikel 10:31, vierde lid, Awb, waarin is bepaald dat als het besluit omtrent goedkeuring niet tijdig is genomen of is verdaagd, de goedkeuring wordt geacht te zijn verleend, wordt ook niet van toepassing verklaard. Dit betekent dat de gestelde termijn van vier weken een termijn van orde is.

#### **Artikel 16.18 (advies en instemming bij ambtshalve besluiten)**

Het eerste lid van dit artikel verklaart de artikelen 16.14 tot en met 16.17 van overeenkomstige toepassing op een ambtshalve besluit tot wijziging of intrekking van een besluit of een omgevingsvergunning. Op grond van het tweede lid wordt daarbij met een aanvraag om een besluit of een omgevingsvergunning gelijkgesteld: een voorgenomen ambtshalve besluit tot wijziging of intrekking van dat besluit of die omgevingsvergunning. Dit artikel is noodzakelijk omdat anders procedures tot ambtshalve wijziging of intrekking geheel buiten de reikwijdte van de advies- en instemmingsregeling zouden vallen. In die procedures is er immers geen aanvraag. Gelet op de rol van de advies- en instemmingsorganen bij de verlening van de omgevingsvergunning, zullen zij veelal in die hoedanigheid ook een rol moeten krijgen bij besluiten tot ambtshalve wijziging of intrekking. Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in de artikelen 16.14 en 16.15, zal hieraan nader invulling worden gegeven. Omdat bij een ambtshalve wijzigings- of intrekkingprocedure de aanvraag als ijkpunt ontbreekt waarover advies kan worden uitgebracht, en er ook niet altijd sprake zal zijn van een ontwerpbesluit omdat niet altijd afdeling 3.4 Awb van toepassing is, zal het bevoegd gezag per concreet geval in samenspraak met het betrokken adviesorgaan moeten bezien wat een geschikt moment is in de procedure om advies uit te brengen, zeker als ook nog instemming is vereist met de uiteindelijk voorgenomen beslissing.

#### **Artikel 16.19 (advies en instemming bij projectbesluit)**

Het projectbesluit kan meerdere toestemmingen bevatten, waardoor voor bepaalde activiteiten bijvoorbeeld geen omgevingsvergunning meer vereist is. Dat neemt niet weg dat er in die gevallen wel een advies- of instemmingsbevoegdheid kan zijn voor de bestuursorganen die anders voor de vergunning bevoegd zouden zijn. Ook kan er een advies- of instemmingsbevoegdheid voor de bestuursorganen zijn die die bevoegdheid ook hebben bij een omgevingsvergunning voor dezelfde activiteiten.

In bepaalde gevallen is echter geen instemming vereist. De adviesbevoegdheid blijft dan echter wel bestaan. Als een projectbesluit wordt genomen door een Minister, kunnen bijvoorbeeld gedeputeerde staten wel adviseren, maar hebben zij geen instemmingsbevoegdheid.

## **Artikel 16.20 (bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan)**

### *Eerste en tweede lid*

Uit het eerste en tweede lid vloeit voort dat van de in dit artikel opgenomen reactieve interventiebevoegdheid uitsluitend gebruik kan worden gemaakt als er strijd is met een provinciaal belang als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, onder a, en als gedeputeerde staten op het omgevingsplan een zienswijze hebben ingediend. Het bereik van die bevoegdheid wordt op grond van het tweede lid, onder a, verder begrensd tot die onderdelen van het omgevingsplan die regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, bevatten. Daarnaast bepaalt onderdeel b van dat lid dat het belang, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, onder a, moet zijn aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Met deze eis wordt geborgd dat het betreffende belang voorafgaand aan de interventie voor een ieder kenbaar is. Dit komt de voorspelbaarheid van de inzet van deze interventiebevoegdheid ten goede. Of er sprake is van een provinciaal belang dat moet worden behartigd door de provincie, wordt primair bepaald door provinciale staten, het volksvertegenwoordigende orgaan binnen de provincie. Voor zover gedeputeerde staten gebruikmaken van hun bevoegdheid om regelgeving of beleid van provinciale staten nader uit te werken, wordt de vraag of er sprake is van een dergelijk belang mede door dat bestuursorgaan bepaald. De behartiging van het belang moet blijken uit een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Dit document kan een juridisch bindend besluit, zoals de omgevingsverordening, een instructie of een voorbereidingsbesluit zijn, maar ook een beleidsdocument zoals de omgevingsvisie, een beleidsbrief of beleidsnota.

Alvorens tot interventie wordt overgegaan, moet er op bestuurlijk niveau contact worden gelegd door de provincie met het gemeentebestuur. Hiertoe zal bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd dat voordat tot juridische interventie door de provincie wordt overgegaan, er op bestuurlijk niveau overleg moet plaatsvinden. Indien bestuurlijk overleg wegens praktische <sup>242</sup> redenen niet mondeling kan plaatsvinden, kan ook op andere wijze aan deze verplichting worden voldaan. Een mailwisseling kan bijvoorbeeld ook als bestuurlijk overleg worden aangemerkt.

### *Derde lid*

Op grond van dit lid moet bij het besluit gemotiveerd worden waarom het betreffende belang niet met de inzet van andere aan de bestuursorganen van de provincie toekomstige bevoegdheden kon worden beschermd. Hiermee wordt het subsidiaire karakter van deze bevoegdheid ten opzichte van de proactieve wettelijke instrumenten waarmee de provincie invloed kan uitoefenen op de inhoud van gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties tot uitdrukking gebracht. Wat betreft de proactieve wettelijke instrumenten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bevoegdheid tot het stellen van algemene instructieregels of tot het nemen van instructiebesluiten, voorbereidingsbesluiten of projectbesluiten. Hiermee wordt beoogd de ter zake van de reactieve aanwijzing uit de Wro tot ontwikkeling gekomen jurisprudentie ook onder de Omgevingswet te continueren.

---

<sup>242</sup> Een voorbeeld van een praktische reden is onvoldoende beschikbare tijd binnen de termijn waarbinnen de interventiebevoegdheid moet worden ingezet.

## **Afdeling 16.3 Totstandkomingsprocedures**

### *§ 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht*

#### **Artikel 16.21 (toepassing paragraaf 16.3.1)**

Deze paragraaf bevat enkele aanvullingen op en afwijkingen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. De paragraaf is van toepassing als bij of krachtens de Omgevingswet is bepaald dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is.

#### **Artikel 16.22 (kring inspraakgerechtigden)**

##### *Eerste lid*

Het eerste lid geeft als hoofdregel dat in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder. Deze bepaling geeft invulling aan de ruimte die artikel 3:15, tweede lid, Awb laat om in de bijzondere wet een ruimere kring van inspraakgerechtigden aan te wijzen dan alleen belanghebbenden. Artikel 16.22, eerste lid, is een voortzetting van bepalingen uit de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder d, Wro (bestemmingsplan), artikel 13.3 van de Wet milieubeheer, artikel 3.12, vijfde lid, Wabo en artikel 11, eerste lid, van de Tracéwet (tracébesluit). Het toekennen van een inspraakrecht aan een ieder voldoet aan de eisen die ter zake voortvloeien uit het verdrag van Aarhus.

##### *Tweede lid*

Het tweede lid bevat voor gedoogplichtbeschikkingen een uitzondering op de hoofdregel van het eerste lid. Voor gedoogplichten geldt dat, in overeenstemming met de hoofdregel van afdeling 3.4 Awb, alleen belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen. Daarnaast wordt in het tweede lid bepaald dat ook de besturen van de provincies, gemeenten of waterschappen waarbinnen de onroerende zaak waarvoor een gedoogplichtbeschikking wordt aangevraagd, is gelegen en de direct naastgelegen provincies, gemeenten en waterschappen hun zienswijze op de ontwerpgedoogplichtbeschikking naar voren kunnen brengen. Dit omdat zij niet steeds ook belanghebbende bij de zaak zijn, terwijl hun zienswijze, die gebaseerd is op hun lokale kennis, van belang kan zijn voor het nemen van een gedoogplichtbeschikking.

#### **Artikel 16.23 (intrekking of wijziging)**

In artikel 16.23 is vastgelegd dat afdeling 3.4 Awb ook van toepassing is op de voorbereiding van gehele of gedeeltelijke intrekking of wijziging van de in dit artikel bedoelde besluiten of andere rechtsfiguren of documenten. Dit zijn de besluiten, andere rechtsfiguren of documenten waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard. Dit betreft:

- aanwijzing van zwemlocaties (artikel 16.24),
- omgevingsvisie (artikel 16.25),
- programma (artikel 16.26),
- documenten die voor het opstellen van een stroomgebiedsbeheerplan afzonderlijk worden vastgesteld (artikel 16.27),
- omgevingsplan (artikel 16.28),
- waterschapsverordening en omgevingsverordening (artikel 16.30),
- gedoogplichtbeschikking (artikel 16.31),
- een besluit als bedoeld in artikel 16.41 waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt (artikel 16.48)

– een projectbesluit (artikel 16.69).

Het artikel biedt tevens de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gevallen van intrekking of wijziging van rechtsfiguren van toepassing van afdeling 3.4 Awb uit te zonderen. Aangewezen zullen in ieder geval worden de gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de in artikel 18.10, eerste lid, van het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid om beschikkingen geheel of gedeeltelijk in te trekken als in strijd met de betrokken beschikking of met de voor de activiteit, waarvoor die beschikking is gegeven, geldende regel is of wordt gehandeld.

Afdeling 3.4 Awb kan in een concreet geval eveneens buiten toepassing worden gelaten als het gaat om wijzigingen van een besluit van ondergeschikte aard hangende beroep bij de bestuursrechter. Artikel 16.81 van het wetsvoorstel biedt die mogelijkheid. Artikel 16.23 staat aan de toepassing daarvan niet in de weg.

#### *§ 16.3.2 Zwemlocaties*

#### **Artikel 16.24 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Artikel 11 van de zwemwaterrichtlijn verplicht Nederland erin te voorzien dat voor de opstelling, de herziening en de bijwerking van de lijsten van zwemwateren het publiek in de gelegenheid wordt gesteld voorstellen, opmerkingen en klachten in te brengen. Dit artikel strekt tot implementatie van die richtlijnbevestiging.

#### *§ 16.3.3 Omgevingsvisie*

#### **Artikel 16.25 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Dit artikel verklaart afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsvisie. Uit artikel 16.22, eerste lid, volgt dat zienswijzen kunnen worden ingediend door een ieder.

#### *§ 16.3.4 Programma*

#### **Artikel 16.26 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Dit artikel verklaart afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van de vaststelling van een programma als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4. Dit betekent dat deze afdeling voor de verplichte programma's, het gemeentelijk rioleringsprogramma en de programma-tische aanpak afdeling 3.4 Awb van toepassing wordt, waarbij zienswijzen kunnen worden ingediend door een ieder (zie ook de toelichting bij artikel 16.22).

Voor het merendeel van die programma's betekent de toepassing van afdeling 3.4 Awb geen wijziging ten opzichte van de huidige regelingen in de sectorale wetten. Voor het regionaal waterplan en het waterbeheerplan betekent dit dat waar de inspraak voor deze programma's eerder in de Waterwet (de artikelen 4.5 en 4.7 via de provinciale verordening werd geregeld), de procedure nu wettelijk wordt bepaald. Afdeling 3.4 Awb wordt ook van toepassing verklaard op de documenten die voor het opstellen van de programma's, zoals het stroomgebiedsbeheerplan, afzonderlijk worden vastgesteld.

In artikel 16.22, eerste lid, is bepaald dat «een ieder» zienswijzen kan indienen (in plaats van belanghebbenden). Voor een enkel programma leidt dit tot een wijziging van de huidige regeling: voor het regionale

waterplan en het waterbeheerplan is in de Waterwet geregeld dat via de provinciale verordening inspraak wordt geboden aan belanghebbenden en ingezetenen van de provincie respectievelijk het beheersgebied. Ook voor het rioleringsplan geldt dat de hoofdregel van artikel 16.22 gaat gelden. Op deze manier wordt een zo uniform mogelijke regeling geboden, zodat het voor het publiek kenbaar is op welke wijze het vroegtijdig betrokken wordt bij de totstandkoming van programma's en het de gelegenheid wordt geboden om hun mening hierover kenbaar kan maken. Deze regeling is in lijn met het verdrag van Aarhus.

#### **Artikel 16.27 (voorbereiding stroomgebiedsbeheerplan en overstromingsrisicoplan)**

Dit artikel bevat enkele bijzondere voorzieningen voor de voorbereiding van stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen als bedoeld in artikel 3.8, tweede lid, onder a en b. Deze eisen hangen samen met eisen die voortvloeien uit de kaderrichtlijn water. Het eerste lid schrijft voor dat het ontwerp van genoemde programma's ten minste een jaar voor het begin van de periode waarop het programma betrekking heeft, ter inzage wordt gelegd. In het tweede lid is een langere termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen opgenomen dan de gebruikelijke Awb-termijn. Artikel 3:16, eerste lid, Awb laat ruimte om in de bijzondere wet een langere termijn vast te leggen.

*§ 16.3.5 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening*

#### **Artikel 16.28 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Het eerste lid bepaalt dat op de voorbereiding van het omgevingsplan afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Hiermee wordt de lijn gecontinueerd zoals in artikel 3.8 Wro is voorgeschreven voor de voorbereiding van een bestemmingsplan.

Op grond van het tweede lid zijn op een besluit waarbij een omgevingsplan is vastgesteld, de artikelen 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, Awb en 139 van de Gemeentewet niet van toepassing. Door genoemde bepaling van de Awb niet van toepassing te verklaren, worden de afdelingen 3.6 en 3.7 van die wet van toepassing. Afdeling 3.6 Awb bevat de reguliere bekendmakingsbepalingen voor besluiten. Net als in de Wro voor het bestemmingsplan is bepaald (zie artikel 3.8, derde lid, van die wet), zijn deze bepalingen op het omgevingsplan van toepassing. Achtergrond hiervan is de samenhang tussen deze bepalingen en de bepalingen over de aanvang van de beroepstermijn (zie artikel 6:8, vierde lid, Awb).

In verband met het van toepassing zijn van de reguliere bekendmakingsbepalingen uit de Awb, dient artikel 139 van de Gemeentewet, dat eisen bevat met betrekking tot de bekendmaking van besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, buiten toepassing te worden verklaard. Hiermee wordt voorkomen dat er op één besluit tegelijkertijd twee verschillende bekendmakingsregimes van toepassing zijn.

#### **Artikel 16.29 (zienswijzen)**

Op grond van dit artikel kunnen zienswijzen op het ontwerp omgevingsplan geen betrekking hebben op een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die in het omgevingsplan moet worden omgezet. Met deze bepaling wordt voorkomen dat een toegestane activiteit bij de



omzetting in het omgevingsplan opnieuw ter discussie kan worden gesteld.

#### *§ 16.3.6 Gedoogplichtbeschikking*

### **Artikel 16.31 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht en bekendmaking)**

Het eerste lid regelt dat op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Voor de achtergronden bij die keuze wordt verwezen naar paragraaf 4.11 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Opgemerkt wordt dat gedoogplichtbeschikkingen overeenkomstig afdeling 10.3 op aanvraag worden genomen, hetgeen met zich brengt dat tegen een afwijzing van die aanvraag rechtsbescherming openstaat voor de aanvrager op grond van artikel 8:1 in samenhang met artikel 6:2 Awb.

De Belemmeringenwet privaatrecht kent geen bijzondere regeling over de termijn waarop een gedoogplichtbeschikking in werking treedt. Het lijkt echter gezien de aard van de plicht die opgelegd wordt redelijk om een termijn van vier dagen tussen bekendmaking en inwerkingtreding van de gedoogplichtbeschikking op te nemen om zo de gedoogplichtige de tijd te geven zich hier op voor te bereiden. De in het tweede lid opgenomen termijn van vier dagen komt overeen met de termijn die in de Belemmeringenwet Landsverdediging geldt voor de inwerkingtreding van gedoogplichten op grond van die wet.

In het derde lid zijn enkele uitzonderingen opgenomen, gevallen waarin gezien het onderwerp van de gedoogplichtbeschikking toepassing van afdeling 3.4 Awb niet opweegt tegen de aard van de op te leggen gedoogplicht.

Het vierde lid bepaalt dat voor de gedoogplicht voor archeologie (artikel 10.19) kan worden afgezien van toepassing van afdeling 3.4 Awb en de termijn van vier dagen tussen bekendmaking en inwerkingtreding van de gedoogplichtbeschikking in spoedeisende gevallen. Dit speelt vooral bij toevallsvondsten, waarbij doorgaans snel, soms dezelfde dag nog, gehandeld moet worden om het archeologisch onderzoek nog zinvol te laten zijn. Als niet vrijwel onmiddellijk tot onderzoek kan worden overgegaan, is het meestal te laat en is de archeologische informatie al verloren.

### **Afdeling 16.4 Milieueffectrapportage**

#### *§ 16.4.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's*

### **Artikel 16.32 (reikwijdte, bevoegd gezag plan-mer)**

Deze paragraaf heeft betrekking op het uitvoeren van een milieueffectrapportage (mer) voor een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma. Ook voor facultatieve plannen of programma's die wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven, geldt een plan-merplicht als die plannen of programma's ook aan de overige vereisten van artikel 16.34 voldoen.<sup>243</sup>

Uit het tweede lid volgt dat een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing in ieder geval onder het begrip plan of programma vallen. Deze regeling is echter niet beperkt tot de instrumenten van de Omgevingswet. Ook plannen en programma's die gebaseerd zijn op andere wettelijke voorschriften buiten de Omgevingswet vallen onder de werking van deze paragraaf.

<sup>243</sup> HvJ-EG 22 maart 2012, C-567/10.

Indien er een andere instantie dan het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de voorbereiding van het besluit, zal die instantie via mandaat namens het bevoegd gezag kunnen optreden.

### **Artikel 16.33 (uitzondering plan-mer-plicht)**

Dit artikel bepaalt in welke gevallen er in afwijking van artikel 16.32 voor een plan of programma geen mer-plicht geldt. Onder nationale defensie-activiteiten worden ook defensieactiviteiten in bondgenootschappelijk verband begrepen. Het artikel is ontleend aan artikel 7.3 van de Wet milieubeheer.

### **Artikel 16.34 (plan-mer-plichtige plannen of programma's)**

In dit artikel wordt aangegeven voor welke plannen en programma's een plan-mer moet worden uitgevoerd. Het moet in de eerste plaats op grond van artikel 16.32 gaan om plannen of programma's die wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven

Op grond van het eerste lid moet een plan-MER worden gemaakt voor plannen en programma's die kaderstellend zijn voor te nemen besluiten voor projecten die mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig zijn. Het eerste lid wijkt af van de systematiek van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer waarin plannen worden aangewezen waarvoor een plan-mer-plicht geldt. Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden niet meer expliciet aangewezen maar aan de hand van de criteria van artikel 16.34 kan worden bepaald of er een plan-MER gemaakt moet worden. Met de systematiek van de Omgevingswet wordt beter aangesloten bij de systematiek van de artikelen 2 en 3 van de smb-richtlijn. Door die systematiek te volgen wordt voorkomen dat zich de situatie kan voordoen dat een bepaald plan of programma waarvoor een plan-MER gemaakt moet worden ten onrechte niet op de limitatieve lijst is opgenomen. Doordat de criteria van artikel 16.34, eerste lid, eenduidig zijn, wordt geen afbreuk gedaan aan de inzichtelijkheid en kenbaarheid voor de burger. Ook zijn er geen gevolgen voor de rechtszekerheid, want er is geen verschuiving in de beroepsmogelijkheden beoogd.

Op grond van het tweede lid geldt een plan-mer-plicht voor plannen of programma's waarvoor een passende beoordeling op grond van artikel 2.8 van het voorstel voor de Wet natuurbescherming moet worden gemaakt (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 2).

Het derde en vierde lid sluiten nauw aan bij artikel 3, derde en vierde lid, van de smb-richtlijn en zijn nieuw ten opzichte van de Wet milieubeheer. Voor plannen of programma's, die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van die plannen of programma's, wordt op grond van het derde lid alleen een plan-MER gemaakt als die aanzienlijk milieueffecten kunnen hebben.

Op grond van het vierde lid wordt een plan-MER gemaakt voor wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen of programma's die niet onder het eerste of tweede lid vallen, maar die wel het kader vormen voor een project. In het bijzonder betreft het hier plannen die het kader vormen voor niet bij algemene maatregel van bestuur aangewezen projecten. Er wordt dan alleen een plan-MER gemaakt als het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Het vijfde lid bepaalt dat het bevoegd gezag moet beoordelen of er sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Bij de beoordeling of er sprake is van aanzienlijke milieueffecten moet rekening worden gehouden met de criteria van bijlage II bij de smb-richtlijn. De adviseurs en de bestuursorganen die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over de toekomstig te nemen besluiten die benodigd zijn voor de projecten waarvoor het plan of programma kaderstellend is, moeten worden geraadpleegd. Daarnaast worden ook de Minister van Infrastructuur en

Milieu, de Minister van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of een door hen aangewezen bestuursorgaan geraadpleegd. Het is niet uitgesloten dat deze Ministers hetzelfde bestuursorgaan aanwijzen.

#### **Artikel 16.35 (gebruik andere plan-MER'en)**

Om te voorkomen dat er verschillende plan-MER-en worden gemaakt, die met elkaar overlappen, wordt het detailniveau van het MER afgestemd op het niveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces en de plaats die het plan of programma in de eventuele rangorde van plannen en programma's inneemt. Ook mag gebruik gemaakt worden van andere plan-MER'en als zij maar voldoen aan de vereisten die op grond van paragraaf 16.4.1 aan een plan-MER worden gesteld. Dit artikel komt overeen met artikel 7.7, derde lid, van de Wet milieubeheer.

#### **Artikel 16.36 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)**

Voordat het MER wordt gemaakt, worden de adviseurs en de bestuursorganen die ook adviseren over de besluiten die benodigd zijn voor de projecten waarvoor het plan of programma een kader vormt, geraadpleegd over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen en de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of een door elke Minister afzonderlijk aangewezen bestuursorgaan. Het is daarbij niet uitgesloten dat deze Ministers hetzelfde bestuursorgaan aanwijzen.

Op grond van het tweede lid worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de te volgen procedure voor de raadpleging.

Dit artikel komt overeen met artikel 7.8 van de Wet milieubeheer, maar de te raadplegen adviseurs en bestuursorganen verschillen. In de systematiek van de Omgevingswet worden er minder adviseurs en bestuursorganen bij wettelijk voorschrift aangewezen die bij de voorbereiding van een plan of programma worden betrokken. Er is daarom voor gekozen om de adviseurs en bestuursorganen die adviseren over de besluiten waarvoor het plan of programma een kader vormt te raadplegen. Voor zover het de Omgevingswet betreft, worden die adviseurs op grond van artikel 16.14 aangewezen.

#### **Artikel 16.37 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)**

De Commissie voor de milieueffectrapportage wordt in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over het MER. Op grond van het tweede lid worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de te volgen procedure voor de advisering. Dit artikel komt overeen met artikel 7.12 van de Wet milieubeheer.

#### **Artikel 16.38 (voorbereidingsprocedure plan of programma)**

Artikel 16.38 geeft de voorbereidingsprocedure voor het plan of programma en het MER. Het artikel komt in grote lijnen overeen met artikel 7.9 van de Wet milieubeheer.

Om zeker te stellen dat er inspraak mogelijk is op plannen of programma's waarvoor een plan-MER gemaakt moet worden, is in het eerste lid bepaald dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Als het MER in het plan of programma is opgenomen, moet dit op grond van het tweede lid als zodanig herkenbaar worden weergegeven dat inzichtelijk is welk deel van dit plan of programma onderdeel van het MER vormt. Omdat het MER in het plan of programma is opgenomen, geldt de mogelijkheid van inspraak voor het plan of programma automatisch ook voor het MER.

Het derde lid bepaalt dat als het MER niet in het rapport is opgenomen, het MER tegelijkertijd bij het ontwerpplan of ontwerpprogramma ter inzage wordt gelegd en ervan wordt kennisgegeven. Het MER dient dus gemaakt te zijn voordat het ontwerpplan of ontwerpprogramma ter inzage wordt gelegd. Voorts kunnen zienswijzen zowel op het ontwerpplan en ontwerpprogramma betrekking hebben als ook op het MER. Op grond van het vierde lid wordt een plan of programma pas vastgesteld twee weken nadat de termijn voor het indienen van zienswijzen is afgelopen.

#### **Artikel 16.39 (plan of programma grondslag in het plan-MER)**

Het plan of programma moet gebaseerd kunnen worden op het MER. Om te voorkomen dat niet elke afwijking of elk foutje direct betekent dat het MER niet voldoet voor de onderbouwing van het plan of programma, is bepaald dat het MER redelijkerwijs aan het plan of programma ten grondslag moet kunnen worden gelegd. Dit artikel is ook van belang in die gevallen dat het definitief vastgestelde plan of programma ten opzichte van het ontwerp van dat plan of programma zodanig is gewijzigd dat de gegevens die in het MER zijn opgenomen redelijkerwijs niet meer aan het definitief vastgestelde plan of programma ten grondslag kunnen worden gelegd. Naast de motivering in het plan of programma kan dan een aanvulling van de gegevens uit het eerder ter inzage gelegde MER noodzakelijk zijn. De strekking van dit artikel komt overeen met artikel 7.13, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer.

#### **Artikel 16.40 (inhoud plan-MER)**

De regeling voor de plan-merplicht is opgenomen in hoofdstuk 16 omdat die dient ter ondersteuning van de besluitvorming voor een plan of programma. Daarmee maakt de mer onderdeel uit van de voorbereidingsprocedure voor het betreffende plan of programma. Er zullen echter wel eisen aan de inhoud van het plan-MER gesteld moeten kunnen worden.

#### *§ 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten*

#### **Artikel 16.41 (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten en besluiten)**

Op grond van het eerste lid worden bij algemene maatregel van bestuur de besluiten aangewezen waarvoor een mer-(beoordelings)plicht geldt. Dit zijn besluiten die betrekking hebben op projecten. Het tweede lid bepaalt dat bij de bepaling of een besluit als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b, mer-plichtig is, rekening moet worden gehouden met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn. In hoofdlijnen betreft het de kenmerken van het projecten, de plaats van de projecten en de kenmerken van het potentiële effect. De beoordeling kan betrekking hebben op een mer-beoordeling in het kader van een vergunningaanvraag maar ook op een mer-beoordeling in het kader van een ambtshalve te nemen besluit. Als er geen MER gemaakt hoeft te worden, wordt dat bij het besluit gemotiveerd. Het derde lid, aanhef en onder a, voorziet erin dat voor projecten en besluiten in de algemene maatregel van bestuur een drempel kan worden opgenomen waarboven een mer-plicht of mer-beoordelingsplicht geldt. Op grond van het derde lid, aanhef en onder b, kan een plan of programma als besluit worden beschouwd. Van belang hiervoor is of het plan of programma onder de plan-mer-plicht van artikel 16.34, eerste lid, valt of dat er sprake is van een plan dat in feite een besluit is. Hierbij kan worden gedacht aan een omgevingsplan dat niet verder hoeft te worden uitgewerkt en daarmee niet als plan of programma moet worden beschouwd, maar als besluit.

Dit artikel is ontleend aan artikel 7.2 van de Wet milieubeheer. Het tweede lid komt overeen met artikel 7.17, derde lid, van de Wet milieubeheer.

#### **Artikel 16.42 (onthefing voor het maken van een MER)**

Als vanwege het algemeen belang een project onmiddellijk moet worden uitgevoerd, kan degene die het project wil uitvoeren het bevoegd gezag verzoeken om onthefing te verlenen voor het maken van een MER. In dat geval moet de bevoegd gezag wel nagaan of er geen andere vorm van beoordeling van de milieueffecten geschikt is. In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.86 kunnen regels gesteld worden over de procedure voor een besluit voor de onthefing.

De strekking van dit artikel komt overeen met artikel 7.21 van de Wet milieubeheer.

#### **Artikel 16.43 (mededeling voornemen)**

Degene die het project wil uitvoeren en van plan is een aanvraag om een mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige vergunning in te dienen, deelt dat voornemen zo spoedig mogelijk mee aan het bevoegd gezag.

Dit artikel is ontleend aan de artikelen 7.24, eerste lid, en 7.27, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

#### **Artikel 16.44 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)**

Het bevoegd gezag brengt advies uit over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor een MER als de aanvrager om een vergunning daarom verzoekt. Daartoe raadpleegt het bevoegd gezag de adviseurs en de bestuursorganen die volgens de wet bij het besluit betrokken worden en de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of een door de betrokken Minister aangewezen bestuursorgaan. Het is daarbij niet uitgesloten dat deze Ministers hetzelfde bestuursorgaan aanwijzen.

Op grond van het tweede lid worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de procedure voor het advies en de raadpleging. Dit artikel komt overeen met de artikelen 7.24, tweede lid, en 7.27, tweede lid, van de Wet milieubeheer, maar het advies wordt alleen uitgebracht op verzoek van de aanvrager. Daarmee wordt dichter aangesloten bij de mer-richtlijn.

#### **Artikel 16.45 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)**

Op grond van artikel 16.45 kan de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie voor de mer) door het bevoegd gezag in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Op grond van artikel 7.32, vijfde lid, van de Wet milieubeheer is het advies van de Commissie voor de mer verplicht. Het verplichte karakter van het advies van de Commissie voor de mer voor het project-MER komt met artikel 16.45 te vervallen.

Deze wijziging is gelegen in het uitgangspunt dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen heel goed in staat is om zelf te beoordelen of het MER van voldoende kwaliteit is en er daarom geen extra advies van de Commissie nodig is. In meer complexe gevallen zal er bij het bevoegd gezag behoefte zijn de Commissie voor de mer om advies te vragen wegens hun specifieke kennis over dergelijke projecten. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of een advies van de Commissie voor de mer gewenst is.

Op grond van het tweede lid worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de procedure voor de advisering.

### **Artikel 16.46 (één MER)**

Op grond van dit artikel hoeft geen nieuw MER voor een project te worden gemaakt als er voor een ander project al een project-MER is gemaakt en het onderhavige project daarin onderzocht is. Het oorspronkelijke MER dient wel tot stand te zijn gekomen met toepassing van paragraaf 16.4.2 en het project dient daarin te zijn beschreven. Hieruit volgt onder andere dat het MER voldoende actueel moet zijn. Artikel 16.46 is ontleend aan artikel 7.16 van de Wet milieubeheer zoals dat luidde voor 1 juli 2010.

### **Artikel 16.47 (aanhouden en buiten behandeling laten aanvraag)**

Bij een aanvraag om een vergunning waarvoor een MER gemaakt moet worden, wordt op grond van het eerste lid, aanhef en onder a, een MER gevoegd.

Op grond van het eerste lid, aanhef en onder b, dient ook de mededeling van de initiatiefnemer dat het project mer- of mer-beoordelingsplichtig is, bij de aanvraag te worden gevoegd.

Op grond van het tweede lid is het voor mer-beoordelingsplichtige projecten ook mogelijk dat de mer-beoordeling wordt uitgevoerd na het indienen van de aanvraag. Dan hoeft op grond van het tweede lid slechts het voornemen van het project bij de aanvraag te worden gevoegd. Deze bepaling wijkt af van het huidige artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer op grond waarvan de mer-beoordeling altijd voorafgaat aan de aanvraag. Door de voorgestelde mogelijkheid om ook na de aanvraag een beslissing te kunnen nemen over de mer-beoordeling wordt de procedurertijd voor het verlenen van een vergunning verkort.

Op grond van het derde lid wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten als het gaat om een aanvraag waarbij op grond van het eerste lid onder andere een MER gevoegd moet worden en dat niet het geval is. Dit geldt ook als de aanvraag onder het tweede lid valt en er geen mededeling van het voornemer bijgevoegd is. De aanvrager wordt echter eerst in de gelegenheid gesteld zijn aanvraag aan te vullen voordat de aanvraag buiten behandeling wordt gelaten. Als de aanvraag niet of niet voldoende is aangevuld, wordt binnen vier weken aan de aanvrager bekendgemaakt dat zijn aanvraag buiten behandeling wordt gelaten.

In het geval dat er geen MER gemaakt hoeft te worden, kan de vergunning worden voorbereid met de reguliere of uitgebreide procedure al naar gelang de voorbereidingsprocedure die van toepassing is. Als uit de mer-beoordeling echter volgt dat er een MER gemaakt moet worden, zal de aanvraag worden afgewezen. Om alsnog een vergunning te kunnen verkrijgen, zal opnieuw een aanvraag moeten worden ingediend en dan met een MER, want het eerste lid is dan van toepassing. Het risico ligt bij de initiatiefnemer.

Artikel 16.47 heeft alleen betrekking op de aanvraag om een vergunning. Als het gaat om een ambtshalve te nemen besluit is dit artikel niet van toepassing, maar zijn de overige artikelen van deze afdeling uiteraard wel van toepassing. De mer-beoordeling vindt plaats op grond van artikel 16.41, tweede lid. Als er geen MER gemaakt hoeft te worden, wordt dat bij het besluit gemotiveerd. Als er echter wel een MER gemaakt moet worden, wordt het besluit op grond van artikel 16.48 voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb en wordt het MER bij het ontwerpbesluit ter inzage gelegd.

### **Artikel 16.48 (voorbereidingsprocedure mer-plichtig besluit)**

Een mer-plichtig besluit, aangewezen op grond van artikel 16.41, eerste lid, onder a, wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Dit



betekent onder andere dat een ontwerpbesluit ter inzage moet worden gelegd en dat er gedurende zes weken kan worden ingesproken. Op grond van het tweede lid moet een MER dat in het besluit is opgenomen als zodanig herkenbaar worden weergegeven. Het besluit wordt niet eerder vastgesteld dan twee weken na afloop van de termijn voor het indienen van zienswijzen. Ook geldt op grond van het tweede lid dat als het MER niet in het ontwerpbesluit is opgenomen, bij de terinzagelegging van het ontwerpbesluit ook het MER ter inzage wordt gelegd. Het MER moet gereed zijn op het moment van terinzagelegging. Voorts wordt bij de kennisgeving van het ontwerpbesluit ook kennisgegeven van het MER. Zienswijzen kunnen zowel op het ontwerpbesluit als op het MER betrekking hebben.

#### **Artikel 16.49 (project grondslag in het MER)**

Het MER kan niet aan het project ten grondslag worden gelegd als het niet voldoende actueel is of als het MER grote fouten bevat. Artikel 16.49 bepaalt dat het mer-plichtige besluit dan niet kan worden vastgesteld. Door de term «redelijkerwijs» wordt tot uitdrukking gebracht dat niet elk gebrek er meteen toe leidt dat het MER niet meer bij de besluitvorming gebruikt kan worden. Voorts is artikel 16.5 over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens niet van toepassing omdat uit de jurisprudentie blijkt dat een ouder MER ook aan een besluit ten grondslag kan worden gelegd. Zie bijvoorbeeld de uitspraak Tracébesluit Capaciteitsuitbreiding Coentunnel (ABRvS 3 december 2008, Omgevingsrecht 2008, 872). Dit artikel is ontleend aan artikel 7.36a van de Wet milieubeheer.

#### **Artikel 16.50 (inhoud project-MER)**

Op grond van het eerste lid worden bij algemene maatregel van bestuur eisen aan de inhoud van het project-MER gesteld. De regeling voor de mer voor projecten is opgenomen in hoofdstuk 16 omdat de mer dient ter ondersteuning van de besluitvorming van projecten. Daarmee maakt de mer onderdeel uit van de voorbereidingsprocedure voor het betreffende besluit. Er zullen echter wel eisen aan de inhoud van het project-MER gesteld moeten kunnen worden.

Op grond van het tweede lid worden in de maatregel ieder geval regels gesteld over het voorkeursalternatief en de redelijke alternatieven. Er geldt op grond van de mer-richtlijn geen verplichting tot het in beeld brengen van alternatieven voor het project. Desalniettemin vormt het alternatievenonderzoek een belangrijk onderdeel van de mer en is er voor gekozen om bij algemene maatregel van bestuur daar regels voor te stellen. Op grond van artikel 7.23, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer moeten de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven worden onderzocht. Met de formulering «de redelijke alternatieven» wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar aangesloten bij de terminologie van de mer-richtlijn en de recent gepubliceerde wijziging van de mer-richtlijn (2014/52/EU). Met de formulering «de redelijke alternatieven» wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat niet alle denkbare alternatieven onderzocht hoeven te worden, maar dat het alternatievenonderzoek kan worden beperkt tot die alternatieven die het bestuursorgaan in staat stellen een goede afweging ten behoeve van de besluitvorming te kunnen maken. Als er alternatieven in een eerder stadium zijn afgewogen en de keuze voor een bepaald alternatief in dat stadium al is gemaakt, hoeven de alternatieven daarvoor niet nog een keer te worden afgewogen. Dat geldt ook voor alternatieven die wat betreft milieugevolgen niet onderscheidend zijn ten opzichte van een in het MER beschreven alternatief.

Op grond van het derde lid heeft het alternatievenonderzoek geen betrekking op de locatie, waaronder het tracé, als dat al in het plan-MER al

is aangewezen. De locatie moet dan wel echt aangewezen zijn en niet slechts overwogen zijn. Het heeft dan geen toegevoegde waarde om op projectniveau die afweging nog een keer te maken. Bij het ontbreken van een plan-MER en voor andere onderwerpen, zoals de inrichting, zal wel moeten worden gekeken naar de redelijke alternatieven. Het vierde lid bepaalt dat als de initiatiefnemer van het MER in afwijking van het derde lid vrijwillig alternatieven heeft onderzocht, die alternatieven alsnog in het MER moeten worden beschreven.

#### **Artikel 16.51 (milieugevolgen van het besluit)**

Het bevoegd gezag dient bij het nemen van een besluit waarvoor een MER is gemaakt, rekening te houden met de gevolgen voor het milieu (eerste lid). Het project-MER bevat een integrale beoordeling van het milieu. Om ten volle met het MER rekening te houden bij de besluitvorming, kan het bevoegd gezag buiten de wettelijke beperkingen die voor het besluit gelden aanvullende voorwaarden, voorschriften en beperkingen aan het besluit verbinden. Ook kan het bevoegd gezag beslissen het project niet uit te voeren als door het project ontoelaatbare gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Dit is neergelegd in het tweede lid.

Als een besluit op grond van een andere wet dan de Omgevingswet wordt genomen en toepassing wordt gegeven aan het tweede lid, dan wordt dit besluit geacht geheel te zijn genomen op grond van die andere wet (derde lid). De voor dat besluit betreffende bepalingen over toezicht en handhaving en strafbaarstelling zijn daarmee ook van toepassing op de aanvullende bepalingen bij dat besluit.

Dit artikel is ontleend aan artikel 7.35 van de Wet milieubeheer.

#### **Afdeling 16.5 De omgevingsvergunning**

##### *§ 16.5.1 Algemeen*

#### **Artikel 16.52 (indienen aanvraag; ontvangstbevestiging)**

Dit artikel regelt waar de aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend en welke handelingen de bij de aanvraag betrokken bestuursorganen moeten verrichten na ontvangst van de aanvraag. Artikel 16.53 is ontleend aan artikel 3.1 Wabo, maar is ten opzichte van de huidige regeling op enkele punten verduidelijkt.

De procedure start bij indiening van de aanvraag bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht (het gemeentelijke loket) of het bevoegd gezag (eerste lid). Als de activiteiten plaatsvinden op een locatie buiten een gemeente, zoals in de exclusieve economische zone, is eerstgenoemde mogelijkheid van indienen uit de aard der zaak niet aanwezig en zal de aanvraag alleen bij het ter zage bevoegd gezag (in dat geval een aangewezen Minister) kunnen worden ingediend.

Als, ingeval het wel gaat om activiteiten binnen een gemeente, het college van burgemeester en wethouders niet zelf het bevoegd gezag is, verplicht artikel 2:3, eerste lid, Awb tot onverwijld doorzending aan het bevoegd gezag. Bij toepassing van dat artikellid geldt dat in beginsel de datum bepalend is waarop het desbetreffende geschrift na doorzending door het bevoegde bestuursorgaan ontvangen wordt. Nu de Omgevingswet zelf de mogelijkheid biedt, vanuit een oogpunt van dienstverlening, om een aanvraag bij het college van burgemeester en wethouders in te dienen, ook al is dat niet het bevoegd gezag, kan gelet daarop de aanvrager de eventuele vertraging in de afhandeling van zijn aanvraag als gevolg van

een doorzending naar het bevoegd gezag niet worden tegengeworpen. Daarom start de procedure niet op het moment dat het uiteindelijk bevoegde gezag de aanvraag ontvangt, maar op het moment van ontvangst door het college van burgemeester en wethouders (tweede lid).

Het bestuursorgaan waarbij de aanvraag is ingediend, stuurt de aanvrager een ontvangstbevestiging (derde lid, eerste zin). Vervolgens stuurt het bevoegd gezag de mededeling dat het bevoegd is op de aanvraag te beslissen. In die mededeling wordt ook vermeld welke procedure zal worden gevolgd (de reguliere procedure van paragraaf 16.5.2 van de Omgevingswet of paragraaf 16.5.3 waarin de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is voorgeschreven), welke beslistermijn van toepassing is en welke rechtsmiddelen openstaan. Deze mededeling is geregeld in het vierde lid. De ontvangstbevestiging en de mededeling van het vierde lid kunnen uiteraard worden gecombineerd wanneer dat mogelijk is. De Awb schrijft noch een ontvangstbevestiging noch een mededeling voor. Deze aanvulling is nodig omdat de aanvrager moet weten welk bestuursorgaan bevoegd is op zijn aanvraag te beslissen en welke voorbereidingsprocedure, met inbegrip van de daarbij behorende beslistermijn, van toepassing is.

Ten aanzien van het bewijs van ontvangst, bedoeld in het derde lid, bepaalt dat lid verder dat het bestuursorgaan dat het bewijs van ontvangst verstuurt, in afwijking van artikel 14, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet, ten aanzien van dat bewijs ook uitvoering geeft aan de in dat artikel onderdeel gestelde verplichting berichten te verzenden via het centraal loket, bedoeld in die wet. Deze bepaling is nodig omdat op grond van de Dienstenwet deze verplichting rust op het bevoegd gezag, terwijl het onderhavige derde lid ook kan worden toegepast door het college van burgemeester en wethouders in een situatie waarin het niet het bevoegd gezag is. Ook wordt in het derde lid artikel 29 van de Dienstenwet buiten toepassing verklaard, omdat dat artikel voor vergunningaanvragen die onder de Dienstenwet vallen regelt wat in artikel 16.52, vierde lid, voor alle aanvragen om een omgevingsvergunning in algemene zin wordt geregeld.

Tot slot wordt in artikel 16.52, vijfde lid, dit artikel van overeenkomstige toepassing verklaard op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning.

### **Artikel 16.53 (aanvraagvereisten)**

Dit artikel is ontleend aan artikel 2.8 Wabo. Het eerste lid bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur, in aanvulling op artikel 16.52, eerste lid, nadere regels te stellen over de wijze van indiening van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Het tweede lid bevat de grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de door de aanvrager bij de aanvraag te verstrekken gegevens en bescheiden. Het derde lid bevat de grondslag om in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 ook regels te stellen over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

Het vierde lid bevat een vergelijkbare bepaling voor het omgevingsplan voor zover het betreft regels over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit. Daarmee wordt bijvoorbeeld de grondslag geboden om in het omgevingsplan voor te schrijven dat de aanvrager om een omgevingsvergunning voor deze

activiteiten een archeologisch rapport moet overleggen. Onder het huidige regime is dit mogelijk op grond van de artikelen 39, tweede lid, en 40, eerste lid, van de Monumentenwet 1988. Ter nadere invulling van artikel 16.53, vierde lid, zullen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven. Artikel 16.53, vierde lid dient in samenhang te worden gelezen met artikel 5.32, vierde lid, dat de grondslag biedt om in het omgevingsplan regels te stellen over aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit te verbinden voorschriften. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

#### **Artikel 16.54 (overleggen gegevens en bescheiden in een geval als bedoeld in artikel 5.40, tweede lid)**

Dit artikel moet in samenhang worden gelezen met de artikelen 5.32, tweede lid, onder a, en 5.40, tweede lid. Met deze artikelen, deels nader uit te werken bij algemene maatregel van bestuur, worden de artikelen 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, en 2.31a Wabo voortgezet. Daarbij vormt de in het onderhavige artikel geregelde verplichting voor de vergunninghouder om desgevraagd (aanvullende) gegevens te overleggen het noodzakelijke sluitstuk voor het bevoegd gezag om op een zinvolle wijze uitvoering te kunnen geven aan zijn bevoegdheid om ingeval van een voorgenomen ambtshalve wijziging van voorschriften als uitvloeisel van een uitgevoerde actualisering voorschriften aan de omgevingsvergunning te kunnen verbinden die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waarvoor bij de aanvraag om de omgevingsvergunning gegevens of bescheiden zijn verstrekt. Zonder over dergelijke gegevens te beschikken zal het bevoegd gezag immers veelal de informatie ontberen die nodig is om tot het stellen van dergelijke voorschriften te kunnen komen.

Artikel 2.31a Wabo is destijds in de Wabo gevoegd ter implementatie van de richtlijn industriële emissies. Voor de achtergronden van deze bepaling wordt in dit verband verwezen naar de volgende Kamerstukken: Kamerstukken II 2011/12, 33 197, nr. 7, en Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 10–12.

#### **Artikel 16.55 (beslissing over kerkelijk rijksmonument)**

Dit artikel voorziet in een bijzondere regeling voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit en het desbetreffende rijksmonument of voorbeschermde rijksmonument een kerkelijk monument is als bedoeld in artikel 1, onder e, van de Monumentenwet 1988. Artikel 16.55 is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit artikel 3.2a Wabo. Voor de Wabo was het artikel opgenomen in de Monumentenwet 1988.

Achtergrond van dit artikel is de scheiding tussen Kerk en Staat. Belangrijk is dat er goed beargumenteerde liturgische of andere kerkelijk inhoudelijke motieven ten grondslag liggen aan de voorgenomen activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Cruciaal zijn hierbij de wezenlijke belangen van het belijden van de godsdienst of levensovertuiging. Uit jurisprudentie blijkt dat de eigenaar deze eerst moet benoemen en zich vervolgens een oordeel moet vormen of, en zo ja in hoeverre, deze wezenlijke belangen in het geding zijn bij de voorgenomen activiteit. Bij het verwijderen van een vast bankenplan om de kerk bijvoorbeeld te kunnen verhuren voor congressen, is louter sprake van een economisch belang. In dat geval hoeft er geen overeenstemming te zijn.

Het gebeurt in de praktijk overigens zelden dat geen overeenstemming wordt bereikt. In voorkomend geval blijkt dat meningsverschillen tussen

het bevoegd gezag en de eigenaar van de kerk gaan over verwijdering of verplaatsing van belangrijke monumentale onderdelen van het interieur, zoals preekstoel, doophek, vaste banken, altaren en biechtstoelen. Tijdens vooroverleg kunnen partijen vroegtijdig elkaars visies en standpunten uitwisselen, om te komen tot een plan dat rekening houdt met alle betrokken belangen. Dit draagt bij aan het bereiken van de vereiste overeenstemming en kan zo vertraging tijdens de vergunningprocedure voorkomen.

#### **Artikel 16.56 (aanhoudingsregeling vanwege voorbereidingsbesluit)**

Dit artikel is ontleend aan artikel 3.3 Wabo, maar is wel op diverse punten aangepast aan de andere systematiek van de Omgevingswet.

#### **Artikel 16.57 (aanhoudingsregeling vanwege exploitatieregels)**

Dit artikel voorziet in een aanhoudingsplicht voor het beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als er geen grond is om de vergunning te weigeren en de exploitatieregels, die voor de in de aanvraag opgenomen grond zijn vastgesteld, nog niet onherroepelijk zijn. De inhoud van artikel 16.57 is ontleend aan artikel 3.5 Wabo. De tekst is inhoudelijk gelijkkluidend aan genoemde Wabo-bepaling, zij het dat het artikel is aangepast aan de systematiek en de terminologie van de Omgevingswet.

#### **Artikel 16.58 (mededeling van aanhouding)**

Het bevoegd gezag deelt de aanhouding op grond van de artikelen 16.56, tweede lid, en 16.57, eerste lid, mee aan de aanvrager. Een identieke verplichting bestaat ook onder de Wabo (artikel 3.6, eerste lid). Door deze mededeling raakt de aanvrager op de hoogte van het feit dat er een aanhoudingsgrond van toepassing is. Het gaat hier om aanhoudingen die van rechtswege tot stand komen, dit in tegenstelling tot de aanhouding op grond van artikel 16.56, eerste lid, waarvoor een besluit van het bevoegd gezag nodig is.

#### **Artikel 16.59 (begin beslistermijn)**

Dit artikel, overgenomen uit artikel 3.6, tweede lid, Wabo, regelt het begin van de beslistermijn in gevallen van aanhouding. De beslistermijn begint in die gevallen pas op de dag dat de aanhouding eindigt. Dat betekent dat, behoudens verlengingsmogelijkheden, bij de reguliere procedure in beginsel nog een termijn van acht weken, of ingeval instemming is vereist, twaalf weken resteert om te beslissen op de aanvraag (artikel 16.62, eerste lid) en bij de toepassing van afdeling 3.4 Awb nog een termijn van zes maanden (artikel 3:18, eerste lid, Awb). Opgemerkt wordt nog dat aanhouding van de beslissing op de aanvraag niet betekent dat er geen inhoudelijke voorbereiding van die beslissing kan plaatsvinden. In de regel zal dan ook snel na het beëindigen van de aanhouding op de aanvraag kunnen worden beslist.

#### *§ 16.5.2 Reguliere voorbereidingsprocedure*

#### **Artikel 16.60 (toepassingsbereik reguliere voorbereidingsprocedure)**

Ingevolge het eerste lid van dit artikel is de reguliere procedure van paragraaf 16.5.2 van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.5.3

daarop van toepassing is. Artikel 16.60 is ontleend aan artikel 3.7 Wabo. Wanneer paragraaf 16.5.3 van toepassing is, volgt uit artikel 16.63. Dit is het geval als de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een activiteit die behoort tot een categorie bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten.

Op grond van het tweede lid is de reguliere procedure van paragraaf 16.5.2 van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.5.3 daarop van toepassing is. Artikel 16.60, tweede lid, is een voortzetting van artikel 3.15, tweede lid, Wabo.

Het derde lid verklaart artikel 3:10, eerste lid, Awb buiten toepassing. Dit betekent dat het bevoegd gezag niet de bevoegdheid heeft om, in gevallen waarin op grond van het eerste of tweede lid van artikel 16.60 de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, bij besluit alsnog afdeling 3.4 Awb van toepassing te verklaren. Hiermee zou immers het wettelijke systeem van de Omgevingswet, dat beoogt een uitputtende regeling te bieden, kunnen worden doorkruist.

#### **Artikel 16.61 (kennisgeving aanvraag)**

Bij toepassing van de reguliere procedure moet de aanvraag worden gepubliceerd. Dit artikel is ontleend aan artikel 3.8 Wabo. Een «andere geschikte wijze» van publicatie kan bijvoorbeeld ook publicatie van de aanvraag op het internet zijn. Die wijze van publicatie wordt niet voorgeschreven, maar wel aanbevolen. Publicatie van de aanvraag op internet ligt ook in de lijn van artikel 16.1 van het wetsvoorstel, waarin elektronische indiening van de aanvraag mogelijk wordt gemaakt.

#### **Artikel 16.62 (beslistermijn)**

Dit artikel regelt de beslistermijn bij toepassing van de reguliere procedure. Artikel 16.62 is gedeeltelijk ontleend aan artikel 3.9 Wabo. De beslistermijn bedraagt op grond van het eerste lid acht weken, of, als de voorgenomen beslissing op de desbetreffende aanvraag instemming als bedoeld in artikel 16.15 behoeft, twaalf weken. Deze van rechtswege verlenging met vier weken houdt verband met de termijn die voor het instemmingsorgaan geldt om op het verzoek om instemming te beslissen. Deze termijn bedraagt op grond van artikel 16.17, eerste lid, vier weken. Met de – van rechtswege – verlenging met vier weken wordt een heldere regeling geboden voor de praktijk. De aanvrager en ook derde-belanghebbenden weten wat zij qua beslistermijn maximaal kunnen verwachten en voor het bevoegd gezag gaat deze regeling niet gepaard met extra procedurele vereisten, zoals het nemen van een verlengings- of opschortingsbeslissing in elk individueel geval en het bekendmaken daarvan. Benadrukt wordt dat de termijn van twaalf weken een maximale termijn is en dat uiteraard niets het bevoegd gezag in de weg staat om al eerder te beslissen, als de vereiste instemming van het instemmingsorgaan is verkregen.

De beslistermijnen, bedoeld in het eerste lid (dus de termijn van acht of de termijn van twaalf weken), kunnen eenmaal worden verlengd met ten hoogste zes weken (tweede lid). De lengte van deze verlengingsmogelijkheid is hetzelfde als thans onder de Wabo.

In de omgevingsvergunningen worden toestemmingen geïntegreerd die voor een deel zijn aan te merken als een vergunning die valt onder de dienstenrichtlijn. Als gevolg hiervan zijn eveneens omgevingsvergunningen voor een aantal activiteiten geheel of gedeeltelijk aan te merken als een zodanige vergunning. Het gaat hier om de omgevingsvergunning



voor de afwijkactiviteit, de stortingsactiviteit op zee, de brandveilig gebruiksactiviteit, de milieuactiviteit, de wateractiviteit, de mijnbouwinstallatie-plaatsingsactiviteit, de beperkingengebiedactiviteit, de Natura 2000-activiteit en activiteiten waarvoor in de waterschapsverordening of in de omgevingsverordening een Omgevingswet-vergunningplicht is opgenomen. In artikel 28 van de Dienstenwet is bepaald dat de in paragraaf 4.1.3.3 Awb opgenomen regeling over de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen (de zogenoemde *lex silencio positivo*) van toepassing is op de vergunningen die vallen onder de dienstenrichtlijn, tenzij een vergunning hiervan bij wettelijk voorschrift wordt uitgezonderd. In paragraaf 4.16.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is gemotiveerd aangegeven waarom toepassing van *lex silencio positivo* voor het beleidsveld omgevingsrecht niet wenselijk is en waarom er in lijn met de Dienstenwet voldoende rechtvaardigingsgrond is om de *lex silencio positivo* in de Omgevingswet uit te zonderen. Het derde lid voorziet er in dat de omgevingsvergunningen die onder de reguliere voorbereidingsprocedure worden gebracht, zijn uitgezonderd van toepassing van de *lex silencio positivo*. Een dergelijke bepaling is voor de omgevingsvergunningen die onder de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb worden gebracht niet nodig. Het vierde lid van artikel 3:10 Awb voorziet er namelijk in dat de regeling van de *lex silencio positivo* niet van toepassing is als afdeling 3.4 Awb van toepassing is.

#### *§ 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht*

#### **Artikel 16.63 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Op grond van dit artikel wordt aangegeven in welke gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing is op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Dat is het geval als de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een activiteit die bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen.

Uitgangspunt is dat op een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is (zie artikel 16.60). Het gaat om activiteiten waarvoor in vrijwel alle gevallen het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Artikel 16.63 bepaalt vervolgens in welke gevallen afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Dat is onder meer het geval voor activiteiten met belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving

Het tweede lid bepaalt dat de paragraaf ook van toepassing is op de voorbereiding van een besluit tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of tot intrekking van een omgevingsvergunning. Het gaat hier zowel om besluiten op aanvraag, als om ambtshalve te nemen besluiten tot wijziging of intrekking.

#### **Artikelen 16.64 (aanvullende bepalingen) en 16.65 (openbaarheid informatie)**

Deze artikelen bevatten enkele aanvullingen ten opzichte van het procedurele regime van afdeling 3.4 Awb.

Artikel 16.64, tweede lid, bevat de verplichting om het ontwerpbesluit ook ter inzage te leggen in de gemeente waar de betrokken activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht als een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders het bevoegd is. De bepaling is ontleend aan artikel 3.12, derde lid, Wabo.

Artikel 16.64, derde lid, bevat een van de Awb afwijkende regeling van het begin van de beslistermijn, overeenkomend met het huidige artikel 3.12, zevende lid, Wabo. Artikel 16.64, vierde lid, is ontleend aan artikel 3.12, achtste lid, Wabo en bevat enkele bepalingen over het verlengen van de beslistermijn.

Artikel 16.65 bevat een regeling over geheimhouding van stukken. Deze bepaling is ontleend aan artikel 13.6 van de Wet milieubeheer.

#### **Artikel 16.66 (uitzonderingen)**

Het bevoegd gezag kan, als artikel 16.63 van toepassing is, de afdelingen 3.4 en 3.6 Awb in een aantal bijzondere gevallen buiten toepassing laten, te weten bij activiteiten waarvan de uitvoering door een bijzondere omstandigheid op korte termijn nodig is (onderdeel a), als nationale veiligheidsbelangen dat vereisen (onderdeel b) of omwille van de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting (onderdeel c). De uitzonderingen in artikel 16.66 zijn ontleend aan de bestaande wetgeving. Verwezen wordt naar de artikelen 3.2 en 3.10, tweede lid, Wabo en de artikelen 13.10 en 13.11 van de Wet milieubeheer.

#### *§ 16.5.4 Exploitatievoorschriften*

#### **Artikel 16.67 (zienswijze ontwerp exploitatievoorschriften)**

De aanvrager zal voorafgaand aan het indienen van de aanvraag niet noodzakelijkerwijs een afdoende beeld van de te verhalen exploitatiekosten hebben. Dat maakt dat de aanvrager in een andere positie staat dan reguliere aanvragers van een vergunning. Immers er mag vanuit worden gegaan dat de aanvrager van een vergunning die vergunning ook wil hebben. In dat geval kan dat anders zijn als de te verhalen kosten hoger zijn dan die waar de aanvrager rekening mee hield. Mogelijk kan dat tot heroverweging van de aanvraag leiden. Om te voorkomen dat de aanvrager pas bij een genomen besluit met de precieze hoogte van die kosten wordt geconfronteerd, en dus een bezwaarprocedure moet doorlopen als hij daar iets tegen in wil brengen, wordt in dit artikel geregeld dat de aanvrager van een besluit waarin exploitatievoorschriften worden opgenomen voorafgaand aan het nemen van dat besluit in de gelegenheid wordt gesteld om zijn zienswijze op die exploitatievoorschriften kenbaar te maken. Dit is naar analogie van artikel 4.8 Awb waarin een voorziening is opgenomen voor het indienen van zienswijze door derdebelanghebbenden bij een aanvraag. Dit artikel ziet overigens alleen op de besluiten waarop een reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Voor besluiten waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is, geldt al dat er een ontwerp van het besluit, en dus ook van de exploitatievoorschriften, ter inzage wordt gelegd.

#### **Afdeling 16.6 Projectprocedure**

#### *§ 16.6.1 Voorkeursbeslissing*

#### **Artikel 16.68 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Op grond van dit artikel wordt de voorkeursbeslissing voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.86 kunnen regels worden gesteld over de voorbereiding en de beschikbaarstelling van een voorkeursbeslissing.

**Artikel 16.69 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Op grond van dit artikel worden een projectbesluit en een uitwerkingsbesluit als bedoeld in artikel 5.35 voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Ook op een besluit tot buiten toepassing laten van de regels van andere overheden is afdeling 3.4 Awb van toepassing.

**Artikel 16.70 (goedkeuring projectbesluit waterschap)**

Een projectbesluit van een waterschap moet overeenkomstig de huidige regeling van paragraaf 5.2 van de Waterwet altijd worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. De functie van de goedkeuring is echter gewijzigd. Een projectbesluit dat is vastgesteld door het waterschap, wordt goedgekeurd door gedeputeerde staten mede in verband met de ruimtelijke aspecten. De Waterwet gaat ervan uit dat een projectplan van het waterschap door het gemeentebestuur moet worden omgezet in het bestemmingsplan omdat het waterschap geen bevoegdheden heeft in het ruimtelijk spoor. In de Omgevingswet is er voor gekozen om het projectbesluit voor waterschappen een volwaardig projectbesluit te laten zijn gezien de mogelijkheden voor advies en instemming van andere bestuursorganen en de goedkeuring van gedeputeerde staten die er aan verbonden zijn. Vooral voor de ruimtelijke aspecten is daarvoor de goedkeuring van gedeputeerde staten van belang. Door de goedkeuring van gedeputeerde staten, die wel bevoegdheden hebben ten aanzien van ruimtelijke aspecten, kan het projectbesluit voor waterschappen zich ook tot die aspecten uitstrekken. Een aparte inpassing van het projectbesluit in het omgevingsplan door het gemeentebestuur is dan niet meer nodig en het projectbesluit kan daarmee na goedkeuring direct worden uitgevoerd. De termijn voor goedkeuring van een projectbesluit voor waterstaatswerken die in beheer zijn bij waterschappen bedraagt dertien weken en kan niet worden verdaagd. Deze afwijking van artikel 10:31, tweede en derde lid, Awb is neergelegd in artikel 16.70, tweede lid. Ook wordt de goedkeuring niet stilzwijgend verleend als er binnen de beslistermijn geen beslissing is genomen doordat ook het vierde lid van artikel 10:31 niet van toepassing is.

De specifieke bepalingen over goedkeuring, opgenomen in afdeling 10.2.1 Awb, zijn voor het overige gewoon van toepassing.

**Artikel 16.71 (afwijzing aanvraag om projectbesluit vast te stellen)**

Het eerste lid bepaalt dat afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is op de afwijzing van een aanvraag om een projectbesluit vast te stellen. Op een dergelijke afwijzing is de reguliere procedure van hoofdstuk 4 Awb van toepassing.

Het is niet noodzakelijk om bij een afwijzing te voorzien in een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Zou afdeling 3.4 Awb op de voorbereiding van toepassing zijn, dan geldt er naast de procedure voor het indienen van zienswijze ook een beslistermijn van in beginsel zes maanden (artikel 3:18 Awb).

**Artikel 16.72 (geen belemmering projectbesluit)**

Als een projectbesluit wordt vastgesteld, bepaalt het eerste lid dat de gemeenteraad geen omgevingsplan kan vaststellen voor zover dat omgevingsplan belemmerend kan werken voor de realisatie het project. Indien een Minister het projectbesluit neemt, kunnen ook gedeputeerde

staten geen projectbesluit nemen voor zover dat het project kan belemmeren. Ook kunnen gedeputeerde staten geen goedkeuring verlenen voor een projectbesluit van het waterschapsbestuur. Het artikel is een aanvulling op de voorbereidingsbescherming van artikel 4.16. Als het projectbesluit is genomen maar het project nog niet volledig is uitgevoerd, is het op grond van artikel 16.72 niet toegestaan dat bijvoorbeeld een nieuwe wijziging van het omgevingsplan wordt vastgesteld waarmee de uitvoering van het project wordt belemmerd.

#### **Artikel 16.73 (toepassing onteigeningswet)**

De onteigeningsprocedure zoals geregeld in de onteigeningswet bestaat uit twee fasen, de administratieve fase en daarop volgend de civiele fase. In de civiele fase zal de dagvaarding voor de onteigening op grond van dit artikel pas kunnen geschieden nadat het projectbesluit is vastgesteld. Dan is immers pas duidelijk welke gronden onteigend zullen worden. Artikel 16.73 is ontleend aan bepalingen uit de huidige wetgeving, waaronder artikel 16, tweede lid, van de Spoedwet wegverbreding en artikel 5.14, eerste lid, van de Waterwet.

#### **Artikel 16.74 (toepassing onteigeningswet)**

Het onteigeningsvonnis van de civiele rechter wordt op grond van dit artikel niet eerder ingeschreven dan nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden (eerste lid). Beroepen tegen een projectbesluit zullen vaak – direct of indirect – gevolgen hebben voor het ruimtebeslag van het project. Nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden, staat pas vast welke gronden daadwerkelijk onteigend moeten worden. Op grond van het tweede lid is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nodig waaruit blijkt dat het besluit onherroepelijk is geworden. Als er geen beroepen zijn ingesteld, wordt het besluit zonder uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak onherroepelijk. Om zeker te stellen dat er geen beroepen zijn ingesteld en het besluit inderdaad onherroepelijk is geworden door het ongebruikt verstrijken van de beroepstermijn, is een verklaring van de Secretaris van de Raad van State vereist. Artikel 16.74 is ontleend aan artikel 16, derde en vierde lid, van de Spoedwet wegverbreding.

### **Afdeling 16.7 Beslistermijn, inwerkingtreding en beroep**

#### *§ 16.7.1 Beslistermijn*

#### **Artikel 16.75 (opschorting beslistermijn)**

Dit artikel, ontleend aan artikel 13.9 van de Wet milieubeheer, regelt de opschorting van de beslistermijn als dat noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan een internationaalrechtelijke verplichting. De bestaande regeling uit de Wet milieubeheer is ook van toepassing op besluitvorming op grond van, onder meer, de Wabo, de Waterwet, de Wet bodembescherming en de Ontgrondingenwet. De opschortingsregeling krijgt door opname in het wetsvoorstel een generieke werking voor het gehele terrein van het omgevingsrecht. Opschorting kan bijvoorbeeld aangewezen zijn als op grond van een internationaalrechtelijke verplichting notificatie moet plaatsvinden.

#### *§ 16.7.2 Inwerkingtreding*

Binnen het omgevingsrecht is op dit moment sprake van een genuanceerd stelsel voor inwerkingtreding van omgevingsvergunningen en andere besluiten. Soms mag direct met de activiteit worden begonnen,

soms is er een wachttijd van zes of meer weken. De grote verschillen geven onduidelijkheid in de uitvoeringspraktijk en risico van foutieve toepassing. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om tot meer uniformiteit te komen. De artikelen 16.76 en 16.77 voorzien in uniformering van de inwerkingtreding van een aantal besluiten. Daarnaast voorziet artikel 16.31 in een inwerkingtredingsbepaling voor de gedoogplichtbeschikkingen.

In deze artikelen is voor de duidelijkheid tot uitdrukking gebracht dat de inwerkingtredingsbepalingen ook gelden voor wijzigingen of intrekkingen van de betrokken besluiten. In dit wetsvoorstel is die verduidelijking alleen aangebracht als daarover wat betreft de toepassing van een bepaling onduidelijkheid kan ontstaan. Die verduidelijking is alleen nodig geacht bij een aantal procedurele bepalingen. Het omgevingsplan, het projectbesluit en een deel van de omgevingsvergunningen worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Voor de berekening van de termijn waarop het in de artikelen 16.76 en 16.77 aangegeven aantal weken is verstreken wordt in die gevallen uitgegaan van het moment dat van het besluit overeenkomstig artikel 3:43 Awb mededeling is gedaan.

Voor de besluiten die niet onder de reikwijdte van deze inwerkingtredingsbepaling worden gebracht, zal de Awb voorzien in de hoofdregel dat deze in werking treden de dag na hun bekendmaking.

#### **Artikel 16.76 (inwerkingtreding omgevingsplan en projectbesluit)**

Voor het omgevingsplan en het projectbesluit is niet voorzien in automatisch schorsende werking. Hiervoor wordt dus aangesloten bij de Awb. Juist deze besluiten zullen immers veelal veelomvattend zijn, waardoor het gewenst is dat de voorzieningenrechter op maat kan besluiten welk deel van het besluit de eventuele schorsing betreft. Bij automatische schorsing is daarnaast ook meer onzekerheid over de termijn van inwerkingtreding van het besluit. Op basis van het omgevingsplan en het projectbesluit kunnen echter andere (vervolg)besluiten worden genomen. Daarom is snelle duidelijkheid over de rechtmatigheid van het omgevingsplan en projectbesluit van belang voor het vaststellen van de rechtmatigheid van deze vervolgbesluiten.

Als spoedeisende omstandigheden dat noodzakelijk maken, biedt het derde lid van dit artikel het bevoegd gezag de mogelijkheid om het projectbesluit eerder in werking te laten treden. Van een spoedeisende omstandigheid kan bijvoorbeeld sprake zijn als een aanpak van een primaire waterkering met het oog op de veiligheid op zeer korte termijn noodzakelijk is.

#### **Artikel 16.77 (inwerkingtreding omgevingsvergunning)**

In dit artikel is voor de omgevingsvergunning voorzien in automatische schorsing. Hierdoor wordt extra rechtsbescherming geboden vanwege de onomkeerbare gevolgen die sommige activiteiten kunnen hebben (bijvoorbeeld kappen of slopen). Om het bezwaar te ondervangen van een automatisch schorsende werking van het hele besluit, terwijl de bezwaren zich slechts richten tegen een enkel onderdeel, kunnen belanghebbenden die door de schorsing rechtstreeks in hun belang zijn getroffen verzoeken de schorsing op te heffen of te wijzigen. Daarnaast biedt het derde lid van dit artikel het bevoegd gezag de mogelijkheid om als dat om spoedeisende omstandigheden noodzakelijk is, de omgevingsvergunning eerder in werking te laten treden of om te bepalen dat voor een omgevingsvergunning de automatisch schorsende werking niet geldt.

### **Artikel 16.78 (aanvullende inwerkingtredeingsbepaling vanwege Kernenergiewet)**

Dit artikel bevat een regeling voor de latere inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die tevens is aan te merken als een vergunningplichtige activiteit op grond van artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet. Deze regeling is overgenomen uit artikel 6.2b Wabo.

### **Artikel 16.79 (aanvullende inwerkingtredeingsbepaling vanwege bodemverontreiniging)**

Dit artikel bevat een regeling voor de latere inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, indien tevens sprake is van een saneringssituatie op grond van de Wet bodembescherming. Deze regeling is overgenomen uit artikel 6.2c Wabo.

### **Artikel 16.80 (aanvullende inwerkingtredeingsbepaling vanwege doelmatige uitvoering en handhaving)**

Dit artikel biedt de basis om bij algemene maatregel van bestuur andere gevallen aan te wijzen waarin een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, onverminderd artikel 16.77, niet eerder in werking treedt dan nadat een omgevingsvergunning voor een andere activiteit in werking is getreden. Tot die aanwijzing zal uitsluitend worden overgegaan als dat nodig is met het oog op een doelmatige uitvoering en handhaving van de omgevingsvergunningen voor beide activiteiten. Achtergrond van deze bepaling is de flexibiliteit die bij het wetsvoorstel aan de aanvrager wordt geboden om benodigde omgevingsvergunningen voor met elkaar, al dan niet onlosmakelijk samenhangende activiteiten, los van elkaar, gescheiden in de tijd aan te vragen. Niet kan worden uitgesloten dat als een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit dan eerder in werking zou treden dan de benodigde omgevingsvergunning voor een samenhangende andere activiteit, er bij de uitvoering en handhaving ondoelmatige situaties ontstaan. In dat geval biedt artikel 16.80 de basis om de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit niet eerder te laten plaatsvinden dan de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor de alsdan aangewezen «andere» activiteit. Een voorbeeld van een omgevingsvergunning voor zo'n «andere» activiteit waarbij niet wordt uitgesloten dat zich in de praktijk een situatie kan voordoen als hiervoor bedoeld, is de omgevingsvergunning voor een grote, meer complexe milieubelastende activiteit, zoals een activiteit met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of een activiteit waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is. Het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving kan overigens op grond van artikel 5.41 ook aanleiding zijn om een ambtshalve revisievergunning te verlenen.

#### *§ 16.7.3 Beroep*

Deze paragraaf bevat enkele algemene bepalingen in verband met beroep bij de bestuursrechter tegen op grond van de Omgevingswet genomen besluiten. Het gaat in de meeste gevallen om aanvullingen of verbijzonderingen van het regime dat volgt uit het bestuursprocesrecht zoals in neergelegd in de Awb.

### **Artikel 16.81 (ondergeschikte wijzigingen aangevochten besluit)**

Dit artikel heeft betrekking op wijziging van een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter. Voor de wijziging van een besluit geldt in beginsel



dezelfde procedure als bij de vaststelling van het oorspronkelijke besluit, tenzij er een andere procedure is voorgeschreven. Artikel 16.81 bepaalt dat afdeling 3.4 Awb buiten toepassing kan worden gelaten als het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard. Een dergelijke regeling bestaat al onder het huidige recht. Dit artikel is ontleend aan de artikelen 14 van de Tracéwet, 9a van de Spoedwet wegverbreding en 8.4a Wro. Deze regelingen worden verbreed naar alle besluiten op grond van de Omgevingswet.

Het is overigens niet de verwachting dat in de praktijk hangende het beroep grote wijzigingen in het besluit worden aangebracht. De noodzaak tot wijziging zal zich vooral voordoen naar aanleiding van een ingediend beroepschrift waarin bijvoorbeeld wordt aangevoerd dat er een fout op de kaart staat of dat een verschrijving in een besluit tot vaststelling van de geluidbelasting op een woning moet worden gecorrigeerd.

Voordat beroep kan worden ingesteld, moet op grond van de hoofdregel van artikel 7:1 Awb eerst bezwaar worden gemaakt. Deze hoofdregel is echter niet van toepassing als het besluit met toepassing van afdeling 3.4 Awb wordt voorbereid. De hoofdregel herleeft echter op het moment dat afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is. Door de werking van artikel 6:19 Awb hoeft in dit geval echter niet eerst bezwaar gemaakt te worden.

Artikel 7:1 Awb ziet op de fase voorafgaand aan het instellen van beroep. Bij een regeling voor een wijzigingsbesluit hangende het beroep is er al beroep ingediend en is het dus niet nodig eerst bezwaar te maken tegen het wijzigingsbesluit, ondanks dat de toepassing van artikel 7:1 Awb niet wordt uitgesloten.

Als afdeling 3.4 Awb moet worden toegepast vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen, kan van deze uitzondering om afdeling 3.4 Awb niet toe te passen, geen gebruik worden gemaakt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als het gaat om een wijziging waarvoor een milieueffectrapport (MER) gemaakt moet worden. In dat geval zal er gelegenheid tot inspraak moeten zijn.

#### **Artikel 16.82 (reikwijdte beroep na toepassing artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b)**

Dit artikel heeft betrekking op het beroep nadat toepassing is gegeven aan artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b. Op grond van dit artikelonderdeel moeten de beslissingen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk die betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is, waarvoor op grond van artikel 5.7, derde lid, de verplichting geldt deze gelijktijdig in te dienen, met toepassing van de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb worden voorbereid. Deze verplichting geldt ook voor aanvragen om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor bovengenoemde activiteiten en voor de beslissingen tot ambtshalve wijziging van die voorschriften.

Als in gevallen als hier bedoeld slechts tegen een van beide omgevingsvergunningen of een van beide beslissingen tot wijziging van de voorschriften beroep wordt ingesteld – toepassing van de coördinatieregeling uit de Awb brengt niet mee dat het beroep zich van rechtswege uitstrekt tot alle betrokken besluiten – kan het met het oog op de coördinatie die genoemde richtlijnen voorschrijven nodig zijn om ook de «andere» omgevingsvergunning of de «andere» beslissing waartegen geen beroep is ingesteld, onderwerp van het beroep te laten zijn. Artikel 16.82 voorziet hierin. Dit artikel is een voortzetting van artikel 6.4 Wabo en artikel 6.27, achtste lid, van de Waterwet.

### **Artikel 16.83 (bundeling beroep)**

Artikel 16.83 voorziet in een eenduidige en eenvoudige regeling van bundeling van beroep. Deze regeling houdt in dat een besluit over een ontheffing op grond van artikel 2.32, een instructie, gegeven op grond van artikel 2.33 of 2.34, en een besluit over het verlenen van instemming op grond van artikel 16.15 voor de mogelijkheid van beroep worden geacht deel uit te maken van het besluit waarop het betreffende besluit betrekking heeft. Dit betekent concreet dat de hiervoor genoemde besluiten qua beroepsmogelijkheid, bevoegde bestuursrechter, beroepstermijn, kring van beroepsgerechtigden en andere aspecten van het beroep, de regeling van het «onderliggende» besluit volgen. Er worden geen specifieke beperkingen gesteld aan de kring van beroepsgerechtigden. Beroep staat open voor belanghebbenden overeenkomstig de hoofdregel van de Awb. Zo kan een belanghebbende die beroep instelt tegen het besluit waarop een ontheffing betrekking heeft, daarbij ook beroepsgronden aanvoeren tegen de ontheffing zelf. Belanghebbende kan in dit voorbeeld ook zijn het bestuursorgaan dat de ontheffing heeft aangevraagd.

De uniforme regeling van artikel 16.83 vervangt onderling verschillende regelingen van dit onderwerp in de bestaande wetgeving. Het gaat onder meer om artikel 6.5 Wabo en de artikelen 8.2, eerste lid, en 8.3, vierde lid, Wro.

Artikel 16.83 voorziet in bundeling van beroep in gevallen waarin een ontheffing, instructie of instemming wordt verleend. Bundeling vindt ook plaats als een ontheffing of een instemming wordt geweigerd. Het beroep tegen laatstbedoeld besluit wordt dan gebundeld met het beroep tegen het onderliggende besluit waarin de (door de aanvrager en/of het bestuursorgaan) beoogde aanpassing niet is meegenomen. Wanneer na de weigering überhaupt geen nader besluit van het andere bestuursorgaan volgt, is die weigering zelfstandig appellabel conform het reguliere Awb-systeem (beroep in eerste aanleg bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak). Het ligt overigens voor de hand dat, ook als geen beroepsgronden worden aangevoerd tegen de achterliggende ontheffing, instemming en dergelijke, het betrokken bestuursorgaan wel op de voet van artikel 8:26 Awb in de gelegenheid wordt gesteld om als partij aan het geding deel te nemen.

### **Artikel 16.84 (beroepsgronden bij uitvoeringsbesluit van projectbesluit)**

Bij het beroep tegen een besluit tot uitvoering van een projectbesluit kunnen geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op het projectbesluit waarop dat besluit rust. Dit bevordert een efficiënte geschilbeslechting. Hiermee wordt voorkomen dat in een procedure tegen een uitvoeringsbesluit een project opnieuw bij de rechter ter discussie wordt gesteld.

Daarnaast past dit artikel in de tendens binnen het bestuursprocesrecht om te komen naar verdere stroomlijning en «trechtering» in procedures bij de bestuursrechter (zie bijvoorbeeld artikel 6:13 Awb). Artikel 16.85 is de voortzetting van artikel 27 van de Tracéwet.

### **Artikel 16.85 (rechterlijke beslistermijn bij projectprocedure)**

Dit artikel bevat enkele bepalingen over de termijn voor het doen van een uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op beroepen tegen een projectbesluit. De basistermijn bedraagt zes maanden, te rekenen vanaf de ontvangst van het verweerschrift (eerste lid). In bijzondere omstandigheden kan deze termijn met ten hoogste drie maanden worden verlengd (tweede lid). In het derde lid is bepaald dat op

beroepen tegen besluiten tot uitvoering van een projectbesluit wordt beslist binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift.

Artikel 16.85 bouwt voort op bepalingen uit de huidige wetgeving. Zo kent (artikel 26 van) de Tracéwet termijnen van zes respectievelijk twaalf maanden, (artikel 8.3, tweede lid, van) de Wro een rechterlijke beslistermijn van zes maanden en (artikel 14, eerste lid, van) de Spoedwet wegverbreding een termijn van twaalf weken.

De bestaande wetten met een rechterlijke beslistermijn kennen veelal ook een mogelijkheid tot verlenging. De verlengingsmogelijkheid van dit tweede lid is overgenomen uit (artikel 26, tweede lid, van) de Tracéwet.

## **Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslag procedurele en vormvereisten**

### **Artikel 16.86 (delegatiegrondslag procedurele en vormvereisten)**

#### *Eerste lid*

Het eerste lid bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur procedurele en vormvereisten te kunnen stellen over de verschillende in de Omgevingswet geregelde instrumenten. Het gaat daarbij om de totstandkoming, vorm, toepassing en wijziging van onder meer besluiten, zoals de omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen en projectbesluiten, maar ook bijvoorbeeld ontheffingen, gedoogplichtbeschikkingen, instructiebesluiten en leggers. Daarnaast biedt het eerste lid een grondslag voor het stellen van procedurele en vormvereisten voor de omgevingsvisies, de programma's, voornemens, voorkeursbeslissingen, milieueffectrapporten en beoordelingen van de milieueffecten, bedoeld in artikel 16.34, vijfde lid, of artikel 16.41, tweede lid. Ten slotte biedt dit lid de grondslag om eisen te kunnen stellen aan de onderwerpen die ten minste zichtbaar een plaats moeten krijgen in het betreffende instrument. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat dit onderdeel niet ziet op eisen te stellen aan de inhoud. Dergelijke inhoudseisen kunnen worden opgenomen in instructieregels op grond van hoofdstuk 2 (zie paragraaf 2.5.1).

In de aanhef van het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat dit artikel alleen een grondslag biedt, voor zover niet in de Omgevingswet of in de Awb in regels is voorzien. Een aantal essentiële procedurele eisen is in de Omgevingswet zelf neergelegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het van toepassing verklaren van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) bij enkele belangrijke instrumenten uit het wetsvoorstel. Artikel 16.86 werkt dus aanvullend op deze op wetsniveau vastgelegde waarborgen.

De begrippen totstandkoming, vorm, toepassing en wijziging moeten breed worden uitgelegd. Zo verwijst het begrip «totstandkoming» naar alle stappen in het proces van totstandkoming. Het omvat bijvoorbeeld onderwerpen als de voorbereiding, de terinzagelegging en het beschikbaar stellen van het definitieve besluit. Over dit soort onderwerpen zijn onder de huidige wetgeving vaak onderling verschillende regels gesteld, waarbij lang niet altijd duidelijk is of er voor die verschillen een goede reden is. Door voor deze onderwerpen in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel een centrale delegatiebepaling op te nemen, wordt bevorderd dat bij de uitwerking in lagere regelgeving een meer geharmoniseerde normstelling tot stand komt.

Het spreekt voor zich dat de inhoud en het detailniveau van de bij algemene maatregel van bestuur te stellen procedurele en vormvereisten per instrument kunnen verschillen. Uitgaande van de ontwerpprincipes

van de Omgevingswet zal bij het stellen van regels terughoudendheid worden betracht. Zo bestaat het voornemen om voor omgevingsvisies in het bijzonder de vormvereisten tot een minimum te beperken, om de bestuursorganen de flexibiliteit te bieden het instrument zoveel mogelijk naar eigen inzicht vorm te geven. In andere gevallen zullen meer (gedetailleerde) eisen wenselijk zijn. Uiteraard zullen in ieder geval de Europeesrechtelijke eisen een plaats krijgen.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid bevat een niet-limitatieve opsomming van specifieke onderwerpen waarover bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld. Dit lid moet gezien worden als een nadere kleuring van het eerste lid. In de opsomming hebben in ieder geval de Europeesrechtelijke eisen een plaats gekregen. Een voorbeeld daarvan betreft onderdeel e: de coördinatie en samenwerking tussen bevoegde autoriteiten van andere staten. Daarmee kan uitvoering worden gegeven aan onder andere artikel 3, vierde en vijfde lid, van de kaderrichtlijn water, artikel 3, vierde lid, van de grondwaterrichtlijn en artikel 3, eerste lid, van de richtlijn overstromingsrisico's.

#### *Derde en vierde lid*

Dit lid biedt een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de aanvraag om een besluit en de daarbij te verstrekken gegevens. Daarnaast maakt dit lid het mogelijk om bij ministeriële regeling regels te stellen over de toezending van gegevens en bescheiden aan derden. Het vierde lid regelt dat op grond van het derde lid, onder a, in ieder geval geregeld wordt welke gegevens en bescheiden die van belang zijn voor de beoordeling van een aanvraag om een gedoogplichtbeschikking moeten worden overgelegd. Het betreft onder meer beschrijvingen van het te realiseren werk, kaarten van de locatie van het werk, de contactgegevens van de rechthebbenden aan wie volgens de aanvrager een gedoogplicht zou moeten worden opgelegd en documenten waaruit blijkt dat er minnelijk overleg heeft plaatsgevonden.

### **Artikel 16.87 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Dit artikel draagt de regering op om ter uitvoering van de daarin genoemde richtlijnen regels te stellen op grond van artikel 16.86. Het artikel borgt dat in ieder geval de Europeesrechtelijk verplichte eisen hun beslag krijgen in de op grond van artikel 16.86 vast te stellen algemene maatregel van bestuur.

## **HOOFDSTUK 17 ADVIESORGANEN EN ADVISEURS**

### **Afdeling 17.1 Adviesorganen op rijksniveau**

#### *§ 17.1.1 Algemene bepalingen*

### **Artikel 17.1 (toepassing)**

De algemene bepalingen van paragraaf 17.1.1 zijn alleen van toepassing op de adviesorganen op rijksniveau. In deze algemene bepalingen worden de bevoegdheden toebedeeld aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. Dat is voor adviesorganen op gemeentelijk niveau niet beoogd. Ook op de adviseurs, genoemd in afdeling 17.3 – voornamelijk alleen de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) – zijn deze bepalingen dus niet van toepassing.

## **Artikel 17.2 (samenstelling, benoeming leden, werkwijze en ondersteuning adviesorganen)**

### *Eerste lid*

Voor de benoeming en het ontslag van de voorzitters en leden van een adviesorgaan op rijksniveau, de in afdeling 17.1 geregelde adviesorganen, wordt voorgesteld om te bepalen dat die benoemingen worden gedaan door de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Daarnaast kunnen de voorzitters en leden eigener beweging ontslag nemen, dat behoeft dan geen instemming van de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Wat betreft de Commissie voor de milieueffectrapportage betekent dit artikel een wijziging ten opzichte van artikel 2.19 van de Wet milieubeheer, waarin sprake is van benoeming en ontslag door de Kroon op gezamenlijke voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Omwille van vereenvoudiging van de procedure wordt dit beperkt tot benoeming en ontslag door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Om uitdrukking te blijven geven aan de medeverantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het instrument milieueffectrapportage en voor de Commissie voor de milieueffectrapportage, zal de Minister van Infrastructuur en Milieu in het geval van benoemingen in die commissie voorafgaand aan benoeming en ontslag afstemming hebben met de beide genoemde bewindspersonen. Het voorschrift dat de voordracht tot benoeming van de voorzitter geschiedt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad komt te vervallen.

### *Tweede lid*

De in afdeling 17.1 geregelde adviesorganen op rijksniveau zijn geen adviescolleges in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Die Kaderwet is daarom niet zonder meer van toepassing op deze adviesorganen.

De Kaderwet adviescolleges bevat enkele regels die goed toepasbaar zijn op de in afdeling 17.1 geregelde adviesorganen op rijksniveau. Een dergelijke toepassing bewerkstelligt uniformiteit in de regeling voor deze adviesorganen en aansluiting bij de regeling voor de adviescolleges als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges. De in artikel 17.2, tweede lid, van het wetsvoorstel genoemde artikelen van de Kaderwet adviescolleges zijn van toepassing op de in afdeling 17.1 geregelde adviesorganen op rijksniveau.

## **Artikel 17.3 (nadere regels)**

Deze nadere regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het aantal leden, het werken met subcommissies, werkgroepen en externe adviseurs.

## **Artikel 17.4 (reglement van orde)**

Artikel 21 van de Kaderwet adviescolleges bepaalt dat een adviescollege een reglement van orde kan vaststellen waarin zijn werkwijze nader wordt uitgewerkt. Ook voor de in afdeling 17.1 geregelde adviesorganen geldt dat er geen verplichting wordt opgelegd om een reglement van orde vast te stellen. De adviesorganen kunnen een reglement van orde vaststellen. Wel bepaalt artikel 17.4 dat in dat geval dat reglement aan de Minister van Infrastructuur en Milieu moet worden toegezonden.

**Artikel 17.5 (instelling Commissie voor de milieueffectrapportage)**

*Eerste lid*

Artikel 6 van de smb-richtlijn verplicht tot kwaliteitsborging voor strategische mer-beoordelingen. Die is nu belegd bij de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Artikel 17.5 bepaalt daarom dat er een Commissie voor de milieueffectrapportage is.

*Derde lid*

De Commissie voor de milieueffectrapportage benoemt zelf haar secretaris. Om die praktijk te kunnen continueren wordt de Commissie uitgezonderd van de van overeenkomstige toepassing van artikel 15, vijfde lid, van de Kaderwet adviescolleges dat bepaalt dat de Minister de secretaris van een adviesorgaan benoemt.

De Commissie voor de milieueffectrapportage werkt met werkgroepen, bestaande uit leden van de Commissie en adviseurs, die het advies uitbrengen. Omdat artikel 20 van de Kaderwet adviescolleges vereist dat de meerderheid van de leden van een adviesorgaan instemt met het advies, wordt de Commissie uitgezonderd van de overeenkomstige toepassing van dat artikel.

**Artikel 17.6 (grondslag voor instelling overige rijksadviesorganen)**

Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur adviesorganen op rijksniveau in te stellen. Het aantal bij algemene maatregel van bestuur in te stellen adviesorganen op rijksniveau is niet op voorhand te bepalen, daarom is daarin geen beperking aangebracht.

**Afdeling 17.2 Adviesorganen op gemeentelijk niveau**

*§ 17.2.1 Algemene bepalingen*

**Artikel 17.7 (leden adviesorgaan)**

Dit artikel regelt de instelling en benoeming van gemeentelijke adviesorganen. In navolging van de bestaande regeling voor de welstandscommissie en de commissie voor de monumentenzorg is die bevoegdheid neergelegd bij de gemeenteraad. Omdat wellicht in de toekomst nog meer gemeentelijke adviesorganen zullen worden opgenomen in afdeling 17.2, is gekozen voor een algemene bepaling.

**Artikel 17.8 (eisen aan leden)**

In dit artikel is een eis opgenomen over onverenigbaarheid van functies. Deze eis is een minimumeis, dat wil zeggen dat de gemeenteraad bij zijn benoemingenbeleid nog andere voorwaarden kan stellen voor benoeming van leden van gemeentelijke adviescolleges.



### **Artikel 17.9 (commissie voor de monumentenzorg)**

Dit artikel is de opvolger van artikel 15 van de Monumentenwet 1988. Op grond van dit artikel moet de gemeenteraad een commissie voor de monumentenzorg instellen met de hierin genoemde taken. De samenstelling van de commissie dient zodanig te zijn dat een onafhankelijk en deskundig oordeel kan worden gevormd. De onafhankelijkheid van de commissie blijkt uit het feit dat in de commissie geen leden van het college van burgemeester en wethouders kunnen worden benoemd (zie artikel 17.8). De commissie beschikt ten minste over deskundigheid op het gebied van cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratie, landschap en stedenbouw. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om er voor te zorgen dat deskundigheid in de commissie voorhanden is. Het is nog steeds mogelijk gebruik te maken van een regionale commissie of gecombineerde welstands- en monumentencommissie. Ook voor deze commissies geldt dat de deskundigheid bij enkele leden gewaarborgd moet zijn.

Er wordt geen wettelijke plicht tot advisering over vergunningaanvragen voor archeologische rijksmonumenten opgenomen, omdat voor omgevingsvergunningen voor deze monumenten de figuur van het advies met instemming zal gelden. Het oordeel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal dus van doorslaggevende betekenis blijven, net als onder de Monumentenwet 1988, waarin in het geheel geen adviesrol voor het bestuur van de gemeente (of de provincie) is opgenomen. Het staat de gemeente echter vrij om, indien zij dat voor de voorbereiding van een besluit op een aanvraag voor een omgevingsvergunning nodig of nuttig acht, de commissie voor de monumentenzorg hierin een rol te geven.

### **Afdeling 17.3 Adviseurs**

Deze afdeling biedt plaats aan bepalingen opgenomen over adviseurs die niet aan te merken zijn als adviesorganen. Om geen onduidelijkheid te laten bestaan over het eigenstandige karakter van deze adviseurs zijn ze opgenomen in een aparte afdeling. Ten overvloede wordt opgemerkt dat paragraaf 17.1.1 dus niet van toepassing is op deze adviseurs.

### **Artikel 17.10 (advisering over beroepen door StAB)**

Dit artikel is noodzakelijk om de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak ook te kunnen inschakelen voor beroepen die niet op de Wet milieubeheer zijn gebaseerd. Omwille van de gewenste flexibiliteit is gekozen voor een grondslag om de taken van de StAB bij algemene maatregel van bestuur uit te breiden tot andere onderdelen van het omgevingsrecht.

## **HOOFDSTUK 18 HANDHAVING EN UITVOERING**

### **Afdeling 18.1 Bestuursrechtelijke handhaving**

*§ 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid*

### **Artikel 18.1 (inhoud handhavingstaak)**

De eerste algemene bepaling bevat een korte omschrijving van de bestuursrechtelijke handhavingstaak. Onder die handhavingstaak wordt begrepen:

- a. het (feitelijk door aan te wijzen toezichthouders laten) uitoefenen van toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels, daaronder begrepen het verzamelen en registreren van gegevens over het nalevingsgedrag,
- b. het behandelen van klachten over de naleving van bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels of voorschriften, en
- c. het opleggen van bestuurlijke sancties in geval van overtreding van een van die regels of voorschriften.

Deze beschrijving van de handhavingstaak voor het bevoegd gezag komt grotendeels overeen met artikel 5.2 Wabo. Ter verduidelijking is de formulering (het verzamelen en registreren van gegevens) nu met zoveel woorden gerelateerd aan het toezicht op de naleving. Ook het behandelen van klachten over de naleving behoort, net als nalevingstoezicht en bestuursrechtelijke sanctionering, tot de handhavingstaak van het bevoegd gezag. Het laatstgenoemde onderdeel daarvan is, wat in de jurisprudentie ook wel genoemd wordt, «de beginselplicht tot handhaving»: in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift zal het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Die beginselplicht is tot uitdrukking gebracht in onderdeel c. Het is echter een beginselplicht en daarmee is het onder bepaalde omstandigheden mogelijk om ervan af te wijken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft daarover in de jurisprudentie geoordeeld (ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011, 307) dat als het bestuursorgaan een redelijk te achten handhavingsbeleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, het bestuursorgaan zich in beginsel aan dit beleid dient te houden. Dit laat volgens de Afdeling onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of van een last onder dwangsom mag afzien. Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat, of als het opleggen van een dergelijke last zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat in die concrete situatie van het opleggen van die last behoort te worden afgezien.

Voorgesteld wordt in dit artikel geen bepaling op te nemen die qua strekking overeenkomt met artikel 5.2, derde lid, Wabo. Daarin wordt bepaald dat het bevoegd gezag bij de uitoefening van de handhavingstaak voor een activiteit rekening moet houden met het voor hem geldende milieubeleidsplan. Het milieubeleidsplan keert in het wetsvoorstel niet terug. In de plaats daarvan kent dit wetsvoorstel de programma's, bedoeld in paragraaf 3.2.2. Een vergelijkbare bepaling voor deze programma's is niet nodig. Immers voor zover in het kader van de Omgevingswet opgestelde programma's relevant zijn voor het uitvoeren van de handhavingstaak, zullen deze een doorvertaling krijgen in het handhavingsbeleid of de toezichtstrategie van het betreffende bestuursorgaan. Van deze programma's kan een bepaalde handhavingsinzet onderdeel uitmaken, wanneer die inzet nodig is om op een specifiek terrein het voorgestane beleid te realiseren of concrete normen te bereiken. Te denken valt in dit verband aan intensivering van het toezicht op vervuilende activiteiten om een reductie van uitstoot van bepaalde verontreinigende stoffen te bereiken. Deze beleidsmatige prioriteiten kunnen hun doorwerking krijgen in het handhavingsbeleid.

## **Artikel 18.2 (toedeling handhavingstaak)**

Voor de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak wordt aangesloten bij de bevoegdheidstoedeling in de hoofdstukken 4 en 5 van dit wetsvoorstel (zie het eerste, tweede en derde lid). Voor een uitgebreide toelichting op de aanwijzing van het bevoegd gezag voor de algemene regels en de omgevingsvergunning wordt kortheidshalve verwezen naar de toelichting bij die hoofdstukken.

Voor een uitgebreide toelichting op de aanwijzing van het bevoegd gezag voor de algemene regels en de omgevingsvergunning wordt kortheidshalve verwezen naar de toelichting op paragraaf 4.1.3.

Volledigheidshalve wordt bij het *derde lid* opgemerkt dat het projectbesluit een eigenstandige rechtsfiguur is die tevens als omgevingsvergunning kan gelden. Handhaving van een projectbesluit omvat dus automatisch ook het handhaven van onderdelen van het besluit die gelden als omgevingsvergunning. Het deel van het projectbesluit dat wijzigingen aanbrengt in het omgevingsplan is evenwel van een andere orde: hiervoor is het gemeentebestuur bevoegd gezag net als nu bij het inpassingsplan. Aanvullend bevat het *vierde lid* de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor alle overige gevallen. Die «restcategorie» betreft allereerst de (vele) activiteiten waarvoor algemene regels zijn gesteld krachtens paragraaf 4.1.1, maar waarvoor geen meldingsplicht geldt of geen mogelijkheid bestaat om maatwerkvoorwaarden te stellen of toestemming op aanvraag te verlenen voor een gelijkwaardige maatregel.

Verder bevat deze «restcategorie» een aantal specifieke gevallen waarvoor bestuursorganen van waterschappen, provincies en het Rijk als bevoegd gezag worden aangewezen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de handhaving van EU-verordeningen, zoals de PRTR-verordening en de Verordening Bouwproducten.

Voorts valt ook de algemene zorgplichtbepaling uit afdeling 1.3 van dit wetsvoorstel) onder deze categorie. Zo zal bijvoorbeeld voor zover de zorgplicht betrekking heeft op water de handhavingstaak worden belegd bij de waterbeheerder.

Ten slotte bevat deze «restcategorie» een aantal ge- of verbodsbepalingen gesteld in het wetsvoorstel zelf, waarvoor bestuursorganen van waterschappen, provincies en het Rijk als bevoegd gezag kunnen worden aangewezen. Dit betreft bijvoorbeeld een door de beheerder van een waterstaatswerk ingesteld toegangsverbod, een door gedeputeerde staten ingesteld zwemverbod, opgelegde gedoogplichten en verboden of verplichtingen opgelegd krachtens hoofdstuk 19, voor zover deze niet in algemene regels worden opgenomen.

## **Artikelen 18.3 en 18.4 (bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan en Minister)**

### *Algemeen*

Bij de formulering van deze artikelen is uitgegaan van de Awb-systematiek waarin de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang bij wet moet worden verleend en dan tevens de bevoegdheid met zich brengt om een last onder dwangsom op te leggen (artikel 5:4 in samenhang met artikel 5:32 Awb).

De aanvullende sanctie, het intrekken van een begunstigende beschikking (vooral de omgevingsvergunning), wordt in paragraaf 18.1.3 geregeld.

### **Artikel 18.3 (bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan)**

Dit artikel bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur een bestuursorgaan dat ingevolge artikel 16.15 een instemmingsbevoegdheid heeft bij de vergunningverlening, de bevoegdheid te geven zelfstandig handhavend op te treden. Het bestuursorgaan dat op grond van artikel 18.2 de taak heeft om te handhaven blijft daarnaast ook bevoegd tot optreden. Voor de aan te wijzen bestuursorganen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gedeputeerde staten in het kader van natuurbescherming en aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor archeologische rijksmonumenten. Deze aanvullende handhavingsbevoegdheid komt overeen met de regeling van artikel 5.2, vierde lid, Wabo. In afwijking van die bepaling is gekozen voor de formulering «bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang» in plaats van «tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving». Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat het bestuursorgaan met instemmingsrecht onder de Omgevingswet niet een volledige taak als beschreven in artikel 18.1 heeft en dus niet per se zelf toezicht hoeft uit te oefenen en klachten te behandelen. Afhankelijk van de benodigde specifieke deskundigheid kan dat bestuursorgaan er op grond van artikel 18.6 wel voor kiezen om eigen toezichthouders aan te wijzen of door het andere bevoegde bestuursorgaan aan te laten wijzen.

Een zelfstandige bevoegdheid tot oplegging van bestuursrechtelijke sancties is niet toegekend aan het op grond van artikel 16.14 bij de vergunningverlening adviserende bestuursorgaan. Dat adviserende bestuursorgaan heeft uiteraard wel de mogelijkheid om het bevoegd gezag te verzoeken een bestuurlijke sanctie op te leggen als het adviserende bestuursorgaan op grond van artikel 1:2, tweede lid, Awb als belanghebbende kan worden aangemerkt. Dit zal doorgaans het geval zijn. Om die reden is artikel 5.20 Wabo niet overgenomen in het wetsvoorstel. Dit geldt ook voor de verbijzondering (in het derde lid van artikel 5.20 Wabo) met betrekking tot de waterkwaliteitsbeheerder die adviseert over vergunningverlening voor de indirecte lozing. Ook zonder deze bepaling zal een verzoek om handhavend optreden in geval van een belemmering van de doelmatige werking van een rioolwaterzuiveringsinstallatie of van overschrijding van kwaliteits- of lozingsnormen, gelet op het spoedeisende belang bij handhaving, gericht kunnen worden aan het bevoegd gezag. Op een dergelijk (spoedeisend) verzoek zal het bevoegd gezag binnen een redelijke termijn moeten beslissen (artikel 4:13 Awb).

### **Artikel 18.4 (bestuursdwangbevoegdheid Minister)**

In dit artikel wordt de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang verleend aan de Minister voor de handhavingstaken die aan hem bij of krachtens artikel 18.2 zijn toegedeeld. Voor de overige bestuursorganen vindt deze bevoegdheidsverlening plaats in de organieke wetten (artikel 125 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 61 van de Waterschapswet, artikel 122 van de Provinciewet).

### **Artikel 18.5 (niet overgaan van bevoegdheid tot handhaving)**

Dit artikel bevat een regeling, ontleend aan artikel 5.2, tweede lid, Wabo, ter voorkoming van een verschuiving van de handhavingsbevoegdheid gedurende de looptijd van een procedure waarbij een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd. Onder «bestuurlijke sanctie» wordt in dit verband verstaan alle in dit hoofdstuk bedoelde sanctiemiddelen. Het gaat daarbij dus om de in hoofdstuk 5 Awb gereguleerde last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en (aanvullend op hoofdstuk

5 Awb) de intrekking van een begunstigende beschikking, meestal een omgevingsvergunning.

### *§ 18.1.2 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders*

#### **Artikelen 18.6 tot en met 18.9**

Deze paragraaf heeft betrekking op de aanwijzing van toezichthoudende personen (artikel 18.6). Verder regelt deze paragraaf de (restrictieve) toedeling van een toezichthoudende bevoegdheid, die niet geregeld is in hoofdstuk 5 Awb: het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner (artikel 18.7).

Ook deze afdeling is overgenomen uit de Wabo (paragraaf 5.3) met een enkele voornamelijk redactionele wijziging. Twee inhoudelijke wijzigingen worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

De artikelen 18.8 en 18.9 behoeven geen nadere toelichting. Deze bepalingen zijn ontleend aan de artikelen 8.8 en 8.10 van de Waterwet.

#### **Artikel 18.6 (aanwijzing toezichthouder)**

Een eerste inhoudelijke wijziging betreft de vervanging in het artikel dat ziet op het aanwijzen van toezichthouders van de term «ambtenaren» door «personen». In de uitvoeringspraktijk worden niet alleen ambtenaren aangewezen als toezichthouders, maar ook tijdelijk ingehuurd personeel of medewerkers van een andere instantie (bijvoorbeeld de Vereniging Natuurmonumenten). Vanwege de huidige beperking in de Wabo tot aanwijzing van «ambtenaren», worden niet-ambtenaren veelal aangesteld als onbezoldigd ambtenaar om langs die weg de betrokkenen als toezichthouder te kunnen aanwijzen. Met deze wijziging wordt deze constructie overbodig.

#### **Artikel 18.7 (bevoegdheid binnentreden woning)**

Een tweede inhoudelijke wijziging betreft de toewijzing van de bevoegdheid tot binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner. In de regeling in de Awb van de toezichthoudende bevoegdheden (titel 5.2) wordt deze bevoegdheid uitdrukkelijk niet verleend (artikel 5:15). In de Wabo wordt – in overeenstemming met artikel 12, eerste lid, van de Grondwet – die bevoegdheid wel verleend (artikel 5.13). Met betrekking tot de regeling in de Wabo valt op dat de verlening van de bevoegdheid voor de ene wet generiek wordt verleend (bijvoorbeeld de Monumentenwet 1988 en de Wro) en voor andere wetten (bijvoorbeeld de Wet milieubeheer) die verlening heel specifiek wordt geformuleerd. Mede om redactionele redenen wordt in het wetsvoorstel gekozen voor een op het oog ongeclausuleerde toedeling van deze bevoegdheid. Die toedeling wordt echter wel degelijk beperkt, door het bevoegd gezag de toedeling van deze bevoegdheid te laten concretiseren in het besluit waarin de toezichthouders worden aangewezen. Uitdrukkelijk is daarmee geen generieke toewijzing beoogd, maar maatwerk: deze vergaande bevoegdheid dient in een aanwijzingsbesluit alleen te worden verleend aan die toezichthouders die deze bevoegdheid voor hun toezichthoudende taak daadwerkelijk en regelmatig nodig hebben. Dat maatwerk kan alleen geleverd worden op het decentrale niveau van de aanwijzingsbesluiten. Aanwijzing bij wet of algemene maatregel van bestuur via een opsomming van artikelen uit de Omgevingswet is daarvoor te grofmazig en te ongenueanceerd.

Overigens is de wijze van toekenning van deze bevoegdheid ook in een ander opzicht slechts schijnbaar breed en ongeclausuleerd. Immers tegen

oneigenlijk of onnodig gebruik van deze bevoegdheid zijn al in twee algemene wetten voldoende drempels opgeworpen:

- allereerst bepaalt de Algemene wet op het binnentreden dat in beginsel een voorafgaande machtiging is vereist (tenzij sprake is van een spoedeisende situatie);
- die wet bepaalt voorts dat degene die bevoegd is een machtiging te geven (de burgemeester bij andere doeleinden dan strafvordering), zo'n machtiging alleen afgeeft als het doel waartoe wordt binnengetreden het binnentreden zonder toestemming van de bewoner redelijkerwijs vereist (artikel 3);
- voorts bepaalt artikel 5:13 Awb dat een toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruik maakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

In de jurisprudentie wordt het gebruik van deze vergaande bevoegdheid voorts streng getoetst.

Op grond van artikel 5:14 Awb kan het bestuursorgaan in een aanwijzingsbesluit de toegekende bevoegdheden beperken. Een dergelijke beperking ligt in de rede bij het toezicht op die onderdelen van de Omgevingswet of de op het wetsvoorstel gebaseerde uitvoeringsregelgeving, waarbij de kans uiterst gering is dat in het kader van dat toezicht een woning betreden zal moeten worden. Die noodzaak tot beperking is in dit wetsvoorstel opgenomen via de uitdrukkelijke toekenning in een aanwijzingsbesluit van deze specifieke bevoegdheid. Beoogd is een aanwijzing door het bevoegd gezag op maat, gelet op het specifieke takenpakket van de betrokken toezichthouder. Het bevoegd gezag kan op basis van deze bepaling de bevoegdheid niet generiek toekennen aan alle toezichthouders voor de volle breedte van de Omgevingswet. Bestaande aanwijzingsbesluiten zullen dus tijdig, vóór inwerkingtreding van deze bepaling, moeten worden herzien.

#### *§ 18.1.3 Intrekking begunstigende beschikking*

### **Artikel 18.10 (bevoegdheid intrekken begunstigende beschikking)**

Aanvullend op de al aan het bevoegd gezag via de Gemeentewet, Waterschapswet, Provinciewet of de artikelen 18.3 en 18.4 van dit wetsvoorstel toegekende bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom, wordt in navolging van de Wabo ook de sanctie van het intrekken van een begunstigende beschikking toegekend. De Awb kent een dergelijke sanctie niet. Deze bepaling komt grotendeels overeen met artikel 5.19 Wabo. De toepassing van de intrekkingsmogelijkheid bij wijze van sanctie is verruimd tot «beschikkingen», waar in de Wabo nog specifiek werd gesproken van «vergunning of ontheffing».

#### *§ 18.1.4 Bestuurlijke boete*

[Gereserveerd]

### **Afdeling 18.2 Strafrechtelijke handhaving**

#### **Artikel 18.11 (toepasselijkheid Nederlandse strafwet)**

Dit artikel komt overeen met artikel 8.9 van de Waterwet. In de EEZ heeft Nederland geen onbeperkte rechtsmacht. Met name in afdeling 7 van deel XII van het VN-Zeerechtverdrag zijn specifieke beperkende bepalingen neergelegd ten aanzien van handhavend optreden door de kuststaat jegens schepen onder vreemde vlag.



## **Afdeling 18.3 Kwaliteitsbevordering en afstemming**

[Gereserveerd]

### **HOOFDSTUK 19 BEVOEGDHEDEN IN BIJZONDERE OMSTANDIGHEDEN**

#### **Afdeling 19.1 Ongewoon voorval**

##### **Artikel 19.1 (begripsbepalingen afdeling 19.1)**

In het eerste lid wordt de in deze afdeling gebruikte formulering «voorkomen van de nadelige gevolgen van een ongewoon voorval» verruimd tot:

- het zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken van die gevolgen,
- het voorkomen dat het ongewoon voorval verergert, voortduurt of zich herhaalt, en
- het wegnemen van de oorzaak van het voorval.

Met deze begripsverruiming wordt voorkomen dat telkens in deze afdeling naast de term «voorkomen» ook deze andere formuleringen moeten worden gebruikt, wat de leesbaarheid van de artikelen ten goede komt. Het begrip «ongewoon voorval» zelf wordt overigens gedefinieerd in de bijlage bij artikel 1.1.

In het tweede lid wordt het begrip «veroorzaker» gedefinieerd. Bij de formulering van deze begripsbepaling is gekeken naar de omschrijving van het begrip «exploitant» in enkele Europese (milieu)richtlijnen, bijvoorbeeld in de ETS-richtlijn<sup>244</sup>, de richtlijn milieuaansprakelijkheid en de richtlijn industriële emissies. Met deze formulering wordt beoogd om het begrip «veroorzaker» ruim te omschrijven, zodat degene die het feitelijk (economisch) in zijn macht heeft (de nadelige gevolgen van) het ongewoon voorval te beëindigen, daar door het bevoegd gezag op kan worden aangesproken. Het begrip «veroorzaker» ligt dicht aan tegen het Awb-begrip «overtreder» en de uitleg die in de jurisprudentie van de bestuursrechter aan dat begrip gegeven wordt. In die jurisprudentie wordt als «overtreder» in de eerste plaats aangemerkt: degene die de verboden handeling fysiek verricht. Maar daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk begaat, maar aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve overtreder zijn (aldus de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 oktober 2008, AB 2008, 364, JB 2008, 256, CZI/Tilburg, en 27 maart 2013, AB 2013, 181, JB 2013, 63, Leidsche Vliet). Zo is bijvoorbeeld de eigenaar van een gezonken boot niet aan te merken als veroorzaker van een ongewoon voorval (verontreinigende lozing van het oppervlaktewater ten gevolge van het afzinken), wanneer diens boot door derden tot zinken is gebracht.

Het begrip «rechtspersoon» omvat zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke rechtspersonen. Voor de «rechtspersoon» als «veroorzaker» (functionele dader) wordt ook verwezen naar de ontwikkelingen in de jurisprudentie (Hoge Raad 23 februari 1954, NJ 1954, 378, IJzerdraad-arrest; Hoge Raad 21 oktober 2003, NJ 2006, 328, Drijfmasterarrest; Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, AB 2014, 144 en 145, Chemie-Pack Moerdijk)

<sup>244</sup> Richtlijn 2003/87/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275).

## **Artikel 19.2 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)**

### *Eerste lid*

Voor de aanwijzing van het bevoegd gezag – ofwel het voor uitvoering van de in dit hoofdstuk toegekende bevoegdheden en opgelegde verplichtingen bevoegde bestuursorgaan – wordt aangesloten bij de bevoegdheidsverdeling in hoofdstuk 18 van dit wetsvoorstel. Het bestuursorgaan dat is belast met de bestuursrechtelijke handhavingstaak dan wel dat bevoegd is tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie, wordt aangewezen als bevoegd gezag voor het geval zich een bijzondere omstandigheid voordoet. Specifiek wordt de commissaris van de Koning aangewezen wanneer het voorval luchtverontreiniging veroorzaakt ter bestendinging van de regeling voor voorzieningen in het geval van bijzondere omstandigheden in hoofdstuk V van de Wet inzake de luchtverontreiniging. Overigens is dat hoofdstuk deels opgenomen in de specifieke bepaling van artikel 19.12.

Via de bevoegdheidstoedeling van hoofdstuk 18 wordt voor de meeste activiteiten waarbij zich ongewone voorvallen kunnen voordoen, het college van burgemeester en wethouders aangewezen als bevoegd gezag. In situaties waar voor de handhaving van de activiteit waardoor het ongewoon voorval wordt veroorzaakt, een ander bestuursorgaan is aangewezen, is dat andere bestuursorgaan bevoegd op te treden. Dit kan bijvoorbeeld gedeputeerde staten zijn als zich een calamiteit voordoet bij een IPPC-installatie of als het ongewoon voorval plaatsvindt in een Natura 2000-gebied. Wanneer het ongewoon voorval leidt tot verontreiniging van oppervlaktewater zal de waterbeheerder bevoegd gezag zijn.

### *Tweede lid*

Deze bepaling bevat een verbijzondering van de algemene bepaling over «afstemming en samenwerking» in artikel 2.2, namelijk een afstemmingsplicht voor het geval twee of meer bestuursorganen voor eenzelfde ongewoon voorval bevoegd zijn op te treden. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn, wanneer – om bij de eerder gegeven voorbeelden te blijven – een ongewoon voorval bij een IPPC-installatie gepaard gaat met een lozing van verontreinigende stoffen (of verontreinigd bluswater) op oppervlaktewater. Om te voorkomen dat de veroorzaker van het ongewoon voorval tegenstrijdige of niet gelijktijdig te treffen maatregelen van beide bevoegde gezagen opgelegd krijgt, informeren deze bestuursorganen elkaar over de voorgenomen maatregelen en stemmen die maatregelen zo nodig met elkaar af. Een en ander uiteraard voor zover de eventueel vereiste spoedeisendheid dat toelaat: als het treffen van maatregelen of een besluit tot het opleggen van de maatregelen dermate spoedeisend is dat afstemming vooraf niet kan worden afgewacht, kan de afstemming ook achteraf plaatsvinden. Die afstemming vindt plaats binnen het kader van de Wet veiligheidsregio's, zodra het ongewoon voorval trekken krijgt van «een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis» als bedoeld in artikel 39 van die wet.

## **Artikel 19.3 (doormeldings- en informatieplicht bevoegd gezag)**

### *Eerste lid*

Als het bevoegd gezag een melding van een ongewoon voorval ontvangt, bijvoorbeeld van een calamiteit die zich voordoet bij een bedrijf, dan informeert het bevoegd gezag onmiddellijk andere bestuursorganen en instanties die direct belang (kunnen) hebben bij zo'n melding. Het eerste lid bevat een opsomming van die andere bestuursorganen en instanties. Dit betreft vooral de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio

van de gemeente respectievelijk de regio waarbinnen het ongewoon voorval plaatsvindt. Uiteraard dient de waterbeheerder te worden geïnformeerd, wanneer het ongewoon voorval nadelige gevolgen heeft voor het oppervlaktewater of de rioolwaterzuiveringsinstallatie. Voorts wordt in elk geval ook de Inspectie Leefomgeving en Transport geïnformeerd. Verder worden nog andere bestuursorganen of instanties geïnformeerd, die bij zo'n melding belang hebben of kunnen hebben.

Het bevoegd gezag – veelal het college van burgemeester en wethouders – kan worden geïnformeerd over een ongewoon voorval door een eigen toezichthouder, een bedrijf (waarbij het voorval plaatsvindt en dat een meldingsplicht heeft op grond van een vergunning of algemene regels), de brandweer of politie, de burgemeester (die een melding van een dreigende ramp ontvangt) of door een (toezichthouder van een) ander bestuursorgaan dat eerder van het voorval op de hoogte is. Zodra het bevoegd gezag – langs welke weg dan ook – op de hoogte is geraakt van een ongewoon voorval, stelt het onverwijld de relevante omstandigheden van dit ongewoon voorval vast:

- door welke activiteit is het ongewoon voorval veroorzaakt,
- wie is de veroorzaker van het voorval of verantwoordelijk voor die activiteit,
- welke maatregelen zijn noodzakelijk en moeten onverwijld worden genomen om de (mogelijke) nadelige gevolgen van het voorval voor de fysieke leefomgeving te voorkomen (waarbij «voorkomen» dient te worden gelezen in de ruime zin, die artikel 19.1 daaraan geeft).

Al deze informatie is van belang om vervolgens en op zo kort mogelijke termijn te kunnen bepalen:

- welke overige instanties terstond dienen te worden geïnformeerd, en
- wie wat moet doen en binnen welke termijn om de dreigende of ontstane nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of te beperken (artikelen 19.4 en 19.5).

#### *Tweede lid*

Het tweede lid voorziet in de bevoegdheid om aanvullende informatie op te vragen, omdat de melding van het voorval slechts beperkte informatie zal kunnen bevatten en ook een momentopname is. Het is van belang dat het bevoegd gezag op de hoogte blijft van het verloop van het voorval en het resultaat van de getroffen maatregelen. Zo kunnen tijdig aanvullende maatregelen worden getroffen, nadere instructies worden gegeven en kan deze aanvullende informatie worden doorgegeven aan de eerder geïnformeerde instanties, als die informatie voor hen relevant is.

#### **Artikel 19.4 (veroorzaker verplichten tot treffen van maatregelen)**

Zodra duidelijk is door welke activiteit het ongewoon voorval is veroorzaakt en daarmee wie de veroorzaker is, legt het bevoegd gezag – overeenkomstig het beginsel «de vervuiler betaalt» – de verantwoordelijkheid voor het treffen van de nodige maatregelen bij de veroorzaker. Op grond van het vierde lid gebeurt dit via een beschikking, zodat tegen deze last rechtsbescherming openstaat. De last tot het treffen van maatregelen betreft een specifieke bevoegdheid naast en los van de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang in geval van een overtreding (hoofdstuk 18). Artikel 5:2, tweede lid, Awb maakt hiertussen uitdrukkelijk onderscheid: «geen bestuurlijke sanctie is de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen». De bevoegdheid tot het laten treffen van maatregelen bij een ongewoon voorval is dus geen bestuurlijke sanctie. Dit laat onverlet, dat – wanneer duidelijk is dat het ongewoon voorval door een overtreding is veroorzaakt – het bevoegd gezag ook, al

dan niet in de plaats van deze bevoegdheid, gebruik kan maken van de last onder bestuursdwang of de last onder dwangsom om de ontstane nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te laten verhelpen. Welke maatregelen nodig zijn, beoordeelt het bevoegd gezag. Concrete voorbeelden van noodzakelijke maatregelen worden bijvoorbeeld genoemd in artikel 5.17 Wabo (dat geformuleerd is als een nadere duiding van de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen, maar evenzeer ter verduidelijking kan dienen van de last, bedoeld in dit artikel): zo'n maatregel «kan inhouden dat het bouwen, gebruiken of slopen van een bouwwerk wordt gestaakt of dat voorzieningen, met inbegrip van het slopen van een bouwwerk, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid worden getroffen». Die bevoegdheid tot opschorten of doen staken van een activiteit is uitdrukkelijk in het tweede lid benoemd. Daarbij is gekozen voor de term «stilleggen», dit onder meer in aansluiting bij artikel 56 van de Monumentenwet 1988, artikel 63 van de Wet veiligheidsregio's en artikel 17.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Het bevoegd gezag kan ook volstaan met geven van aanwijzingen, als de veroorzaker – overeenkomstig de op hem rustende zorgplicht en verantwoordelijkheid – zelf al de naar redelijke verwachting toereikende maatregelen treft of daartoe bereid is (derde lid). Zie voor een vergelijkbare bevoegdheid artikel 17.10, eerste lid, onder d, van de Wet milieubeheer.

### **Artikel 19.5 (bevoegdheid tot treffen van maatregelen)**

Niet in alle omstandigheden zal onmiddellijk duidelijk zijn (en soms wellicht nooit duidelijk worden) door wie of door welke activiteit het ongewoon voorval is veroorzaakt. In die omstandigheden, wanneer (nog) geen veroorzaker kan worden aangesproken, moet het bevoegd gezag afwegen of het, gelet op de aard en omvang van de nadelige gevolgen van het voorval en het beschermen van de in artikel 2.1, derde lid, genoemde belangen, zelf preventieve, beheers- of herstelmaatregelen treft of laat treffen om erger te voorkomen. Als het bevoegd gezag daartoe besluit, dient deze beslissing op schrift te worden gesteld. Ook dient van die beschikking een publieke kennisgeving te worden gedaan, zodat belanghebbenden hiervan kennis kunnen nemen. De grondslag voor deze kennisgeving is opgenomen in artikel 16.86. Zo kan de eigenaar van het perceel of de veroorzaker zich melden en verweren, wanneer hij het niet eens is met de voorgenomen maatregelen of deze bijvoorbeeld niet proportioneel vindt.

Van de beschikking wordt voorts een kennisgeving gedaan aan de bestuursorganen en instanties waarbij het voorval op grond van artikel 19.3, eerste lid, is gemeld, zodat zij langs die weg geïnformeerd worden over de maatregelen die het bevoegd gezag treft.

Zodra het bevoegd gezag ervan op de hoogte raakt wie de veroorzaker van het voorval is of is geweest, wordt deze beschikking aan de veroorzaker toegezonden en kan het bevoegd gezag toepassing geven aan de artikelen 19.3, tweede lid (het de veroorzaker verplichten tot het verstrekken van nadere informatie over het voorval), 19.4 (het de veroorzaker verplichten tot het treffen van maatregelen) en 19.6 (kostenverhaal van reeds getroffen maatregelen).

### **Artikel 19.6 (kostenverhaal getroffen maatregelen)**

De bepaling omtrent kostenverhaal is nieuw ten opzichte van de huidige regeling voor ongewone voorvallen in titel 17.1 van de Wet milieubeheer. Bewust is gekozen voor een imperatieve en niet voor een facultatieve redactie van deze bepaling. Het voorstel om een verplichting tot kostenverhaal op te nemen is ontleend aan titel 17.2 van de Wet milieubeheer, waar ter implementatie van het in de richtlijn milieuaansprakelijkheid

toegepaste beginsel «de vervuiler betaalt» voor maatregelen ter preventie of beperking van milieuschade voorzien is in een verplichting tot kostenverhaal door het bevoegd gezag. Dit beginsel of principe is ook bij kosten ten gevolge van een ongewoon voorval leidend. Inhoudelijk is voor deze bepaling (via de van overeenkomstige toepassing in het tweede lid) aangesloten bij de regeling voor kostenverhaal bij de last onder bestuursdwang in de Awb (met name artikel 5:25). Ook die regeling kent overigens een imperatieve redactie («geschiedt op kosten van»).

De beginselplicht tot kostenverhaal laat onverlet dat niet in alle omstandigheden alle kosten op een veroorzaker te verhalen zullen zijn of (een poging tot) kostenverhaal om andere redenen zinloos is. Voornoemde titel 17.2 van de Wet milieubeheer noemt bijvoorbeeld de omstandigheid dat de verhaalkosten groter zijn dan het terug te vorderen bedrag of dat niet kan worden vastgesteld wie de activiteit heeft verricht, waardoor het ongewoon voorval is veroorzaakt.

Een dergelijke bepaling is niet opgenomen in artikel 19.6, gelet op het hoge «open deur»-gehalte. Dat een bepaling met die strekking wel uitdrukkelijk is opgenomen in artikel 17.16, derde lid, van de Wet milieubeheer is enkel om zeker te stellen dat de achterliggende richtlijnbe-paling volledig is geïmplementeerd. Ook zonder een wettelijke regeling spreekt het voor zich dat in dergelijke gevallen een verplichting tot kostenverhaal niet aan de orde is. Bovendien kunnen zich meer situaties voordoen, waarin kostenverhaal onmogelijk is. In een eerdere memorie van toelichting (Kamerstukken II 19 403, nr. 3, blz. 125) is het voorbeeld genoemd dat degene op wie de kosten verhaald moeten worden, in staat van faillissement verkeert.

Naast de bovengenoemde omstandigheden om van kostenverhaal af te zien, noemt het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 5:25 Awb nog het criterium: «tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen». Welke omstandigheden onder dit redelijkheids criterium vallen, zal van geval tot geval verschillen. In titel 17.2 van de Wet milieubeheer zijn (ter implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid) enkele concrete invullingen van dit criterium genoemd (artikel 17.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer). Van een vergelijkbare concrete invulling wordt in artikel 19.6 van het wetsvoorstel afgezien. Dergelijke verweren, zoals het in vrijwaring oproepen van een derde die het ongewoon voorval zou hebben veroorzaakt, kunnen ook zonder wettelijke regeling door de veroorzaker worden aangevoerd bij een procedure tot kostenverhaal.

Het uitgangspunt is dat degene die een risicovolle activiteit verricht, in beginsel zelf financieel verantwoordelijk is voor alle nadelige gevolgen die deze activiteit – ook bij een ongewoon voorval – voor de fysieke leefomgeving veroorzaakt. De kosten voor preventieve of herstelmaatregelen bij een ongewoon voorval behoren niet ten laste van de gemeenschap te komen. Een bestuursorgaan dat met kosten voor dergelijke maatregelen wordt geconfronteerd, hetzij omdat de veroorzaker verzaakt zelf tijdig de noodzakelijke maatregelen te treffen (artikel 19.4), hetzij omdat met het treffen van maatregelen niet kon worden gewacht totdat vastgesteld werd wie het ongewoon voorval heeft veroorzaakt (artikel 19.5), heeft een beginselplicht om die kosten te verhalen.

### **Artikel 19.7 (onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling)**

Deze bepaling is ontleend aan artikel 17.3 van de Wet milieubeheer. Het eerste lid bevat een onderzoeksbepaling met als strekking dat de oorzaak van het ongewoon voorval wordt uitgezocht om herhaling te voorkomen. Hier ligt een relatie met artikel 19.3, vierde lid. Het bevoegd gezag kan de veroorzaker verplichten om informatie te verstrekken over het voorval en over de oorzaak ervan.

Het tweede lid maakt het mogelijk om van een ongewoon voorval te leren door de voorschriften voor een activiteit te wijzigen, ongeacht of die voorschriften zijn opgenomen in een omgevingsvergunning of in algemene regels. In het eerste geval kan de omgevingsvergunning worden gewijzigd, in het tweede geval kunnen maatwerkvoorschriften worden gesteld om de kans op herhaling van zo'n voorval te verkleinen. Als het bevoegd gezag voor het desbetreffende ongewoon voorval niet bevoegd is om de voor de veroorzakende activiteit geldende voorschriften te wijzigen, kan het daartoe een aanbeveling doen aan het daartoe wel bevoegde bestuursorgaan.

## **Afdeling 19.2 Archeologische toevalsvondst van algemeen belang**

Deze afdeling is ontleend aan, en is een voortzetting van, hoofdstuk V, paragraaf 9 (Bijzondere bevoegdheden) uit de Monumentenwet 1988. Voor een toelichting op het begrip «archeologische toevalsvondst van algemeen belang» wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 4.19.3 van deze memorie van toelichting en de toelichting bij de bijlage bij artikel 1.1.

### **Artikel 19.8 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)**

Het eerste tot en met het derde lid regelen de bevoegdheidsverdeling bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang. Het college van burgemeester en wethouders is in algemene zin verantwoordelijk voor de zorg voor het bodemarchief. Het college van burgemeester en wethouders is daarom ook primair het bevoegd gezag voor een dergelijke toevalsvondst. Deze bevoegdheidstoedeling sluit aan op de centrale rol van het gemeentebestuur op het terrein van de fysieke leefomgeving en voorts ook bij het voornemen om in het kader van deze wet het gemeentebestuur over de gehele linie van het archeologische bestel bevoegd gezag te maken, dus inclusief de archeologische rijksmonumenten. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is bevoegd gezag bij een dergelijke vondst in niet gemeentelijk ingedeeld gebied en kan voorts als bevoegd gezag optreden als het een archeologische toevalsvondst van nationaal of internationaal belang betreft. Met dit artikel wordt de bijzondere bevoegdheid van artikel 56 van de Monumentenwet 1988 bestendigd en breder belegd.

Omdat beide bestuursorganen bevoegd gezag kunnen zijn bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, informeren zij elkaar over en weer, wanneer een dergelijke toevalsvondst zich voordoet (vierde lid). Het algemeen belang kan immers zowel lokaal, regionaal als (inter)nationaal zijn. Is het algemeen belang een lokaal of regionaal belang, dan is alleen het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de vondst plaatsvindt, bevoegd om op te treden. Het college is ook bevoegd wanneer het een toevalsvondst van (inter)nationaal belang betreft, behalve in de incidentele gevallen waarin de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap besluit om de in deze afdeling toegekende bevoegdheden zelf uit te oefenen. Dat het gemeentebestuur primair bevoegd gezag is voor de onderhavige bevoegdheden, is in lijn met de thans in artikel 38a van de Monumentenwet 1988 (en artikel 3.1.6, vierde lid, onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening) geregelde verantwoordelijkheid om in het bestemmingsplan rekening te houden met de bekende en te verwachten archeologische waarden. Deze verantwoordelijkheid impliceert onder meer dat er onderzoek naar deze waarden wordt gedaan. Hoe beter de (te verwachten) archeologische waarden in kaart worden gebracht, des te kleiner de kans op archeologische toevalsvondsten van algemeen belang. Tot op zekere hoogte zijn de wijze van borging in het omgevingsplan en de bevoegdheid tot het treffen van



maatregelen bij archeologische toevalsvondsten van algemeen belang complementair aan elkaar.

In artikel 53, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 is een meldingsplicht opgenomen voor archeologische toevalsvondsten. Daarin is bepaald dat de vondst van een zaak waarvan de vinder weet of redelijkerwijs zou moeten weten dat het een monument betreft – dus dat de zaak van algemeen belang is – zo spoedig mogelijk gemeld moet worden bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om zaken die worden gevonden bij opgravingen als bedoeld in artikel 1, onder h, van de Monumentenwet 1988. Hoe daarmee moet worden omgegaan, is thans geregeld in artikel 46 van de Monumentenwet 1988. Van de vondstmelding worden de gegevens vastgelegd in Archis, het geautomatiseerde archeologische informatiesysteem voor Nederland. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is verantwoordelijk voor het beheer van Archis.

### **Artikel 19.9 (bevoegdheden bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang)**

Als een archeologische toevalsvondst van algemeen belang wordt gemeld, kan het bevoegd gezag gebruikmaken van een aantal bevoegdheden uit afdeling 19.1 om bij deze bijzondere omstandigheid te waarborgen dat de archeologische vondst en de archeologische vindplaats geen onnodige schade oplopen. Een vindplaats of monument kan bijvoorbeeld «in situ» behouden blijven of op een wetenschappelijk verantwoorde manier worden opgegraven.

Aan de hand van de melding kan het bevoegd gezag vaststellen bij welke activiteit en door wie de toevalsvondst heeft plaatsgevonden en – hetzij onmiddellijk, hetzij na een bezoek ter plaatse – inschatten of er maatregelen nodig zijn om verdere schade te voorkomen (artikel 19.4). Uiteraard kan het bevoegd gezag om nadere informatie vragen bij de vinder (artikel 19.3, tweede lid). Het bevoegd gezag kan preventieve of herstelmaatregelen laten treffen door de vinder of door derden, de activiteit, waarbij zich de vondst heeft voorgedaan, tijdelijk of voor onbepaalde tijd laten stilleggen of instructies geven aan de vinder hoe deze de activiteit (gewijzigd) kan voortzetten met inachtneming van het archeologisch monument (behoud in situ of na een archeologische opgraving), zoals thans mogelijk is onder het regime van artikel 56 van de Monumentenwet 1988 (artikel 19.4). Ten slotte kan het bevoegd gezag zo nodig de eventueel voor deze activiteit verleende omgevingsvergunning wijzigen (of daartoe een verzoek doen) om dat doel blijvend te bereiken, wanneer het een terugkerende of doorlopende activiteit betreft (artikel 19.7).

Bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang geldt overigens dat het bevoegd gezag niet verplicht is om maatregelen te (laten) nemen ter voorkoming van verdere schade aan een archeologisch monument. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal hiermee terughoudend omgaan. Enerzijds speelt mee hoe belangrijk het archeologisch monument is, anderzijds of er beleidsmatig aanleiding toe is. De Minister zal bijvoorbeeld niet overgaan tot het opleggen van maatregelen als een gemeentebestuur bij het opstellen van het omgevingsplan heeft nagelaten een adequaat beschermingsregime in te stellen voor bekende of verwachte archeologische waarden. In een dergelijk geval ligt het eerder voor de hand dat het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag optreedt. Worden de genoemde bevoegdheden toegepast, dan wordt de «veroorzaker» (in archeologische termen: de «verstoorder») – degene die tijdens een activiteit bij toeval op een archeologisch monument stuit, waarbij die

onbedoelde blootlegging al nadelige gevolgen heeft (gehad) voor dat monument – voor het treffen van die maatregelen, het stilleggen van de activiteit of het gevolg geven aan die instructies financieel schadeloosgesteld (overeenkomstig de regeling van artikel 58 Monumentenwet 1988, een regeling die zal worden opgenomen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet). Om die reden is artikel 19.6 (kostenverhaal getroffen maatregelen) uitdrukkelijk niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Bij archeologische toevallsvondsten speelt niet het beginsel «de verstoorder betaalt».<sup>245</sup> Archeologie bevindt zich grotendeels in de bodem en is daarmee niet zichtbaar. Hoewel bepaalde landschapselementen of eerdere vondsten kunnen duiden op de aanwezigheid van archeologische waarden, is dit pas zeker na een concrete vondst. Dit betekent dat onverwachte vondsten – waaronder soms zeer substantiële – nooit zijn uit te sluiten. Zelfs is het denkbaar dat vooronderzoek aantoonde dat er waarschijnlijk geen archeologische waarden in de bodem aanwezig zijn, maar dat er tijdens de grondbewerking toch een archeologische vondst wordt gedaan. In dat geval wordt gesproken van een «archeologische toevallsvondst». Vanzelfsprekend zal degene die de activiteit uitvoert in een dergelijk geval niet gehouden zijn tot vergoeding van de met het onderzoek naar een dergelijke vondst gemoeide kosten. Hij heeft immers aan zijn wettelijke verplichtingen voldaan en wel op basis van een overheidsbesluit dat hem de ruimte gaf de voorgenomen activiteit te realiseren. Een archeologische toevallsvondst heeft voor de archeologie betekenis omdat deze nieuwe informatie oplevert, maar mag voor de willekeurige uitvoerder van een activiteit geen (onoverkomelijke) blokkades opwerpen. Diegene kan aanspraak maken op vergoeding door het bevoegd gezag van de uit de genomen of opgelegde maatregelen voortvloeiende kosten, te bepalen naar redelijkheid en billijkheid.

### **Afdeling 19.3 Alarmeringswaarden**

#### **Artikel 19.10 (vaststelling van alarmeringswaarden)**

Deze bepaling bundelt de bestaande regelingen voor alarm- en informatiedrempels over de buitenluchtkwaliteit (titel 5.2 van de Wet milieubeheer) en voor alarmeringspeilen en hoogwaterstanden (artikel 3.3 van de Waterwet) onder een nieuwe term: «alarmeringswaarde». Onder een alarmdrempel, respectievelijk informatiedrempel, wordt in titel 5.2 van de Wet milieubeheer verstaan: een kwaliteitsniveau bij het bereiken waarvan het noodzakelijk is om het publiek te informeren of te waarschuwen, om de risico's voor de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen ingeval van een kortstondige overschrijding van dat kwaliteitsniveau te beperken. In dit wetsvoorstel worden beide begrippen niet meer onderscheiden, maar wordt gekozen voor een nieuwe verzamelterm: alarmeringswaarde. De bestaande alarmerings- en informatiedrempels uit bijlage 2 van de Wet milieubeheer zullen bij algemene maatregel van bestuur opnieuw worden vastgesteld. Dit geldt ook voor de veiligheidsnormen voor waterkeringen (alarmeringspeilen) in bijlage II van de Waterwet.

Bij deze algemene maatregel van bestuur worden ook de bestuursorganen of instanties aangewezen die tot taak hebben om het publiek en andere instanties te informeren en te waarschuwen en om maatregelen of voorzieningen te treffen tegen de (dreigende) aantasting van de kwaliteit of staat van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Uitgegaan wordt van de bestuursorganen die op dit moment ook zijn aangewezen. Zo is het voornemen dat voor de alarmeringswaarden voor de luchtkwaliteit de commissaris van de Koning de taken en bevoegd-

<sup>245</sup> In het verdrag van Valletta geldt als uitgangspunt dat de initiatiefnemer van de versterking van het bodemarchief de kosten van het onderzoek dient te dragen.

heden zal houden, die hem nu toekomen op basis van hoofdstuk V (artikel 43 en volgende) van de Wet inzake de luchtverontreiniging. Voor de alarmeringswaarden voor hoogwaterstanden (alarmeringspeilen) is het voornemen om de bestaande bevoegdheids- en taakverdeling te continueren met betrekking tot dijkbewaking door de beheerders van primaire waterkeringen en gedeputeerde staten van de provincies die het betreft.

Bij ministeriële regeling kunnen maatregelen of voorzieningen worden aangewezen, die de aangewezen bestuursorganen in elk geval moeten treffen ter bescherming van de fysieke leefomgeving. Hierbij kan voor wat betreft de alarmeringswaarden voor de luchtkwaliteit gedacht worden aan de maatregelen genoemd in artikel 43 van de Wet inzake de luchtverontreiniging en voor de alarmeringswaarden met betrekking tot hoogwaterstanden zoals dijkbewaking.

#### **Artikel 19.11 (informatieverstrekking bij overschrijding alarmeringswaarden)**

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de waarschuwingen en informatie die bij een (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden moeten worden verschaft aan het publiek en verder aan diverse bestuursorganen en instanties, die in deze bijzondere omstandigheden maatregelen moeten treffen. Tot die informatie behoort uiteraard ook de aanbeveling aan het publiek van maatregelen, die het zelf kan treffen om hinder of schade te voorkomen of te beperken.

Het voornemen is om de regeling die nu in artikel 3.3 van de Waterwet is opgenomen over informatie, waarschuwingen en maatregelen bij hoogwater, op te nemen in deze ministeriële regeling.

Ten slotte vindt ook de implementatie van artikel 24 van de richtlijn luchtkwaliteit (kortetermijnactieplannen bij overschrijding van een alarmeringswaarde) uit artikel 5.18 van de Wet milieubeheer een plek in deze ministeriële regeling. Voor een toelichting op die bepaling wordt kortheidshalve verwezen naar Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 3, blz. 45–46, en 2007/08, 31 589, nr. 3, blz. 32–33.

#### **Artikel 19.12 (tijdelijke regels bij luchtverontreiniging)**

Deze bepaling is ontleend aan hoofdstuk V (artikel 48 en volgende) van de Wet inzake de luchtverontreiniging. De commissaris van de Koning behoudt de bevoegdheid om bij besluit regels, waaronder verboden, te stellen met betrekking tot installaties, brandstoffen en verontreinigende activiteiten bij ernstige luchtverontreiniging. De procedurebepalingen uit de artikelen 49 en 50 van de Wet inzake de luchtverontreiniging zijn niet overgenomen in dit wetsvoorstel. Voor zover relevant kunnen deze procedurebepalingen via de grondslag van artikel 16.86 bij algemene maatregel van bestuur hun beslag krijgen. Overigens kan ook zonder uitdrukkelijke wettelijke regeling verzocht worden om een dergelijk besluit te nemen en zal de commissaris van de Koning zo nodig advies inwinnen bij de Inspectie Leefomgeving en Transport of bij een andere instantie (bijvoorbeeld het RIVM).

De specifiek voorgeschreven geldingsduur van 48 uur voor een door de commissaris van de Koning gegeven besluit en de daaraan verbonden verlengingsmogelijkheid voor gedeputeerde staten, wordt gecontinueerd.

#### **Afdeling 19.4 Gevaar voor waterstaatswerken**

##### **Artikelen 19.13 tot en met 19.16**

Afdeling 19.4, bestaande uit de artikelen 19.13 tot en 19.16, is nagenoeg ongewijzigd overgenomen uit paragraaf 5.5 van de Waterwet. Deze

artikelen gaan over het beteugelen van gevaar voor waterstaatswerken. Met het begrip «gevaar» wordt hier bedoeld: omstandigheden waardoor de goede staat van een of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken. Het begrip «gevaar» is van toepassing op diverse situaties en omstandigheden; vooral de potentiële situaties van gevaar kunnen zeer uiteenlopend van aard zijn. In elk geval zal het moeten gaan om feitelijke gebeurtenissen, die tot toepassing van in deze afdeling gegeven noodbevoegdheid nopen omdat de normale bevoegdheden in de sfeer van het waterrecht ontoereikend zijn. Of en zo ja, hoe lang sprake is van daadwerkelijk gevaar, dat tot toepassing van deze bevoegdheden noopt, is in een concrete situatie uiteindelijk ter beoordeling aan de beheerder.

Een gevaarsituatie kan met zich brengen dat er geen tijd bestaat om het bestuur van een waterschap bijeen te roepen, terwijl er toch onmiddellijk handelend opgetreden moet worden. In die situatie moet erin zijn voorzien dat de voorzitter van het waterschap bevoegd is de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt. De voorzitter van een waterschap ontleent die bevoegdheid aan artikel 96 van de Waterschapswet. Voor een verdere toelichting op deze bepaling wordt korthedshalve verwezen naar Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, blz. 113–117.

## **Afdeling 19.5 Buitengewone omstandigheden**

### **Artikel 19.17 (in- en buitenwerkingstelling regulering bij schaarste)**

In deze afdeling zijn bepalingen in gewijzigde (ingekorte) vorm overgenomen uit hoofdstuk VII van de Woningwet: een noodvoorziening in geval van buitengewone omstandigheden, die een schaarste veroorzaken voor de benodigdheden (arbeid, financiën, bouw- of andere materialen, brand- en bouwstoffen, et cetera) voor de realisering van projecten. Kenmerkend voor buitengewone omstandigheden is bij uitstek dat het reguliere instrumentarium niet meer toereikend is. Afdeling 19.5 bevat de noodbevoegdheden waarvoor zware vormvereisten gelden. Deze bevoegdheden moeten in werking worden gesteld met een koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President. Ook moet een verlengingswetsvoorstel over het voortduren van de buitengewone rechtstoestand worden opgesteld en onverwijld aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden aangeboden. Artikel 19.17 betreft een gestandaardiseerde procedure voor het inwerkingstellen van noodregelgeving, die in 1997 met de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is ingevoerd voor alle nationale noodwetgeving die niet vormvrij in werking kan worden gesteld.

### **Artikel 19.18 (regulering prioritering uitvoering projecten bij schaarste)**

Bij buitengewone omstandigheden die leiden tot schaarste of dreigende schaarste aan arbeid, geld of (bouw)materialen, kan het nodig zijn om voorzieningen te treffen om nationaal prioriteiten te stellen voor op stapel staande projecten of voor projecten die al ter uitvoering zijn genomen. Wanneer bij een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 19.17 de weg daarvoor is vrijgemaakt, kunnen de verantwoordelijke Ministers (de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de andere verantwoordelijke Ministers) bij ministeriële regeling prioriteiten stellen, zodat de nog aanwezige arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen op die plaatsen kunnen worden ingezet waar dat uit het oogpunt van algemeen belang vereist is. Bij die prioritering kan worden bepaald aan welke projecten op bijvoorbeeld het gebied van burgerlijke of utiliteitsbouw, grond, water- of wegenbouw de eerstko-

mende periode, gelet op de (ontstane of dreigende) schaarste, wel uitvoering kan worden gegeven en welke projecten moeten worden opgeschort of uitgesteld. oVanwege de buitengewone omstandigheden kan het in de concrete situatie noodzakelijk zijn om bij deze ministeriële regeling af te wijken van de bij of krachtens de hoofdstukken 4 (algemene regels) en 5 (omgevingsvergunning, projectbesluit) gestelde regels. In de regeling kan ook worden bepaald dat het verboden is geprioriteerde projecten uit te voeren, tenzij er toestemming is van de betrokken Minister of Ministers. Op deze wijze kan de vinger aan de pols worden gehouden bij de effectuering van de met die regeling beoogde prioritering.

### **Artikel 19.19 (landsverdediging)**

Artikel 19.19, dat is ontleend aan artikel 10.4 Wro, maakt het mogelijk om in onvoorziene omstandigheden een activiteit voor de landsverdediging uit te voeren waarbij bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels of voorschriften geen toepassing vinden. Het betreft hier een situatie waarin voortvarend moet worden opgetreden en niet de reguliere weg om een activiteit te realiseren, kan worden gevolgd. Om dat tot uitdrukking te brengen, is de werking van dit artikel – in vergelijking tot het artikel waaraan het is ontleend – naast de reeds bestaande beperking dat het een activiteit voor de landsverdediging moet betreffen, nadrukkelijk beperkt tot buitengewone omstandigheden; in deze omstandigheden schieten de reguliere wettelijke bevoegdheden tekort. Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan de uitbreiding van een militaire luchthaven voor de landsverdediging in een situatie waarin sprake is van oplopende internationale spanning en voorbereiding op mogelijke escalatie daarvan. De Minister van Defensie stelt in een ministeriële regeling vast welke noodzakelijke activiteiten voor de landsverdediging, gelet op de optredende buitengewone omstandigheden, moeten worden verricht. Zoals de koppeling aan buitengewone omstandigheden reeds aangeeft, zal het artikel slechts in uitzonderingsgevallen kunnen worden toegepast, nadat artikel 19.19 bij koninklijk besluit in werking is gesteld (zie artikel 19.17).

## **HOOFDSTUK 20 MONITORING EN INFORMATIE**

### **Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens**

#### **Artikel 20.1 (monitoringsplicht)**

##### *Eerste lid*

Voor elke vastgestelde omgevingswaarde en alarmeringswaarde geldt de verplichting om via monitoring bij te houden en te beoordelen of aan die waarde wordt voldaan. Voor omgevingswaarden moet, voor zover mogelijk, ook vooruit worden gekeken of in de (nabije) toekomst al dan niet aan die waarde wordt voldaan. Artikel 20.1 regelt deze verplichting. De monitoring van omgevingswaarden is een belangrijke schakel in de beleidscyclus die in paragraaf 1.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is geïntroduceerd. Als immers uit de monitoring blijkt dat (dreigt dat) niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan, moet het verantwoordelijke bestuursorgaan op grond van artikel 3.9 een programma opstellen of aanpassen als er al een programma is. Dat moet ertoe leiden dat wel aan de omgevingswaarde wordt voldaan. De monitoring van alarmeringswaarden is vereist om de in afdeling 19.3 van het wetsvoorstel beschreven taken te kunnen uitvoeren. Daaronder valt bijvoorbeeld het informeren of waarschuwen van het publiek.

### *Tweede lid*

Als vanwege een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving een programma met programmatische aanpak op grond van paragraaf 3.2.4 is opgesteld, ziet de monitoring ook op het doelbereik, de voortgang en uitvoering van het programma. Een programma met een programmatische aanpak stuurt op het beheer van gebruikruimte in een bepaald gebied en dient tevens als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten. Voor het beheer van de gebruikruimte is het van wezenlijk belang dat het programma goed wordt uitgevoerd en dat in de gaten wordt gehouden of de grenzen van de gebruikruimte niet worden overschreden. Het systeem van monitoring van een programma met een programmatische aanpak wordt bepaald bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 20.2.

### *Derde lid*

Het derde lid biedt een delegatiegrondslag voor regeling van monitoring van andere parameters voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit is wenselijk voor parameters waarvoor geen omgevingswaarde is gesteld, maar waarvan monitoring relevant is voor bijvoorbeeld beleidsmatige doeleinden of vanwege internationale verplichtingen, zoals bij bepaalde stoffen in verband met de vorming van ozon. Het gaat hier, net als bij monitoring van omgevingswaarden of alarmeringswaarden, om het doen van metingen en berekeningen om de feitelijke toestand of belasting van de fysieke leefomgeving te bewaken en te beoordelen, zij het dat er bij deze andere parameters geen wettelijke maatstaf is waaraan die toestand wordt getoetst.

## **Artikel 20.2 (aanwijzing methode en bestuursorgaan)**

### *Eerste lid*

De aanpak van de monitoring (monitoringsmethode) en het beleggen van de taken bij bestuursorganen of andere instanties worden vastgelegd bij de vaststelling van de te monitoren omgevingswaarde of alarmeringswaarde. Dit gebeurt dus voor een gemeentelijke omgevingswaarde in het omgevingsplan, voor een provinciale omgevingswaarde in de omgevingsverordening en voor een omgevingswaarde van het Rijk in een algemene maatregel van bestuur. Eenzelfde lijn geldt voor de monitoring van andere parameters voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voor alarmeringswaarden geldt dat deze waarden op grond van afdeling 19.3 alleen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Het vaststellen van de monitoringsmethode en het aanwijzen van het bestuursorgaan of de andere instantie die met de uitvoering is belast, geschiedt voor alarmeringswaarden dus ook uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur en niet bij omgevingsplan of omgevingsverordening. Soms is er sprake van een landelijk monitoringsnetwerk, soms wordt de uitvoering van de monitoring belegd bij de bestuursorganen die belast zijn met het opstellen van een programma of het nemen van maatregelen bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde of alarmeringswaarde.

De monitoring kan afhankelijk van de inhoud van de te monitoren waarde verschillende verschijningsvormen aannemen. Bij omgevingswaarden die worden vastgesteld met het oog op de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving (artikel 2.9, tweede lid, onder a) zal veelal sprake zijn van het meten van de staat van een bepaald onderdeel van de fysieke leefomgeving. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het meten van de luchtkwaliteit of van de waterkwaliteit. Voor een omgevingswaarde die wordt



vastgesteld met het oog op de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving (artikel 2.9, tweede lid, onder b) zullen berekeningen een grotere rol spelen in de monitoring. Een voorbeeld zijn de emissieplafonds op grond van de nec-richtlijn. Het is immers niet mogelijk om via meetmethodes en op vaste meetpunten te meten hoe groot de totale emissie van het land is; daarop wordt een berekeningsmethodiek toegepast. Beide verschijningsvormen (meten of berekenen) vallen onder het begrip monitoring als bedoeld in afdeling 20.1. De methode van monitoring zal afhankelijk van het soort waarde verschillen en kan ook uit een combinatie van meten of berekenen bestaan.

Het eerste lid biedt verder de grondslag voor de aanwijzing van de methode van monitoring en het bestuursorgaan dat met de monitoring is belast voor programma's waarop de programmatische aanpak van paragraaf 3.2.4 van toepassing is verklaard en van de monitoring van andere parameters voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze andere parameters zullen bijvoorbeeld nodig zijn voor de monitoring van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, die niet zijn vastgelegd in een omgevingswaarde. Artikel 20.2 biedt de grondslag om voor de verschillende omgevingswaarden, alarmeringswaarden, programma's waarop paragraaf 3.2.4 van toepassing is of andere parameters voor de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, verschillende monitoringsmethodieken vast te stellen.

#### *Tweede lid*

Om de juridische functie van een programma waarop de programmatische aanpak van toepassing is verklaard te waarborgen, is het noodzakelijk dat wordt voorzien in een adequaat systeem van monitoring. De uitvoering van het programma moet nauwlettend worden gevolgd, om te bewaken dat op het in het programma vastgelegde tijdstip aan het doel van het programma is voldaan. Het tweede lid regelt daarom expliciet de verplichting om bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan aan te geven met welke frequentie de monitoring van de programmatische aanpak zal plaatsvinden. Op die manier wordt informatie verkregen over de voortgang en uitvoering van de in het programma opgenomen getroffen of te treffen maatregelen, de activiteiten en ontwikkelingen.

#### *Derde lid*

Het derde maakt helder dat op grond van het eerste lid in ieder geval regels kunnen worden gesteld over het door bestuursorganen verzamelen en verstrekken van gegevens aan bestuursorganen of andere instanties die met de uitvoering van de monitoring zijn belast (onderdeel a). De onderdelen b en c regelen dat er daarnaast ook regels kunnen worden gesteld over het verzamelen en verstrekken van gegevens aan de bevoegde autoriteiten van andere staten of de Europese Commissie (onderdelen b en c). Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 20.6, eerste lid. Dit biedt de mogelijkheid om richtlijnbevestigingen te implementeren over het verstrekken van gegevens aan andere lidstaten, bijvoorbeeld bij grensoverschrijdende gevolgen van activiteiten, of aan de Europese Commissie.

### **Artikel 20.3 (regels over de uitvoering)**

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de uitvoering van de monitoring en de beoordeling van de resultaten daarvan over de zogenaamde rijksomgevingswaarden (paragraaf 2.3.4), de verplichte provinciale omgevingswaarden (op grond van artikel 2.13 en 2.24),

alarmeringswaarden en andere parameters als bedoeld in artikel 20.1, derde lid. Artikel 20.3 bevat daartoe de grondslag. De voorgestelde regeling ziet niet op niet-verplichte provinciale omgevingswaarden of door een gemeentebestuur vastgestelde omgevingswaarden. Het stellen van eventuele uitvoeringsregels voor de monitoring en beoordeling op het voldoen aan die omgevingswaarden wordt aan gemeenten en provincies zelf overgelaten.

Het tweede lid bevat een lijst van onderwerpen waarop de uitvoeringsregels in ieder geval kunnen zien. Hierbij wordt continuïteit beoogd voor de bestaande systemen van monitoring en uitvoeringsregels. Door middel van de ministeriële regeling zullen onder andere Europese verplichtingen op het gebied van luchtkwaliteit worden geïmplementeerd.

#### **Artikel 20.4 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op diverse plaatsen in dit hoofdstuk zijn artikelen opgenomen over de implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen (zie ook de artikelen 20.7 en 20.9). Met deze artikelen wordt geborgd dat in ieder geval de internationaalrechtelijk verplichte eisen zijn beslag krijgen in de regels die op grond van die artikelen zullen worden vastgesteld. Artikel 20.4 draagt de regering op om ter uitvoering van de daarin genoemde richtlijnen regels te stellen op grond van de artikelen 20.1 tot en met 20.3. Zo wordt onder andere uitvoering gegeven aan de artikelen 4 en 5 van de grondwaterrichtlijn, de artikelen 7 en 8 van de kaderrichtlijn water en artikel 3 van de richtlijn prioritair stoffen. Ook de kaderrichtlijn mariene strategie kent monitoringsverplichtingen. Artikel 13 van die richtlijn vereist het opstellen van een monitoringsprogramma. Dit is nu geïmplementeerd in artikel 4.3, eerste lid, onder c, onder 4°, van het Waterbesluit. Nog bezien wordt of herimplementatie hiervan gebeurt krachtens artikel 20.1, derde lid.

#### **Artikel 20.5 (toetsing en correctie methoden door Minister)**

Dit artikel biedt de mogelijkheid om de nauwkeurigheid van een methode of de nauwkeurigheid van de toepassing van een methode te kunnen toetsen en eventueel resultaten te kunnen vervangen naar aanleiding van de toetsing. Dit is onder meer noodzakelijk gebleken bij methoden voor luchtkwaliteit, om tot een landelijk geharmoniseerd beeld te komen. Dit artikel beoogt de naleving te waarborgen van de op basis van artikel 20.3 aan metingen en modelberekeningen te stellen eisen. Toetsing van een meet- of rekenmethode of van de toepassing daarvan zal slechts in uitzonderlijke situaties plaatsvinden, indien er sterke twijfels zijn over de betrouwbaarheid van een methode of van daarmee verkregen resultaten. De mogelijkheid van een toetsing verzekert een juiste uitvoering van de richtlijnen op het gebied van met name luchtkwaliteit en daarbij behorende rapportages aan de Europese Commissie. Het tweede lid biedt de mogelijkheid om de toetsingsresultaten in de plaats te laten treden van de oorspronkelijke resultaten. Ook van deze bevoegdheid zal zeer terughoudend gebruik worden gemaakt.

#### **Artikel 20.6 (gegevensverzameling anders dan monitoring)**

Binnen de grenzen van artikel 2.3, bijvoorbeeld op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen, kan bij omgevingsverordening respectievelijk algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat ook andere gegevens dan bedoeld in de voorgaande artikelen moeten worden bijgehouden en verzameld en dat deze worden verstrekt aan een bestuursorgaan of andere instantie, de bevoegde instanties van andere staten of de Europese Commissie. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om

gegevens in het kader van de emissieregistraties, die benodigd zijn voor rapportages aan de Europese Commissie of om andere redenen worden vereist door Europese richtlijnen. Ook de regels over inzameling van gegevens die nodig zijn voor de krachtens de Omgevingswet in te stellen registers, verslagen en kaarten (zie artikelen 20.10/20.11, 20.14/20.15 en 20.16/20.17) kunnen hun grondslag vinden in dit artikel. Eenzelfde grondslag is opgenomen voor de omgevingsverordening van de provincie.

Een ander voorbeeld is het vergaren van informatie over de zorg voor of de staat van het cultureel erfgoed in verband met de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, onder andere ten behoeve van de rapportageverplichtingen in het Werelderfgoedverdrag. Omdat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap door de gewijzigde toezichtsrelaties geen directe toegang meer heeft tot dergelijke informatie, is het nodig deze op grond van dit artikel bij medeoverheden of andere betrokken instanties op te vragen.

Het verzamelen van gegevens kan ook worden opgedragen aan natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf. Hieronder worden verstaan alle rechtspersonen (BV, NV, vereniging of stichting) maar ook maatschappen, vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen, coöperaties en eenmanszaken. Ook buitenlandse rechtsvormen die in Nederland actief zijn vallen onder dit begrip (zoals de Ltd. van het Verenigd Koninkrijk of de GmbH van Duitsland).

Verder voorziet artikel 20.6 in nadere uitvoeringsregels in de omgevingsverordening of een ministeriële regeling (tweede lid). De grondslagen zijn niet van toepassing voor zover de gegevensverzameling kan worden geregeld in het kader van monitoring. Waar het bij monitoring steeds gaat om gegevens over de toestand of belasting van de fysieke leefomgeving, kan het bij artikel 20.6 bijvoorbeeld gaan om gegevens over activiteiten of de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving. Net als bij artikel 20.1 kan het gaan om zowel berekeningen als metingen.

### **Artikel 20.7 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Dit artikel draagt de regering op om ter uitvoering van de daarin genoemde richtlijnen regels te stellen op grond van artikel 20.6. Met dit artikel wordt geborgd dat in ieder geval de internationaalrechtelijk verplichte eisen hun beslag krijgen in de regels die op grond van artikel 20.6 bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling kunnen worden gesteld. Dit betreft bijvoorbeeld de regelingen ter uitvoering van de PRTR-verordening, zoals het aanwijzen van de bevoegde instantie, de termijn van aanlevering van gegevens door exploitanten, de kwaliteitsborging van de gegevens en de aanlevering van gegevens door de bevoegde instanties aan de Minister. Verder kan de regeling voor de nationale emissie-inventarissen en -prognoses van de nec-richtlijn zijn grondslag vinden in dit artikel, net als de zesjaarlijkse rapportage aan het Werelderfgoedcomité inzake de toepassing van het Werelderfgoedverdrag.

## **Afdeling 20.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens**

### **Artikel 20.8 (verstrekking van informatie aan het publiek)**

#### *Eerste lid*

In het verlengde van bepalingen over de monitoring en gegevensverzameling bevat artikel 20.8, eerste lid, de mogelijkheid om regels te stellen over:

- a. het aan het publiek ter beschikking stellen van de resultaten van monitoring of andere gegevens, en
- b. de wijze van actieve verstrekking van informatie als uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of dreigt niet te worden voldaan aan een omgevingswaarde of andere parameter.

In de onderdelen a en b wordt onderscheid gemaakt tussen het «ter beschikking stellen van gegevens» (a) en het «actief verstrekken van informatie» (b). Onderdeel a ziet op het bijvoorbeeld via internet beschikbaar stellen van monitoringsresultaten of van gegevens die op grond van artikel 20.6 zijn verzameld. Onderdeel b betreft de actieve verstrekking van informatie als uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of niet dreigt te worden voldaan aan een omgevingswaarde of andere parameter. Dit onderdeel bevat de mogelijkheid om voor deze gegevens te bepalen dat er actief informatie moet worden verspreid aan het publiek. De verstrekking van informatie als niet voldaan wordt aan een alarmeringswaarde wordt niet geregeld in dit artikel, maar is vastgelegd in artikel 19.11.

Verstrekking aan het publiek van gegevens is vereist vanwege internationale verplichtingen (het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieuinformatie). Ook kennen enkele richtlijnen specifieke informatieverplichtingen. Zo bevatten de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht (artikel 7) en de richtlijn luchtkwaliteit (artikelen 19 en 26) bepalingen die vereisen dat het publiek geïnformeerd wordt bij overschrijding van specifieke waarden, ook zonder dat er sprake is van alarmeringswaarden.

Artikel 20.8 biedt ook de grondslag voor de terbeschikkingstelling van onbewerkte gegevens die door een ieder die daaraan behoefte heeft kunnen worden geraadpleegd en gebruikt (bijvoorbeeld voor het opstellen van een milieueffectrapportage of andere onderzoeksrapporten). De regering is voornemens om zo ruimhartig mogelijk om te gaan met het verspreiden van informatie, ook om burgers en bedrijven mee te laten profiteren van beschikbare gegevens en zo de onderzoekslasten waar mogelijk te beperken. Uiteraard zal bij het stellen van de regels op grond van artikel 20.8 wel rekening worden gehouden met de belangen van diegenen op wie de te verstrekken gegevens betrekking hebben. Denk daarbij aan de bescherming van bijvoorbeeld bedrijfs- en fabricagegegevens. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur zal bekeken worden of het nodig is om ook eisen te stellen aan de bescherming van persoonsgegevens. Op dit moment is nog niet voldoende helder of tot de openbaar te maken gegevens persoonsgegevens kunnen behoren.

#### *Tweede lid*

Bij ministeriële regeling kunnen op grond van het tweede lid nadere regels van uitvoeringstechnische of administratieve aard worden gesteld. Dat kan bijvoorbeeld gaan om het bestandsformaat van op grond van het eerste lid te verstrekken gegevens.

#### **Artikel 20.9 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Dit artikel draagt de regering op om op grond van artikel 20.8 in ieder geval regels te stellen ter uitvoering van de in artikel 20.9 genoemde richtlijnen. Zie ook de toelichting bij artikel 20.8 waarin is aangegeven dat de verstrekking van gegevens aan het publiek op onderdelen ook vereist is vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen. Voorbeelden zijn het

verdrag van Aarhus, de richtlijn toegang tot milieuinformatie en de in de toelichting bij artikel 20.8 genoemde specifieke informatieverplichtingen. Het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieuinformatie waarborgen de toegankelijkheid van milieuinformatie voor het publiek. Op dit moment zijn daarover reeds regels gesteld in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer. Het begrip milieuinformatie wordt in dit wetsvoorstel dan ook in dezelfde betekenis gebruikt als het begrip in dat hoofdstuk van de Wet milieubeheer heeft. Zoals in paragraaf 4.21 van het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, wordt voorzien dat de bepalingen over toegang tot milieuinformatie op een later moment naar de Omgevingswet worden overgebracht. Het voorgestelde artikel maakt het mogelijk om vooruitlopend daarop uitvoeringsregelgeving vast te stellen die ook strekt tot implementatie van de verplichtingen uit het verdrag en de richtlijn.

### **Artikel 20.10 (grondslag registers)**

#### *Eerste lid*

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het opnemen van de resultaten van monitoring of gegevens als bedoeld in artikel 20.6 in een daarvoor in te stellen register en over het verstrekken van in dat register opgenomen gegevens.

De regering zal zich bij het verstrekken van in het register opgenomen gegevens – evenals dat het geval is bij de regels op grond van artikel 20.8 – zo nodig het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van bedrijfs- en fabricagegegevens ter harte nemen. Het is op dit moment echter nog niet zeker dat tot de in de registers op te nemen informatie ook persoonsgegevens zullen behoren.

#### *Tweede lid en derde lid*

Bij ministeriële regeling op grond van het tweede lid kunnen nadere regels worden gesteld die in ieder geval kunnen gaan over:

- a. de in het register op te nemen gegevens,
- b. de vorm, de inrichting, het beheer, de toegankelijkheid en de beveiliging van het register,
- c. de weergave van gegevens en de verstrekking van gegevens aan derden;
- d. het herstellen van fouten in het registers.

Bij ministeriële regeling kunnen ook regels worden gesteld over het in rekening brengen van vergoedingen voor het op verzoek vervaardigen van afschriften van in het register opgenomen gegevens (derde lid). Registers zullen in het algemeen gratis online beschikbaar zijn, maar voor maatwerk, zoals het maken van een selectie uit het register, of papieren afschriften, kunnen kosten in rekening worden gebracht. In het derde lid is bepaald dat de in rekening te brengen vergoeding nooit meer mag bedragen dan de werkelijke kosten die met het vervaardigen van een afschrift samenhangen.

### **Artikel 20.11 (verplichte registers)**

Dit artikel voorziet in de voorzetting van enkele bestaande registraties, te weten:

- a. het Pollutants Release and Transfer Register dat aansluit bij EU-verordening 166/2005 (nu paragraaf 12.3.2 van de Wet milieubeheer),
- b. het register over externe veiligheid (nu titel 12.2 van de Wet milieubeheer),

- c. een of meer registers van beschermde gebieden als bedoeld in artikel 6 van de kaderrichtlijn water (nu geregeld in artikel 12.10 van de Wet milieubeheer), en
- d. het provinciaal register van zwemlocaties (ter implementatie van artikel 12, tweede lid, van de zwemwaterrichtlijn).

Deze registers hebben, met uitzondering van het register over externe veiligheid, alle een Europeesrechtelijke oorsprong. Het register over externe veiligheid is een nationaal register met gegevens over risicovolle situaties waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het register geeft inzicht in de externe veiligheid van dergelijke stoffen rond inrichtingen, transportroutes en buisleidingen.

#### **Artikel 20.12 (landelijke voorziening omgevingsdocumenten)**

Dit artikel betreft een voortzetting van artikel 1.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening, dat de basis vormt voor de huidige landelijke voorziening Ruimtelijkeplannen.nl. Omgevingsvisies, programma's, regels en andere besluiten die op grond van artikel 16.2, eerste of tweede lid, als omgevingsdocument worden aangemerkt, en dientengevolge op grond van artikel 16.2, derde lid, de vorm van een elektronisch bestand zullen moeten hebben, worden via de voorziening toegankelijk gemaakt voor een ieder. Het artikel biedt continuïteit bij inwerkingtreding en – zoals beschreven bij artikel 16.2 – ruimte voor verdere groei van het gebruik van de voorziening. Het derde lid regelt dat de beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten kan worden beperkt tot daarbij aangewezen elementen van die documenten. Achtergrond hiervan is dat de landelijke voorziening in de toekomst mogelijk uitgebreid zou kunnen worden met omgevingsvergunningen en andere beschikkingen. Bij het elektronisch ter beschikking stellen van vergunningen speelt uiteraard het belang van de bescherming van persoonsgegevens of bedrijfs- en fabricagegegevens een rol. Dit artikel biedt de mogelijkheid om die elementen van de vergunningen die dergelijke gegevens bevatten uit te zonderen van opname in de landelijke voorziening. Op grond van het vierde lid kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening.

#### **Artikel 20.13 (ter plaatse verstrekken van informatie aan het publiek)**

In sommige gevallen is het noodzakelijk informatie over de rechtstoestand dan wel andere informatie over de fysieke leefomgeving weer te geven via een bord ter plaatse van een op grond van de wet aangewezen locatie. Van de burger kan worden verwacht dat hij zich bij activiteiten als het bouwen en bij bedrijfsmatige activiteiten informeert via de boven beschreven elektronische voorziening. Maar dat kan men niet verwachten bij bijvoorbeeld recreatieve activiteiten, zodat locatiegerichte beperkingen daaraan beter via informatieborden weergegeven kunnen worden. Artikel 12, eerste lid, van de zwemwaterrichtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat de in dat artikel genoemde informatie tijdens het badseizoen op een gemakkelijk toegankelijke plaats in de onmiddellijke nabijheid van elke zwemlocatie beschikbaar wordt gesteld, evenals bij de zwemwateren waar een negatief zwemadvies of zwemverbod is uitgevaardigd (in dit wetsvoorstel op grond van artikel 2.38). Artikel 20.13, tweede lid, strekt tot implementatie van bedoelde richtlijnbevestiging.



## **Afdeling 20.3 Verslagen en kaarten**

### **Artikel 20.14 (verslaglegging)**

#### *Eerste lid*

Het eerste lid, onderdeel a, verplicht tot verslaglegging van de resultaten van monitoring van omgevingswaarden en de beoordeling van die resultaten. Aan de hand van deze informatie uit het verslag kan worden beoordeeld of aan de omgevingswaarde wordt voldaan en of een programma op grond van artikel 3.9 moet worden opgesteld of aangepast. Zie ook de toelichting op de artikelen 3.9 en 20.1.

Het eerste lid, onderdeel b, verplicht tot verslaglegging van de resultaten van de monitoring van programma's met een programmatische aanpak. Deze verslaglegging heeft betrekking op de voortgang, de uitvoering en het doelbereik van het programma. Hiermee wordt geborgd dat het programma tijdig wordt aangepast, als bijvoorbeeld het doelbereik achterblijft bij de verwachtingen.

#### *Tweede lid*

Aansluitend op het eerste lid, onderdeel b, regelt het tweede lid dat bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan moet worden bepaald op welke wijze en met welke frequentie de verslaglegging plaatsvindt.

#### *Derde lid*

Het derde lid geeft een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over verslaglegging over de monitoringsresultaten van alarmeringswaarden en andere parameters en van gegevensverzameling op grond van artikel 20.6. Verslaglegging is voor dergelijke gegevens niet altijd nodig; ook openbaarmaking van de «ruwe» gegevens op grond van artikel 20.8 of opname in een register kan voldoende zijn om betrokkenen te informeren. Gelet daarop is voor deze gegevens geen rechtstreeks vereiste in dit wetsvoorstel opgenomen tot verslaglegging en beoordeling van de resultaten, maar wel een mogelijkheid om dit bij algemene maatregel van bestuur alsnog te doen.

Op dit moment is in artikel 2.12, tweede lid, van de Waterwet de verplichting voor beheerders van grote rivieren opgenomen om een verslag uit te brengen over de mate waarin voldaan wordt aan de daarvoor opgestelde legger. Het voorgestelde tweede lid biedt de mogelijkheid om deze verplichting te continueren. Bezien zal nog worden of de verplichting tot monitoring of de verzameling van gegevens zal worden vormgegeven op grond van artikel 20.1, derde lid (andere parameters) of op grond van artikel 20.6 (andere gegevens).

#### *Vierde lid*

Op grond van het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieuinformatie moeten verslagen over onder andere de monitoring van de kwaliteit van het milieu openbaar worden gemaakt. Het vierde lid bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over deze openbaarmaking.

#### *Vijfde lid*

Op grond van het vijfde lid kunnen regels worden gesteld over de toezending van verslagen aan een bestuursorgaan, de Staten-Generaal of de Europese Commissie. De voorgestelde leden zijn noodzakelijk vanwege

internationaalrechtelijke verplichtingen of verantwoording aan, of een andere vorm van politieke betrokkenheid van, de Staten-Generaal. Met die regels wordt continuïteit beoogd van bestaande verplichtingen.

#### *Zesde lid*

Het zesde lid biedt een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de in het verslag op te nemen gegevens, de vorm van het verslag, de beoordeling van de gegevens en de daarbij te gebruiken methoden.

#### **Artikel 20.15 (verslag veiligheid primaire waterkeringen)**

Op grond van de artikel 20.1 rust op daartoe aangewezen bestuursorganen de verplichting om de in artikel 2.15, eerste lid, onder d en e, bedoelde omgevingswaarden over de veiligheid van primaire waterkeringen en andere waterkeringen in beheer bij het Rijk te monitoren. Artikel 20.14 regelt vervolgens dat het bestuursorgaan dat belast is met de monitoring (in dit geval de beheerder van de primaire waterkering) zorg moet dragen voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring en voor de beoordeling van die resultaten. In artikel 20.15 is een extra inhoudsvereiste opgenomen over het verslag over de veiligheid van primaire waterkeringen. Als uit de beoordeling van de resultaten van de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of zal worden voldaan aan de omgevingswaarden voor de waterveiligheid, moet in het verslag naast de weergave en de beoordeling van de resultaten ook een omschrijving opgenomen worden van de maatregelen die nodig worden geacht om in de toekomst wel te kunnen voldoen aan de desbetreffende omgevingswaarden. De omschrijving van de maatregelen is nodig voor de voorbereiding van het bij een (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden op grond van artikel 3.9 op te stellen programma (in de praktijk het hoogwaterbeschermingsprogramma genoemd). Het hoogwaterbeschermingsprogramma is onderdeel van het deltaprogramma en wordt in samenspraak met de waterschappen opgesteld door de Minister van Infrastructuur en Milieu. De Minister gebruikt de door de waterschappen aangeleverde informatie voor de concretisering van de benodigde maatregelen en het opstellen van het programma. Zowel de verslaglegging van de monitoringsresultaten, de beoordeling daarvan en de omschrijving van benodigde maatregelen komt overeen met de in artikel 2.12 van de Waterwet opgenomen rapportageverplichting voor beheerders van primaire waterkeringen.

#### **Artikel 20.16 (kaarten)**

Artikel 20.16 bevat een algemene grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur verplichten tot het vaststellen van kaarten op grond van monitoringsresultaten of op grond van gegevens als bedoeld in artikel 20.6. Het gaat hierbij om kaarten zonder (zelfstandig) rechtsgevolg. Kaarten die bijvoorbeeld het gebied en de begrenzing daarvan aanduiden waarbinnen de beheerbevoegdheid of specifieke juridische bevoegdheid van toepassing is, zijn gericht op rechtsgevolg omdat deze ook constituerend zijn voor de bevoegdheid. De grondslag voor vaststelling van die kaarten is daarom opgenomen bij de artikelen die de grondslag voor die bevoegdheid vormen. In het tweede lid wordt artikel 20.14, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Zo wordt geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de openbaarmaking van een kaart, de toezending van kaarten aan bestuursorganen, Ministers, de Eerste en Tweede Kamer of de Europese Commissie. Met deze grondslag zal onder andere invulling worden gegeven aan de verplichting van artikel 9 van de richtlijn

omgevingslawaaï dat geluidbelastingkaarten via «beschikbare informatie-technologieën» ter beschikking moeten worden gesteld.

#### **Artikel 20.17 (verplichte kaarten)**

Artikel 20.17 regelt dat er op grond van artikel 20.16 in ieder geval regels worden gesteld over het vaststellen van geluidbelastingkaarten als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaaï. Deze verplichting hangt samen met de artikelen 3.5, 3.7 en 3.8, waarin geregeld is dat aan de hand van deze geluidbelastingkaarten een actieplan geluid moet worden opgesteld. Verplichte kaarten betreffen ook de kaart van de kustlijn waarvan de landwaartse verplaatsing wordt voorkomen of tegengegaan (nu artikel 2.7, tweede lid, van de Waterwet) en overstromingsgevaar- en overstromingsrisico kaarten als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn overstromingsrisico's.

#### **Afdeling 20.4 Evaluatie**

##### **Artikel 20.18 (wetenschappelijk onderzoek van de fysieke leefomgeving)**

Artikel 20.18 beoogt continuïteit in de rapportages door het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Deze laatste stelt elke vier jaar een wetenschappelijke rapportage op over de staat van cultureel erfgoed (de Erfgoedbalans) op basis van de Erfgoedmonitor, die onder regie van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) wordt bijgehouden. Deze rapportage moet ook worden gezien in het licht van verplichtingen in het kader van de mer-richtlijn, die ook betrekking heeft op cultureel erfgoed. Met de Wet op de archeologische monumentenzorg is dit tot uitdrukking gebracht door de medeverantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor dit stelsel in de Wet milieubeheer op te nemen. De taak van het PBL, die nu is verankerd in artikel 4.2 van de Wet milieubeheer, sluit aan bij artikel 5, vierde lid, van het verdrag van Aarhus dat verplicht tot het publiceren en verspreiden van een nationaal rapport over de toestand van het milieu. De reikwijdte van de rapportage door het PBL wordt bij ministeriële regeling bepaald, omdat deze niet alle onderdelen van de fysieke leefomgeving zal betreffen, maar het milieu in brede zin. Het is daarbij niet de bedoeling dat de taken van het PBL gaan overlappen met die van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de RCE of andere onderdelen van diensten die over de fysieke leefomgeving rapporteren. Ook is er geen aanleiding voor rapportageverplichtingen over de toestand van de infrastructuur en bouwwerken. Daarmee wordt de bestaande praktijk bestendig en geformaliseerd, uitgaande van waar op nationaal niveau de expertise is ondergebracht.

##### **Artikel 20.19 (effecten omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen)**

Artikel 20.19 bevat de verplichting voor de Minister van Infrastructuur en Milieu om één keer per twaalf jaar een verslag uit te brengen aan de Eerste en Tweede Kamer over de doeltreffendheid en de effecten van de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen (artikel 2.15, eerste lid, onder d). Dit artikel vervangt artikel 2.13 van de Waterwet dat een vergelijkbare verplichting bevat. Hoewel het hier gaat om een verslag, is er geen sprake van een verslag als bedoeld in afdeling 20.3. Het onderhavige verslag moet veel meer gezien worden als een beleidsevaluatie en niet als een verslag waarin de resultaten van de monitoring worden weergegeven.

## **HOOFDSTUK 21**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 22 OVERGANGSRECHT**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 23 OVERIGE EN SLOTBEPALINGEN**

### **Afdeling 23.1 Implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen**

#### **Artikel 23.1 (implementatie)**

Artikel 23.1 is een bepaling die het mogelijk maakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen die strekken tot omzetting van internationale verplichtingen naar nationaal recht. Dit artikel is gebaseerd op onder andere de artikelen 10.7 Wro, 120 van de Woningwet, 10.1 van de Waterwet en 21.6 van de Wet milieubeheer. Op grond van artikel 23.1 moet het gaan om regels die betrekking hebben op onderwerpen waarin in deze wet is voorzien of die met die onderwerpen samenhangen.

Het artikel is uitdrukkelijk als vangnetbepaling bedoeld. Als de Omgevingswet al een andere grondslag heeft om regels te kunnen stellen voor deze omzetting, dan worden de regels gesteld op die grondslag en is dit artikel niet van toepassing. Door deze clausulering is artikel 23.1 een bepaling die er voor zorgt dat in het geval een andere geschikte grondslag voor de omzetting van internationale verplichtingen in de Omgevingswet ontbreekt, Nederland toch aan zijn omzettingsverplichtingen kan voldoen. De regels kunnen worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, waarmee aan de vaak korte implementatietermijnen kan worden voldaan.

#### **Artikel 23.2 (doorwerking wijzigingen Europese richtlijnen in Nederlands recht)**

Omdat in dit wetsvoorstel is gekozen voor een dynamische verwijzing naar Europese regels, moet geregeld worden vanaf welk tijdstip wijzigingen van die regels doorwerken in de Omgevingswet. Dit artikel voorziet er in dat dit tijdstip samenvalt met de uiterste implementatiedatum. Het artikel biedt daarnaast de mogelijkheid om een ander tijdstip voor die doorwerking vast te stellen. Dit geschiedt dan bij ministerieel besluit dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt. Dat zal meestal een eerder tijdstip zijn. Als een wijziging van een richtlijn of verordening in overgangsrecht voorziet door bijvoorbeeld de datum te bepalen waarop de lidstaten na de uiterste implementatiedatum uiterlijk die wijziging moeten toepassen, kan dit echter ook een later tijdstip zijn. Het artikel heeft betrekking op de richtlijnen en verordeningen waarnaar in dit wetsvoorstel wordt verwezen.

#### **Afdeling 23.2 Experimenteerbepaling**

#### **Artikel 23.3 (experimenten)**

De experimenteerbepaling van artikel 23.3 maakt het mogelijk dat tijdelijk van bepalingen van de in het eerste lid genoemde wetten kan worden afgeweken. Deze regeling bouwt voort op artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet. Als het experiment is afgelopen, wordt in beginsel weer teruggevallen op het algemene regime van de Omgevingswet. Het

experiment zal daarop worden ingericht, zodat na afloop daarvan ook daadwerkelijk aan die reguliere eisen kan worden voldaan. Op grond van artikel 23.3, tweede lid, wordt een experiment alleen aangewezen als dit, met het oog op duurzame ontwikkeling, beoogt bij de te dragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. In de experimenteergrondslag wordt op wetsniveau geen nadere duiding van het doel en de functie van het experiment gegeven en wordt op wetsniveau de mogelijkheid tot afwijking niet verder ingekaderd omdat nog niet bekend is waarvoor het experiment zal worden uitgevoerd. Om echter de parlementaire betrokkenheid bij het experiment te verzekeren, is wel een voorhangprocedure voor de betrokken algemene maatregel van bestuur in het wetsvoorstel opgenomen.

Het derde lid bepaalt wat in de algemene maatregel van bestuur in ieder geval wordt opgenomen. Het doel van het experiment en de mogelijke afwijkingen van wettelijke voorschriften moeten bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt worden, uiteraard binnen de grenzen van het tweede lid. Voorts wordt bepaald welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment. Ook de tijdsduur van het experiment wordt in de algemene maatregel van bestuur opgenomen. Verder moet worden aangegeven van welke regels kan worden afgeweken, welke afwijkingen zijn toegestaan, voor welk gebied of besluiten die afwijkingen zijn toegestaan en hoe lang de afwijkingen zijn toegestaan. Voor zover het omgevingswaarden betreft, kan daarvan voor een termijn van ten hoogste tien jaar worden afgeweken. Als het gaat om andere afwijkingen dan afwijkingen van omgevingswaarden, kan die termijn ook langer of zelfs permanent zijn. Vervolgens wordt in de algemene maatregel van bestuur ook aangegeven welke afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bij wijze van experiment afschaffen van een meldingsplicht waarbij na afloop van het experiment niet alsnog hoeft te worden gemeld. Verder wordt in het experiment opgenomen op welke wijze de monitoring en evaluatie zal plaatsvinden.

Voorts is in het vierde lid bepaald dat een experiment door kan lopen als de uitkomsten van het experiment na evaluatie aanleiding geven tot het wijzigen van regelgeving. De duur van het experiment kan in dat geval met ten hoogste vijf jaar worden verlengd met het oog op het aanpassen van die regelgeving.

### **Afdeling 23.3 Overige bepalingen**

#### **Artikel 23.4 (internetpublicatie)**

Artikel 23.4 geeft uitvoering aan artikel 8 van het verdrag van Aarhus over inspraak van het publiek bij onder meer de voorbereiding van ontwerpregelgeving. Het artikel bepaalt dat iedereen in de ontwerpfasen kan inspreken op regelgeving met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Daaraan kan op verschillende manieren invulling worden gegeven. Hier is gekozen voor de moderne vorm van internetpublicatie. Daaraan kan invulling worden gegeven via internetconsultatie, een instrument waarmee de laatste jaren de nodige ervaring is opgedaan. In dat verband wordt ook verwezen naar de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 17 juni 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 29 279, nr. 121). Aan deze verplichting uit het verdrag van Aarhus kan ook op een andere geschikte wijze worden voldaan, bijvoorbeeld door overleg via representatieve overlegorganen. In alle gevallen wordt op deze manier voorzien in publieksparticipatie «aan de voorkant» die ook ten goede komt aan de zorgvuldige voorbereiding van de regelgeving.

### **Artikel 23.5 (voorhangprocedure)**

In dit artikel wordt de parlementaire betrokkenheid geregeld bij de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet. Hiermee wordt de parlementaire sturing en democratische controle gewaarborgd bij de uitwerking van de normstelling en de uitwerking van procedurele waarborgen. Dat geldt onder meer voor belangrijke normen voor de fysieke leefomgeving zoals omgevingswaarden, instructieregels en beoordelingsregels en algemene regels voor burgers en bedrijven. Bij procedurele waarborgen kan worden gedacht aan de uitwerking van regeling van de milieueffectrapportage, betrokkenheid van andere bestuursorganen bij de besluitvorming en dergelijke. Het opnemen van de voorhangprocedure sluit aan bij een groot deel van de bestaande regelingen op het gebied van milieubeheer, ruimtelijke ordening en bouwen. Dat geldt ook voor de toepassing van de experimenteerbepaling, waarvoor dat nu op grond van de Crisis- en herstelwet is geregeld. Deze vorm van parlementaire betrokkenheid wordt met de Omgevingswet gecontinueerd en op onderdelen uitgebreid. In het tweede lid is een uitzondering opgenomen voor (wets)technische aanpassingen en de strikte implementatie van wijzigingen die voortvloeien uit internationale verplichtingen. Dit zorgt ervoor dat het parlement niet onnodig wordt belast en biedt, in aanvulling op de regeling in artikel 1:8, eerste lid, Awb, een regeling met het oog op het tijdig voldoen aan verplichtingen op grond van internationale verdragen. De parlementaire betrokkenheid bij internationale verplichtingen vindt plaats bij de voorbereiding en totstandkoming (ratificatie) van die verplichtingen. Bij een strikte omzetting van internationale verplichtingen in de nationale wetgeving, zou dit tot een doublure en verlenging van de procedure leiden. Om die reden wordt daarvoor niet standaard een voorhangprocedure voorgeschreven. Uiteraard kan de regering hier in een concreet geval wel toe overgaan en kan het parlement om informatie verzoeken in het kader van de reguliere controlerende bevoegdheden.

### **Artikel 23.6 (verhouding publiek- en privaatrecht)**

Artikel 23.6 betreft de verhouding tussen publiek- en privaatrechtelijk handelen van de overheid. Op grond van dit artikel mogen gemeentebesturen geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten met betrekking tot onderwerpen waarin bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.21 is voorzien of die met betrekking tot het bouwen bij of krachtens hoofdstuk 5 zijn geregeld. Met dit voorschrift wordt aangesloten bij artikel 122 van de Woningwet. Doel van het voorschrift is te voorkomen dat gemeenten langs privaatrechtelijke weg de hun toegekende publiekrechtelijke bevoegdheden uitbreiden. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het bij overeenkomst – bijvoorbeeld bij grondverkoop of gronduitgifte in pacht – stellen van technische eisen anders dan die bij of krachtens het Bouwbesluit 2012 zijn gegeven of het bij overeenkomst regelen van het verkrijgen van een met een omgevingsvergunning vergelijkbare toestemming van het college van burgemeester en wethouders voor het bouwen van een omgevingsvergunningvrij bouwwerk. Uit artikel 23.6 vloeit voort dat een dergelijk beding in een overeenkomst niet toegestaan is.

Uit artikel 23.6 volgt overigens niet dat gemeenten (of andere overheden) over andere onderwerpen dan waar dit artikel betrekking op heeft zonder meer andere rechtshandelingen naar burgerlijk recht mogen verrichten. Dit zal moeten worden getoetst aan de door de Hoge Raad in het Windmill-arrest geformuleerde criteria (HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393). Op grond van dit arrest mag de overheid, als haar bij een publiekrechtelijke regeling ter behartiging van zekere belangen bepaalde bevoegd-



heden zijn toegekend, die belangen ook behartigen door gebruik te maken van de haar in beginsel krachtens het privaatrecht toekomende bevoegdheden. Bevat de publiekrechtelijke regeling zelf geen antwoord op de vraag of toepassing van privaatrechtelijke bevoegdheden rechtmatig is dan beoordeelt de rechter die rechtmatigheid in zulke gevallen aan de hand van de vraag of dat gebruik een onaanvaardbare doorkruising van de betreffende publiekrechtelijke regeling betekent. Eventueel gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden door een overheid over andere onderwerpen dan in artikel 4.21 en hoofdstuk 5 bedoeld is dus in beginsel toegestaan, tenzij dat leidt tot onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling.

Artikel 23.6 staat er overigens niet aan in de weg dat gemeenten over de op grond van artikel 4.21 geregelde onderwerpen maatwerkvoorschriften kunnen stellen. De artikelen 4.5 (maatwerkvoorschriften), 4.6 (maatwerkregels) en 4.21 bieden de grondslag voor het desgewenst bieden van publiekrechtelijke maatwerk mogelijkheden ten aanzien van die onderwerpen aan gemeenten. Als het, bijvoorbeeld, gewenst is om gemeentebesturen de mogelijkheid te bieden strengere energiezuinigheidseisen voor nieuw te bouwen gebouwen te hanteren dan de algemene rijksregels op grond van artikel 4.21 voorschrijven, bieden die artikelen de grondslag daarvoor. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.21 zal worden bezien of en zo ja, voor welke onderwerpen en binnen welke randvoorwaarden gemeenten, zo'n maatwerk-mogelijkheid daadwerkelijk geboden moet worden.

#### **Artikel 23.7 (Staat is eigenaar vaste stoffen EEZ)**

Dit artikel is ontleend aan artikel 4b van de Ontgrondingenwet. Op grond van dit artikel is de Staat eigenaar van de vaste stoffen en delfstoffen tot een diepte van 100 m onder de zeebodem voor zover het vaste stoffen in de exclusieve economische zone betreft.

Op het land geldt een dergelijke bepaling niet want, anders dan op zee, moet op land ook rekening worden gehouden met de rechten van grondeigenaren. Op land is dan ook het uitgangspunt dat slechts delfstoffen, die zich op een diepte van 100 meter of meer bevinden, eigendom worden van de staat. Dat is geregeld in artikel 2 in samenhang met artikel 3 van de Mijnbouwwet. De achterliggende gedachte daarvan is, dat het op land onredelijk zou zijn de rechten van de eigenaar van de bovengrond te beperken, waar nog gesproken kan worden van een normaal gebruik van de grond. Hierbij zij voor alle duidelijkheid opgemerkt, dat het bovengenoemde alleen geldt voor nieuw te verlenen winningsvergunningen. Voorzover op het land de «mijn» door de concessieverlening in eigendom is gegeven, blijft de concessionaris eigenaar daarvan. De op de zeebodem of in de ondergrond daarvan aanwezige delfstoffen die zich bevinden tot 100 meter diepte behoren toe aan de Staat. Dit wordt geregeld in artikel 23.7. In artikel 23.7 is het begrip «vaste stoffen» opgenomen. Onder dit begrip vallen onder andere schelpen, grond, zand, klei, kalksteen en veen. De eigendom van water en brongas wordt overigens niet geregeld, omdat er geen behoefte bestaat regels te stellen over de eigendom van deze stoffen.

#### **Afdeling 23.4 Slotbepalingen**

##### **Artikel 23.8 (inwerkingtreding)**

Inwerkingtreding geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hiervoor is gekozen om te kunnen borgen dat er sprake is van een redelijke invoeringstermijn. Voor de inwerkingtreding is het ook nodig dat de benodigde in- en uitvoeringsregels gereed zijn. Die zullen op hetzelfde

tijdstip in werking treden. Daarnaast zal de uitvoeringspraktijk voldoende gelegenheid moeten hebben om zich op de nieuwe regelgeving voor te bereiden. Voor een zorgvuldige invoering van de stelselherziening kan het aangewezen zijn om onderdelen op een later tijdstip in werking te laten treden. Artikel 23.8 biedt die mogelijkheid.

## **Bijlage bij artikel 1.1. van de wet**

### **Begrippen en definities**

#### *afvalstoffen, afvalwater*

Omdat de regelgeving voor afvalstoffen voornamelijk primair geregeld zal blijven in de Wet milieubeheer, is voor de omschrijving van de begrippen «afvalstoffen» en «afvalwater», gekozen voor een verwijzing.

De omschrijving van «afvalstoffen» in de Wet milieubeheer luidt: alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

De omschrijving van «afvalwater» in de Wet milieubeheer luidt: alle water waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

#### *afwijkactiviteit*

De «afwijkactiviteit», waarvoor artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, het verbod bevat deze te verrichten zonder vergunning, is een activiteit in strijd met in het omgevingsplan gestelde regels of een voorbereidingsbesluit. De afwijkactiviteit vervangt de activiteit, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo. Deze activiteit houdt in het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of andere met name genoemde planologische besluiten. Omdat het bestemmingsplan en de beheersverordening opgaan in het instrument omgevingsplan en dit wetsvoorstel ook de figuur van het inpassingsplan niet langer kent, kan in dit verband thans worden volstaan met een verwijzing naar de regels in het omgevingsplan. Evenmin komt terug een verwijzing naar regels als bedoeld in de artikelen 4.1, derde lid, en 4.3, derde lid, Wro (de burger bindende regels hangende de implementatietermijn van een instructie-algemene maatregel van bestuur of een provinciale instructieverordening), omdat dit wetsvoorstel niet langer de mogelijkheid kent om dergelijke regels te stellen. In een situatie zoals hier bedoeld kan op grond van dit wetsvoorstel gebruik worden gemaakt van het instrument van het voorbereidingsbesluit. Ook is er geen uitdrukkelijke verwijzing meer naar het exploitatieplan. Op grond van dit wetsvoorstel zullen exploitatieregels als onderdeel van het omgevingsplan kunnen worden gesteld. Daarmee gaan zij op in de systematiek die geldt voor het stellen van regels in dat plan. Het voorbereidingsbesluit is, zoals dat ook het geval was in artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo, in de begripsomschrijving van afwijkactiviteit gehandhaafd.

Voor een verdere toelichting op dit begrip wordt verwezen naar hetgeen daarover wordt opgemerkt in het algemeen deel van de memorie van toelichting op hoofdstuk 5.

#### *archeologisch monument*

De begripsomschrijving verwijst naar de Monumentenwet 1988, waar het begrip is gedefinieerd als een terrein dat van algemeen belang is wegens daar aanwezige vervaardigde zaken welke van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde.

### *archeologische toevalsvondst van algemeen belang*

Archeologie bevindt zich grotendeels in de bodem en is daarmee niet zichtbaar. Hoewel bepaalde landschapselementen of eerdere vondsten in de omgeving kunnen duiden op de aanwezigheid van archeologische waarden, is dit pas zeker na een concrete vondst. Dit betekent dat onverwachte vondsten – waaronder soms zeer substantiële – nooit zijn uit te sluiten. In dergelijke gevallen wordt gesproken van een «archeologische toevalsvondst». Een voorbeeld is een boer die bij het ploegen de resten van een Romeinse sarcofaag blootlegt. Zelfs is het denkbaar dat vooronderzoek aantoont dat er waarschijnlijk geen archeologische waarden in de bodem aanwezig zijn, maar dat er tijdens de grondbe- werking toch een belangrijke vondst wordt gedaan. Een voorbeeld hiervan is de vondst van een Romeins schip in De Meern.

Van een bijzondere omstandigheid als bedoeld in hoofdstuk 19 is pas sprake indien direct duidelijk is dat de vondst van algemeen belang is of indien het aannemelijk is dat de vondst van algemeen belang is. Soms zal pas uit nader onderzoek blijken wat de archeologische waarde van de vondst is, maar het kan ook zijn dat deze direct evident is, zoals bij bovengenoemde voorbeelden. Het algemeen belang kan zowel lokaal, regionaal als (inter)nationaal zijn. Afhankelijk van de aard van het algemeen belang zal ook het bevoegd gezag verschillen. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan alleen als bevoegd gezag optreden indien een nationaal belang in het geding is. Het college van burge- meester en wethouders, in de brede verantwoordelijk voor de zorg voor het bodemarchief, is in alle gevallen bevoegd gezag. In het geval van een nationaal belang is er dus sprake van een overlappende bevoegdheid. Er zal echter maar één bevoegd gezag gebruik kunnen maken van de bevoegdheden in hoofdstuk 19. Dit zal onderling moeten worden afgestemd.

De regeling over archeologische toevalsvondsten in deze wet hangt nauw samen met de meldingsplicht in artikel 53, eerste lid, van de Monumentenwet 1988. Daarin is bepaald dat de vondst van een zaak waarvan de vinder weet of redelijkerwijs zou moeten weten dat het een monument betreft – dus dat de zaak van algemeen belang is – zo spoedig mogelijk gemeld moet worden bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om zaken die worden gevonden bij opgravingen als bedoeld in artikel 1, onder h, van de Monumentenwet 1988. Hoe daarmee moet worden omgegaan, is geregeld in artikel 46 van de Monumentenwet 1988.

### *autosnelweg, autoweg*

Volgens het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 bepaalt het bij de weg geplaatste bord of er sprake is van een *autosnelweg* of *autoweg*. De bepalingen in de Omgevingswet waarin deze begrippen worden gebruikt, hebben betrekking op wijziging van dergelijke wegen of aanleg van wegen die bestemd zijn om als zodanig gebruikt te worden.

### *beheer van afvalstoffen*

Onder «beheer van afvalstoffen» wordt in de Omgevingswet, aansluitend op de Wet milieubeheer, verstaan: inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van de activiteiten van afvalstoffenhandelaars en afvalstoffenmakelaars.

### *beheer van watersystemen*

De begripsomschrijving is grotendeels ontleend aan de begripsomschrijving van beheer in artikel 1.1 van de Waterwet. Het gaat daar om operationeel beheer voor een of meer afzonderlijke watersystemen, als onderdeel van de totale overheidszorg voor watersystemen, gericht op de doelstellingen van (integraal) waterbeheer in artikel 2.1 van die wet, kort gezegd het tegengaan van overstromingen en het kwantiteitsbeheer, in samenhang met waterkwaliteitsbeheer en functiegericht beheer. Het (operationeel) beheer van watersystemen in de Omgevingswet omvat, evenmin als «beheer» in de Waterwet, de beleidscomponent van waterbeheer (beleidsplannen en algemene regulering). Het is wel gericht op de genoemde doelstellingen, die dus terugkeren in de begripsomschrijving in de Omgevingswet.

### *bepkingengebied en beperkingengebiedactiviteit*

Dit is een breed verzamelbegrip voor gebieden die in de huidige wetgeving onder verschillende benamingen bekend zijn. Het omvat beperkingengebieden rondom luchthavens en beschermingsstroken rondom bijvoorbeeld spoorwegen, wegen of waterkeringen. Voor al deze gebieden is gemeenschappelijk dat er gebiedsgebonden beperkingen van toepassing zijn op activiteiten van burgers en bedrijven vanwege de aanwezigheid van een werk of object. Het beperkingengebied omvat in veel gevallen ook de locatie waar het werk of object zelf gelegen is. Een ingesteld beperkingengebied kan op drie manieren juridisch doorwerken: door instructieregels voor omgevingsplannen, door direct werkende algemene regels of door een vergunningstelsel voor activiteiten in het beperkingengebied. Aan het begrip «beperkingengebied» is de «beperkingengebiedactiviteit» gekoppeld.

Beperkingengebieden kunnen worden aangewezen voor alle typen waterstaatswerken, waaronder bergingsgebieden. Ten opzichte van het begrip «beschermingszone» uit de Waterwet heeft een vereenvoudiging plaatsgevonden. Waar de «beschermingszone» een zone is die aan een waterstaatswerk grenst, omvat het «beperkingengebied» ook de locatie van het waterstaatswerk zelf. In de praktijk gelden beperkingen aan activiteiten van derden zowel ter plaatse van het waterstaatswerk als in een daaraan grenzende zone.

### *bergingsgebied*

De omschrijving van het begrip «bergingsgebied» is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet.

Bergingsgebieden hebben als functie om binnen een watersysteem voldoende ruimte voor de berging van water te creëren. Naast de natuurlijke bergingscapaciteit van een oppervlaktewaterlichaam levert een bergingsgebied aanvullend tijdelijke bergingscapaciteit. Uit de definitie volgt dat aan bergingsgebieden planologisch de functie moet zijn toegekend van tijdelijke berging van water. Voorts zal een bergingsgebied ook steeds op de legger van de waterbeheerder moeten worden opgenomen. De aanwijzing van een gebied tot bergingsgebied is primair een kwestie van ruimtelijke ordening. Naast de wateropgave dienen de andere gebruiksfuncties van het betreffende gebied te worden geïnventariseerd. Tevens moet worden bezien of een zogenaamde dubbelbestemming mogelijk is en welke bestemming dan primair en welke secundair dient te zijn. Het in gebruik raken of stellen van het bergingsgebied is onderdeel van het waterbeheer. De opname van het bergingsgebied op de legger houdt dan ook verband met het feit dat de gebieden als waterstaatswerk een integraal onderdeel vormen van het watersysteem.

### *beschermen*

Het begrip «beschermen» dat is opgenomen in de considerans van het wetsvoorstel en in verschillende van de in artikel 2.1, derde lid, vermelde subdoelen, sluit aan bij artikel 21 Grondwet: de zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Daarbij moet worden opgemerkt dat het begrip «leefmilieu» in de Grondwet een zeer brede betekenis heeft. Artikel 21 bergt een actieve zorgplicht voor de overheid in zich om een actief beleid te voeren. De mate van bescherming is contextafhankelijk. De uitleg van de term bescherming moet, gezien de voorrang van het EU-recht, in overeenstemming met het relevante EU-recht geschieden. In dit verband is artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van belang: *Een hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu moeten worden geïntegreerd in het beleid van de Unie en worden gewaarborgd overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling.* Uit het EU-recht vloeit de positieve verplichting voor de staat voort, in die zin dat de staat wordt geacht alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen te nemen om het recht op een leefbaar milieu te beschermen.

Deze uitgebreide betekenis betreft overigens alleen het woord «beschermen» en niet verwante begrippen, zoals «bescherming» en «beschermd».

### *bijzondere spoorweg*

De begripsbepalingen voor spoorwegen zijn overeenkomstig de spoorwegwetgeving. Welke spoorwegen *hoofdspoorweg* zijn, dan wel *lokale spoorweg*, vloeit voort uit de Spoorwegwet respectievelijk de Wet lokaal spoor. Naast deze spoorwegen zijn er spoorlijnen die niet behoren tot het netwerk van hoofdspoorwegen of de regionale netwerken van lokale spoorwegen (zoals tram en metro). Deze *bijzondere spoorwegen* zijn vooral museumspoorlijnen en bedrijfsaansluitingen.

### *bodem*

Deze begripsomschrijving is ontleend aan artikel 1 van de Wet bodembescherming. Deze begripsomschrijving is ontleend aan artikel 1 van de Wet bodembescherming. In het traject van de inbouw van die wet in de Omgevingswet zal worden bezien of deze begripsbepaling aanscherping vereist. De begripsbepaling wijkt op één punt af van die in de richtlijn industriële emissies, waarin het vaste gesteente niet tot de bodem wordt gerekend, terwijl dat in de Wet bodembescherming wel gebeurt. Voor toepassing in Nederland is dat verschil echter zelden van belang door de diepe ligging van het vaste gesteente. Zo nodig kan in een algemene maatregel van bestuur krachtens de Omgevingswet een smallere begripsbepaling worden gehanteerd.

### *bouwactiviteit, bouwen*

Onder een «bouwactiviteit» wordt in dit wetsvoorstel verstaan een activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk. Het bouwen is in dit wetsvoorstel gedefinieerd als het plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten. Met deze definitie wordt aangesloten op artikel 1, eerste lid, van de Woningwet en artikel 1.1, eerste lid, Wabo. De bouwactiviteit omvat dus niet alleen het oprichten of plaatsen van een nieuw bouwwerk, maar ook het verbouwen of verplaatsen van een bestaand bouwwerk. De bouwactiviteit betreft verder niet alleen het te bouwen product (het bouwwerk), maar ook het feitelijke totstandkomingsproces van dat project (het bouwen). De in het

wetsvoorstel opgenomen grondslagen maken het mogelijk om zowel regels te stellen over het bouwwerk (zoals bepalingen over de constructieve veiligheid van een gebouw) als regels over het bouwen (zoals bepalingen om de veiligheid in de directe omgeving bij het uitvoeren van bouwwerkzaamheden te waarborgen). Het wetsvoorstel kent zowel een definitie van bouwactiviteit als van bouwen, omdat beide begrippen daarin worden gebruikt.

De vergunningplicht voor de bouwactiviteit is opgenomen in artikel 5.1, eerste lid, onder a, van dit wetsvoorstel. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen vergunningvrije gevallen worden aangewezen. Deze systematiek is vergelijkbaar met de systematiek zoals gehanteerd onder de Wabo en het Besluit omgevingsrecht.

#### *bouwwerk*

Onder «bouwwerk» wordt verstaan een constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties. Met die omschrijving wordt aangesloten bij de omschrijving die momenteel is opgenomen in de model-Bouwverordening van de VNG. Daarmee is verzekerd dat de in tientallen jaren opgebouwde jurisprudentie over dat begrip van toepassing blijft, hetgeen uit oogpunt van rechtszekerheid en voor de uitvoeringspraktijk van grote betekenis is. In aanvulling op die begripsomschrijving uit de model-Bouwverordening en in aansluiting op artikel 1, derde lid, van de Woningwet omvat de in dit wetsvoorstel opgenomen omschrijving van het begrip «bouwwerk» ook de van het bouwwerk deel uitmakende installaties. Verder is voor de duidelijkheid aan de begripsomschrijving toegevoegd dat het moet gaan om bouwwerkgebonden installaties, zoals een rookmelder of een brandmeldinstallatie. Dit betreft installaties die op grond van het Bouwbesluit 2012 in een bouwwerk aanwezig moeten zijn. Niet bedoeld zijn hier installaties die in het gebouw aanwezig zijn in verband met bedrijfsmatige processen, zoals een oven in een bakkerij of de koel- en vriesmeubelen in een supermarkt.

#### *brandveilig gebruiksactiviteit*

Onder de brandveilig gebruiksactiviteit wordt verstaan een activiteit inhoudende het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarbij de brandveiligheid in het bijzonder van belang is. De voorschriften van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 4.21, waarborgen in principe een voldoende mate van brandveiligheid van bouwwerken en van het gebruik daarvan. Niettemin zullen specifieke gevallen worden aangewezen waarin een meldingsplicht of een toestemming vooraf in de vorm van een omgevingsvergunning is vereist. Het gaat hier, in een oplopende gradatie, om gebruikssituaties waarbij een verhoogde kans op negatieve gevolgen van brand aanwezig is, omdat bijvoorbeeld een groot aantal personen is betrokken of personen zijn betrokken die minder zelfredzaam zijn.

De meldingsplicht sluit aan op paragraaf 1.5 van het Bouwbesluit 2012. Bij het (beperkt) aantal gevallen dat bij algemene maatregel van bestuur als meldingsplichtig zal worden aangewezen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gevallen waarin grote aantallen personen in een bouwwerk aanwezig kunnen zijn, zoals bioscopen, discotheken, stadions en winkelcentra.

De vergunningplicht, die aansluit bij artikel 2.1, eerste lid, onder d, Wabo, is in dit wetsvoorstel vervat in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a. In aansluiting op artikel 2.2 van het Besluit omgevingsrecht zullen bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangewezen waarop



die vergunningplicht van toepassing is. Daarbij zal die plicht alleen van toepassing worden verklaard op de meest risicovolle gevallen van brandveilig gebruik, waaronder in dit verband wordt verstaan een verhoogde kans op negatieve gevolgen van een eenmaal uitgebroken brand voor de veiligheid van grotere aantallen personen in een wellicht kwetsbare situatie, of van minder zelfredzame personen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin nachtverblijf wordt verschaft (zoals hotels, verpleeghuizen en ziekenhuizen) of dagverblijf wordt verschaft aan personen jonger dan 12 jaar (zoals basisscholen en kinderdagverblijven) of personen met een lichamelijke of verstandelijke handicap (zoals dagopvang voor die groepen).

#### *buitenwater*

De omschrijving van het begrip «buitenwater» is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. Dat begrip is overgenomen uit de Wet op de waterkering (zie voor een toelichting op dit begrip de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor laatstgenoemde wet; Kamerstukken II 1988/89, 21 195, nr. 3).

#### *burgerluchthaven van regionale betekenis*

De begripsbepalingen voor *luchthavens* en de daarin te onderscheiden groepen zijn overeenkomstig de Wet luchtvaart. In artikel 8.1 van die wet worden luchthavens ingedeeld in vier groepen waarvoor verschillende rechtsregimes gelden en taken bij verschillende bestuursorganen belegd zijn: de luchthaven Schiphol, de overige burgerluchthavens van nationale betekenis (Lelystad, Eelde, Maastricht, Rotterdam en – indien de luchthaven gereactiveerd wordt – Twente), de militaire luchthavens (waaronder militaire luchthavens met burgermedegebruik zoals Eindhoven) en burgerluchthavens van regionale betekenis. De taken rond de burgerluchthavens van regionale betekenis zijn in de Wet luchtvaart belegd bij de provincies.

#### *cultureel erfgoed*

Voor de betekenis van dit begrip wordt verwezen naar hetgeen hierover wordt opgemerkt in paragraaf 7.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

#### *drinkwater*

De definitie van «drinkwater» is ontleend aan artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet. Onder drinkwater wordt volgens die wet verstaan: water bestemd of ook bestemd om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, met uitzondering van warm tapwater, dat door middel van leidingen ter beschikking wordt gesteld aan consumenten of andere afnemer.

#### *duurzame ontwikkeling*

Het begrip «duurzame ontwikkeling» is ontleend aan het rapport Our Common Future van de commissie-Brundtland. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 1.3 en 5.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting op artikel 1.3.

### *emissie*

De definitie van «emissie» is ontleend aan artikel 1 van de richtlijn industriële emissies. De frase «van de installatie» is daarbij weggelaten, omdat het wetsvoorstel ook betrekking heeft op andere emissies dan die uit installaties.

### *exploitatieregels*

Op grond van artikel 12.1, eerste lid, is het bevoegd gezag verplicht om voor aangewezen bouwactiviteiten de grondexploitatiekosten te verhalen. Dat kan op twee manieren. Een daarvan is het stellen van exploitatieregels in het omgevingsplan.

### *exploitatievoorschriften*

Indien het bevoegd gezag er niet voor heeft gekozen om exploitatieregels vast te stellen in het omgevingsplan, is het bevoegd gezag verplicht om aan een omgevingsvergunning voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteiten voorschriften te verbinden om de grondexploitatiekosten te verhalen.

### *flora- en fauna-activiteit*

Deze activiteit omvat een samenstel van activiteiten met betrekking tot beschermde soorten waarvoor op grond van het voorstel voor de Wet natuurbescherming een ontheffingenregime geldt. Bij dat wetsvoorstel wordt al voorgesteld om deze activiteiten deels, voor zover er sprake is van samenloop met een omgevingsvergunningplichtige activiteit, als omgevingsvergunningplichtig op te nemen in artikel 2.1, eerste lid, onder k, Wabo. Die lijn wordt in het onderhavige wetsvoorstel gecontinueerd. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.1, derde lid. Voor een toelichting op de verhouding tussen het wetsvoorstel voor de Omgevingswet en het voorstel voor de Wet natuurbescherming wordt verwezen naar hetgeen daarover wordt opgemerkt in paragraaf 7.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

### *gedoogplichtbeschikking*

De «gedoogplichtbeschikking» is een beschikking op grond van afdeling 10.4, inhoudende de oplegging van een gedoogplicht voor de in die afdeling genoemde werken van algemeen belang.

### *gesloten stortplaats*

Een gesloten stortplaats is, kort gezegd, een stortplaats die door het bevoegd gezag gesloten is verklaard omdat het storten van afvalstoffen is beëindigd en aan de voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning voor die inrichting is voldaan.

### *grondwater, grondwaterlichaam*

De begripsbepalingen voor grondwater en grondwaterlichaam zijn ontleend aan de kaderrichtlijn water. Ten opzichte van de Waterwet is dit een wijziging, omdat in de Waterwet alle in de bodem aanwezige water wordt inbegrepen in het begrip grondwater, terwijl in de kaderrichtlijn water het aan de grond hangende bodemvocht in de onverzadigde zone nadrukkelijk buiten het begrip is gelaten. De voorgestelde begripsbepalingen sluiten beter aan op de wijze waarop het begrip wordt gebruikt in

het wetsvoorstel. Mocht in uitvoeringsregelgeving of decentrale regelgeving de noodzaak bestaan om ook het water in de onverzadigde zone binnen het begrip «grondwater» te vatten, dan kan daarin zo nodig een van de wet afwijkende begripsbepaling opgenomen worden.

#### *hoofdspoorweg*

Welke spoorwegen hoofdspoorweg zijn, vloeit voort uit de Spoorwegwet.

#### *hoofdspoorweginfrastructuur*

De omschrijving is ontleend aan artikel 1 van de Spoorwegwet.

#### *infrastructuur*

Tot de «infrastructuur» behoren onder meer watervoorzieningswerken als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet. Onder «watervoorzieningswerken» wordt in de Drinkwaterwet verstaan: werken ten behoeve van de productie en distributie van drinkwater en daarmee rechtstreeks verband houdende werken en beschermingsvoorzieningen ten dienste van drinkwaterbedrijven. Onder «energie-infrastructuur» wordt verstaan voorzieningen voor de productie en distributie van brandstoffen en elektriciteit.

#### *landschappen*

De begripsbepaling is ontleend aan het op 20 oktober 2000 te Florence tot stand gekomen Europees Landschapsverdrag (Trb. 2005, 23).

#### *lokale spoorweg*

Welke spoorwegen lokale spoorweg zijn, vloeit voort uit de Wet lokaal spoor.

#### *lokale spoorweginfrastructuur*

Deze definitie is ontleend aan artikel 1 van de Wet lokaal spoor.

#### *lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk*

Het begrip lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk omvat de volgende activiteiten:

- a. het brengen van stoffen, warmte of water direct in een oppervlaktewaterlichaam, met uitzondering van de krachtens artikel 2.18, derde lid, of 2.21 aangewezen drogere oevergebieden,
- b. het brengen van stoffen, warmte of water met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een waterschap van waaruit die stoffen of warmte of dat water in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht.

De regeling voor deze activiteiten bouwt voort op de Waterwet, waarin het brengen van stoffen of warmte in een oppervlaktewaterlichaam op dit moment is geregeld in artikel 6.2, eerste lid en het brengen van water in een oppervlaktewaterlichaam in artikel 6.5, onder a. Deze lozingen worden ook wel aangeduid als «directe lozingen». Het brengen van stoffen, warmte of water in een zuiveringstechnisch werk regelt de Waterwet in artikel 6.2, tweede lid.

Andere activiteiten waarbij stoffen, warmte of water worden geloosd en uiteindelijk in een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk terecht komen vallen onder het begrip milieubelastende activiteit. Daartoe behoren lozingen in rioolstelsels (vanuit het oppervlaktewaterlichaam of het zuiveringstechnisch werk gezien wordt veelal gesproken over «indirecte lozingen»), lozingen in de bodem of het grondwater, of emissies in de lucht die het oppervlaktewater diffuus belasten.

Bij de activiteit onder a) gaat het veelal om het direct in een oppervlaktewaterlichaam lozen van afvalwater, zoals huishoudelijk afvalwater of verschillende soorten bedrijfsafvalwater. Dergelijke afvalwaterlozingen bevatten zowel stoffen als water, en in geval van bijvoorbeeld koelwater is ook het lozen van warmte relevant. In de begripsomschrijving is warmte expliciet vermeld, daar waar in de Waterwet impliciet onder stoffen ook warmte werd verstaan. Expliciet vermelden van warmte is in lijn met de Europese terminologie voor emissies in de richtlijn industriële emissies. Hoewel in die richtlijn onder stoffen ook water wordt verstaan, is in de begripsomschrijving in navolging van de Waterwet gekozen voor de expliciete vermelding van water, naast stoffen, mede omdat bij lozen van water naast de waterkwaliteit ook het aspect van waterkwantiteit een rol speelt.

Stoffen worden ook op andere wijze dan in afvalwater in een oppervlaktewaterlichaam gebracht, bijvoorbeeld bij de toepassing van bouwstoffen in een oppervlaktewaterlichaam waaruit stoffen uitlogen, of bij het storten van vaste afvalstoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Ook dergelijke lozingen vallen onder de begripsomschrijving van onderdeel a.

Onder het brengen van stoffen direct in een oppervlaktewaterlichaam worden in navolging van de Waterwet ook situaties verstaan, waarbij stoffen in de directe nabijheid van een oppervlaktewaterlichaam vrijkomen en via een kort transport door de lucht of de bodem naar de erfvloer heeft uitgezeten ter plekke in het oppervlaktewaterlichaam geraken. Zo worden in het Activiteitenbesluit milieubeheer regels gesteld aan gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen langs een oppervlaktewaterlichaam, en is in jurisprudentie bijvoorbeeld het in de lucht brengen van vervuilde stoom die direct neerslaat op een oppervlaktewaterlichaam aangemerkt als een lozing in een oppervlaktewaterlichaam. Ook bijvoorbeeld het over een talud afstromen van water van een weg in een nabijgelegen sloot wordt gezien als het direct in een oppervlaktewaterlichaam brengen van stoffen en water. Van direct in een oppervlaktewaterlichaam brengen van stoffen is geen sprake, wanneer het transport over een langere afstand plaatsvindt en niet op voorhand duidelijk is, in welk oppervlaktewaterlichaam de stoffen zullen geraken en in welke mate. Zo vallen verreweg de meeste luchtmissies niet onder het begrip lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam.

Met deze definitie wordt dus volledig aangesloten bij het verschil tussen directe en indirecte lozingen onder het systeem van de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wabo, en vallen alle lozingen die gereguleerd zijn onder artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet, onder de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam, zoals bedoeld in onderdeel a van de betreffende definitie. Lozingen in rioolstelsels, die onder de huidige wetgeving «indirect» genoemd worden, vallen buiten deze definitie en zijn gereguleerd onder de omschrijving van de milieubelastende activiteit.

Bij activiteit onder b) gaat het om het via een werk (veelal een buis) brengen in een zuiveringstechnisch werk van stoffen, warmte of water. Onder de activiteit valt in navolging van de Waterwet niet het brengen van stoffen, warmte of water op een zuiveringstechnisch werk via een

aansluiting van een openbaar vuilwaterriool. Deze aansluiting is vanzelfsprekend vanwege de op elkaar aansluitende taken van het gemeentebestuur en waterschap op het gebied van inzameling, transport en zuivering van afvalwater, en behoeft geen regeling via vergunningen of algemene regels. Aan lozingen op het openbaar vuilwaterriool worden binnen de regeling voor milieubelastende activiteiten regels gesteld, die bescherming van het zuiveringstechnisch werk en het oppervlaktewaterlichaam waarop uiteindelijk wordt geloosd waarborgen. Wanneer een ander rioolstelsel dan een openbaar vuilwaterriool op een zuiveringstechnisch werk is aangesloten, valt alleen de uiteindelijke lozing uit dat stelsel onder de lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk. Lozingen van bijvoorbeeld bedrijven op een dergelijk ander rioolstelsel vallen, evenals de eerdergenoemde lozingen in een openbaar vuilwaterriool, onder de milieubelastende activiteit. Een aansluiting van een ander rioolstelsel dan het openbaar vuilwaterriool op een zuiveringstechnisch werk is overigens alleen mogelijk, als het waterschap als beheerder van het zuiveringstechnisch werk aan die aansluiting meewerkt. De regelgeving verplicht daartoe niet, de beheerder van het zuiveringstechnisch werk is alleen verplicht afvalwater uit een openbaar vuilwaterriool te ontvangen, dit op grond van artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 2.

Onder de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk vallen alleen de effecten van de stoffen, de warmte en het water op het watersysteem en het zuiveringstechnisch werk, waarop wordt geloosd. Eventuele andere nadelige gevolgen voor het milieu van het lozen vallen onder de milieubelastende activiteit. Hiermee wordt de afbakening die bestaat tussen de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wabo gecontinueerd. De andere nadelige gevolgen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op doelmatig beheer van afvalwater, of op hinder die als gevolg van de lozing optreedt. Zo kan het zijn dat lozing van een bepaald afvalwater vanuit het oogpunt van inbreng van water en stoffen in een oppervlaktewaterlichaam niet bezwaarlijk is, maar dat het lozen met het oog op doelmatig beheer van afvalwater (zie artikel 10.29a van de Wet milieubeheer) geen voorkeur verdient. In het kader van het stellen van regels aan milieubelastende activiteiten kan het lozen dan alsnog worden tegengegaan. Ook wanneer bijvoorbeeld een lozing van een vluchtige stof niet bezwaarlijk zou zijn vanuit de bescherming van het watersysteem maar tot stankoverlast zou leiden, valt dat aspect onder de milieubelastende activiteit. Overigens doen dergelijke situaties, waarin ook vanuit de milieubelastende activiteit regels voor het lozen direct in een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk nodig zijn, zich slechts uitzonderlijk voor. Het samentrekken van lozen van water en het lozen van stoffen en warmte in één activiteitsomschrijving komt tegemoet aan het advies van de Adviesgroep Water, die er in de consultatie voor heeft gepleit om afvalwater als geheel te regelen en daarmee kwaliteit en kwantiteit te integreren.

#### *luchthaven*

Zie de toelichting op het begrip «burgerluchthaven van regionale betekenis».

#### *luchthavenbesluit*

De begripsbepaling verwijst naar de Wet luchtvaart. Op grond van artikel 8.1, derde lid, van die wet is vaststelling van een luchthavenbesluit vereist als het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting vanwege het luchtverkeer zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven. Het luchthavenbesluit bevat grens-

waarden en regels voor het luchtverkeer met het oog op de geluidbelasting, regels voor het luchtverkeer met het oog op de vliegveiligheid en bepalingen over de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond de luchthaven.

#### *mijnbouwactiviteit*

De mijnbouwactiviteit omvat een samenstel van activiteiten waarvoor de artikelen 18, 19, 44 en 45 van het Mijnbouwbesluit naar huidig recht een ontheffingenregime bevatten.

Dit betreft in de eerste plaats het plaatsen van een mijnbouwinstallatie in aangewezen oefen- en schietgebieden en gebieden die druk worden bevangen (de artikelen 44 en 45 van het Mijnbouwbesluit).

Daarnaast gaat het om het verrichten van een verkenningsonderzoek in aangewezen ankergebieden nabij aanloophavens en – eveneens – oefen- en schietgebieden (de artikelen 18 en 19 van het Mijnbouwbesluit).

Vanwege de vergelijkbare systematiek van deze ontheffingenregimes (gelding in nader aan te wijzen en deels dezelfde gebieden) zijn deze gezamenlijk onder de noemer «mijnbouwactiviteit» gebracht.

Bij de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.1, tweede lid, zullen de hiervoor genoemde gevallen als vergunningplichtig worden aangewezen.

#### *mijnbouwwerk en mijnbouwinstallatie*

Een «mijnbouwwerk» is in de Mijnbouwwet gedefinieerd als: een werk dat behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van werken:

- 1°. ten behoeve van het opsporen of het winnen van delfstoffen of aardwarmte;
- 2°. ten behoeve van het opslaan van stoffen;
- 3°. die samenhangen met de in de onderdelen 1° en 2° bedoelde werken.

Een «mijnbouwinstallatie» is een mijnbouwwerk dat verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater.

#### *milieubelastende activiteit*

Onder een milieubelastende activiteit wordt verstaan een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. Deze begripsomschrijving is relevant voor de toepassing van zowel hoofdstuk 4 als hoofdstuk 5. Immers, voor een belangrijk deel van de milieubelastende activiteiten wordt met algemene rijksregels volstaan. Soms blijft echter een vergunning noodzakelijk. De vergunningplichtige gevallen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. De achtergrond van het loslaten van het begrip «inrichting» als aangrijppunt voor de vergunningplicht is in paragraaf 4.5.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting al nader toegelicht. De omschrijving «nadelige gevolgen voor het milieu» is ontleend aan de Wet milieubeheer. Van de begripsomschrijving zijn uitgezonderd de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk en de wateronttrekkingsactiviteit.

#### *militaire luchthaven*

Zie de toelichting op het begrip «burgerluchthaven van regionale betekenis».



### *monument*

Voor de definitie van dit begrip wordt verwezen naar het begrip «monument» als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Monumentenwet 1988. Onder «algemeen belang» in de zin van die begripsomschrijving moet niet alleen een (inter)nationaal belang, maar ook een regionaal of lokaal belang worden verstaan.

### *Natura 2000, Natura 2000-gebied*

De Habitatrichtlijn voorziet in artikel 3 in de vorming van een coherent Europees ecologisch netwerk, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk omvat gebieden met de in bijlage I bij die richtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en de habitats van de in bijlage II genoemde soorten. De doelstelling van het netwerk is om de betrokken natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen. Als bijdrage aan de totstandkoming van Natura 2000 wijzen de lidstaten speciale beschermingszones aan voor de betrokken habitats. De speciale beschermingszones van de Vogelrichtlijn maken eveneens deel uit van het netwerk.

### *Natura 2000-activiteit*

Deze activiteit betreft het realiseren van een project of het verrichten van een andere handeling waarvoor op grond van artikel 2.7, tweede lid, van het voorstel voor de Wet natuurbescherming een vergunningplicht geldt vanwege de mogelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Bij dat wetsvoorstel wordt al voorgesteld om deze activiteit deels, voor zover er sprake is van samenloop met een omgevingsvergunningplichtige activiteit, als omgevingsvergunningplichtig op te nemen in artikel 2.1, eerste lid, onder j, Wabo. Die lijn wordt in het onderhavige wetsvoorstel gecontinueerd. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.1, derde lid. Voor een toelichting op de verhouding tussen dit wetsvoorstel voor de Omgevingswet en het voorstel voor de Wet natuurbescherming wordt verwezen naar hetgeen daarover wordt opgemerkt in paragraaf 7.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

### *omgevingswaarde*

Een «omgevingswaarde» kan worden getypeerd als een inhoudelijk, normatief doel dat doorwerkt in de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen. Een omgevingswaarde wordt geformuleerd als een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een ander soort verplichting voor de overheid. Een omgevingswaarde kan onder meer betrekking hebben op de gewenste staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving (zoals lucht, bodem, oppervlaktewater of grondwater of zich daarin bevindende objecten). Omgevingswaarden zijn in dit kader uit te drukken in meet- of berekenbare eenheden of in objectieve termen. Met dit laatste wordt uitgesloten dat normeringen als «bij ernstig gevaar voor» of «met het oog op veilig en doelmatig gebruik» als zodanig worden beschouwd als omgevingswaarden. Een omgevingswaarde wordt bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan vastgesteld met de van toepassing zijnde ingangstermijnen en de locaties waar deze van toepassing is. Is een omgevingswaarde vastgesteld, dan moet de vaststellende overheid een programma vaststellen om te voldoen aan die omgevingswaarde als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of zal worden

voldaan aan die waarde. Dat zal blijken uit de monitoring, die eveneens verplicht is als een omgevingswaarde is vastgesteld. Indien een omgevingswaarde bij concrete besluiten moet doorwerken, wordt dat door middel van instructieregels bepaald.

#### *ongewoon voorval*

Het begrip ongewoon voorval is ontleend aan verschillende bestaande milieuwetten (Wet milieubeheer, Waterwet, Wet bodembescherming) en algemene maatregelen van bestuur (bijvoorbeeld in enkele lozingenbesluiten). In de genoemde wetten wordt het begrip «ongewoon voorval» niet gedefinieerd. Het is wel een ingeburgerd begrip, dat in de jurisprudentie van de bestuursrechter een min of meer vaste omschrijving heeft gekregen: volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State (bijvoorbeeld uitspraak van 2 juni 2004, nr. 200307400/1, AB 2004, 333) moet onder ongewoon voorval in de zin van artikel 17.1 van de Wet milieubeheer in elk geval worden verstaan: elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten; dit begrip omvat derhalve zowel storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen van de inrichting als ongelukken en calamiteiten. Het is bovendien een verzamelterm voor diverse typeringen in de verschillende EU-richtlijnen: (Kamerstukken II 2009/10, 32 445, nr. 3) «Het begrip ongewoon voorval in artikel 17.1 van de Wet milieubeheer is een verzamelterm waaronder wordt verstaan:

- a. een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1, onder f, van het Besluit rampen en zware ongevallen 1999;
- b. een voorval of ongeval dat het milieu significant beïnvloedt als bedoeld in de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging respectievelijk een incident of ongeval in de zin van de richtlijn industriële emissies;
- c. andere bijzondere bedrijfsomstandigheden. Deze laatste term komt ook voor in artikel 5.7, eerste lid, onder f, van het Besluit omgevingsrecht.»

In de bijlage bij de Omgevingswet wordt het begrip nu wel wettelijk gedefinieerd en verbreed. Het gaat dan om een gebeurtenis, die afwijkt van de normale omstandigheden waaronder een activiteit plaatsvindt en waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving is of worden veroorzaakt of dreigen te worden veroorzaakt. Daaronder worden ook verstaan een «incident» of «ongeval» als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn industriële emissies en een «zwaar ongeval» als bedoeld in artikel 3, sub 13, van de Seveso-richtlijn. Op deze wijze bundelt de regeling voor ongewone voorvallen de implementatie van deze richtlijnen. In de definitie wordt overigens ook aangesloten bij de bedoelde jurisprudentie van de bestuursrechter.

#### *ontgrondingsactiviteit*

Met het begrip ontgrondingsactiviteit wordt bedoeld op het uitvoeren van ontgrondingen zoals omschreven in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor de Ontgrondingenwet: «Aangezien het begrip ontgraving op zichzelf voldoende duidelijk is en iedere begripsomschrijving het nadeel heeft dat latere verschijningsvormen mogelijk niet daardoor worden gedekt, is het niet nodig en zelfs niet wenselijk geoordeeld in de wet een definitie te geven van het begrip ontgraving. Alle werkzaamheden aan of in de hoogteligging van een terrein of waarbij de bodem van een water wordt verlaagd, worden onder dit begrip samengevat. Het is duidelijk dat ook machinale ontgraving of baggeractiviteit daaronder moet worden verstaan. Anderzijds valt de uitvoering van

werkzaamheden in de normale uitoefening van land-, tuin- en bosbouw, van normale onderhoudswerken en het delven, openen en ruimen van graven naar spraakgebruik niet onder dat begrip.» (Kamerstukken II 1960/61, 6338, nr. 3).

#### *openbaar vuilwaterriool*

De omschrijving van openbaar vuilwaterriool is ontleend aan artikel 1.1 van de Wet milieubeheer en artikel 1.1 van de Waterwet. Met het begrip «openbaar vuilwaterriool» wordt bedoeld op het algemene gemeentelijk rioolstelsel. Het openbaar vuilwaterriool loopt door tot het zogenaamde overnamepunt waar het door de kwaliteitsbeheerder gebruikte zuiveringstechnische werk aanvangt.

#### *oppervlaktewaterlichaam*

Het begrip «oppervlaktewaterlichaam» en de daarbij behorende omschrijving is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. Dit begrip dient ter aanduiding van een afzonderlijke oppervlaktewaterenheid. Een oppervlaktewaterlichaam omvat zowel op de bodem vrij voorkomend water (dat strikt genomen veelal continu in en uit een oppervlaktewaterlichaam stroomt) als de meer bestendige bestanddelen die bestaan uit waterbodem, oevers en de bijbehorende flora en fauna. Deze definitie verschilt van de definitie uit de kaderrichtlijn water. De definitie van oppervlaktewater uit de kaderrichtlijn water luidt: binnenwateren, met uitzondering van grondwater; overgangswater en kustwateren en, voor zover het de chemische toestand betreft, ook territoriale wateren. De definitie uit de kaderrichtlijn water is door het specifieke karakter, vooral wat betreft gebruik van elders in de richtlijn afzonderlijk gedefinieerde termen als overgangswateren en kustwater, alsmede de beperking tot de chemische toestand van de territoriale zee en het ontbreken van de exclusieve economische zone, niet geschikt voor overname in deze wet. In de uitvoeringsregelgeving bij de Omgevingswet en bij de uitvoering van de maatregelen ter implementatie van de kaderrichtlijn water kan uiteraard met betrekking tot oppervlaktewaterlichamen worden bepaald dat die maatregelen slechts van toepassing zijn op de onder de kaderrichtlijn water vallende waterlichamen.

#### *overige burgerluchthavens van nationale betekenis*

Zie de toelichting op het begrip «burgerluchthaven van regionale betekenis».

#### *project*

De begripsomschrijving van «project» is ontleend aan de mer-richtlijn. In de definitie zijn ten opzichte van de mer-richtlijn enkele tekstuele aanpassingen gemaakt om de definitie beter in de Omgevingswet te laten passen, maar daarmee worden inhoudelijk geen afwijkingen beoogd. Daarbij wordt nog opgemerkt dat uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt dat ook sloopwerkzaamheden onder het begrip «project» kunnen vallen (HvJ-EG 3 maart 2011, C-50/09).

#### *regionale wateren, rijkswateren*

De begripsomschrijvingen voor «rijkswateren» en «regionale wateren» zijn ontleend aan de Waterwet. Krachtens artikel 2.15, tweede lid, onder a, wordt bepaald welke wateren worden beheerd door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Krachtens artikel 2.13, tweede lid, wordt het

beheer van overige wateren toebedeeld aan de waterschappen of, waar relevant, andere openbare lichamen.

#### *rijksmonument*

Dit begrip betreft een beschermd monument als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Monumentenwet 1988. Door een dergelijk monument «rijksmonument» te noemen, worden deze monumenten duidelijker gepositioneerd. Anders dan in de Wabo zijn archeologische monumenten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Monumentenwet 1988 niet langer meer uitgezonderd van de begripsomschrijving. Bij dit wetsvoorstel wordt de voor het verrichten van activiteiten met betrekking tot deze monumenten thans nog afzonderlijk op grond van die wet vereiste vergunning eveneens in de omgevingsvergunning geïntegreerd.

#### *rijksmonumentenactiviteit*

Onder «rijksmonumentenactiviteit» wordt verstaan het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. Deze activiteit vervangt de activiteit, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder f, Wabo. Anders dan in die bepaling wordt in de voorgestelde begripsomschrijving niet langer meer gesproken over het «in enig opzicht wijzigen», maar kortweg over het «wijzigen». Dit betreft louter een redactionele vereenvoudiging waarmee geen verschil in betekenis is beoogd. Ook wordt niet langer meer gesproken over het «laten gebruiken». Onder «gebruiken» wordt mede begrepen het «laten gebruiken». Inhoudelijk wijzigt er dus ook in dit opzicht niets.

#### *sloopactiviteit en slopen*

Vergelijkbaar met de begripsomschrijvingen van «bouwactiviteit» en «bouwen» bevat dit wetsvoorstel ook begripsomschrijvingen van «sloopactiviteit» en «slopen». De «sloopactiviteit» is een activiteit inhoudende het slopen van een bouwwerk, terwijl het slopen als zodanig ook op andere objecten kan zien, zoals het slopen van auto's. Met het oog op het voornemen om over het slopen van een bouwwerk bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.21 regels te stellen is het wenselijk om voor het slopen van een bouwwerk een afzonderlijke begripsomschrijving te kunnen hanteren. Met de hiervoor genoemde definities wordt aangesloten bij artikel 1, eerste lid, van de Woningwet en artikel 1.1, eerste lid, Wabo.

De omgevingsvergunningplicht die voorheen voor het slopen gold op basis van de gemeentelijke bouwverordening in samenhang met artikel 2.2, eerste lid, onder a, Wabo, is met ingang van 1 april 2012 vervallen en vervangen door een meldingsplicht op basis van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012. Deze lijn zal op basis van dit wetsvoorstel worden gecontinueerd.

#### *stads- en dorpsgezichten*

De begripsbepaling is ontleend aan artikel 1, onder f, van de Monumentenwet 1988.

#### *stedelijk afvalwater*

Deze begripsbepaling is ontleend aan de Wet milieubeheer en is oorspronkelijk afkomstig uit de richtlijn stedelijk afvalwater is volgens deze richtlijn huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met

bedrijfsafvalwater of afvloeiend hemelwater. In de wet voor de verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken is ervoor gekozen ook huishoudelijk afvalwater gemengd met grondwater of ander afvalwater onder de definitie te brengen. Ook voor dergelijke gemengde afvalwaterstromen is immers zuivering vereist.

#### *stortingsactiviteit op zee*

De stortingsactiviteit op zee omvat een samenstel van activiteiten waarvoor artikel 6.3 van de Waterwet naar huidig recht een vergunningenregime bevat. Kort samengevat, gaat het hier om het storten van stoffen in zee vanaf vaartuigen, luchtvaartuigen en op de zeebodem opgerichte werken, het achterlaten van die objecten in zee zelf, en het verrichten van enige «voorbereidingshandelingen» die het storten van stoffen in zee als hiervoor bedoeld als uiteindelijk oogmerk hebben. De vergunningplicht voor deze activiteiten betreft implementatie van het Londen-protocol. Anders dan in artikel 6.3 van de Waterwet is niet meer in de activiteitenomschrijving opgenomen het verbranden van stoffen op zee. Artikel 5 van het Londen-protocol bevat hiervoor een absoluut verbod. Dit zal daarom worden gereguleerd onder hoofdstuk 4 van de Omgevingswet. Een andere wijziging in de activiteitenomschrijving ten opzichte van de Waterwet is dat de uitzonderingen die het Londen-protocol kent voor stortingsactiviteiten die buiten de reikwijdte vallen van het protocol, zoals het storten van stoffen voortvloeiend uit normaal gebruik, op een eenduidige wijze zijn uitgezonderd. In dat verband wordt gewezen op de opsomming in de onderdelen 1 tot en met 3 van onderdeel a van de begripsomschrijving. De onderdelen 2 en 3 van die opsomming zijn op dit moment in artikel 6.8, tweede lid, van het Waterbesluit als vergunningvrije gevallen aangewezen. Door deze activiteiten in de Omgevingswet buiten de reikwijdte van het begrip «stortingsactiviteit op zee» te houden, en dus niet als vergunningvrij geval vorm te geven, ontstaat er ruimte om in die gevallen regulering van de betrokken activiteit als lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk mogelijk te maken.

#### *stroomgebiedsdistrict*

De begripsbepaling verwijst naar de kaderrichtlijn water. Het betreft het gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren.

#### *verkenningsonderzoek*

De begripsbepaling verwijst naar de Mijnbouwwet, waar een verkenningsonderzoek is gedefinieerd als «een onderzoek, zonder gebruikmaking van een boorgat, naar de aanwezigheid van delfstoffen of naar de aanwezigheid van aardwarmte, dan wel naar nadere gegevens omtrent delfstoffen of aardwarmte».

#### *verontreinigende stof*

De begripsbepaling voor «verontreinigde stof» is ontleend aan de Verordening nr. 166/2006 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad. Het gaat om stoffen die, in het milieu gebracht, schadelijk kunnen zijn voor het milieu of de gezondheid van de mens. De begripsomschrijving is voldoende generiek om het begrip in de breedte van de

Omgevingswet te dekken. Het begrip kan zo nodig worden ingeperkt in een algemene maatregel van bestuur.

Voor de in de begripsomschrijving gebruikte begrippen «stof» en «milieu» wordt overigens uitgegaan van het gangbare spraakgebruik en niet van de soms nauw omschreven betekenis die deze begrippen in EU-regelgeving hebben. Het begrip «stof» als onderdeel van «verontreinigende stof» omvat dus zowel chemische stoffen, radioactieve stoffen, deeltjes als micro-organismen.

#### *voorbeschermde rijksmonument*

Een «voorbeschermde rijksmonument» is een monument waarvoor een procedure omtrent aanwijzing als rijksmonument in gang is gezet, maar nog niet is afgerond en waarop de beschermende bepalingen uit de regelgeving met betrekking tot rijksmonumenten al wel van toepassing zijn. Dit dient ertoe te voorkomen dat de aanwijzing als rijksmonument illusoir wordt door tussentijdse aantasting van het monument. Deze voorbescherming is voor rijksmonumenten op dit moment geregeld in artikel 5 van de Monumentenwet 1988. Door de voorbescherming, overeenkomstig het spraakgebruik, te verwerken in een begripsomschrijving en op voorbeschermde monumenten ook vergunningplichten betrekking te laten hebben (zie artikel 5.1, eerste lid, onder c), kan dit inzichtelijker worden geregeld.

#### *waterstaatswerk*

Het begrip «waterstaatswerk» is overgenomen uit de Waterwet. Het begrip «waterstaatswerk» wordt naast het begrip «watersysteem», waarin het integrale karakter van het waterbeheer tot uitdrukking komt, gehandhaafd. Reden hiervoor is om met voldoende bepaaldheid aan te kunnen geven wat de reikwijdte van een bepaalde verplichting is. Met name met het oog op de uit de hoofdstukken 4, 5 en 10 voortvloeiende verplichtingen voor burgers en bedrijven bestaat naast het begrip watersysteem behoefte aan een begrip dat met meer bepaaldheid verwijst naar de specifieke beheersobjecten waarop een bepaalde verplichting van toepassing is.

#### *watersysteem*

De begripsbepaling is ontleend aan artikel 1 van de Waterwet. «Watersysteem» is een van de kernbegrippen voor waterbeheer. Het begrip «watersysteem» kent een brede betekenis; het geheel van zoet en zout oppervlaktewater en grondwater en de bijbehorende waterbodems, oevers, ecologie, waterkeringen en technische infrastructuur. De brede definitie sluit aan bij het, eveneens voor de Kaderrichtlijn Water, sturende concept van samenhangend waterbeheer op basis van de watersysteembenadering. Dit betekent dat het waterbeheer gericht is op alle aspecten van watersystemen in hun onderlinge samenhang.

#### *weg*

Het begrip «weg» is ontleend aan de omschrijving van «waterstaatswerken» in artikel 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. In het wetsvoorstel is het gebruik van het begrip «waterstaatswerk» voor wegen verlaten, omdat dit begrip weinig aansluit bij het gangbare spraakgebruik. De weg, als onderdeel van de fysieke leefomgeving, omvat niet alleen de verkeersbaan, maar ook de bruggen, tunnels, duikers, berm, glooiingen, geluidwerende voorzieningen en andere onderdelen die naar hun aard tot de weg behoren. Opgemerkt zij dat de begripsbepaling afwijkt van die in de Wegenwet en die in de Wegenverkeerswet 1994. Bij de



voorzien toekomstige inbouw van de Wegenwet zal het begrip nader worden gezien.

*zee*

Het begrip «zee» en de daarbij behorende omschrijving is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. De omschrijving sluit inhoudelijk aan bij het op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1998, 134) (Kamerstukken II 2006/07, 31 049).

*zuiveringstechnisch werk*

Het begrip «zuiveringstechnisch werk» en de daarbij behorende omschrijving is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. In de omschrijving komt tot uitdrukking dat het naast een werk voor zuivering van stedelijk afvalwater ook een werk voor het transport van afvalwater betreft. Het begrip zuiveringstechnisch werk omvat dus naast afvalwater-zuiveringsinstallaties ook gemalen, persleidingen, vrijvalleidingen, open en dichte afvoergoten en pompstations en dergelijke.

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

Vergaderjaar 2013–2014

**33 962**

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

**Nr. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT <sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 januari 2014 en het nader rapport d.d. 16 juni 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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

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

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

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de opmerkingen van de Afdeling ga ik mede namens de hiervoor genoemde bewindspersonen in het navolgende in.

## Inhoudsopgave

<b>Deel A</b>		<b>10</b>
1.	Inleiding	10
2.	Beoordeling doelstellingen voorstel	12
<b>Deel B</b>		<b>54</b>
3.	Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten	54
4.	Instrumenten	73
5.	Taken en bevoegdheden van bestuursorganen	105
6.	Handhaving	127
7.	Rechtsbescherming	135
8.	Overige onderwerpen	145
<b>Deel C</b>		<b>151</b>
9.	Wetstechnische opmerkingen	151
<b>Redactionele bijlage</b>		<b>171</b>

### Samenvatting hoofdpunten advies

*Eerder heeft de Afdeling een voorlichting uitgebracht over de beleidsvoornemens van de regering voor een herziening van het omgevingsrecht<sup>2</sup>. Daarin is ingegaan op de aanpak van een dergelijk omvangrijk wetgevingsproject en de noodzaak van daaraan voorafgaande probleemanalyse en onderzoek. Korthedshalve wordt naar de voorlichting verwezen.*

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

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

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

<sup>2</sup> Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 3).

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

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

*De Afdeling constateert voorts dat het oogmerk dat het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming zal bieden aan het huidige, niet overal wordt gerealiseerd. Belangrijke voorschriften inzake handhaving zullen pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen.*

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

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

*Het voorstel biedt vooralsnog onvoldoende houvast voor de beoogde integrale afweging van belangen. Veelal is niet duidelijk wie waartoe bevoegd is en welke instrumenten onder welke voorwaarden wel of niet mogen worden ingezet. Pas in de uitvoeringsregelingen zal die duidelijkheid kunnen worden geboden. De vraag in hoeverre de voorgestelde regeling zal bijdragen aan de verwerkelijking van de maatschappelijke doelstelling en de verbeterdoelstellingen, kan nu dan ook nog niet worden*

*beantwoord. De Afdeling onderkent dat een groot project als de Omgevingswet slechts gefaseerd kan worden gerealiseerd. Toch zal op enig moment moeten kunnen worden beoordeeld of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel. Daarom adviseert de Afdeling om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerpamvb's voor advies aan de Afdeling voor te leggen. Op dat moment kan dan beter worden beoordeeld welke andere elementen dan de reeds hiervoor genoemde, eventueel alsnog in de Omgevingswet zouden moeten worden geregeld.*

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

## **1. Op weg naar een nieuw stelsel van omgevingsrecht**

Het kabinet werkt, samen met bestuurlijke partners en maatschappelijke organisaties, aan een nieuw stelsel van regels voor de fysieke leefomgeving. Dit nieuwe stelsel beoogt te voorzien in overzichtelijke, samenhangende en efficiënte regels voor een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. Het vormt het wettelijk fundament voor een maatschappelijke beweging die nu al is ingezet. Een beweging naar duurzame ontwikkeling, waarvoor veel partijen in ons land zich verantwoordelijk voelen. Een beweging die economische ontwikkeling verbindt met een veilige en gezonde leefomgeving en een goede kwaliteit van de leefomgeving. In het nieuwe stelsel staan de te bereiken doelen in de leefomgeving centraal en bieden de regels ruimte en houvast om die doelen te realiseren.

Met het nieuwe stelsel kan ook sneller worden ingespeeld op ontwikkelingen als transformatie van de woningmarkt, krimp en leegstand. Ook nieuwe opgaven, die bijvoorbeeld voortvloeien uit het Energieakkoord, kunnen sneller en beter worden opgepakt, onder meer door een samenhangende benadering en door belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij de besluitvorming over projecten. Per saldo moet het nieuwe stelsel leiden tot een stevige vermindering van de regeldruk.

De aanpak is erop gericht dat het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht eenvoudiger en beter wordt dan het huidige doordat het:

- de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroot,
- uitgaat van een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving; het stimuleert innovatie en een actieve aanpak om kwaliteitsdoelen voor de leefomgeving te halen; en het maakt het mogelijk om succesvolle instrumenten, zoals een programmatische aanpak, op meer terreinen in te zetten als dat wenselijk is,
- de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de leefomgeving; door – waar dat kan – ruimte te bieden voor gebiedsgericht maatwerk en te zorgen voor duidelijkheid en landelijke uniformiteit, waar dat efficiënt is of moet,
- de besluitvorming versnelt en verbetert over activiteiten en projecten in de leefomgeving; het legt de basis voor een vermindering van de onderzoekslasten voor plannen, activiteiten en projecten, deelt bevoegdheden helder toe en zorgt voor duidelijke procedures met waarborgen voor effectieve inspraak en rechtsbescherming.

Het nieuwe stelsel gaat uit van een paradigmaverschuiving: van een traditionele bescherming van de leefomgeving via een werende benadering van activiteiten in de leefomgeving, naar een beleidscyclus

waar de continue zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en adequaat kan worden opgetreden als dat nodig is. Dit sluit aan bij de dynamiek in de leefomgeving en de samenleving. Dat vraagt, naast landelijke normen, om regels die bestuursorganen in staat stellen om besluiten te nemen die voorzien in samenhangende en gebiedsgerichte oplossingen.

Het stelsel van regels schept daarvoor de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden. De doelen en effecten zullen vooral gestalte moeten krijgen in de praktijk. Essentieel is immers de wijze waarop in de dagelijkse praktijk met het instrumentarium wordt omgegaan. Bij de toepassing zullen de uitgangspunten van de stelselherziening en de hierboven geschetste benadering centraal moeten staan. Dat zal bij bestuursorganen, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, tot een verandering in houding en gedrag leiden.

Belangrijk is ook de bredere toepassing van ICT, waardoor het eenvoudiger en goedkoper wordt om kennis te nemen van de geldende regels, om digitaal aanvragen of meldingen te doen en gebruik te maken van beschikbare gegevens over onderzoek en monitoring van (onderdelen van) de leefomgeving. Daarnaast werkt het kabinet aan de verbetering en professionalisering van uitvoering, toezicht en handhaving door overheden. Ook die elementen dragen bij aan een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en minder lasten voor burgers, bedrijven en overheden.

## **2. Een samenhangend, eenduidig en inzichtelijk stelsel**

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

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

Ondanks veel kleine verbeteringen op deelterreinen is en blijft het bestaande omgevingsrecht tot nu toe sterk versnipperd. Hierdoor gelden verschillende normen, die vanuit verschillende doelen zijn gesteld en die in een concrete casus bij elkaar komen, bijvoorbeeld bij het bouwen van energiezuinige woningen aan de rand van de stad, in de nabijheid van wegen, water en natuur. Het samenspel van die verschillende kaders en regels leidt in de praktijk vaak tot suboptimale oplossingen. Ook zijn vergelijkbare stelsels soms op verschillende wijze vormgegeven. De



geldende regels zijn bijvoorbeeld verspreid over meerdere niveaus van regelgeving: soms op wetsniveau, dan weer op amvb-niveau, soms op het niveau van ministeriële regelingen en soms in lokale verordeningen en plannen. Dit betekent dat gebruikers vaak meerdere bronnen naast elkaar moeten raadplegen om een compleet beeld van de toepasselijke eisen te krijgen. Deze verschillen maken de regels niet inzichtelijk en de toepassing ingewikkeld. Die complexiteit werkt door in besluitvorming, uitvoering, handhaving en ook in de mate van maatschappelijk initiatief en innovatie. Doelen worden niet of niet efficiënt bereikt. Het begrip voor gestelde normen en het draagvlak voor naleving kan zelfs onder druk komen te staan. Dit leidt tot maatschappelijke verstarring.

Het bestaande omgevingsrecht is omvangrijk. Alleen al op rijksniveau gaat het om meer dan 4700 artikelen verspreid over meer dan 35 wetten, 120 algemene maatregelen van bestuur en 120 ministeriële regelingen. Een eenduidig en inzichtelijk stelsel vraagt dan ook om een heldere ordening. In het voorgestelde stelsel bevat één wet de hoofdelementen en de ordenende, structurele elementen. De wet vormt daarmee de basis voor de opbouw van een bestendig stelsel. De uitwerking van de materiële normstelling wordt, om redenen van toegankelijkheid en samenhang, aan de amvb-wetgever opgedragen door middel van duidelijke inhoudelijke opdrachten op wetsniveau. Op die manier zorgt de wet voor overzicht en sturing en wordt onnodige differentiatie en gelaagdheid van normstelling voorkomen. Daarnaast vereenvoudigt dit een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang vanwege de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. Op instrumentniveau beperkt het nieuwe stelsel zich tot zes kerninstrumenten voor het reguleren van activiteiten van burgers, bedrijven en overheden. Dit om de inzichtelijkheid en samenhang te vergroten en als steun voor de bestuurskracht op lokaal niveau.

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

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

#### **3.1 Sterkere sturing door wet en parlement**

##### *Parlementaire betrokkenheid*

In het voorgestelde stelsel heeft het parlement een belangrijke en stevige rol, zowel als medewetgever als bij de democratische controle op de regering. Het belang van parlementaire betrokkenheid geldt zowel bij de nationale regelgeving als bij de totstandkoming van Europese en internationale regelgeving. Het primaat is op deelterreinen, zoals milieu en natuur, de afgelopen 30 jaar voor een belangrijk deel verschoven naar de Europese en internationale regelgever. Het is dan ook van belang dat het parlement al in de fase van de totstandkoming van de Europese of internationale regelgeving invloed kan uitoefenen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is een waarborg voor parlementaire betrokkenheid opgenomen bij de uitwerking van de normstelling, in de vorm van een voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal. Met

die voorhangprocedure heeft het parlement de mogelijkheid om, naast de sturing op de hoofdlijnen van de wet, vroegtijdig invloed uit te oefenen op de uitwerking van tot bestuursorganen, burgers en bedrijven gerichte regels op het gebied van de leefomgeving. Via de Invoeringswet Omgevingswet en parallelle wetsvoorstellen tot aanvulling van de Omgevingswet heeft het parlement directe zeggenschap over onder meer regels over geluid, bodem, onteigening en herverkaveling. Dat geldt ook voor de lopende herziening van waterveiligheidsnormen in het kader van het Deltaprogramma, die ook in het nieuwe stelsel zullen worden geborgd. Het parlement heeft daardoor op verschillende momenten inzicht in en controle op de vormgeving van essentiële onderdelen van de stelselherziening.

#### *Inhoudelijke begrenzing van delegatiegrondslagen en bevoegdheden*

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

#### *Inhoudelijke normering van besluitvorming*

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

#### *Een goede uitvoering van Europese en internationale regels*

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

biedt het wetsvoorstel daarmee ook meer zicht op de inhoud van de uitvoeringsregelgeving.

### *Verhouding tussen bestuursorganen en bevoegdheidsverdeling*

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

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

## **3.2 Vergroten kenbaarheid en procedurele waarborgen**

### *Flexibiliteit*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toepassing van specifieke flexibiliteitsinstrumenten, zoals gelijkwaardigheid en de experimenteerbepaling, wettelijk ingekaderd. Hierbij blijft de functionaliteit behouden en wordt de kenbaarheid vergroot.

Bij het stellen van algemene regels is het van belang dat een regeling op maat mogelijk blijft, onder meer om ruimte te bieden aan innovatie of gelijkwaardige oplossingen. De regeling over gelijkwaardigheid biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om op andere manieren aan de gestelde regels te voldoen. Dit bevordert de toepassing van nieuwe technieken. De regeling is voorzien van een procedurele waarborg van voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag. De toepassing daarvan kan bij algemene maatregel van bestuur worden gericht op gevallen waarin die de meeste toegevoegde waarde heeft. Verder is voor het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels bij algemene rijksregels expliciet geregeld dat daarvoor dezelfde begrenzingen gelden als bij het stellen van de algemene regels.

Een andere regeling die ruimte biedt aan innovatie is de experimenteerbepaling. Het gaat daarbij om toekomstige ontwikkelingen, technieken en praktijken waarin de bestaande regelgeving niet kan voorzien. De experimenteerbepaling maakt (tijdelijke) afwijking van bestaande regels mogelijk. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is deze bepaling verduidelijkt en zijn de procedurele en materiële waarborgen versterkt: zo moet de duur van de toegestane afwijkingen worden bepaald, moet worden aangegeven welke afwijkingen na afloop van het experiment zijn toegestaan en hoe het experiment wordt gemonitord en geëvalueerd. Tot slot is in het wetsvoorstel gewaarborgd dat bij (project)besluiten tot het buiten toepassing laten van regels altijd de waarborgen van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaan.

### *Uniforme regels voor omgevingsplan*

Het omgevingsplan bouwt voort op het bestemmingsplan en diverse bestaande gemeentelijke verordeningen over onderdelen van de leefomgeving, zoals de monumentenverordening. Deze bestaande regelingen kennen nu een verschillend regime voor ontheffing, inspraak en beroep. In het oorspronkelijke voorstel voor de Omgevingswet was daarom onderscheid gemaakt tussen locatieontwikkelings- en andere regels. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel voorzien in een uniform wettelijk regime voor regels binnen het omgevingsplan. Alle regels in het omgevingsplan worden hierdoor appellabel. Dat is aantrekkelijk in zijn eenvoud en draagt bij aan een inzichtelijk en gebruiksvriendelijk omgevingsrecht. Hierdoor worden de rechtsbescherming en de rechtszekerheid voor burgers, bedrijven en overheden versterkt. Het voorkomt formele juridische disputen over de vraag of een regel terecht is aangemerkt als locatieontwikkelingsregel of niet. Ook worden verschillende beroepsgangen (bij de civiele en bestuursrechter) voor regels binnen het omgevingsplan voorkomen. Deze voordelen wegen naar het oordeel van het kabinet op tegen de mogelijke extra beroepen bij de bestuursrechter. Verder vergroot het de duidelijkheid en flexibiliteit voor initiatiefnemers omdat voortaan voor alle regels in het omgevingsplan een vergunning tot afwijken kan worden gevraagd. Door het verdwijnen van het onderscheid neemt de complexiteit bij de uitvoering door gemeenten af en wordt de digitale ontsluiting eenvoudiger.

Het wetsvoorstel bepaalt dat in beginsel gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, tenzij bij amvb wordt bepaald, dat bepaalde regels uitgesloten zijn van deze verplichte opname. Daarbij kan gedacht worden aan regels die over de fysieke leefomgeving gaan, maar waarvoor opname niet of minder voor de hand ligt, zoals bijvoorbeeld een legesverordening. In overleg met de VNG wordt een adequaat overgangsregime bepaald om onnodige lasten voor de gemeente bij de integratie van bestemmingsplannen en verordeningen in één omgevingsplan te voorkomen.

### *Inwerkingtreding en rechtsbescherming*

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

### *Uniforme regels voor tijdige besluitvorming*

Het wetsvoorstel gaat uit van een uniforme regeling voor tijdige besluitvorming. Dit betreft de algemene regeling van dwangsom en beroep uit de Algemene wet bestuursrecht. De regeling voor vergunningverlening van rechtswege bij termijnoverschrijding (*lex silencio positivo*) is geschrapt. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het advies van de Afdeling.

De *lex silencio positivo* is een belangrijk instrument voor tijdige besluitvorming. Dit instrument past echter minder goed bij enkele ontwikkelingen bij de vergunningverlening, zoals de versnelling van besluitvorming en een verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels. Door in alle gevallen een voorafgaande beoordeling te borgen, wordt het mogelijk om meer vergunningaanvragen af te handelen binnen de reguliere voorbereidingsprocedure. Daarmee wordt de besluitvorming versneld. Verder is, anders dan bij de toepassing van de *lex silencio positivo*, een samenhangende beoordeling mogelijk. Door de expliciete beoordeling van de aanvraag krijgen zowel initiatiefnemers als derden meer duidelijkheid over wat wel of niet is toegestaan. De nieuwe regeling biedt dan ook zowel voor de initiatiefnemer als voor derden meer duidelijkheid en rechtszekerheid.

#### **4. Vervolg**

In het vervolg van het nader rapport wordt uitgebreid ingegaan op het advies van de Afdeling. Met de vele aanpassingen naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel op diverse punten versterkt. Zoals hierboven is weergegeven leiden die tot:

- een sterkere sturing door wet en parlement, en
  - het vergroten van de kenbaarheid en de procedurele waarborgen.
- Het gewijzigde wetsvoorstel biedt daarmee naar het oordeel van het kabinet een bestendige en duurzame basis voor het nieuwe stelsel van omgevingsrecht. De indiening van het wetsvoorstel gaat vergezeld van een brief over de voortgang van de stelselherziening, met inbegrip van de uitvoeringsregelgeving. Dit biedt de gelegenheid om vroegtijdig en in samenhang met de behandeling van het wetsvoorstel van gedachten te wisselen over de totstandkoming van die regels. Het kabinet ziet uit naar een vruchtbare voortzetting van het overleg en de samenwerking met het parlement en de maatschappelijke partners.

#### **Leeswijzer**

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

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

### **DEEL A**

#### *1. Inleiding*

##### *1.1 Het voorstel*

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

*Het toepassingsgebied van het voorstel is «de fysieke leefomgeving». Het voorstel definieert het begrip niet, maar benoemt verschillende aspecten die in ieder geval tot de fysieke leefomgeving behoren. Het gaat om bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.*

*Maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet is om, met oog voor duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.*

*Een belangrijk uitgangspunt van het voorstel is de eigen verantwoordelijkheid van een ieder. Deze komt tot uitdrukking in een algemene zorgplicht, inhoudende dat een ieder voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt, nadelige gevolgen voorkomt, beperkt of ongedaan maakt, en achterwege laat voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.*

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

*Het voorstel stelt de betrokken bestuursorganen instrumenten ter beschikking waarmee zij aan de maatschappelijke doelen en de omgevingswaarden invulling kunnen geven. Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken biedt het voorstel zes kerninstrumenten.*

### **1. De omgevingsvisie**

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

### **2. Het programma**

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

### **3. Decentrale regelgeving**

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



#### **4. Algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving**

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

#### **5. De omgevingsvergunning**

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

#### **6. Het projectbesluit**

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

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

##### *1.2 Leeswijzer*

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

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

##### *1. Inleiding*

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

##### *2. Beoordeling doelstellingen voorstel*

###### *2.1 Inleiding*

*Eerder heeft de Afdeling een voorlichting uitgebracht over de beleidsvoornemens van de regering met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht.<sup>3</sup> In het voorlichtingsverzoek stond centraal hoe tot een*

---

<sup>3</sup> Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 3), blz. 13–14.

*brede Omgevingswet zou kunnen worden gekomen. Voor haar opvatting hierover verwijst de Afdeling naar deze voorlichting.*

*Het voorstel strekt er, aldus de toelichting, toe om actuele knelpunten in het omgevingsrecht weg te nemen.<sup>4</sup> De Afdeling stelt vast dat aan het voorstel vooral de wens ten grondslag ligt om tot een meer samenhangende wijze van besluitvorming in het omgevingsrecht te komen in plaats van de huidige gefragmenteerde benadering vanuit de verschillende sectorale (deel)belangen.*

*De regering kiest voor een volledige herziening van het gebiedsgerelateerde omgevingsrecht. Dit omgevingsrecht moet opgaan in één wettelijk stelsel. De toelichting geeft aan dat een verdergaande optimalisatie van het huidige stelsel geen werkbare aanpak is gegeven de ontwikkelingen in de samenleving en de knelpunten in het huidige omgevingsrecht. De maatschappij verwacht een samenhangende benadering van de opgaven en een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving.<sup>5</sup>*

*Daarbij schetst de toelichting vier verbeterdoelstellingen:*

- I. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;*
- II. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;*
- III. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;*
- IV. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.<sup>6</sup>*

*In dit advies gaat de Afdeling uit van de keuze die de regering heeft gemaakt en de doelstellingen die haar voor ogen staan. Het stelsel van de nieuwe Omgevingswet vervangt enkele tientallen wetten, meer dan honderdtwintig amvb's en enkele honderden ministeriële regelingen.<sup>7</sup> Daarbij is de bedoeling dat ten aanzien van de belangen die thans door deze regelingen worden beschermd een beschermingsniveau komt te gelden dat gelijkwaardig is aan het huidige.<sup>8</sup> De Afdeling onderkent de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak tot een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving. Zij onderkent eveneens de noodzaak om voor de betrokken belangen het thans geldende beschermingsniveau te continueren. Verdragen en EU-regels nopen daartoe, evenals de motieven die eerder aanleiding vormden om door middel van nationale regels bescherming te bieden aan specifieke belangen, zoals de (volks)gezondheid. Alle belangen die door het omgevingsrecht worden beschermd, hebben daarmee zelfstandige betekenis.*

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

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.3.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4.

<sup>6</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.2.

<sup>8</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.4.

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

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

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

*De Afdeling adviseert om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerpamvb's voor advies aan de Afdeling voor te leggen.*

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

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

#### *2.2.1 Inleiding*

*Het maatschappelijk doel van de wet is het «met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede*

omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit ter vervulling van maatschappelijke functies.»<sup>9</sup> Het voorstel draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in ons land, aldus de toelichting. Het beoogt een betere balans te brengen tussen beide doelen door enerzijds een meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken en anderzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren waar de kwaliteit tekort schiet.<sup>10</sup>

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

#### 2.2.2 De reikwijdte van het voorstel

Het voorstel kent geen definitie of afbakening van het begrip «de fysieke leefomgeving», maar slechts een duiding daarvan.<sup>11</sup> Daardoor is niet duidelijk tot waar de verplichtingen van burgers en bedrijven (kunnen) reiken en waartoe de algemene bevoegdheden van de overheid gehanteerd mogen worden; de rechten en plichten van burgers zijn niet goed kenbaar, wat ten koste gaat van de rechtszekerheid.

In dit verband wijst de Afdeling er in het bijzonder op dat het voorstel door middel van een zorgplicht voorschrijft dat eenieder zorg dient te dragen voor de fysieke leefomgeving.<sup>12</sup> Het risico van zeer algemeen geformuleerde zorgplichten is dat deze afbreuk kunnen doen aan de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid. Burgers en bedrijven zijn niet steeds zelf in staat adequate gedragsregels te formuleren. Bij het toezicht en de handhaving kan onenigheid ontstaan over de vraag of een handeling of juist het nalaten van een handeling een overtreding van de zorgplicht behelst en welke maatregelen al dan niet zouden moeten worden genomen om de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen met het recht. Daarom zou ten minste de reikwijdte van de zorgplicht, in het bijzonder de reikwijdte van het begrip «fysieke leefomgeving», moeten worden afgebakend zodat daarover in ieder geval geen misverstand kan rijzen.

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

#### 2.2.3 De beleidscyclus

Het doel van de wet is een balans te vinden tussen de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving en de (economisch) noodzakelijke benutting daarvan. Deze balans dient te worden gevonden «met het oog op duurzame ontwikkeling». Onder duurzame ontwikkeling verstaat het voorstel ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.<sup>13</sup> De toelichting merkt op dat duurzame ontwikkeling vraagt om rekening te houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Hiervoor is het nodig om vooruit te denken, te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en opgaven in samenhang te benaderen.<sup>14</sup> Naar het oordeel van de Afdeling

<sup>9</sup> Artikel 1.3.

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4.

<sup>11</sup> Artikel 1.2.

<sup>12</sup> Artikel 1.6.

<sup>13</sup> Bijlage behorende bij artikel 1.1.

<sup>14</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.3.

*dient bij de uitvoering van de wet in nadere regelingen en besluiten dit oogmerk nadrukkelijk voor ogen te worden gehouden. Het omgevingsrecht dient het belang van duurzame ontwikkeling.<sup>15</sup>*

*Dit maatschappelijk doel wordt, zo blijkt uit de toelichting, in belangrijke mate gewaarborgd door de in de toelichting omschreven beleidscyclus.<sup>16</sup> Deze beleidscyclus is overgenomen uit EU-richtlijnen op het gebied van milieu en water en behelst een zich herhalend patroon van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. De cyclische aanpak is, aldus de toelichting, een uiting van een beweging van behoud en bescherming, naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.<sup>17</sup>*

*Het voorstel voorziet erin dat de beleidscyclus van rechtswege werkt over alle onderwerpen waarvoor omgevingswaarden worden gesteld.<sup>18</sup> Omgevingswaarden kunnen gezien worden als een wettelijke concretisering van de maatschappelijke doelen van het voorstel.<sup>19</sup> Na vaststelling van een omgevingswaarde moet via een systeem van monitoring worden bewaakt of aan de omgevingswaarde wordt voldaan.<sup>20</sup> Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde dient een programma te worden vastgesteld gericht op het kunnen voldoen aan die omgevingswaarde.<sup>21</sup>*

*De Afdeling wijst erop dat de beleidscyclus op zich geen garantie vormt voor duurzame ontwikkeling. Dat hangt af van de inhoud die de beleidscyclus krijgt. Vooralsnog voorziet het voorstel er niet in dat voor alle onderdelen van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden worden vastgesteld.<sup>22</sup> Het verplicht slechts tot het vaststellen van omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterveiligheid. Voor andere aspecten geldt geen verplichting. Hierdoor is onzeker in welke mate voor die aspecten de beleidscyclus functioneert en het maatschappelijk doel van de wet wordt gewaarborgd.*

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

#### *2.3.1 Inleiding*

*Bij de uitvoering van de wet staan, aldus de toelichting, de gebruikers voorop. De Omgevingswet moet het voor de initiatiefnemer gemakkelijker maken om kennis te nemen van zijn rechtspositie. Het recht moet voor de gebruikers inzichtelijk en voorspelbaar zijn. Voor de meeste activiteiten volstaan algemene regels als kader voor het handelen. Waar wel vergunningen nodig zijn, geldt als uitgangspunt: één loket, één bevoegd gezag en één besluit. Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken biedt het wetsvoorstel zes kerninstrumenten met elk een onderscheiden beleidsmatige of juridische functie.<sup>23</sup>*

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

<sup>15</sup> Artikel 21 Grondwet bepaalt: De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.2.

<sup>17</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4.

<sup>18</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 5.1.

<sup>19</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.4.

<sup>20</sup> Artikel 20.1.

<sup>21</sup> Artikel 3.10.

<sup>22</sup> Artikel 2.8 en artikel 2.10

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.2.

### 2.3.2 Materiële normen

Het voorstel bevat slechts een beperkt aantal materiële normen. Zo is de maatschappelijke doelstelling van de wet in het voorstel vastgelegd<sup>24</sup> en is een beperkt aantal richtinggevendende uitgangspunten opgenomen bij de grondslagen voor de rijksregels voor bouwen, milieu en watersystemen.<sup>25</sup> Regulering van het materiële omgevingsrecht vindt derhalve bijna volledig plaats in de uitvoeringsregelingen. Voor een aantal, nu op wetsniveau geregelde onderwerpen leidt dit tot een verschuiving in niveau.<sup>26</sup> Dit betreft bijvoorbeeld de toetsingskaders voor vergunningverlening, zoals het limitatieve imperatieve stelsel van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.<sup>27</sup>

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

De Afdeling meent dan ook dat bijvoorbeeld de thans in de Wabo opgenomen toetsingskaders voor vergunningverlening in het voorstel zouden moeten worden opgenomen. Ook een aantal beginselen leent zich ervoor om in het voorstel te worden opgenomen. Dit betreft in het bijzonder de uit het EU-recht afkomstige milieubeginselen die het nationale beleid en de nationale regelgeving richting geven, zoals het voorzorgsbeginsel en het standstillbeginsel.<sup>28</sup> Hoofdstuk 3 van het advies gaat hierop nader in. Tot slot lenen bepaalde omgevingswaarden zich ervoor om in het voorstel te worden opgenomen. Hoofdstuk 4 van het advies gaat hierop nader in.

Voor andere materiële normen, zoals grenswaarden, is niet in algemene zin aan te geven op welk niveau die moeten worden vastgesteld. Hiervoor is onder meer van belang hoe gedetailleerd zij zijn en of zij vaak worden gewijzigd. De normen die thans zijn te vinden in bijvoorbeeld de Wet

<sup>24</sup> Artikel 1.3.

<sup>25</sup> Artikel 4.24, 4.25 en 4.26. Zo is vereist dat regels worden gesteld die ertoe strekken dat de beste beschikbare technieken worden toegepast.

<sup>26</sup> Dit wordt door de regering onderkend, memorie van toelichting, Algemeen, § 5.12, Delegatie en terminologie.

<sup>27</sup> Het voorstel voorziet slechts in een grondslag om deze bij amvb vast te stellen. Artikel 5.13 in samenhang met artikel 5.1 en 4.18. Het betreft bijvoorbeeld § 2.3 van de Wabo, artikelen 2 en 3 van de Wet geurhinder voor veehouderij (Wgv), titel 5.1 van de Wm. Deze wetten worden (deels) ingetrokken bij inwerkingtreding van het voorstel (memorie van toelichting, H 7, Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving).

<sup>28</sup> Dit betreft het milieu, inclusief water en natuur.



geluidhinder en de Wet geurhinder en veehouderijen lenen zich mogelijk voor regulering in het voorstel.<sup>29</sup>

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

### 2.3.3 De (kern)instrumenten van het voorstel

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

Hierbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

#### a. Onderlinge verhouding kerninstrumenten

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

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Op grond van het voorstel is het verboden om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten, tenzij het betreft een bij amvb aangewezen geval.<sup>30</sup> Deze vergunning voor bouwen kan alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die bij amvb zijn gegeven.<sup>31</sup> Bij amvb worden voorschriften gesteld over de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken.<sup>32</sup> Bij deze regels kan worden aangegeven in hoeverre bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aanvullende regels kunnen worden gesteld.<sup>33</sup> Ook kan worden bepaald dat maatwerkregels kunnen worden gesteld in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening.<sup>34</sup> Bij amvb en bij omgevingsverordening kunnen bovendien instructieregels gesteld worden over de inhoud van onder meer het omgevingsplan en de omgevingsverordening.<sup>35</sup>

Hieruit blijkt dat er veel grondslagen zijn die regulering van bouwactiviteiten mogelijk maken, maar dat het voorstel geen duidelijkheid biedt over de onderlinge verhouding. Zo kan op basis van het voorstel niet worden vastgesteld op welke gronden een omgevingsvergunning voor bouwen moet worden verleend of geweigerd en of op decentraal niveau nog (technische) bouwvoorschriften kunnen worden gesteld. De toepassing

<sup>29</sup> Het betreft absolute, materiële normen als afstandseisen, maximum aantal dB(A)»s en maximum aantal odeur units, te vinden in bijv. artikelen 1b, 40, 50, 53, 55 e.v. van de Wgh en de artikelen 3, 4 en 5 van de Wgv.

<sup>30</sup> Artikel 5.1.

<sup>31</sup> Artikel 5.13.

<sup>32</sup> Artikel 4.24.

<sup>33</sup> Artikel 4.18, derde lid.

<sup>34</sup> Artikel 4.20.

<sup>35</sup> Artikel 2.17 en 2.19.

van de kerninstrumenten en daarmee hun onderlinge verhouding krijgt grotendeels pas vorm bij vaststelling van de uitvoeringsregelingen.

#### *b. Diversiteit kerninstrumenten*

Vervolgens kan binnen een bepaald type kerninstrument grote variatie bestaan. Ten eerste verschilt de juridische werking per type instrument. Sommige programma's zijn alleen bindend voor het vaststellend bestuursorgaan, andere programma's (die met een programmatische aanpak) binden ook anderen. Sommige voorschriften laten uitzonderingen toe, andere niet. Daarnaast bevat het voorstel allerlei andere instrumenten (of reguleringswijzen) die niet als kerninstrument zijn geduid, maar wel in sterke mate de inhoud van het nieuwe omgevingsrecht zullen bepalen. Uit het voorstel blijkt bijvoorbeeld dat een omgevingsplan de volgende regels kan bevatten: locatieontwikkelingsregels, regels niet zijnde locatieontwikkelingsregels, mededelingsplichten, meldingsplichten, een verbod om een activiteit te verrichten, een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten, de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen, de plicht om bepaalde maatregelen te stellen en de mogelijkheid om een andere maatregel te treffen dan de voorgeschreven regel, omdat die andere maatregel gelijkwaardig is.

#### *c. Noodzaak brede toepasbaarheid in omgevingsrecht*

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

Een voorbeeld kan dit illustreren. De meldingsplicht en maatwerkvoorschriften zijn afkomstig uit het milieurecht. De voorgestelde integratie maakt deze instrumenten ook toepasbaar in andere delen van het omgevingsrecht. De toelichting gaat niet in op de gevolgen van de verruiming van de toepassingsmogelijkheden van deze instrumenten. Zo is niet duidelijk welke functie maatwerkvoorschriften kunnen hebben voor bouwen en gebruik. Komen deze in de plaats van de huidige mogelijkheid om op grond van het bestemmingsplan nadere eisen te stellen?<sup>36</sup> Onder welke omstandigheden kunnen deze maatwerkvoorschriften worden gehanteerd? Voorts wordt niet inzichtelijk gemaakt in hoeverre de – met de keuze voor instrumenten als de mededelings- en meldingsplichten samenhangende – verschuiving van een preventieve naar een repressieve toetsing beoogd en gewenst is.

Zo ook roept de nieuwe algemene toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling, die tot nu toe wordt gehanteerd in het milieurecht en het bouwrecht, of de algemene toepasbaarheid van de instructieregel – die nu vooral in het ruimtelijk ordeningsrecht voorkomt – vragen op. Is het wel wenselijk dat burgers op elk deelterrein van de fysieke leefomgeving gelijkwaardige maar andere maatregelen kunnen nemen, dan die welke

<sup>36</sup> Art. 3.6, eerste lid, onder d, van de Wro.

*expliciet bij wettelijk voorschrift zijn voorgeschreven? Ontstaat daardoor niet een voortdurende discussie tussen burgers, derden en handhavende instanties of al dan niet aan het doel van het wettelijk voorschrift wordt voldaan? Is het wel wenselijk en noodzakelijk dat het Rijk door op allerlei terreinen instructieregels te stellen in vergaande mate invloed kan krijgen op de bevoegdheidsuitoefening van decentrale bestuursorganen?*

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

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

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

#### *2.4.1 Inleiding*

*Centraal in het voorstel staat, aldus de toelichting, een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. Door de instrumenten daar op in te richten geeft de wet een inhoudelijke impuls gericht op het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij besluitvormingsprocessen. Dit bevordert integrale oplossingen die bij een sectorale aanpak buiten beeld blijven. Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zoveel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving meegewogen worden. Tegelijkertijd wordt het uit het oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk geacht dat na een integrale afweging op hoofdlijnen opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt bij een meer op de uitvoering gericht besluit.<sup>37</sup> Daarom blijven er ook onder het voorstel besluiten voorkomen waarvoor een beperkt toetsingskader bestaat.*

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

#### *2.4.2 De bestuurlijke taakverdeling*

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

<sup>37</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.2.

<sup>38</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.6.

andere bestuursorganen en dat bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen.<sup>39</sup>

Het voorstel is, volgens de toelichting, gebaseerd op het uitgangspunt dat de beleidsbepaling en -uitvoering geschiedt door het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. Het meest geschikte orgaan is in beginsel de gemeente waar het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en de schaal van de gemeente. Rijk en provincie respecteren dit door uit te gaan van het ordeningsbeginsel «decentraal wat kan, centraal wat moet». Dit betekent dat de gemeente als eerste «aan de lat staat» bij het (doen) realiseren van de maatschappelijke doelen van het voorstel.<sup>40</sup>

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

Een bestuursorgaan van een provincie oefent, ingevolge het voorstel, een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit:

- a. met het oog op een gemeenteoverstijgend belang of een regio-overstijgend belang, tenzij die taak of bevoegdheid met het oog op dat regio-overstijgend belang wordt uitgeoefend door een bestuursorgaan van het Rijk, of
- b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting (eerste lid).

Een bestuursorgaan van het Rijk oefent, ingevolge het voorstel, een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit:

- a. met het oog op een regio-overstijgend belang, of
- b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting (tweede lid).<sup>41</sup>

Naast de terreinen waar sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden vindt in het voorstel zelf ook een concrete toedeling van een aantal taken en bevoegdheden plaats aan de verschillende openbare lichamen (gemeente, waterschap, provincie en Rijk). In afdeling 2.3, paragraaf 2.3.1, deelt het voorstel enkele specifieke taken toe aan daarbij aangewezen bestuursorganen. Het betreft hier uitvoerings- en beheertaken waarvan de regering zeker wil stellen, dat hierover onder de nieuwe Omgevingswet

<sup>39</sup> Artikel 2.2.

<sup>40</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.2.

<sup>41</sup> Artikel 2.3. Met de nieuwe begrippen «gemeente-overstijgend» en regio-overstijgend» wordt volgens de toelichting geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van de in de Wet ruimtelijke ordening gehanteerde begrippen «provinciaal belang» en «nationaal belang».

geen onduidelijkheden over competenties en verantwoordelijkheden zouden ontstaan. Ook andere onderdelen van het voorstel delen taken toe aan bestuursorganen in de vorm van concrete opdrachten. Zo bepalen enkele artikelen van afdeling 2.2 dat het Rijk en de provincie bepaalde omgevingswaarden moeten vaststellen, dient het Rijk op basis van paragraaf 2.3 een aantal specifieke instructieregels te stellen en moet het Rijk ingevolge paragraaf 4.6.2 op een aantal onderwerpen regels voor activiteiten vastleggen.

Over deze taakverdeling maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

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

Belangrijk is in dit verband dat het voorstel aan provincie en gemeenten, anders dan aan het Rijk, geen algemene bevoegdheid toekent om regels te stellen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. De bevoegdheid van gemeenten om regels ten aanzien van burgers te stellen, is op grond van het voorstel beperkt tot de zogenoemde locatieontwikkelingsregels.<sup>42</sup> Voor die onderdelen van het voorstel die buiten de specifieke bevoegdheidsgrondslagen van decentrale overheden vallen, is het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet» niet gevolgd.

Wel biedt het voorstel, waar het Rijk bij amvb regels vaststelt, de mogelijkheid om te bepalen in hoeverre bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aanvullende regels kunnen worden gesteld.<sup>43</sup> Daarmee lijkt het voorstel wat betreft de mogelijkheid om de burgers bindende voorschriften te stellen veeleer uit te gaan van het principe «centraal wat kan, decentraal wat moet». In hoeverre decentrale overheden ook de bevoegdheid hebben de burgers bindende voorschriften vast te stellen is hier afhankelijk gesteld van de vraag of de regering dit noodzakelijk acht. Hierbij gaat de Afdeling er – gelet op artikel 124, eerste lid, van de Grondwet – overigens van uit dat niet is beoogd de uitoefening van de autonome regelgevende bevoegdheden door provincies en gemeenten onmogelijk te maken.

Het voorstel is met andere woorden gebaseerd op uiteenlopende en – zo lijkt het – deels tegengestelde uitgangspunten voor de taakverdeling over de verschillende bestuursniveaus. Soms wordt uitgegaan van het adagium: decentraal wat kan, centraal wat moet, op andere onderdelen is er sprake van een specifieke taaktoedeling en op nog weer andere onderdelen lijkt de benadering uit te gaan van normstelling op rijksniveau.

<sup>42</sup> Artikel 4.11.

<sup>43</sup> Artikel 4.18, derde lid.



*Mede als gevolg van deze wijze van reguleren is onduidelijk tot welke verdeling van bevoegdheden het voorstel uiteindelijk leidt. Het voorstel kan erin resulteren dat decentrale overheden ruime bevoegdheden hebben en nadrukkelijk zelf een beleid kunnen voeren met betrekking tot fysieke leefomgeving. De bevoegdheden van decentrale overheden kunnen echter ook in sterke mate worden beperkt, wat zou leiden tot een situatie van mechanisch medebewind. Hoe de verdeling van taken en bevoegdheden uitpakt, zal pas blijken uit de uitvoeringsregelingen die op grond van het voorstel worden vastgesteld. Eerst dan kan worden beoordeeld of de taak- en bevoegdheidstoedelingen van het voorstel en de uitvoeringsregelingen samen een logisch samenhangend geheel vormen.*

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

#### *2.4.3 Integratie*

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

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

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

##### *a. Procedurele integratie*

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

*Het voorstel gaat nadrukkelijk door op de weg van procedurele integratie die met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is ingezet. Dit komt vooral tot uitdrukking in de procedurele samenvoeging van verschillende besluiten die thans nog afzonderlijk worden genomen in de omgevingsvergunning. Het is niet duidelijk of dit ook voorziet in een in*



*de praktijk levende behoefte. De praktijk onder de Wabo leert dat voor complexe activiteiten vaak nog steeds verschillende vergunningen gefaseerd worden aangevraagd. Ook het voorstel biedt aanvragers volledige keuzevrijheid om voor elke activiteit afzonderlijk een omgevingsvergunning aan te vragen of voor verschillende activiteiten samen.<sup>44</sup>*

#### *b. Materiële integratie*

*Materiële integratie behelst het afwegen van alle betrokken belangen in één besluit. Materiële integratie impliceert dat voor de bescherming van verschillende belangen (milieu, natuur, ruimtelijke ordening, monumenten) of compartimenten (water, lucht, bodem) dezelfde (of uitwisselbare) toetsingscriteria moeten gaan gelden. Zolang immers de wettelijke criteria die gelden voor de verschillende belangen en compartimenten van elkaar verschillen, is het onmogelijk om – zonder buiten die criteria te treden – het ene belang (bijvoorbeeld bodembescherming) tegen het andere (bijvoorbeeld monumentenbescherming) af te wegen. Verschillende regels of toetsingskaders dienen derhalve te worden samengesmolten tot één.<sup>45</sup> Dit is in feite alleen mogelijk als wordt uitgegaan van meer abstracte overkoepelende normen, zoals een «goede fysieke leefomgeving».*

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

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

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

*Uit het voorstel blijkt niet in welke mate de regering naast procedurele integratie ook materiële integratie beoogt. Mede gelet op het de systemiek van het voorstel – het nog goeddeels ontbreken van materiële normen in de wet en de toedeling van ruime bevoegdheden tot regulering (in het bijzonder wat betreft het Rijk) – kan niet worden beoordeeld in welke mate het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zal bewerkstelligen dat in de besluitvorming – in het bijzonder die van decentrale bestuursor-*

<sup>44</sup> Artikel 5.9, eerste lid.

<sup>45</sup> Het binnen één wet, plan of besluit opnemen van verschillende regels over verschillende (deel)belangen is geen materiële integratie. Een dergelijke samenvoeging vergroot mogelijk het overzicht op de van toepassing zijnde regels, maar brengt geen inhoudelijke verandering met zich voor de verplichtingen waaraan eenieder zich dient te houden.

ganen – verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen. Dit zal pas op grond van de uitvoeringsregelingen duidelijk worden.

Ook is niet duidelijk voor welke besluiten specifieke toetsingskaders blijven gelden. Het bestuursorgaan dient ingevolge het voorstel rekening te houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en met de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.<sup>46</sup> Bij of krachtens amvb kunnen echter de onderdelen, aspecten of belangen die deel uitmaken van een (integrale) afweging worden uitgewerkt of begrensd met het oog op:

- de toedeling van functies aan de fysieke leefomgeving;
- de kwaliteit van bouwwerken;
- de staat en werking van infrastructuur;
- het beheer van watersystemen;
- de bescherming en verbetering van het milieu;
- de bescherming van landschappelijke, natuurlijke en stedenbouwkundige waarden;
- het bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats;
- het behoud van cultureel erfgoed.

Volgens de toelichting zal deze grondslag worden benut voor de in de huidige wetgeving geregelde onderwerpen en doeleinden. Niet elke taak- of bevoegdheidsuitoefening is immers per definitie op alle onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving gericht. Met de regeling wordt, aldus de toelichting, continuïteit beoogd voor de bestaande bestuurlijke praktijk en rechtspraak.<sup>47</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het limitatief-imperatieve stelsel van de verlening van een omgevingsvergunning van bouwen in de Wabo, dat uitgaande van de toelichting, zal worden gecontinueerd.

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

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

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

#### **2.5.1 Inleiding**

Uit het stelsel van Grondwet, Gemeentewet en Provinciewet volgt, aldus de toelichting, dat, wanneer taken goed op decentraal niveau kunnen worden behartigd, deze ook aan dat niveau behoren te worden overgelaten. Meer beslisruimte geeft meer ruimte voor ontwikkeling van

<sup>46</sup> Artikel 2.1, tweede lid.

<sup>47</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.1.

*innovatieve en duurzame projecten die nu soms gehinderd worden door (verouderde) regels. Dit stelt hoge eisen aan de normstelling: die moet meer flexibiliteit bieden zonder aan kwaliteit in te boeten.<sup>48</sup>*

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

### *2.5.2 Mogelijkheden tot flexibilisering*

*Het streven naar flexibiliteit moet vorm krijgen door verschillende benaderingen:*

- de wijze van normstelling;*
- de toedeling van (integrale) bevoegdheden aan decentrale bestuursorganen;*
- het waarborgen van beleidsruimte voor die bestuursorganen;*
- het scheppen van mogelijkheden tot afwijking van de geldende regels.*

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

*Om toch tegemoet te komen aan de wens van samenhangende en integrale besluitvorming kunnen in wetgeving mogelijkheden worden geboden om in bepaalde gevallen af te wijken van algemeen geldende voorschriften. Het voorstel biedt hiertoe verschillende mogelijkheden:*

- de mogelijkheid om van omgevingswaarden af te wijken;*
- uitzonderingen in instructieregels;*
- programmatische aanpak;*
- saldering en compensatie;*
- bij lagere regelgeving afwijken van hogere regelgeving;*
- maatwerkregels en maatwerkvoorschriften;*
- een generieke gelijkwaardigheidsbepaling;*
- een experimenteerbepaling.<sup>49</sup>*

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

*Het voorstel stelt bijvoorbeeld dat de gemeenteraad een omgevingsplan vaststelt waarin de bij of krachtens de wet van het gemeentebestuur gevorderde regels worden opgenomen.<sup>50</sup> Het Rijk en de provincie kunnen instructieregels vaststellen over de inhoud van het omgevingsplan. Die regels kunnen inhouden dat in het omgevingsplan van die instructieregels*

<sup>48</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.2.

<sup>49</sup> Zie ook de memorie van toelichting, Algemeen, § 5.3

<sup>50</sup> Artikel 4.1.

kan worden afgeweken.<sup>51</sup> Het Rijk en de provincie kunnen bovendien ook zelf regels stellen ten aanzien van activiteiten in de fysieke leefomgeving. In die regels kan worden bepaald dat bij omgevingsplan maatwerkregels kunnen worden gesteld. De maatwerkregels kunnen afwijken van de in de amvb's en omgevingsverordening gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald.<sup>52</sup> In het omgevingsplan kan worden opgenomen dat het verboden is om bepaalde activiteiten te verrichten, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.<sup>53</sup> In het omgevingsplan kunnen ook onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij beschikking maatwerkvoorschriften kan vaststellen. Deze kunnen afwijken van het omgevingsplan, als dat bij die regels is bepaald. Ook kan daarbij worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.<sup>54</sup> In het omgevingsplan kan voorts worden bepaald dat in plaats van een daarbij gestelde plicht om een maatregel te treffen een andere maatregel kan worden getroffen, als daarmee ten minste hetzelfde doel wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel wordt nagestreefd. Ten slotte kan in het omgevingsplan worden bepaald dat toepassing van een gelijkwaardige maatregel alleen is toegestaan als de voorgenomen toepassing bij het bevoegd gezag is gemeld of het bevoegd gezag aan de hand van de overgelegde gegevens bij beschikking met de gelijkwaardigheid heeft ingestemd.<sup>55</sup>

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

In beginsel zijn al deze afwijkingsmogelijkheden afgeleid van de bestaande sectorale regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het gaat dus niet, of althans niet steeds, om nieuwe verschijnselen. Wel nieuw is dat het voorstel mogelijk maakt om de afwijkingsmogelijkheden op bredere schaal toe te passen. Bovendien zijn de afwijkingsmogelijkheden vaak ongeclausuleerd. De regeling met betrekking tot de programmatische aanpak geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om instructieregels en het toetsingskader voor omgevingsvergunningen buiten toepassing te laten.<sup>56</sup> Daaraan worden in de wet geen grenzen gesteld, evenmin als aan de duur van de afwijking.<sup>57</sup>

Een ander voorbeeld van flexibilisering betreft de experimenteerbepaling. Het voorstel maakt mogelijk dat bij amvb, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment kan worden afgeweken van het bepaalde in de Omgevingswet, de Elektriciteitswet 1998, de Warmtewet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en de Wet natuurbescherming. Een experiment wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, waaronder de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover. Bij amvb wordt in ieder geval bepaald wat het doel is van het experiment, welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan, welke

<sup>51</sup> Artikel 2.23.

<sup>52</sup> Artikel 4.17 en 4.21.

<sup>53</sup> Artikel 4.8

<sup>54</sup> Artikel 4.9

<sup>55</sup> Artikel 4.10.

<sup>56</sup> Artikel 3.14, tweede lid.

<sup>57</sup> Zie hierna ook in § 4.2.2.

afwijkingen voor welke gevallen zijn toegestaan, voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan en hoe lang die afwijkingen zijn toegestaan met een maximum van tien jaar.<sup>58</sup> Deze experimenterbepaling maakt mogelijk dat voor lange tijd kan worden afgeweken van bepalingen die bij of krachtens de Omgevingswet en andere genoemde wetten zijn gesteld. Deze afwijkingen moeten de door het voorstel te beschermen belangen dienen. Daar ook hier de afweging plaatsvindt binnen de brede maatschappelijke doelstelling van de wet, is vooraf niet duidelijk welke sectorale belangen zouden worden gediend en ten koste van welke sectorale belangen dat gaat. De wet vereist enkel dat het doel, het bevoegde bestuursorgaan en de reikwijdte van het experiment worden aangeduid en dat internationaalrechtelijke verplichtingen in acht worden genomen. Het voorstel stelt geen procedurele waarborgen, noch voorwaarden die dienen te waarborgen dat het verloop van het experiment wordt bewaakt en het doel van het experiment wordt bereikt.<sup>59</sup>

### 2.5.3 Gevolgen en randvoorwaarden

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

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

Tot slot bestaat nadrukkelijk het risico dat de mogelijkheden tot flexibilisering leiden tot een complex van regels dat voor betrokkenen moeilijk inzichtelijk en voorspelbaar zal zijn. Als voor elke situatie specifieke voorschriften kunnen worden gesteld, zullen daarover ook weer vragen rijzen en nadere regels kunnen worden gesteld.

Daar het voorstel vooral mogelijkheden tot flexibilisering biedt, zal pas uit de uitvoeringsregelingen blijken welke mate van flexibiliteit wordt geboden. De Afdeling acht dit, gelet op de nadelen die flexibilisering met zich kan brengen, niet wenselijk. Daar komt bij dat – gelet op de geldende EU-richtlijnen – vaststaat dat op een aantal terreinen geen flexibiliteit kan worden geboden. Reeds in het kader van het voorstel zou moeten worden bezien aan welke vormen van flexibilisering in welke situaties behoefte bestaat en in welke mate deze flexibiliteit kan worden geboden. De mogelijkheden tot flexibilisering zouden in het voorstel moeten worden geclausuleerd, zodat geen mogelijkheden worden geboden die in beginsel ongewenst worden geacht. Bovendien zou het voorstel, waar dat gelet op de aard van het instrument in de rede ligt, procedurele waarborgen

<sup>58</sup> Artikel 23.3.

<sup>59</sup> Zie hierna ook in § 8.4.



moeten omvatten die de zorgvuldige toepassing van afwijkingmogelijkheden garanderen.

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

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

### 2.6.1 Inleiding

Het samenvoegen van sectorale besluitvormingsprocedures voorkomt, aldus de toelichting, dat voor één project in dezelfde fase meerdere besluiten nodig zijn. De aanvrager kan met zijn aanvragen voor vergunningen steeds bij één (elektronisch) loket terecht. Het wetsvoorstel verankert de «sneller en beter»-aanpak in het brede fysieke domein. De herziening van het omgevingsrecht is ook gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek voor de besluitvoorbereiding. Onderzoek is geen doel op zich, maar staat ten dienste van zorgvuldige besluitvorming. Daarom zullen enkele onderzoeksverplichtingen en adviesverplichtingen worden geschrapt.<sup>60</sup>

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

### 2.6.2 Verminderde toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure

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

De hoofdregel van het voorstel is dat omgevingsvergunningen worden voorbereid met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure.<sup>61</sup> Voor een aantal gevallen, beperkter dan onder de huidige wetgeving het geval is<sup>62</sup>, zal de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb gelden. Deze gevallen zullen bij amvb worden aangewezen.<sup>63</sup> In hoofdzaak betreft het activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat in de voorbereidingsprocedure een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen door een ieder. Dit geldt thans bijvoorbeeld voor de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten met aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Waar in plaats van de uitgebreide uniforme openbare voorbereidingsprocedure de reguliere voorbereidingsprocedure zal worden gevolgd, zal de beslistermijn worden verkort van zes maanden naar acht weken, met een

<sup>60</sup> Memorie van toelichting, blz. 28.

<sup>61</sup> Zie de artikelen 16.55, eerste lid, en 16.58.

<sup>62</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3.

<sup>63</sup> Artikel 16.58.



*mogelijkheid van verlenging met zes weken.<sup>64</sup> Hierover kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.*

*Gelet op het Verdrag van Aarhus<sup>65</sup> dienen ten minste de vergunningplichtige activiteiten die worden aangewezen in bijlage I bij het Verdrag onder de uitgebreide voorbereidingsprocedure te worden gebracht. De verplichting tot het garanderen van inspraak voor bepaalde projecten<sup>66</sup> beperkt de mogelijkheid om voor bepaalde activiteiten afdeling 3.4 van de Awb niet van toepassing te verklaren.*

*Een vermindering van het gebruik van afdeling 3.4 van de Awb kan ten koste gaan van de zorgvuldigheid van besluitvorming. Voor veel eenvoudige vergunningen zal een termijn van acht weken voldoende zijn. Het is echter zeer de vraag of een termijn van acht weken respectievelijk veertien weken voldoende is voor complexere vergunningen, zoals die vergunningen waarbij afgeweken wordt van het reguliere toetsingskader (de omgevingsvergunning voor locatie-ontwikkelingsactiviteiten).<sup>67</sup> Dit vereist dat bestuursorganen beschikken over voldoende capaciteit in de zin van menskracht en kennis om steeds op korte termijn over alle complexe vergunningaanvragen te beslissen.<sup>68</sup> Burgers en bedrijven kunnen per saldo worden benadeeld door kortere en minder zorgvuldige procedures.<sup>69</sup>*

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

<sup>64</sup> Artikel 16.57, eerste en derde lid. Volgens het tweede lid, wordt de beslistermijn voor twee weken opgeschort, wanneer een voorgenomen beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning instemming als bedoeld in artikel 16.16 behoeft.

<sup>65</sup> Artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van het Verdrag van Aarhus.

<sup>66</sup> Richtlijn 2003/4, richtlijn 96/61 en Verdrag van Aarhus.

<sup>67</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.5.5, Effecten, onder «Omgevingsvergunning», en § 4.16.4, Wijziging ten opzichte van de huidige situatie.

<sup>68</sup> Voor locatieontwikkelingsactiviteiten betekent dit dat in die periode adviezen moeten zijn verkregen en beoordeeld, bijvoorbeeld welstandsadviezen en adviezen van de Agrarische Adviescommissie. De ingewonnen adviezen kunnen aanleiding geven tot het vragen van nader advies. In dezelfde periode kunnen aan derden mogelijkheden voor inspraak worden geboden (memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3, Totstandkomingsprocedures, onder «Participatie in de voorbereiding van besluitvorming» en «Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning»). Ten slotte moet binnen de beslistermijn een vordragen ontwerpbesluit aan het bevoegd gezag worden voorgelegd.

<sup>69</sup> Overigens mag worden verwacht dat, in gevallen waarin de termijnen van formele besluitvormingsprocedures niet kunnen worden gehaald, bestuursorganen meer dan thans het geval is, zullen uitwijken naar informele voorprocedures en in dat kader principe-verzoeken van initiatiefnemers zullen verlangen. Met toepassing van dergelijke informele voorprocedures, kan de formele aanvraag binnen de gestelde termijn worden behandeld, maar zo'n werkwijze betekent voor de initiatiefnemer geen verkorting van de duur van de besluitvormingsprocedure en voor het bestuur geen vermindering van de bestuurslasten.

<sup>70</sup> Artikel 16.57.

*aanbeveling deze invoering van de vergunning van rechtswege over vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht te heroverwegen.<sup>71</sup>*

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

## *2.7 Conclusies, slotbeschouwing en verbetermogelijkheden*

### *2.7.1 Conclusies*

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

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

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

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

*Het voorstel creëert als het ware een gereedschapskist. Het gereedschap – de (kern)instrumenten – zijn ontleend aan bepaalde onderdelen van het vigerende omgevingsrecht. Het voorstel laat grotendeels vrij op welke terreinen welke instrumenten moeten worden toegepast. Zij kunnen worden toegepast op onderdelen van het omgevingsrecht waarvoor zij altijd al werden gebruikt en op onderdelen waar zij tot dusver niet werden gebruikt. Ook kan ervoor worden gekozen de instrumenten juist niet te gebruiken op die onderdelen waar zij tot nu toe werden gebruikt. Deze keuzes worden in belangrijke mate overgelaten aan de regering en de bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten. Of de uiteindelijke toepassing tegemoet komt aan de eenvoud en de voorspelbaarheid van het omgevingsrecht kan op grond van het voorstel niet worden vastgesteld.*

---

<sup>71</sup> Zie hierna ook in § 4.4.4.

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

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

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

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

## *2.7.2 Slotbeschouwing*

### *a. Flexibiliteit vóór rechtszekerheid*

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

*Het toekomstig stelsel van het omgevingsrecht zal grotendeels worden vorm gegeven door middel van uitvoeringsregelingen die krachtens het voorstel worden vastgesteld. Pas dan zal blijken hoe de overheid ten aanzien van welke specifieke belangen zal interveniëren, welke mate van flexibiliteit wordt geboden en welke grenzen daarbij in acht worden*

*genomen. Eerst dan ook zal blijken of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht tegemoet komt aan de verbeterdoelstellingen uit de toelichting. Op basis van het voorstel, zoals dat thans voorligt, kan dit niet worden beoordeeld.*

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

#### *b. De medewetgevende taak van de Staten-Generaal*

*Het voorstel doet op deze wijze onvoldoende recht aan de medewetgevende taak van de Staten-Generaal. Het vaststellen van algemene verbindende voorschriften door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, behoort tot een belangrijke verworvenheid van de parlementaire democratie in Nederland.<sup>72</sup>*

*Algemene verbindende voorschriften grijpen immers in in het dagelijks leven van burgers en de activiteiten van bedrijven.*

*Vanzelfsprekend kan het parlement niet bij de vaststelling van alle algemeen verbindende voorschriften worden betrokken. Veelal zal de bevoegdheid om bepaalde onderdelen van de wetgeving vast te stellen aan het bestuur moeten worden gedelegeerd. De essentie van een wettelijke regeling dient echter mede door het parlement te worden vastgesteld. Het gaat dan om:*

- de reikwijdte van de wet;*
- de structurele elementen van wettelijke regeling;<sup>73</sup>*
- de voornaamste duurzame normen.<sup>74</sup>*

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

<sup>72</sup> Orde in de regelgeving, blz. 42–44.

<sup>73</sup> In aanwijzing 24 van de Ar staan als structurele elementen genoemd:  
– voorschriften die de grondslag vormen van een stelsel van vergunningen of een stelsel waarbij anderszins de toelaatbaarheid van handelen afhankelijk wordt gesteld van verlof van de overheid;  
– voorschriften die andere overheden in medebewind roepen;  
– voorschriften waarbij nieuwe bestuursorganen in het leven worden geroepen;  
– voorschriften betreffende rechtsbescherming;  
– voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke of civielrechtelijke aard;  
– voorschriften waarbij toezichts- of opsporingsbevoegdheden worden toegekend;  
– voorschriften omtrent rechten en verplichtingen van burgers jegens elkaar;  
– voorschriften die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden door de overheid.

<sup>74</sup> Orde in de regelgeving, blz. 42–44.

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

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

#### *c. De positie van de rechter*

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

#### *2.7.3 Verbetermogelijkheden*

*Het voorstel kan aanmerkelijk worden verbeterd door daarin:*

- het begrip «fysieke leefomgeving» en daarmee de reikwijdte van het voorstel beter af te bakenen;<sup>75</sup>*
- uit het EU-recht afkomstige beginselen op te nemen, die het nationale beleid en de nationale regelgeving richting geven;*
- toetsingskaders voor bepaalde soorten besluiten, zoals de verlening van omgevingsvergunningen, op te nemen, zoals dat is gedaan in de Wabo;*
- meer materiële normen, zoals bepaalde omgevingswaarden en grenswaarden op te nemen;*
- de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen, ook ten opzichte van elkaar;<sup>76</sup>*
- de mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften (flexibilisering) te begrenzen;*
- meer voorschriften op te nemen over de rechtsbescherming en de handhaving.<sup>77</sup>*

*In haar voorlichting over de herziening van het Omgevingsrecht gaf de Afdeling nadrukkelijk aan dat fasering van de herziening van het Omgevingsrecht niet zou mogen leiden tot een «lege» kaderwet.<sup>78</sup> In dit*

<sup>75</sup> Zie in dit verband ook § 8.1.

<sup>76</sup> Zie in dit verband ook de paragrafen 5.3, 6.1 en 9.2.6.

<sup>77</sup> Dit is hier nog niet aan de orde gekomen. Zie hierna de paragrafen 6.2.2 (aanwijzing van overtredingen die handhaafbaar zijn door een bestuurlijke boete in de wet), 6.3.2 (normering bevoegdheid tot binnentreden in de wet), 6.4.2 (aanwijzing van bibob-activiteiten in de wet) en 7.1.2 (rechtsbescherming).

<sup>78</sup> Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 3), blz. 37.

*verband is van belang dat 2018 wordt genoemd als datum voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Als dit het beoogde tijdstip van inwerkingtreding is, staat niets eraan in de weg om de wet en de onderliggende regelgeving meer parallel en in nauwer onderling verband tot stand te brengen en voor advies voor te leggen aan de Afdeling. Daarmee kan worden bewerkstelligd dat de wet zelf meer materiële kaders bevat die op basis van geclausuleerde bevoegdheden nader kunnen worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Onverminderd de adviesopmerkingen die de Afdeling over het voorstel maakt, meent zij dat ook de invoeringswet nog zou kunnen worden benut om alsnog de noodzakelijke wijzigingen in de Omgevingswet aan te brengen.*

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

## *2. Beoordeling doelstellingen voorstel*

### *2.1 Inleiding*

#### *Afbakening*

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

#### *Integrale afweging van belangen*

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



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

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

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

In algemene zin is de houvast die het wetsvoorstel biedt niet minder dan die van bijvoorbeeld de huidige Wet ruimtelijke ordening. Die wet deelt, net als het voorstel voor de Omgevingswet, bevoegdheden op hoofdlijnen toe en gaat in beginsel uit van het maken van een samenhangende afweging. Via instructieregels in algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen wordt de belangenafweging ingekaderd of gestuurd. De Afdeling stelt dat geen antwoord mogelijk is op de vraag of het voorstel bijdraagt aan de verwerkelijking van de maatschappelijke doelen en de verbeterdoelen. Op de bijdrage van het wetsvoorstel aan zijn maatschappelijke doelen zal ik in onderdeel 2.2.3 van het nader rapport ingaan. De mate waarin het wetsvoorstel bijdraagt aan de verbeterdoelen is zichtbaar in de memorie van toelichting, waarin aan het slot van elke paragraaf van hoofdstuk 4 is aangegeven in hoeverre de gemaakte keuzes bijdragen aan de verbeterdoelen. Het wetsvoorstel legt het daarmee het fundament voor de stelselherziening. De uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet bouwt daarop voort. Het totaal van die regels zal vervolgens een belangrijke bijdrage leveren aan de verbeterdoelen van de

stelselherziening. Daarnaast is, zoals in paragraaf 1 van de samenvatting al is aangegeven, een goede uitvoering in de praktijk essentieel om de doelen van de stelselherziening te bereiken. Het faciliteren daarvan, onder andere door professionalisering van toezicht en handhaving en de bredere toepassing van ICT, vormt dan ook een belangrijk aanvulling op de wettelijke stelselherziening.

### *Fasering*

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

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

### *2.2.1 Inleiding*

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

### *2.2.2 De reikwijdte van het voorstel*

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

In de memorie van toelichting is ingegaan op de beperkingen aan de handhaafbaarheid van de algemene zorgplicht. De zeer algemene formulering van de zorgplicht dwingt het bevoegd gezag tot terughoudend gebruik van de handhavende bevoegdheden bij schending van de zorgplicht. Dit sluit aan bij de jurisprudentie waaruit blijkt dat het bevoegd gezag geen gebruik kan maken van handhavende bevoegdheden bij dergelijke algemene zorgplichten, tenzij er sprake is van onmiskenbare strijd met de zorgplicht. Slechts in dergelijke gevallen zal een bestuursorgaan direct handhavend kunnen optreden op grond van artikel 1.7. In andere gevallen zal het bestuursorgaan eerst met de betrokken burgers en bedrijven in overleg moeten treden over adequate gedrageregels en zal handhaving pas aan de orde kunnen zijn als die niet nageleefd worden. De algemene zorgplicht vormt, zoals beschreven in paragraaf 4.1.4 van de memorie van toelichting, een vangnet voor onvoorziene activiteiten of onvoorziene gevolgen van activiteiten. Dat leidt ertoe dat niet voorafgaand zekerheid kan worden geboden over de vraag of en in welke omstandigheden er sprake is van een overtreding. Vanzelfsprekend kan ook over de vereiste maatregelen geen zekerheid worden geboden. Om die reden is, mede naar aanleiding van de opmerking van Afdeling, in artikel 1.8 duidelijk gemaakt dat de wettelijke zorgplicht teruggaat voor zover nadere regels of voorschriften voor die activiteit gelden. Dit geeft houvast bij de toepassing van de zorgplicht en andere artikelen van het wetsvoorstel. Daarnaast is de toelichting aangevuld om zo het begrip

«fysieke leefomgeving» en de reikwijdte daarvan te verduidelijken en meer richting te geven aan de toepassing in de praktijk.

### *2.2.3 De beleidscyclus*

In het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling is aangeboden was op één centrale plaats – artikel 2.1 – aangegeven dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel uitoefenen met het oog op de doelen van artikel 1.3. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel op veel plaatsen vastgelegd en ingekaderd dat taken en bevoegdheden worden toegepast «met het oog op de doelen van de wet» dan wel op specifieke doelen die volgen uit die hoofddoelen. Dit is in paragraaf 5.13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting beschreven. Door die formuleringen wordt expliciet verwezen naar de twee doelen van de wet in artikel 1.3, onder a en b, en het verbindende thema «duurzame ontwikkeling». Deze aanscherping onderstreept dat het oogmerk «duurzame ontwikkeling» voor ogen wordt gehouden bij het vaststellen van uitvoeringsregelgeving en het nemen van besluiten.

De beleidscyclus is het beleidsmatige denkmodel dat ten grondslag ligt aan de inrichting van het wetsvoorstel. Door de werking van de beleidscyclus en de toepassing van de wettelijke instrumenten met het oog op het bereiken van de doelen van de wet, speelt de Omgevingswet zijn rol bij de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De mate waarin de fysieke leefomgeving in Nederland zich duurzaam ontwikkelt, wordt echter niet alleen bepaald door wetgeving, maar door een samenspel van internationale, nationale en decentrale regelgeving, beleid, beschikkingen en feitelijk gedrag van burgers en bedrijven. Elementen als de bestuurscultuur en bedrijfscultuur zijn daarbij ook van wezenlijk belang.

Het functioneren van de beleidscyclus hangt niet alleen af van juridische koppelingen van de verschillende onderdelen van de cyclus. De beleidscyclus is bij het ontwerp van het wettelijk stelsel gebruikt om te duiden welke instrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de cyclus tot hun beschikking moeten hebben. Daarbij is gekeken hoe bestuursorganen zich tot elkaar verhouden en hoe bestuursorganen zich verhouden tot burgers en bedrijven. Soms is gekozen voor juridische koppelingen tussen instrumenten, maar dat is niet in alle gevallen geschikt of wenselijk voor het goed functioneren van de beleidscyclus en daarmee voor het bereiken van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De Afdeling refereert specifiek aan de juridische koppeling van omgevingswaarden aan programma's en monitoring. Zij geeft aan dat nu maar voor een beperkt aantal terreinen omgevingswaarden worden vastgesteld en dat daardoor het realiseren van andere omgevingskwaliteiten niet wordt gegarandeerd. Het is inderdaad juist dat niet alle doelen voor de fysieke leefomgeving in omgevingswaarden worden vastgelegd. Naar mijn mening is dat ook niet wenselijk en ook niet mogelijk. Niet alle onderwerpen lenen zich voor vastlegging in omgevingswaarden. Omgevingswaarden werken voor meet- of berekenbare doelstellingen. Voor niet-meetbare doelstellingen op terreinen als stedelijke vernieuwing of uitbreiding, het beschermen van het landschap, het behoud van het cultureel erfgoed en het behoeden van infrastructuur kunnen Rijk en provincie bijvoorbeeld instructieregels geven gericht tot andere (centrale) bestuursorganen of algemene regels op grond van hoofdstuk 4 stellen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving hangt dus niet alleen af van omgevingswaarden en de koppeling aan programma's en monitoring, maar kan ook door inzet van andere instrumenten worden bereikt. Dit punt is verduidelijkt in de memorie van toelichting.

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

### *2.3.1 Inleiding*

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

### *2.3.2 Materiële normen*

Zoals ik hierboven in paragraaf 2 van de samenvatting heb aangegeven, zal de materiële normstelling, waaronder de vaststelling van omgevingswaarden, door middel van een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur gestalte krijgen.

Een belangrijke reden daarvoor is de omvang van de bestaande regels. Alleen al op rijksniveau gaat het om meer dan 4700 artikelen verspreid over meer dan 35 wetten, circa 120 algemene maatregelen van bestuur en een vergelijkbaar aantal ministeriële regelingen. Een eenduidig en inzichtelijk stelsel vraagt dan ook om een heldere ordening. In het voorgestelde stelsel bevat één wet de hoofdelementen en de ordenende, structurele elementen. De wet vormt daarmee de basis voor de opbouw van een bestendig stelsel. Zowel om redenen van inzichtelijkheid, zoals de Afdeling terecht vermeldt, als om redenen van inhoudelijke samenhang, uniformiteit en het vermijden van versnipperde regelgeving. In de lijn van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel zo aangepast dat het wetsvoorstel nu duidelijke inhoudelijke opdrachten bevat voor de wijze waarop de regelstellende bevoegdheid wordt aangewend en ingevuld. Op deze wijze biedt het wetsvoorstel voor de praktijk duidelijkheid waarop die regels zijn gericht en wordt de grondslag begrensd. Daarbij is ook aangegeven of normen verplicht moeten worden gesteld en zijn diverse onderwerpen benoemd waarover in ieder geval regels zullen worden gesteld. Hiermee geeft het wetsvoorstel sturing aan de totstandkoming van de materiële normstelling.

Een tweede belangrijke reden voor de voorgestelde inrichting van het stelsel is dat de uitwerking van de normstelling bij algemene maatregel van bestuur een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen eenvoudiger mogelijk maakt. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang vanwege de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. Om dat belang te benadrukken is bij belangrijke delegatiegrondslagen vermeld ter uitvoering van welke concrete EU-richtlijnen of verdragen in ieder geval regels zullen worden gesteld. Ook hiermee is de sturing versterkt. Binnen het voorgestelde wettelijk systeem is het uitgangspunt om vergelijkbare regels op hetzelfde niveau te regelen. Per onderwerp is een afweging gemaakt over het niveau waarop de regels worden gesteld. Bij harmonisatie doen zich onvermijdelijk ook verschuivingen voor. Dit kunnen zowel verschuivingen naar een hoger als naar een lager niveau zijn. Voor het niveau waarop regels worden gesteld sluit het wetsvoorstel per onderwerp zo veel mogelijk aan bij de grootste gemene deler in de bestaande omgevingswetten. Harmonisatie betekent dus uitdrukkelijk niet dat de uitzondering (bijvoorbeeld het laagste niveau) de regel wordt. Gezien de aard en de omvang van de omgevingsrechtelijke regels is het niveau van een algemene maatregel van bestuur het meest geschikt. Dit biedt de nodige waarborgen voor kwaliteit en biedt de mogelijkheid om maatwerk te kunnen leveren. De keuze voor de algemene maatregel van bestuur als «basisniveau» biedt onder meer de waarborg van betrokkenheid van de ministerraad en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze systeemkeuze sluit aan bij bestaande regelgeving, waar op het domein van de fysieke leefomgeving momenteel een groot aantal algemene maatregelen van bestuur bestaan, waaronder voor de uitvoeringspraktijk zeer betekenisvolle, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012.

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

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

### *2.3.3 De (kern)instrumenten van het voorstel*

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

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn in verband hiermee de bestaande instrumenten geanalyseerd. Het bleek mogelijk het instrumentenpalet terug te brengen tot een beperkt aantal op elkaar aansluitende instrumenten. Met de zes kerninstrumenten kunnen de activiteiten van burgers, bedrijven en overheden zodanig worden gereguleerd, dat ruimte ontstaat voor ontwikkelingen die bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook kunnen eventuele kwaliteitstekorten adequaat worden aangepakt. De aanvullende instrumenten spelen daarbij een overheidsinterne rol, zijn «opties» bij de kerninstrumenten of zijn van belang in specifieke, minder vaak voorkomende, situaties.

De mate waarin de doelstellingen van de stelselherziening worden bereikt hangt overigens niet alleen af van het wettelijk stelsel zelf, maar ook van de bestuurscultuur bij de diverse overheden en de kennis en kunde van diegenen die uitvoering geven aan de wet.

Bij het programma, de omgevingsvergunning en het projectbesluit is het inhoudelijke toepassingsbereik vergelijkbaar met de huidige instrumenten. De omgevingsvisie beslaat het terrein van de gehele fysieke leefomgeving en heeft juist de functie om opgaven en vraagstukken op de diverse deelterreinen bijeen te brengen en te vertalen in één integraal ontwikkelingsbeeld. Het omgevingsplan heeft een ruimer inhoudelijk

toepassingsbereik gekregen dan het bestemmingsplan, omdat het begrip «ruimtelijke ordening» soms knelde bij de toedeling van functies aan de fysieke leefomgeving. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.4.3 van de memorie van toelichting. Bij algemene rijksregels was – in de versie van het wetsvoorstel die voor advies was aangeboden – inderdaad gekozen voor een sterke verbreding van het toepassingsbereik.

Terecht constateert de Afdeling dat de toepasbaarheid van de aanvullende instrumenten vaak breder is dan in het huidige recht. Dat biedt de mogelijkheid om ze in te zetten buiten het domein waar ze oorspronkelijk ontwikkeld zijn. Dat is nu juist ook de bedoeling van het wetsvoorstel, dat een samenhangend stelsel voor de gehele fysieke leefomgeving zal bieden. Instrumenten die in één domein van het omgevingsrecht ontwikkeld zijn kunnen ook kansrijk zijn in een ander domein. Dit is vooral van belang bij nieuwe beleidsonderwerpen of bestaande onderwerpen die opnieuw worden geïnstrumenteerd. De uitbreiding van mogelijkheden stimuleert om verder te kijken dan de in een domein bestaande wetgevingstradities. Zo kan de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, die is ontwikkeld in het milieudomein, ook bruikbaar zijn in andere domeinen waar vergunningen worden vervangen door algemene regels.

De brede toepasbaarheid van instrumenten wordt in de praktijk overigens sterk begrensd door de context waarin deze worden ingezet:

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

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

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



Naar aanleiding van het advies is de regeling van algemene rijksregels ingekaderd en aangescherpt. De algemene bevoegdheid voor het Rijk om algemene regels te stellen over de fysieke leefomgeving is geschrapt. Daarmee wordt duidelijker voor welke onderdelen van de fysieke leefomgeving het Rijk het primaat heeft om regels te stellen en voor welke onderdelen dit aan de decentrale overheden wordt gelaten. Die bevoegdheid is nu ingeperkt tot de volgende onderwerpen:

- Bouwactiviteiten, milieuactiviteiten, lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, zwemmen en baden: hiervoor worden (net als onder het huidige recht) landelijk uniforme rijksregels gesteld omwille van een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven of een gelijk beschermingsniveau van de burger, of een combinatie van die belangen.
- Activiteiten in of bij onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid draagt (zoals beheer): hiervan wordt in het huidige recht beperkt gebruik gemaakt van algemene regels, maar er lijken mogelijkheden voor vervanging van vergunningen door algemene regels.

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

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

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

De Afdeling gaat ook in op de instructieregels. Regels over de uitoefening van taken of bevoegdheden zijn welbekend uit de ruimtelijke ordening. Naast instructieregels voor bestemmingsplannen op grond van Wet ruimtelijke ordening zelf zijn er instructieregels gesteld in de Wet geluidhinder en op grond van de Wet luchtvaart en de Wet milieubeheer. Het toepassingsbereik van dit instrument is echter breder: instructieregels zijn ook te vinden in de andere onderdelen van het omgevingsrecht. Steeds is er sprake van uitvoering van een taak of bevoegdheid binnen randvoorwaarden. Zo bevatten de Waterwet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregels uitgebreide instructieregels over planvormen, bevat de Wet milieubeheer instructieregels over plannen en provinciale verordeningen, bevat de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwembege-

genheden instructieregels over taken en de Wet lokaal spoor over het aanwijzen van beperkingengebieden. De bevoegdheid tot het stellen van instructieregels door Rijk en provincies is naar aanleiding van het advies in het wetsvoorstel ingeperkt tot:

- specifieke taken en bevoegdheden van het wetsvoorstel (artikel 2.23 en artikel 2.25; een instructieregel kan decentrale overheden niet verplichten om regels te stellen over onderwerpen die geheel of gedeeltelijk aan andere overheden zijn overgelaten),
- onderwerpen van provinciaal respectievelijk nationaal belang (artikel 2.22, tweede lid en artikel 2.24, tweede lid).

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

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

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

##### *2.4.1 Inleiding*

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

##### *2.4.2 De bestuurlijke taakverdeling*

De afdeling adviseert de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is artikel 4.1 toegevoegd, dat buiten twijfel stelt dat het omgevingsplan, de omgevingsverordening

en de waterschapsverordening ook regels kunnen bevatten over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Dat maakt duidelijk dat deze bevoegdheid breder is dan het toekennen van functies aan locaties en met het oog daarop stellen van regels, en het vaststellen van maatwerkregels. Ook is verduidelijkt, dat voor het stellen van regels over activiteiten het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet» geldt.

Het wetsvoorstel bouwt niet uitsluitend voort op de Wet ruimtelijke ordening. In het wetsvoorstel zijn ook sturingslijnen terug te vinden uit de Wet milieubeheer, de Waterwet, de Woningwet en andere wetten die geheel of gedeeltelijk opgaan in het wetsvoorstel. De verdeling van taken en bevoegdheden volgt dan ook niet alleen de Wet ruimtelijke ordening. Ook in het wetsvoorstel ligt de zorg bij de gemeenten en waterschappen, tenzij deze bestuursorganen de zorg niet op doelmatige en *doeltreffende* wijze kunnen vervullen. Dit is onder meer in artikel 2.3 tot uitdrukking gebracht. In de praktijk blijkt het voor een aantal onderwerpen nodig dat Rijk of provincies randvoorwaarden stellen aan de gemeentelijke zorg voor de leefomgeving of de zorg overnemen. Het voorstel voor de Omgevingswet gaat daarom uit van vier organieke overheden die elk een eigen rol op het terrein van de fysieke leefomgeving hebben. Deze rol is deels wettelijk toegedeeld door de in hoofdstuk 2 toegedeelde specifieke (beheer)taken. Daarnaast kunnen algemene bestuursorganen uit eigen beweging de zorg voor onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving op zich nemen, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel. Elk van die bestuurslagen moet haar eigen opgaven zo doelmatig en doeltreffend mogelijk kunnen uitvoeren, rekening houdend met de opgaven van de andere bestuurslagen. Die vier bestuurslagen komen elkaar bij hun taakuitvoering continu tegen (dit is nader uitgewerkt in de passage «Bestuursorganen werken samen» in paragraaf 4.2.2 van de memorie van toelichting). Burgers en bedrijven moeten de overheid echter als één geheel kunnen ervaren.

Het kabinet heeft niet gekozen voor een verschuiving in de bestuurlijke taakverdeling. Daarvan is niet alleen afgezien omdat grootschalige verschuivingen in bestuurlijke taken, met bijbehorende politieke discussies, zouden afleiden van de opgaven waarvoor we staan, maar ook omdat de huidige bestuurlijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor de fysieke leefomgeving goed past bij de opgaven. Aanpassen aan een uniform concept zou leiden tot een minder doelmatige en doeltreffende taakuitvoering. In het wetsvoorstel is verschuiving van specifieke bevoegdheden soms wel aan de orde, vooral omdat bijvoorbeeld na het samenvoegen van vergunningen tot één omgevingsvergunning slechts één bestuursorgaan het bevoegd gezag kan zijn. De tekst van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

### *2.4.3 Integratie*

#### *a. Procedurele integratie*

De Afdeling omschrijft procedurele integratie als de samenvoeging van procedures die betrekking hebben op deelaspecten waardoor men nog maar één besluit nodig heeft om een ontwikkeling of activiteit mogelijk te maken. Ik onderschrijf deze benadering. Met de Wabo zijn belangrijke stappen gezet met het vormgeven van de procedurele integratie. Desondanks kennen we nu nog ruim tien andere rijksvergunningen en -onthefingen op het gebied van de fysieke leefomgeving zoals die voor water, ontgrondingen, archeologische rijksmonumenten en voor werkzaamheden aan en rond spoor en wegen. Vijf wetten kennen (onderling afwijkende) procedures om besluitvorming over projecten gecoördineerd te laten verlopen. De verdere procedurele integratie van vergunningstelsels die in het wetsvoorstel is vevat, bewerkstelligt meer gebruiksgemak voor aanvragers en ligt in de lijn van eerdere suggesties van de Afdeling die waren opgenomen in de over de stelselherziening

uitgebrachte voorlichting. Bovendien draagt deze integratie bij aan een lastenreductie voor initiatiefnemers.

#### *b. Materiële integratie*

Met de term materiële integratie wordt doorgaans bedoeld op het samenvoegen van op zichzelf staande delen tot een nieuw samenhangend geheel. Eén van de breed – ook door de Afdeling – gedragen motieven voor de stelselherziening is de constatering dat de op zichzelf staande delen van het huidige complexe wettelijke stelsel elk voor zich mogelijk goed functioneren maar dat die afzonderlijke onderdelen niet in een zodanige samenhang zijn gebracht dat daarmee het systeem optimaal functioneert.

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

Om tot uitdrukking te brengen dat het wetsvoorstel primair een functionele integratie bewerkstelligt, is de memorie van toelichting op enkele plaatsen aangepast om onduidelijkheid over de vorm van integratie weg te nemen.

Ik ben het eens met de Afdeling dat de mogelijkheden tot materiële integratie (zoals de Afdeling die vorm omschrijft) voor deel terreinen worden beperkt door het EU-recht. Voor delen van het omgevingsrecht waar dat niet aan de orde is kan Nederland die vorm van integratie wel bewerkstelligen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij de samenvoeging van de plan- en visiefiguren tot de omgevingsvisie. Dat is bijvoorbeeld ook

aan de orde bij de samenvoeging van het bestemmingsplan en het exploitatieplan. Het wetsvoorstel voorziet, zoals de Afdeling beschrijft, in een grondslag die de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur afwegingskaders uit te werken of te begrenzen. Dat zal met name gestalte krijgen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat zal ook de beoordelingsregels («toetsingskaders») gaan omvatten die voor de te onderscheiden besluiten zullen gaan gelden. De regels die mogelijkheden of beperkingen bepalen voor de vaststelling van een omgevingsplan zullen van een andere inhoud zijn dan de regels die gelden voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. De beoordelingskaders van een omgevingsvergunning zullen afhankelijk zijn van de activiteit waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. Het is volstrekt logisch dat een omgevingsvergunning voor een boortoren in de Noordzee een ander beoordelingskader zal hebben dan een ontgrondingsactiviteit in een rivierbed. Waar dat in het licht van het EU-recht mogelijk is, zal bij het stellen van die regels in materiële zin een meer samenhangende benadering worden nagestreefd. De uitwerking van het bovenstaande zal niet leiden tot zodanig strakke regels dat een «mechanisch medebewind» wordt bewerkstelligd. Dat zou ook niet passen in de doelen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen. Dat brengt mij op het volgende onderdeel van het advies van de Afdeling.

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

#### *2.5.1 Inleiding*

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

#### *2.5.2 Mogelijkheden tot flexibilisering*

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

#### *2.5.3 Gevolgen en randvoorwaarden*

De Afdeling constateert in paragraaf 2.5.2 van het advies dat het wetsvoorstel door toekenning van ruime bevoegdheden en breed toepasbare, vaak ongeclausuleerde afwijkingsmogelijkheden, mogelijkheden voor een grotere flexibiliteit biedt. Zij wijst er in paragraaf 2.5.3 (en paragraaf 2.7.2) op dat die flexibilisering ook nadelen met zich kan brengen zoals het minder inzichtelijk en voorspelbaar worden van de regelgeving, rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven en extra bestuurslasten voor bestuursorganen. Zij acht het niet wenselijk dat pas uit de uitvoeringsregelgeving zal blijken welke mate van flexibiliteit wordt geboden.

Of de door de Afdeling genoemde gevolgen zich daadwerkelijk voordoen, hangt voor een belangrijk deel af van de uitwerking die in de uitvoeringsregelgeving wordt gegeven. Bij het opstellen van die regelgeving wordt niet alleen uitwerking gegeven aan verbeterdoelstelling 3 (het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving) maar ook aan verbeterdoelstelling 1 (het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht). Daarbij wordt in de voorschriften een verantwoord evenwicht tussen beide verbeterdoelen aangebracht. Verbeterdoelstelling 3 heeft geen groter gewicht dan verbeterdoelstelling 1. De door de Afdeling geschetste nadelen van flexibilisering zullen zich dan ook niet per definitie gaan voordoen. Dat neemt niet weg dat ik naar aanleiding van het advies ten behoeve van de duidelijkheid nader heb gezien of alle geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn.

In het verlengde daarvan zijn aan het wetsvoorstel materiële en procedurele waarborgen toegevoegd die zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garanderen. Deze zijn hierboven in paragraaf 3.2 van de samenvatting onder het kopje flexibiliteit op hoofdlijnen beschreven.

Er zijn verschillende instrumenten waarbij de flexibilitetsmogelijkheden van het nieuwe stelsel naar voren komen. Die zijn omkleed met procedurele waarborgen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting onder het nieuwe kopje »Afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden» een uiteenzetting op hoofdlijnen van de inhoudelijke en procedurele inkadering van de flexibilitetsmogelijkheden opgenomen. Die inkadering is (mede aan de hand van concrete voorbeelden) nader toegelicht in paragraaf 5.3 «Flexibiliteit» van de memorie van toelichting. Daarnaast is in de toelichting op de hoofdstukken 2, 4 en 5 van het wetsvoorstel expliciet ingegaan op de inbedding of inkadering van de flexibilitetsmogelijkheden die in die hoofdstukken zijn opgenomen. Ook is in diverse onderdelen van het nader rapport op verschillende plaatsen ingegaan op de flexibilitetsmogelijkheden en de begrenzing daarvan. Zie daartoe de paragrafen 2.7.2, onder a, 4.3.1 (flexibiliteit voor rechtszekerheid), 4.3.2 (afwijkingsmogelijkheden bij algemene regels), 4.1.2 (afwijkingsmogelijkheden bij omgevingswaarden/instructieregels), 4.2.2 (afwijkingsmogelijkheden bij een programmatische aanpak), 4.3.2 (gelijkwaardigheid), 4.5.1 tot en met 4.5.3, onder a (projectbesluit) en 8.4 (experimenteerbepaling).

Door alle bovengenoemde wijzigingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is tegemoet gekomen aan de opmerkingen van de Afdeling over de in het wetsvoorstel opgenomen afwijkingsmogelijkheden en is een zorgvuldige toepassing van die mogelijkheden gegarandeerd.

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

### *2.6.1 Inleiding*

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

### *2.6.2 Verminderde toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure*

Voor de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning bevat het wetsvoorstel, net als de Wabo, een tweetal voorbereidingsprocedures. Er is voorzien in een uitgebreide voorbereidingsprocedure, waarvoor afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard. Daarnaast is een reguliere voorbereidingsprocedure opgenomen, die zoveel mogelijk aansluit op de standaardregeling uit de Awb. Als hoofdregel geldt de reguliere voorbereidingsprocedure. Bij algemene maatregel van bestuur zullen activiteiten worden aangewezen waarvoor afdeling 3.4 Awb wordt toegepast. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zoals dat aan de Afdeling is aangeboden, is aangegeven dat afdeling 3.4 Awb voor slechts een beperkt aantal activiteiten zal worden aangewezen. In hoofdzaak zal het daarbij gaan om activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat er een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen voorafgaand aan het nemen van de beslissing op de aanvraag. Het betreft hier bijvoorbeeld de activiteiten die worden aangewezen in bijlage I bij het verdrag van Aarhus.

De Afdeling heeft gewezen op de zorgvuldigheid van besluitvorming en betwijfelt daarnaast of de beslistermijn van de reguliere procedure toereikend is voor complexere vergunningen. Voorts ziet de Afdeling er



bezwaar in dat bij een ruimere toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure voor meer categorieën vergunningaanvragen vergunningen van rechtswege zullen worden verleend (dit als gevolg van de zogeheten *lex silencio positivo*).

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

Ten aanzien van de door de Afdeling gemaakte opmerkingen over de zorgvuldigheid van besluitvorming en de mogelijkheden tot vroegtijdige inspraak van belanghebbenden, wil ik het volgende opmerken. Er bestaat naar mijn oordeel geen reden om aan te nemen dat besluiten met de reguliere voorbereidingsprocedure minder zorgvuldig worden voorbereid. Bij de reguliere procedure kan weliswaar pas nadat het besluit is genomen, in de bezwaarfase door derdebelanghebbenden tegen het besluit worden opgekomen. Deze bezwaarfase biedt echter wel de nodige waarborgen. In het kader van de behandeling van een bezwaarschrift bestaat de plicht om het genomen besluit volledig te heroverwegen. Daarbij geldt in beginsel ook het vereiste van een hoorzitting. Op elk bezwaarschrift volgt een gemotiveerd besluit, waarbij zo nodig het primaire besluit wordt herroepen of aangepast. Tegen het besluit op het bezwaarschrift kan beroep worden ingesteld. Ten aanzien van het moment waarop inspraak kan plaatsvinden heeft de procedure uit afdeling 3.4 Awb meerwaarde. Maar in laatstbedoelde procedure kunnen zienswijzen ook pas worden ingediend op het moment waarop de aanvraag al is ingediend en het bevoegd gezag daarop een ontwerpbesluit heeft genomen. Mede op basis van de ingediende zienswijzen wordt er een definitief besluit op de aanvraag genomen. Zonder dat daarna nog een bezwaarfase volgt, kan direct tegen dat besluit beroep worden ingesteld. Er geldt niet het vereiste van een hoorzitting en evenmin dient er per zienswijze een gemotiveerd besluit te worden genomen. Zo bezien biedt de reguliere voorbereidingsprocedure extra waarborgen voor een mondelinge gedachteswisseling en een motivering van de reactie op een ingebracht bezwaar. Zo kan worden gewezen op de artikelen uit hoofdstuk 4 Awb over het horen van belanghebbenden. Voor een effectief moment van inspraak in een vroeg stadium kan echter ook gedacht worden aan een benadering waarin de initiatiefnemer zijn plannen ontvouwt voor het moment waarop zijn plan definitief in een aanvraag wordt vastgelegd. Op zo'n vroegtijdig moment wordt het mogelijk dat de initiatiefnemer bij de

verdere detaillering van zijn plannen serieus rekening kan houden met de inspraak. Voor deze vorm van vroegtijdige inspraak kunnen bevoegd gezag en initiatiefnemer in onderlinge afstemming zelf kiezen. Hier behoeft geen wettelijke regeling voor te worden gegeven. Tevens is vanwege een opmerking van de Afdeling in de memorie van toelichting verduidelijkt dat het enkele feit dat een aanvrager weigert om mee werken aan een dergelijk inspraakmoment voorafgaand aan het indienen van een aanvraag, op zichzelf geen reden kan zijn om een vergunning te weigeren. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat in de praktijk nog maar weinig toepassing wordt gegeven aan de mogelijkheid van vroegtijdige inspraak zoals hierboven bedoeld, zal ik bezien of aan deze mogelijkheid meer bekendheid kan worden gegeven door middel van voorlichting en een handreiking.

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

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

## *2.7 Conclusies, slotbeschouwing en verbetermogelijkheden*

### *2.7.1 Conclusies*

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

Geconcludeerd kan worden dat naar aanleiding van het advies het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een groot aantal punten zijn aangevuld. In de samenvatting bij dit advies is het doel van die wijzigingen samengevat onder de noemers:

- sterkere sturing door wet en parlement, en
- vergroten van kenbaarheid en procedurele waarborgen.

Daaronder kan een reeks van wijzigingen worden geschaard. De wijzigingen die direct samenhangen met de in dit onderdeel van het advies genoemde punten worden hieronder kort aangestipt, zonder daarbij volledig te willen zijn. Een aantal punten zal in het vervolg van het nader rapport nog aan de orde komen.

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

Ook zijn naar aanleiding van het advies de artikelen 5.17 t/m 5.29 nader ingekleurd.

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

Verder zijn artikelen over taken en bevoegdheden (delegatiegrondslagen) begrensd door daarbij het specifieke belangenkader te benoemen. Voorbeelden daarvan zijn de artikelen: 2.1, 2.9, 2.13, 2.15, 2.26 t/m 2.31, 2.33 en 2.34, 4.1, 4.3, 4.20 t/m 4.29. Ook de bevoegdheden om bij algemene maatregel van bestuur materiële normen te stellen zijn duidelijker ingekaderd. Voorbeelden daarvan zijn de artikelen 2.22 t/m 2.25 en 4.3. Hiermee wordt op wetsniveau sturing gegeven aan de toepassing van de wettelijke instrumenten. De uitwerking en concretisering geschieden omwille van harmonisatie en bundeling bij algemene maatregel van bestuur, zoals voor een groot deel van de bestaande regels al gebruikelijk is. Dit ook vanwege het feit dat een groot deel van de normen een Europeesrechtelijke herkomst heeft. Niettemin zal bij de herziening van de normen en de voorbereiding van de ontwerpbesluiten en de invoeringswetgeving worden bezien welke regels aanvullend op wetsniveau geregeld kunnen worden. Dat geldt onder meer voor de door de Afdeling genoemde normen op het gebied van de handhaving. In paragraaf 4.4.2 van de memorie van toelichting is verduidelijkt wat de leidende uitgangspunten zijn voor de toedeling van taken en bevoegdheden en de verhouding tussen bestuurslagen (de sturingsfilosofie) binnen de wet. Daartoe is ook artikel 2.3 van het wetsvoorstel (subsidiariteit) naar aanleiding van het advies aangepast. Hiermee is het uitgangspunt «decentraal, tenzij» ook in de wettekst nog duidelijker tot uitdrukking gekomen. In aanvulling daarop zijn de bevoegdheidsregelingen in de artikelen 4.8 t/m 4.14 (algemene regels), 5.8 t/m 5.15 (vergunningen) en 18.2 (handhaving) op wetsniveau verder uitgewerkt. Dat geldt ook voor enkele bevoegdheden in bijzondere omstandigheden. Met deze aanpassingen en aanvullingen wordt tevens richting gegeven aan de bevoegdheidsverdeling bij de verdere uitwerking van de uitvoeringsregelgeving. Bij de uitwerking daarvan zijn naast de wettelijke bepalingen de doelen van de stelselherziening leidend.

In paragraaf 2.4.3 is ingegaan op de mogelijkheden van functionele integratie. Dat maakt duidelijk dat er bij de stelselherziening geen sprake is van zuiver procedurele of volledig materiële integratie. Juist door uit te gaan van gerichte keuzes en maatwerk kunnen de kansen van de stelselherziening worden benut. Dat zorgt er ook voor dat het nieuwe stelsel geen theoretisch model of keurslijf wordt maar nauw aansluit op de uitvoeringspraktijk.

Voor wat betreft de toepassing van instrumenten wordt verwezen naar paragrafen 2.3.3 en 2.5.3. Naar aanleiding van het advies zijn onder meer de regeling voor gelijkwaardigheid en de experimenteerbepaling nader ingekaderd. Daarmee worden onder meer procedurele waarborgen geboden, zonder af te doen aan het doel en de effectiviteit van de regeling.

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

### *2.7.2 Slotbeschouwing*

#### *a. Flexibiliteit*

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

#### *b. De medewetgevende taak van de Staten-Generaal*

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

Zoals de Afdeling ook opmerkt zal veelal de bevoegdheid om bepaalde onderwerpen te regelen aan het bestuur moeten worden gedelegeerd. Dit is ook in het bestaande omgevingsrecht gebruikelijk. De belangrijkste redenen zijn daarvoor de enorme omvang en de mogelijkheid om tijdig te voorzien in de omzetting van Europese verplichtingen. Om ook te voorzien in de parlementaire betrokkenheid bij de uitwerking van de

wettelijke regels is in het wetsvoorstel een voorhangprocedure opgenomen. Dat betekent dat ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur eerst aan het parlement worden voorgelegd, voordat die aan de Afdeling voor advies worden voorgelegd. Dit is in het bestaande omgevingsrecht op veel terreinen de praktijk. Op die manier wordt het voor het parlement vroegtijdig mogelijk om de democratische controle uit te oefenen. Samen met de in het wetsvoorstel opgenomen internetconsultatie, waarbij een ieder de mogelijkheid krijgt om zich over de ontwerpregelgeving uit te spreken, wordt hiermee ook een brede maatschappelijke discussie en openbaar debat mogelijk. De verwerking van de resultaten daarvan kunnen ook worden betrokken in de advisering door de Afdeling.

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

#### *c. positie van de rechter*

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

#### *2.7.3 Verbetermogelijkheden*

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

## *I. Meer inhoudelijke sturing door wet en het parlement*

### **Normering van regelgevende bevoegdheden**

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

### **Meer inzicht in verhoudingen bestuursorganen en bevoegdheidsverdeling**

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

## *II. Vergroten kenbaarheid en procedurele waarborgen*

### **Behoud van flexibiliteit, met waarborgen**

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

### **Versterking procedurele waarborgen en rechtsbescherming**

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

Daarnaast zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies op een groot aantal punten verduidelijkt en aangevuld. Dat geldt ook voor de verhouding tot de Wet natuurbescherming. Het kabinet heeft – mede gelet op het advies – het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Verder zijn enkele additionele wijzigingen aangebracht, zoals de participatiemogelijkheid voor iedereen om bij publieke projecten in de verkenningfase mogelijke oplossingen voor te dragen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Dik-Faber/Van Veldhoven (Kamerstukken II 2013/14, 29 385, nr. 77). Daarnaast is voorzien in een procedure voor gemeentelijke projecten van publiek belang. Het wordt daarmee voor gemeenten mogelijk om gebruik te maken van de «sneller en beter»-



aanpak. Deze wijzigingen zijn in de laatste paragraaf van het nader rapport beschreven.

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

## **DEEL B**

### *3. Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten*

#### *3.1 Inleiding*

*Een aantal van de in het voorstel geïntegreerde beleidsterreinen en wetten wordt in meer of mindere mate beheerst door EU-regelgeving, zoals die inzake milieu, water, natuur, bouw, infrastructuur en cultureel erfgoed. Op deze terreinen gelden verdragen, EU-richtlijnen en -verordeningen. In de toelichting wordt gesteld dat deze EU- en internationale verplichtingen voor Nederland als uitgangspunt zijn genomen in het voorstel.<sup>79</sup> Daarom is voor de opzet van het voorstel aangesloten bij de ordening die afgeleid kan worden uit de EU-richtlijnen op het gebied van onder meer milieu en water.<sup>80</sup> Voorts wordt in de toelichting opgemerkt dat het uitgangspunt is dat niets anders of méér wordt vastgelegd dan hetgeen de EU-richtlijnen voorschrijven. Ten slotte vermeldt de toelichting dat de definities en rechtsfiguren uit de EU-wetgeving als uitgangspunt zijn genomen.<sup>81</sup>*

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

#### *3.2 Implementeren van EU-richtlijnen*

##### *3.2.1 Inleiding*

*Aan het voorstel liggen enkele tientallen EU-richtlijnen ten grondslag. Deze richtlijnen zijn reeds geïmplementeerd in de geldende wetgeving. Daar waar het voorstel voorziet in intrekking van deze wetgeving, zal het voorstel tevens moeten voorzien in een juiste en volledige implementatie van de toepasselijke richtlijnen dan wel in een voldoende grondslag daarvoor. Eerder in het advies is uitgebreid ingegaan op de keuze van de wetgever om de inhoudelijke normstelling niet in het voorliggende voorstel, maar bij of krachtens amvb te regelen.<sup>82</sup> Vanwege die keuze voorziet het voorstel zelf nauwelijks in materiële bepalingen ter (her)implementatie van de EU-richtlijnen. Deze implementatie bij of krachtens amvb zal uiteraard moeten voldoen aan alle door de EU-wetgever en het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) gestelde vereisten. De Afdeling wijst in dit verband onder meer op de verdragsverplichtingen inzake vrij verkeer, mededinging en staatssteun en op de verplichting om nieuwe en aangepaste nationale technische voorschriften*

<sup>79</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 2, «Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet», sub§ 2.1. «Inhoud van dit hoofdstuk».

<sup>80</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4, «Visie op de Omgevingswet», sub§ «De beleids-cyclus als basis voor de Omgevingswet» en § 2.3 «EU-recht».

<sup>81</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.2. «Begripsbepalingen».

<sup>82</sup> Zie tevens memorie van toelichting, Algemeen, § 5.12, «Delegatiebeleid en terminologie».

aan te melden bij de EU-Commissie.<sup>83</sup> Tevens wijst de Afdeling op de verplichting om relevante EU-verordeningen uitvoerbaar te maken door bevoegde instanties aan te wijzen en sancties vast stellen. Voorts mag het voorstel en de daarop gebaseerde regelingen de uitvoering van deze EU-verordeningen niet in de weg staan.

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

### 3.2.2 Rechtsgrondslagen

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

*Uit dit steekproefsgewijze onderzoek blijkt dat het voorstel in veel gevallen slechts voorziet in een mogelijkheid om uitvoeringsregelgeving vast te stellen door middel van een «kan-bepaling», ook wanneer de EU-richtlijnen verplichten tot regelgeving.*

*Voorbeelden zijn te vinden in de artikelen 16.79 en 16.81 van het voorstel, op grond waarvan bij of krachtens amvb procedurele en vormvereisten kunnen worden gesteld. Van correcte implementatie van bijvoorbeeld artikel 13, vierde en zevende lid, van de kaderrichtlijn water of van artikel 5, eerste lid, van de smb-richtlijn, is in dit geval alleen sprake wanneer van de bevoegdheid tot vaststelling van uitvoeringsregelgeving daadwerkelijk en correct gebruik wordt gemaakt. Eenzelfde «kan-bepaling» staat in artikel 20.3 van het voorstel op grond waarvan bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de uitvoering van de monitoring voor omgevingswaarden. Op grond van artikel 4, derde lid, van de grondwater-richtlijn moet de grondwatermonitoring worden uitgevoerd volgens de vereisten genoemd in de kaderrichtlijn water.*

*Naar het oordeel van de Afdeling levert de facultatieve aard van de «kan-bepaling» onnodig risico's op voor een juiste en volledige implementatie van de EU-richtlijnen. Mogelijk wordt op deze manier niet voldaan aan de vereiste specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid om ten volle te voldoen aan de door de EU-wetgever gestelde vereisten van rechtsduidelijkheid en rechtszekerheid.<sup>84</sup>*

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

<sup>83</sup> Arrest C-29/84 van 23 mei 1985, Commissie / Duitsland, ro. 22–23; arrest C-177/04 van 14 maart 2006, Commissie / Frankrijk, ro. 48; arrest C-354/99 van 18 oktober 2001, Commissie/Ierland, ro. 27; arrest C-291/84, Commissie / Nederland; arrest C-194/94 van 30 april 1996, Securitel.

<sup>84</sup> Arrest C-177/04 van 14 maart 2006, Commissie / Frankrijk, ro. 48.

### 3.2.3 EU-milieubeginselen<sup>85</sup>

Aan het EU-milieurecht liggen algemene rechtsbeginselen ten grondslag, zoals het attributie-, het subsidiariteits- en het integratiebeginsel,<sup>86</sup> maar ook meer specifieke milieubeginselen, zoals die genoemd in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).<sup>87</sup> Voorts zijn beginselen vastgelegd in EU-richtlijnen. In het navolgende maakt de Afdeling opmerkingen over beide soorten beginselen.

#### a. Milieubeginselen ex artikel 191 VWEU

Artikel 191 van het VWEU bepaalt dat de EU in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie.<sup>88</sup> Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.<sup>89</sup> Dientengevolge zijn deze beginselen richtinggevend voor het door de EU – en daarmee ook door de lidstaten – te voeren milieubeleid en wetgeving. De EU-wetgever moet bij de tenuitvoerlegging van het milieubeleid de doelstellingen, beginselen en criteria die genoemd zijn in artikel 191 van het VWEU respecteren.<sup>90</sup> De nationale wetgever is verplicht om deze beginselen in acht te nemen wanneer het uitvoering geeft aan de EU-wetgeving.<sup>91</sup> Nationale rechters dienen de eerbiediging van de beginselen te verzekeren.<sup>92</sup>

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

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

<sup>85</sup> Onder «milieu» wordt tevens water en natuur begrepen.

<sup>86</sup> Op milieugebied is het integratiebeginsel vastgelegd in artikel 11 VWEU en in artikel 37 EU Handvest van de Grondrechten.

<sup>87</sup> De toelichting gaat alleen in op het attributiebeginsel en het subsidiariteitsbeginsel.

<sup>88</sup> Het beginsel van een hoog niveau van bescherming. Arrest van 14 juli 1998, zaak C-341/95, Bettati, r.o. 46.

<sup>89</sup> Thans loopt een inbreukprocedure over de terugwinning van de kosten van waterdiensten uit de kaderrichtlijn water, [http://archieff.snm.nl/pdf/1000\\_060719.01\\_brf\\_stas\\_schultz\\_art\\_5\\_rapportages\\_eu\\_krw.pdf](http://archieff.snm.nl/pdf/1000_060719.01_brf_stas_schultz_art_5_rapportages_eu_krw.pdf) en <http://www.eeb.org/publication/20060717-EEB-WWF-Complaint-EC-on-WFD-application-final.pdf>; Kamerstukken II, vergaderjaar 2012/13, 27 625, nr. 287.

<sup>90</sup> Arrest van 14 juli 1998, zaak C-341/95, Bettati, r.o. 34.

<sup>91</sup> Arrest van 26 mei 2011, C-538/09, Commissie / België, r.o. 39, 66; arrest van 7 september 2004, C-127/02, LVBW/Nederland, r.o.58; arrest van 29 april 1999, zaak C-293/97, Standley, r.o. 50 – 53; Eenzelfde status hebben de beginselen in het EU Handvest van de Grondrechten gekregen in artikel 51, tweede lid, en artikel 52, vijfde lid; Jan H. Jans en Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law after Lisbon, 4th Edition* (Groningen: European Law Publishing, 2012), blz. 28; Tom Barhuysen en Fleur Onrust, «De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak» in: *Kansen in het Omgevingsrecht* (Groningen: 2010), blz. 57.

<sup>92</sup> Arrest van 29 april 1999, zaak C-293/97, Standley, r.o. 50.

## *b. Beginselen in EU-richtlijnen*

*Vrijwel alle EU-richtlijnen die in het voorstel moeten worden geïmplementeerd zijn gebaseerd op artikel 192 van het VWEU en zij dienen derhalve de doelstellingen en beginselen van artikel 191 te verwezenlijken.<sup>93</sup> Ter uitvoering hiervan kennen veel richtlijnen eigen, meer specifieke beginselen, zoals het beginsel van de beste beschikbare technieken (hierna: BBT) in de richtlijn industriële emissies.<sup>94</sup> Deze meer specifieke beginselen of uitgangspunten in de EU-richtlijnen zijn thans in het Nederlandse stelsel verspreid te vinden in wettelijke bepalingen of in beleidsdocumenten. Zo is het genoemde BBT-beginsel neergelegd in artikel 2.14, lid 1, onderdeel c, van de Wabo. Een nadere uitwerking is te vinden in de uitvoeringsregelingen.<sup>95</sup> Verder is het standstill-beginsel uit de kaderrichtlijn water geïmplementeerd in artikel 5.2, derde lid, van de Wm waarin is voorzien in regels voor het omgaan met het uitgangspunt dat geen sprake mag zijn van achteruitgang.<sup>96</sup> Deze regels zijn uitgewerkt in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.*

*De toelichting stelt dat deze specifieke milieubeginselen niet breed op het gehele omgevingsrecht kunnen worden toegepast en om die reden niet allemaal zijn opgenomen in het voorstel.<sup>97</sup> Voor zover ze van belang zijn voor concrete besluiten, zoals omgevingsvergunningen, vormen ze onderdeel van de actualiseringplicht en het in een amvb vast te leggen toetsingskader. Voor het overige werken ze langs beleidsmatige weg door, aldus de toelichting.*

*Geconstateerd kan worden dat het voorstel voorziet in de doorwerking van het BBT-beginsel via de actualiseringsplicht en het toetsingskader in een amvb.<sup>98</sup> De doorwerking van het, thans wettelijk verankerde, standstillbeginsel is echter niet gegarandeerd in het voorstel. Het argument dat dit beginsel niet van toepassing is op de gehele fysieke leefomgeving overtuigt niet. Niet alleen geldt ditzelfde argument voor het BBT-beginsel, ook kan – evenals bij het BBT-beginsel – aansluiting worden gezocht bij de bevoegdheid om rijksregels te stellen voor milieu en watersystemen. Gelet op de consistentie, ligt (her)codificatie van het standstillbeginsel in het voorstel in de rede.*

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

### *3.2.4 Niveau van regelgeving*

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

<sup>93</sup> Een aantal van de opnieuw te implementeren EU-richtlijnen verwijst expliciet naar deze algemene bepalingen van het EU-recht. Bijvoorbeeld overweging 16 van Richtlijn 2000/60/EG, artikel 8 van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, artikel 10 van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen, overweging 26 en artikel 11 van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen; artikel 27 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

<sup>94</sup> Overweging 12 en 13 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

<sup>95</sup> Artikelen 5.3 en 5.4, lid 4, Besluit omgevingsrecht in samenhang met artikel 9.2 Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) juncto bijlage I Mor.

<sup>96</sup> Zie tevens artikel 12 van de richtlijn luchtkwaliteit en artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

<sup>97</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 7.4 Wetten waarvan een deel overgaat in dit voorstel voor de Omgevingswet, en § 11.1 Algemeen.

<sup>98</sup> Artikelen 4.25 en 4.26 in samenhang met artikel 5.13, tweede lid, van het voorstel.

#### *a. Inhoud van het milieueffectrapport*

*Het voorstel voorziet in een regeling van een aantal verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen inzake de milieubeoordeling van plannen en projecten. Voor de overige EU-verplichtingen ingevolge deze richtlijnen is gekozen voor regeling bij amvb. De gedeeltelijke verschuiving naar amvb-niveau van de thans op wetsniveau geregelde materie lijkt arbitrair.<sup>99</sup> Het gevolg is evenwel dat bijvoorbeeld nog niet kan worden beoordeeld of het voorstel een voldoende basis biedt voor een juiste en volledige implementatie van de verplichtingen inzake de inhoud van het milieueffectrapport voor plannen en programma's, zoals voorgeschreven in artikel 5, eerste en tweede lid, van de smb-richtlijn. Volgens de transponeringstabel worden deze verplichtingen geïmplementeerd in artikel 16.41 van het voorstel, maar deze bepaling betreft slechts het gebruik van de andere plan-MER-en en niet de inhoud van een plan of programma als zodanig. Weliswaar biedt artikel 16.81 van het voorstel een zeer algemene basis voor uitvoeringsmaatregelen, maar deze zijn, volgens de toelichting, niet bedoeld om eisen te stellen aan de inhoud.<sup>100</sup>*

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

#### *b. Monitoringsverplichting Verdrag van Aarhus*

*Richtlijn 2003/4 verplicht lidstaten de nodige maatregelen te nemen om milieuinformatie – waaronder risicobeoordelingen – actief en systematisch te verspreiden onder het publiek.<sup>101</sup> Artikel 20.5 van het voorstel bepaalt dat bij omgevingsplan, omgevingsverordening of bij amvb regels worden gesteld voor het actief verstrekken van gegevens die zijn verkregen uit de monitoring over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving aan het publiek. Bij ministeriële regeling kunnen op grond van het tweede lid voor rijksomgevingswaarden nadere regels worden gesteld. Volgens de toelichting gaat het daarbij voornamelijk om regels van technische aard. De uitzonderingsgronden en beperkingen van deze verplichting zijn opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur. Gelet op de rechtszekerheid en kenbaarheid voor de burger, is het onwenselijk om de hoofdregel te formuleren bij of krachtens amvb, terwijl de uitzonderingen in een (andere) wet in formele zin zijn opgenomen.*

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

#### *3.2.5 Terminologie*

*Het uitgangspunt van de wetgever is zoveel mogelijk – dus ook wat de begrippen betreft – aan te sluiten bij het EU-recht.<sup>102</sup> De toelichting geeft een aantal voorbeelden. Zo is in de definitie van «project» en «bevoegde instantie» aangesloten bij de mer-richtlijn.<sup>103</sup> Het zoveel mogelijk volgen van de richtlijnterminologie en -systematiek heeft als voordeel dat de aansluiting met nationale regelgeving wordt vereenvoudigd en dat interpretatieverschillen worden voorkomen. De Afdeling heeft om die reden eerder geadviseerd de terminologie van EU-richtlijn als*

<sup>99</sup> Zie tevens aanwijzingen 22, 24 en 25 van de Ar.

<sup>100</sup> Aldus de memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.81.

<sup>101</sup> Richtlijn 2003/4/EG van het Europese parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieuinformatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad.

<sup>102</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.2. Begripsbepalingen.

<sup>103</sup> Richtlijn 2011/92/EU van het Europese parlement en de Raad van 13 december 2011, betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

*uitgangspunt te nemen en slechts om klemmende redenen hiervan af te wijken.<sup>104</sup>*

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

*In het navolgende gaat de Afdeling in op de begrippen «inrichting», «bevoegde instantie» en «milieuinformatie».*

#### *a. Het begrip inrichting*

*Het voorstel voorziet niet meer – zoals thans het geval is in de Wm en Wabo<sup>105</sup> – in het begrip «inrichting» als aangrijppunt voor het stellen van algemeen geldende regels en de vergunningplicht voor milieuactiviteiten. In plaats daarvan hanteert het voorstel uitsluitend het begrip «milieuactiviteit». Ingevolge het voorgestelde artikel 5.1, tweede lid, onder b, van het voorstel is het verboden om zonder vergunning een activiteit, zijnde een milieuactiviteit, te verrichten, voor zover het een bij amvb aangewezen geval betreft. Ingevolge artikel 4.25 van het voorstel worden rijksregels gesteld voor locatiegebonden milieuactiviteiten. De bijlage van het voorstel omschrijft «milieuactiviteit» als activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een wateractiviteit. Volgens de toelichting gaat het om activiteiten die als zodanig zijn aangewezen in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of andere bij amvb aangewezen activiteiten.*

*Afschaffing van het begrip «inrichting» betreft een fundamentele wijziging ten opzichte van de geldende systematiek in de Wm en de Wabo, waarvoor dragende argumenten mogen worden verwacht. In de toelichting bij het voorstel wordt ter motivering van de vervanging van het begrip »inrichting» gesteld dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de wens van het bedrijfsleven om de milieunormen meer te richten op handelen.<sup>106</sup> Nader onderzoek leidt echter tot de conclusie dat in de toelichting een eenzijdig beeld wordt gegeven van de in de praktijk levende wensen van het bedrijfsleven. Niet alleen zijn de onderzoeksresultaten van de Structurele Evaluatie Milieuwetgeving<sup>107</sup> genuanceerder dan in de toelichting wordt weergegeven, ook geeft een aantal inspraakreacties over de consultatieversie en reacties uit de praktijk aanleiding tot de*

<sup>104</sup> Zie bijvoorbeeld het advies van 16 november 2011, nr. W14.11.0221, inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo, de Wm en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging,erschikking; PbEU L334). Zie tevens het jaarverslag 2010 van de Raad van State, Eenheid en verscheidenheid – Afstemming als basisvoorwaarde van de kwaliteit van EU- en nationale wetgeving, blz. 57.

<sup>105</sup> In het milieurecht fungeert dit begrip sinds 1991 als het centrale aanknopingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten: zie Kamerstukken II, 1990–1991, nrs.1–2 e.v.

<sup>106</sup> Zo wordt met name de toepassing van het criterium van organisatorische bindingen als onnatuurlijk ervaren.

<sup>107</sup> Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende plaatsgevonden activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen, november 2009, ISBN: 978-90-8958-120-4; 110643/CE9/048/000360 en Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven» van juni 2010, ISBN: 978-90-8958-168-6; B02023/CE0/0D8/000040/dt.



*conclusie dat de wens om het inrichtingenbegrip niet langer te hanteren slechts wordt geuit door een selecte groep bedrijven.<sup>108</sup>*

*Voorts is het de vraag of met het begrip «milieuactiviteit» een oplossing wordt gevonden voor de gesignaleerde problematiek inzake de samenhang, die zich zou voordoen bij het begrip «inrichting». Door niet langer het begrip «inrichting» als aangrijppunt te hanteren, kan volgens de toelichting een betere integratie plaatsvinden met regels voor milieubelastende activiteiten waarin juist de activiteit als uitgangspunt wordt gehanteerd. Vergelijkbare activiteiten die buiten een inrichting of tijdelijk worden verricht, kunnen met het aangrijppunt milieuactiviteit op dezelfde wijze worden gereguleerd.*

*Sinds de introductie van het begrip «inrichting» op het terrein van het milieurecht is echter veel onderzoek gedaan naar en jurisprudentie ontwikkeld over het begrip «inrichting». Het bevat een aantal ordenende elementen die in de loop der tijd zijn uitgekristalliseerd en in de Wm zijn gecodificeerd. Op grond van deze ordenende elementen kan thans worden vastgesteld of een bepaalde activiteit onder de milieuregels valt en hoe deze activiteit, al dan niet in samenhang met andere activiteiten, beoordeeld dient te worden. Verder biedt het begrip een duidelijk aanknopingspunt voor de normadressaat: degene die de inrichting drijft. De vraag is of met het introduceren van een ander begrip, waarin deze ordenende elementen ontbreken, de problemen met het geldende begrip worden opgelost. Ook bij het hanteren van het begrip «milieuactiviteit» is het onvermijdelijk dat een zekere ordening plaatsvindt en keuzes moeten worden gemaakt over hetgeen als een samenhangend geheel moet worden gezien. Niet op voorhand is in te zien dat het begrip «milieuactiviteit» wel tegemoet komt aan de wensen van bedrijven en een probleem oplost zonder een nieuw probleem te creëren. Nieuwe terminologie leidt doorgaans tot nieuwe jurisprudentie om de precieze betekenis vast te stellen.<sup>109</sup>*

*Vervolgens merkt de Afdeling op dat het voorstel weliswaar voorziet in een verbod voor een ieder die bepaalde activiteiten wil verrichten zonder vergunning en in de mogelijkheid dat een aanvrager naar keuze voor een of meer activiteiten een vergunning kan aanvragen,<sup>110</sup> maar het is de vraag in hoeverre een aanvrager zich verantwoordelijk acht voor (bepaalde gevolgen van) samenhangende activiteiten. De toelichting gaat hierop niet in.*

*In de toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat «het in de sfeer van de uitvoeringsregelgeving, met name vanwege EU-verplichtingen, zoals de Seveso-III richtlijn,<sup>111</sup> nodig zal zijn om het begrip, of een daarmee vergelijkbaar begrip waarmee samenhang in activiteiten wordt uitgedrukt, op sommige plaatsen toch te hanteren». De toelichting vervolgt dat het begrip in de uitvoeringsregelgeving een beperktere context zal hebben dan nu in de Wm en de Wabo het geval is. Wanneer het jarenlang gebruikte begrip terugkeert in de uitvoeringsregelgeving, ligt het voor de hand dat zal worden uitgegaan van het begrip zoals dat nu wordt gehanteerd en zoals dat is verduidelijkt in de jurispru-*

<sup>108</sup> «Zorgen om verdwijnen «inrichting» uit de omgevingswet», S. Buitelaar, 11 oktober 2013, reacties van bedrijven en bestuursorganen tijdens de Dag van de Omgevingswet, [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl).

<sup>109</sup> Dit geldt vanzelfsprekend niet alleen voor het alternatief voor het inrichtingenbegrip, maar voor alle nieuwe begrippen in het voorstel.

<sup>110</sup> Artikel 5.1 resp. artikel 5.9.

<sup>111</sup> Richtlijn 2012/18/EU van het Europees parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996.

*dentie. Wanneer een andere inhoud aan hetzelfde begrip wordt toegekend, zal dit leiden tot verwarring. Beperking van de context van het begrip «inrichting» in de uitvoeringsregelingen zal in dit geval onwenselijk zijn uit het oogpunt van inzichtelijkheid, integratie, vereenvoudiging en rechtszekerheid. Dit staat op gespannen voet met de aan het voorstel ten grondslag liggende verbeterdoelstellingen. Het voorgaande geldt ook voor het gebruik van verschillende begrippen in de diverse amvb's voor locatiegebonden bedrijfsmatige handelingen.*

*De mogelijkheid om een eigen, nationale invulling te geven en een andere definitie te kiezen is beperkt door de van toepassing zijnde EU-verplichtingen, als de richtlijn industriële emissies, de Seveso-III-richtlijn en de PRTR-verordening.<sup>112</sup> In deze richtlijnen en verordening worden de begrippen «installatie» of «inrichting» gehanteerd als aangrijpingspunt van regulering van milieubelastende activiteiten. Vanwege de rechtstreekse werking van verordeningen is het van belang dat de nationale uitvoeringsregelgeving geen tegenstrijdigheden met de begripsomschrijving van de toepasselijke verordeningen bevat. Tegelijkertijd moet wordt aangesloten bij de richtlijnbegrippen, die ook onderling verschillen. Dit is een lastige opgave, nu het EU-recht zelf op dit punt niet eenduidig is.*

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

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

#### *b. Bevoegde instantie*

*Hoofdstuk 16 van het voorstel voorziet in een nieuw begrip «bevoegde instantie», in navolging van de mer-richtlijn, aldus de toelichting. Het is de vraag in hoeverre het overnemen van dit EU-begrip functioneel is. De mer-richtlijn – net als veel andere richtlijnen – bepaalt dat de lidstaten een bevoegde instantie moeten aanwijzen om de taken uit te voeren die voortvloeien uit de richtlijn.<sup>113</sup> Dit betreft in Nederland bestuursorganen van verschillende bestuurslagen, die doorgaans in de Nederlandse wetgeving worden aangeduid als «bevoegd gezag». Het hiervoor genoemde begrip «bevoegde instantie» uit de mer-richtlijn leent zich derhalve minder goed voor toepassing in het voorstel.*

*In de toelichting staat dat geen inhoudelijke wijziging is beoogd ten opzichte van de in de Wm gehanteerde term «bevoegd gezag».<sup>114</sup> Tevens vermeldt de toelichting het volgende: «Ook wordt daarmee beter tot uitdrukking gebracht dat niet alleen het bevoegd gezag voor het vaststellen van een besluit de bevoegde instantie kan zijn, maar ook de instantie die bevoegd is voor de voorbereiding van het besluit.» Aldus lijkt toch een van het begrip bevoegd gezag afwijkende inhoud te worden gegeven aan het begrip «bevoegde instantie». Doordat in het voorstel – en ook in dezelfde afdeling waarin dit begrip wordt gehanteerd –*

<sup>112</sup> Verordening (EG) nr. 166/2005 van het Europees parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad.

<sup>113</sup> Artikel 1, tweede lid, onder f, van de mer-richtlijn.

<sup>114</sup> Memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.38. De wetgever wil beter aansluiten bij het begrippenkader van de mer-richtlijn.

eveneens het begrip «bevoegd gezag» wordt gebruikt, leidt de nieuwe, niet gedefinieerde term «bevoegde instantie» eerder tot verwarring dan tot vereenvoudiging.<sup>115</sup>

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

### c. Milieuinformatie

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

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig in het voorstel te voorzien in een begripsbepaling en – omschrijving van het begrip «milieuinformatie».

### 3.2.6 Niet-sectorale EU-richtlijnen

Lidstaten zijn op grond van artikel 288 van het VWEU en jurisprudentie van het Hof van Justitie vrij om geëigende vormen en middelen te kiezen om het door de EU-richtlijnen beoogde resultaat te halen. Lidstaten zijn tevens vrij om te beslissen op welk wetgevingsniveau zij een EU-richtlijn wensen te implementeren: het EU-recht verplicht niet tot implementatie van EU-richtlijnen op het niveau van de wet in formele zin. Het is evenwel in Nederland gebruikelijk om voor de omzetting van EU-richtlijnen de normale wetsystematiek te gebruiken, volgens dezelfde uitgangspunten als bij autonome nationale regelgeving.

Dientengevolge ligt het naar het oordeel van de Afdeling in de rede om de essentiële onderdelen uit een aantal niet-sectorespecifieke richtlijnen op het terrein van de fysieke leefomgeving op te nemen in het voorstel. Zo bevatten de op het Verdrag van Aarhus gebaseerde richtlijnen<sup>116</sup> en de richtlijnen inzake de milieubeoordeling voor plannen, programma's en projecten<sup>117</sup> voorschriften die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden bij het gebruik van bevoegdheden door de overheid. Het gaat dan om bijvoorbeeld voorschriften die verplichten tot het vragen van advies aan bepaalde instanties of het horen van belanghebbenden dan wel een recht op inzage van bepaalde stukken bieden. Dergelijke wezenlijke voorschriften worden zoveel mogelijk in de wet in formele zin opgenomen.<sup>118</sup>

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

<sup>115</sup> Het voorgestelde artikel 16.43 bepaalt dat het bevoegd gezag advies vraagt aan de Commissie mer.

<sup>116</sup> Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en richtlijn 2003/4 en richtlijn 2003/35.

<sup>117</sup> Richtlijn 2011/92/EU en richtlijn 2001/42/EG.

<sup>118</sup> Aanwijzing 24 van de Ar.

### 3.3 Overige opmerkingen

#### 3.3.1 Minimumharmonisatie

*Zoals gezegd, zijn vrijwel alle EU-richtlijnen, die in het voorstel dienen te worden geïmplementeerd, gebaseerd op artikel 192 van het VWEU.<sup>119</sup> De beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van deze bepaling, beletten niet dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen treft en handhaaft.<sup>120</sup> Gelet op de voor Nederland specifieke economische, geografische en ecologische omstandigheden kan niet worden uitgesloten dat er goede redenen bestaan voor Nederland om verdergaande milieubeschermingsmaatregelen te nemen. Nederland maakte in het verleden gebruik van deze mogelijkheid, maar veel nationale verdergaande beschermingsmaatregelen zijn bij eerdere wetwijzigingen komen te vervallen.*

*In de toelichting wordt geconstateerd dat verdergaande maatregelen mogelijk zijn. Niet is aangegeven of daarvan nog sprake is in het geldende Nederlandse omgevingsrecht en of en in hoeverre deze verdergaande maatregelen zijn overgenomen in het voorstel. Deze informatie wordt gemist, nu in de toelichting het uitgangspunt is gekozen dat niets anders of meer wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is.<sup>121</sup> De Afdeling merkt dit op, nu eveneens als uitgangspunt van de regering geldt dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit in het voorstel gelijk blijft aan het huidige niveau.<sup>122</sup> Naar de Afdeling aanneemt is het geldende beschermingsniveau een reden om – in afwijking van het uitgangspunt niet meer te regelen dan de EU-richtlijn voorschrijft – te voorzien in een verdergaande nationale beschermingsmaatregel.*

*Wanneer de wetgever kiest voor verdergaande milieubeschermingsmaatregelen, vormen de algemene bepalingen van het EU-recht inzake vrij verkeer en mededinging het kader waarbinnen deze extra nationale beschermende maatregelen moeten worden vastgesteld. In die gevallen waarin de overheid ondernemingen aanmoedigt om investeringen te doen die het milieubeschermingsniveau verhogen of wanneer zij daarvoor worden gecompenseerd, is mogelijk sprake van staatssteun. De artikelen 107 en 108 van het VWEU zijn daarop van toepassing. In de toelichting wordt op dit punt slechts verwezen naar de kaderwetten subsidies, maar deze volstaan niet om te voldoen aan de EU-verplichtingen op dit punt.<sup>123</sup> De Afdeling wijst hierbij op de EU-richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming alsmede op de algemene groepsvrijstellingsverordening.<sup>124</sup>*

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

#### 3.3.2 Verordeningen

*De toelichting gaat in paragraaf 2.3 en in hoofdstuk 8 slechts beperkt in op de verhouding tussen het voorstel en het EU-recht. Er wordt verwezen naar de implementatie van EU-richtlijnen, maar aan de uitvoering van*

<sup>119</sup> Een aantal van de opnieuw te implementeren EU-richtlijnen verwijst expliciet naar deze algemene bepalingen van het EU-recht. Bijvoorbeeld overweging 16 van Richtlijn 2000/60/EG, artikel 8 van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, artikel 10 van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen, overweging 26 en artikel 11 van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, artikel 27 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

<sup>120</sup> Artikel 193 van het VWEU.

<sup>121</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, §2.3 EU-recht.

<sup>122</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, §2.4 Gelijkwaardige bescherming.

<sup>123</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.13.2 Instrumenten.

<sup>124</sup> Richtsnoeren van 1 april 2008 inzake staatssteun voor milieubescherming, Publicatieblad C 82 van 1 april 2008, Verordening (EG) nr. 800/2008.

relevante EU-verordeningen wordt geen aandacht besteed. Ondanks het gegeven dat EU-verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn en derhalve in beginsel niet in nationale regelgeving omgezet mogen worden, kunnen zich situaties voordoen waarin de nationale wetgever genoodzaakt is nadere regels te geven, met name voor strafbaarstelling, handhaving en de aanwijzing van uitvoeringsautoriteiten.

Aan het geldende milieurecht ligt een aanzienlijk aantal verordeningen ten grondslag. Een deel van deze verordeningen betreft onderwerpen waarop het voorstel (nog) niet ziet, zoals stoffen, producten en afvalstoffen. Deze blijven vooralsnog geregeld in de Wm. Voor andere verordeningen geldt wel dat zij een rol spelen in het voorstel. Het voorstel mag de doorwerking van deze verordeningen niet belemmeren.<sup>125</sup>

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

### 3.3.3 Nieuwe internationale verplichtingen

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

#### a. Dynamische verwijzing

De Afdeling gaat er van uit dat met deze bepaling bedoeld is te verwijzen naar EU-bepalingen inclusief de toekomstige wijzigingen of aanvulling daarvan, oftewel een dynamische verwijzing. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie is tot op heden niet gebleken dat tegen dynamische verwijzing als implementatiemethode principiële bezwaren bestaan. Aandachtspunten zijn wel de EU-eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid.<sup>126</sup>

Met een dynamische verwijzing is minder kenbaar wat het geldend nationaal recht is. De materiële inhoud van de EU-voorschriften is immers niet terug te vinden in de nationale regeling. Om toch aan de eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid te kunnen voldoen, is de modelbepaling in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.) dan ook toegeschreven op een individuele bepaling van de EU-regelgeving en een specifieke nationale bepaling of regeling.<sup>127</sup>

In artikel 23.2 wordt niet verwezen naar een specifieke bepaling (of bijlage) uit een specifieke richtlijn, maar naar «een richtlijn of besluit als bedoeld in artikel 288 VWEU». Voorts laat artikel 23.2 de wijziging niet slechts gelden voor (een specifieke bepaling van) het voorstel, maar ook voor regels «krachtens deze wet». Ten slotte wordt het niet alleen mogelijk om in de Staatscourant een afwijkend tijdstip van inwerkingtreding bekend te maken, maar ook «op andere geschikte wijze». Welke wijze de wetgever voor ogen heeft en om welke reden deze geschikt zou zijn, wordt niet toegelicht. Artikel 23.2 is daarmee dusdanig onbepaald dat de kenbaarheid van de bepaling uit de EU-richtlijn waarnaar is verwezen en

<sup>125</sup> Een voorbeeld betreft de EMAS-verordening inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem, verordening (EG) Nr. 1221/2009 van het Europees parlement en de raad van 25 november 2009.

<sup>126</sup> Arrest van 14 maart 2006, C-177/04, Commissie / Frankrijk, r.o. 48; Handboek Wetgeving en Europa, blz. 93.

<sup>127</sup> Aanwijzing 336 van de Ar, sub 2.



daarmee de rechtszekerheid voor de burger in het gedrang komen en het artikel op gespannen voet staat met de eisen van zorgvuldige implementatie.

Overigens wijst de Afdeling erop dat in het voorstel nergens is voorzien in een verwijzing naar een specifieke bepaling (of bijlage) uit een specifieke EU-richtlijn.

De Afdeling adviseert artikel 23.2 te schrappen.

#### *b. Voorziene wijzigingen EU-richtlijnen*

Onverminderd het voorgaande, merkt de Afdeling op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de vraag wat moet gebeuren met richtlijnen die worden gewijzigd en moeten worden geïmplementeerd voordat het voorstel in werking is getreden.<sup>128</sup> Vanuit het oogpunt van bestendige wetgeving verdient het de voorkeur om in de toelichting in te gaan op deze voorziene wijzigingen en aan te geven in hoeverre het voorstel reeds voldoet aan de zojuist aangeduide verplichtingen dan wel wetswijziging noodzakelijk zal zijn in afwachting van de inwerkingtreding van het voorstel.

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

#### *3.3.4 Transponeringstabel*

Bij elke fase van omzetting van EU-richtlijnen moet duidelijk zijn waar de verschillende onderdelen in de wetgeving worden omgezet. Daarvoor is het dienstig te werken met een transponeringstabel die bij iedere stap in het regelgevingsproces wordt aangebouwd. Aldus blijft er overzicht en kunnen onbedoelde omissies in de implementatie worden voorkomen. In de toelichting is een transponeringstabel opgenomen die niet voorziet in deze mogelijkheid, zodat niet is te voorzien in hoeverre kan worden voldaan aan de richtlijnverplichtingen.<sup>129</sup>

De Afdeling adviseert de transponeringstabel aan te passen.

#### *3.3.5 Limitatieve aanwijzing plannen en programma's*

Kaderstellende plannen of programma's kunnen op basis van EU-richtlijnen plan-mer-plichtig zijn. Het kan hierbij gaan om plannen en programma's die in verschillende bepalingen in het voorstel worden geïntroduceerd. Aangezien het aantal wettelijke figuren voor kaderstellende plannen of programma's door de integratie van meerdere wetten in het voorstel afneemt, acht de wetgever het niet meer nodig om de plannen of programma's waarvoor een mer-plicht geldt expliciet aan te wijzen. Doorslaggevend is of het plan voldoet aan de criteria die zijn opgenomen in artikel 16.40 van het voorstel.<sup>130</sup> Daarmee komen de thans geldende limitatieve lijsten van plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer te vervallen.<sup>131</sup> Deze wijziging verdient geen aanbeveling, vanwege de rechtsonzekerheid die dit met zich

<sup>128</sup> Bijv. Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, PbEU L 315/1. Voor de mer-richtlijn geldt dat de Europese Commissie op 26 oktober 2012 een voorstel tot wijziging heeft gedaan, zie COM (2012) 628 final, 2012/0297 (COD). Het is goed mogelijk dat de gewijzigde mer-richtlijn in 2014 wordt vastgesteld en diens gevolg moet zijn geïmplementeerd voor de beoogde inwerkingtredingsdatum van het voorstel.

<sup>129</sup> Niet wordt voldaan aan de eisen die aan een transponeringstabel kunnen worden gesteld ingevolge Aanwijzing 338 van de Ar.

<sup>130</sup> Het betreft hier de integratie van de in artikel 3 van de smb-richtlijn opgenomen criteria.

<sup>131</sup> Deze lijsten dienen wel geactualiseerd te worden, zie bijv. HvJ EU 17 juni 2010, C-105/09, 110/09 en C41/11.



brengt.<sup>132</sup> De voorgestelde systematiek sluit weliswaar aan bij de systematiek van de richtlijn, maar betekent ten opzichte van de geldende systematiek een achteruitgang van de inzichtelijkheid en kenbaarheid voor de burger. In de toelichting wordt aandacht besteed aan de voorgestelde wijziging, maar niet uitputtend ingegaan op de gevolgen ervan voor de burger.

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

### 3.3.6 Artikel 20.9

Op grond van artikel 20.9 van het voorstel worden regels gesteld ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4. In de toelichting bij dit artikel worden deze verplichtingen echter niet genoemd.<sup>133</sup> In de transponeringstabel wordt wel veelvuldig naar dit artikel verwezen ter implementatie van het genoemde verdrag en de richtlijn.

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

## 3. Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten

### 3.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

### 3.2 Implementeren van EU-richtlijnen

#### 3.2.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

#### 3.2.2 Rechtsgrondslagen

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

Wat betreft de risico's die de Afdeling ziet voor juiste en volledige implementatie kan nog worden opgemerkt dat op het moment dat de uitvoeringsregelgeving gereed is – aan de hand van transponeringsta-

<sup>132</sup> Zie daarover ook «En weer een moderniseringsslag ... Of vormt de Omgevingswet dan toch het eindstation voor een eigentijds m.e.r.-systeem?, Uiteenzetting van de belangrijkste wijzigingen in de m.e.r.-regelgeving ingevolge de Omgevingswet», M.A.A. Soppe, J. Gundelach en H. Witbreuk, TO juni 2013, nr. 2. Zie voorts: «M.e.r.: Omgevingswetinstrument bij uitstek!» G.A.J.M. Hoevenaars, TO december 2013, nr. 14, blz. 154–160.

<sup>133</sup> Wel worden enkele andere EU-richtlijnen genoemd zoals de richtlijn zwemwater en de richtlijn luchtkwaliteit.

bellen – gecontroleerd wordt of de verschillende EU-richtlijnen juist en volledig zijn omgezet. Deze tabellen zijn openbaar en zullen ook ter notificatie aan de EU worden gezonden.

### 3.2.3 EU-milieubeginselen

De beleidsbeginselen van het VwEU en andere in het EU-recht gebruikte beleidsbeginselen vormen een belangrijk uitgangspunt voor het milieubeleid dat in de toekomst via de Omgevingswet zal worden geïnstrumenteerd. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel dient dan ook te worden overwogen hoe wordt omgegaan met het verankeren van beginselen in het wetsvoorstel en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Van belang hierbij is dat beginselen op verschillende wijzen doorwerken bij het maken van regelgeving:

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

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

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

In de artikelsgewijze toelichting bij de genoemde artikelen wordt nader ingegaan op de internationale achtergrond van de bepalingen. Het kabinet heeft er niet voor gekozen om beleidsbeginselen die nu langs beleidsmatige weg doorwerken te codificeren als rechtsregel in dit wetsvoorstel. Dat heeft een aantal redenen:

- De beginselen die zijn vastgelegd in artikel 191 van het VwEU zijn primair ontwikkeld voor het milieubeleid. Onduidelijk is welke effecten onverkorte toepassing ervan zou hebben op de andere domeinen van het omgevingsrecht, zoals bouwen, cultureel erfgoed en infrastructuur. Een voorbeeld is dat het beginsel «bestrijding aan de bron» en het preventiebeginsel zich moeilijk laten toepassen op een onderwerp als ruimtelijke ontwikkeling, omdat de bron van ruimtelijke ontwikkeling vooral de demografische en economische ontwikkeling is. Een ander voorbeeld is het beginsel «de vervuiler betaalt» dat geldt voor milieu en dus ook voor het achterlaten van afvalstoffen in de bodem. Voor archeologie geldt echter het beginsel «de verstoorder betaalt». De beginselen van artikel 191 zijn primair voor het milieubeleid ontwikkeld. Verankering van alleen die beginselen in het wetsvoorstel zou kunnen leiden tot een hiërarchie tussen sectorale belangen. Dit draagt niet bij aan de beoogde samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.
- Beleidsbeginselen werken via het EU-recht en nationaal beleid al als richtsnoer. De uitleg van beleidsbeginselen door het openbaar bestuur en door de rechter behoort daarbij een dynamisch karakter te hebben. Na codificatie zou dat anders kunnen worden. Jurisprudentie over de uitleg van gecodificeerde beginselen zou kunnen leiden tot verstarring en daarmee beperkingen kunnen opleggen aan de overheid om, gegeven de maatschappelijke en politieke omstandigheden, tot een acceptabel beleidspakket te komen voor het aanpakken van de opgaven in de fysieke leefomgeving.
- Het EU-recht vereist geen codificatie van de beginselen genoemd in artikel 191 VwEU, maar alleen omzetting van de uitwerking van die beginselen in richtlijnen. Bijvoorbeeld het standstillbeginsel is in sommige richtlijnen strenger uitgewerkt en in andere richtlijnen soepeler. Correcte implementatie vergt dat de regels uit de richtlijn volledig worden geïmplementeerd en niet het achterliggende beginsel.
- Op dit moment is er nagenoeg geen beginselgeleide wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. In de periode 1992–2004 is er veel geschreven over nut en noodzaak en voor- en nadelen van codificatie van algemene beginselen van milieurecht. Daarna heeft het toenmalige kabinet besloten «om de beginselen voorlopig niet wettelijk vast te leggen, omdat over de gevolgen van codificatie van milieubeginselen voor de praktijk de inzichten vooralsnog te veel uit elkaar lopen. Het betreft met name de inschatting van de extra lasten voor bestuur en justitieel apparaat ten gevolge van codificatie. (Kamerstukken II 2003/04, 29 540, nr. 57). In de tussentijd is er bij de wetgever en bevoegde gezagsinstanties geen verdere ervaring opgedaan met beginselgeleide wetgeving die tot herziening van dat kabinetsstandpunt leidt.

### *3.2.4 Niveau van regelgeving*

#### *a. Inhoud van het milieueffectrapport*

De Afdeling maakt enkele opmerkingen over het niveau waarop de regels over milieueffectrapportage zijn gesteld. De implementatie van Europese regelgeving kan op verschillende niveaus van regelgeving plaatsvinden. Op grond van artikel 16.86 kunnen bij algemene maatregel van bestuur onderwerpen worden benoemd die in een milieueffectrapport aan de orde moeten komen. Daarmee zal worden voorzien in een correcte omzetting.

In artikel 16.35 is artikel 5, eerste en tweede lid, smb-richtlijn geïmplementeerd voor zover het betreft het voorkomen van overlapping van milieueffectrapporten. Voor zover het de onderwerpen betreft die in het milieueffectrapport moeten worden opgenomen is artikel 5, eerste en tweede lid, smb-richtlijn geïmplementeerd in artikel 16.86.

De opmerkingen van de Afdeling geven om de hiervoor genoemde redenen geen aanleiding om het wetsvoorstel of de memorie van toelichting hierop aan te passen.

#### *b. Monitoringsverplichting verdrag van Aarhus*

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

#### *3.2.5 Terminologie*

Naar aanleiding van het advies is nogmaals bezien of de begripsbepalingen aansluiten bij EU-regelgeving en eventuele afwijkingen daarvan voldoende gemotiveerd zijn. Dit heeft geleid tot aanpassingen van de memorie van toelichting bij de begrippenlijst in die gevallen dat bewust wordt afgeweken van internationaal geldende begripsbepalingen. Bij de begrippen «grondwater» en «grondwaterlichaam» en bij de spelling van de begrippen «stroomgebiedsdistrict» en «stroomgebiedsbeheerplan» is aangesloten bij de kaderrichtlijn water.

Verder is het begrip «landschap» toegevoegd, dat aansluit op het Europees Landschapsverdrag (verdrag van Florence, 20 oktober 2000, Trb. 2005, 23) en is bij het begrip «stortingsactiviteit op zee» beter aangesloten bij het Londen-protocol.

#### *a. Begrip inrichting*

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

Met het oog op de gewenste integratie van wetten, de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en de aansluiting bij Europese regelgeving vind ik het begrip «milieubelastende activiteit» het meest bruikbaar voor het reguleren van activiteiten met milieugevolgen. Om te bepalen of in het huidige stelsel voor een bedrijf algemene milieuregels of een vergunningplicht van toepassing is, moet het brede begrip inrichting worden toegepast waarbij aandacht moet worden besteed aan allerlei onder meer

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

#### *b. Bevoegde instantie*

De Afdeling maakt enkele opmerkingen over het begrip «bevoegde instantie».

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

#### *c. Milieuinformatie*

De Afdeling adviseert om het gebruik van het begrip milieuinformatie toe te lichten.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de toelichting (paragraaf 7.4 onder de subtitel Wet milieubeheer) aangevuld. Ook zijn naar aanleiding van dit advies enkele wijzigingen doorgevoerd in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel die de openbaarmaking van gegevens vereenvoudigen en de openbaarmaking van documenten waarborgen. In artikel 20.7 is vermeld dat op grond van artikel 20.6 (over de verstrekking van informatie van gegevens aan het publiek) in ieder geval regels zullen worden gesteld ter implementatie van de richtlijn toegang tot milieuinformatie en het verdrag van Aarhus. Bij artikel 20.14 (over verslagen) is nu op wetsniveau voorgeschreven dat deze verslagen openbaar worden gemaakt.

Hoofdstuk 19 «Openbaarheid van milieuinformatie» van de Wet milieubeheer zal van toepassing zijn op de Omgevingswet totdat de inhoud daarvan op een later moment in de Omgevingswet wordt ingebouwd. Op

dat moment zal ook de begripsbepaling voor het begrip «milieuinformatie» in de Omgevingswet worden opgenomen.

### *3.2.6 Niet-sectorale EU-richtlijnen*

De Afdeling adviseert om procedurele waarborgen uit niet-sectorale EU-richtlijnen, zoveel mogelijk op wetsniveau te waarborgen. Terecht merkt de Afdeling op dat het Europese recht daartoe niet verplicht en dat in beginsel wordt aangesloten bij de autonome nationale regelgeving. Die visie kan worden onderschreven, met dien verstande dat de huidige wetgeving vaak extra mogelijkheden tot delegatie biedt, zeker wanneer er sprake is van strikte implementatie. Een voorbeeld hiervan is artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer. Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, onder meer aanwijzing 334, bieden aanvullende ruimte tot delegatie.

Voor de procedurele bepalingen waarop de Afdeling wijst, zoals het vragen van advies en het horen van belanghebbenden, zijn de bevoegdheden, de procedure en de rechtsgevolgen geregeld in het voorstel voor de Omgevingswet in samenhang met de Algemene wet bestuursrecht. De concrete uitwerking (wie en in welke gevallen) wordt, omwille van harmonisatie en omvang van de regeling, uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Daarmee wordt aangesloten bij bijvoorbeeld de bestaande regeling voor de aanwijzing van adviseurs in het Besluit omgevingsrecht. Daar waar sprake is van de uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen is in het wetsvoorstel een verplichting opgenomen om die onderwerpen nader te regelen. Een voorbeeld daarvan is te vinden in artikel 16.87, waar een verplichting tot uitwerking van diverse procedurele voorschriften is opgenomen, onder meer voor een goede uitvoering van de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Die richtlijnen en het verdrag worden expliciet genoemd. Overigens is Nederland als lid- of verdragsstaat gehouden om uitvoering aan die Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen te geven. De procedurele waarborgen voor burgers gelden in het nieuwe stelsel van omgevingsrecht dan ook onverkort, ongeacht het niveau waarop die worden geregeld.

## *3.3 Overige opmerkingen*

### *3.3.1 Minimumharmonisatie*

In hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting zijn enkele beleidsmatige uitgangspunten voor de stelselherziening van het omgevingsrecht vastgelegd. Een uitgangspunt is dat voor wat de EU-richtlijnen regelen, niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is. Dit is een nadere concretisering van het algemene uitgangspunt dat EU-regelgeving lastenluw geïmplementeerd wordt. Een ander uitgangspunt voor de stelselherziening is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. In de meeste gevallen kunnen beide uitgangspunten gevolgd worden. Zo heeft het schrappen van een bestuurlijke afstemmingsverplichting of het vervangen van een instrument door een ander instrument geen direct gevolg voor het beschermingsniveau. Maar incidenteel kunnen de uitgangspunten strijdig zijn, waarna een politieke keuze gemaakt moet worden. Die keuzes worden van geval tot geval gemaakt, zonder dat op voorhand vast ligt dat één uitgangspunt zwaarder weegt dan een ander. Deze notie is toegevoegd aan de inleiding van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting.



Zoals de Afdeling terecht stelt zijn de afgelopen jaren veel verdergaande nationale maatregelen komen te vervallen. Tegelijkertijd is de EU-regelgeving aangescherpt en vormt het bereiken van de Europese normen soms een stevige opgave in ons dichtbevolkte land. Naar huidig inzicht zijn er geen onderwerpen meer waar bij implementatie in het nationale recht méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daartoe uitdrukkelijk is besloten. Ook deze notie is toegevoegd aan de tekst van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting.

### *3.3.2 Verordeningen*

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

### *3.3.3 Nieuwe internationale verplichtingen*

Omdat in dit wetsvoorstel is gekozen voor een dynamische verwijzing naar Europese regels, moet in het wetsvoorstel ook geregeld worden vanaf welk tijdstip wijzigingen van die regels doorwerken in de Omgevingswet. Dit geldt voor vrijwel alle in de bijlage bij het wetsvoorstel opgenomen richtlijnen, waarnaar in diverse artikelen wordt verwezen. Ik ben daarom van mening dat een bepaling die hierin voorziet in het wetsvoorstel gehandhaafd moet blijven. Wel is artikel 23.2 in lijn met de opmerkingen van de Afdeling aangepast. Zo is de werking begrensd tot de op wetsniveau genoemde richtlijnen of verordeningen. Ook is de bekendmaking beperkt tot de Staatscourant, «of op andere geschikte wijze» is geschrapt. Daarnaast is in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting een toelichting op dit artikel opgenomen. Implementatie van EU-richtlijnen die worden gewijzigd en waarvan de uiterste implementatiedatum voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet verstrijkt, zal plaatsvinden door middel van wijziging van de huidige regelgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, waarvoor de uiterste implementatiedatum drie jaren na inwerkingtreding van de richtlijn verstrijkt.

Die worden vervolgens via de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen in de Omgevingswet, zodat de Omgevingswet bij inwerkingtreding actueel is en de omzetting van ook die nieuwe Europese regelgeving is gewaarborgd.

Daarnaast is en wordt bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving het op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw geldende principe in acht genomen dat lidstaten tijdens de omzettingstermijn geen maatregelen mogen nemen die de verwezenlijking van het door die richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen.

### *3.3.4 Transponeringstabel*

Met de Afdeling onderschrijf ik het belang overzicht te houden op de herimplementatie van de diverse EU-richtlijnen. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving is dit dan ook een constant punt van aandacht. Ik neem echter niet het advies van de Afdeling over om een transponeringstabel bij het wetsvoorstel te voegen die voorziet in een aanbouwmogelijkheid. Het is mijn voornemen om op het moment dat de uitvoeringsregelgeving klaar is per EU-richtlijn transponeringstabellen te hebben die laten zien in welke artikelen van de wet, algemene maatregelen van

bestuur en regelingen de omzetting van de betreffende EU-richtlijnen heeft plaatsgevonden. Overigens is om onduidelijkheid te voorkomen de tabel bij het wetsvoorstel waar de Afdeling aan refereert komen te vervallen.

### *3.3.5 Limitatieve aanwijzing plannen en programma's*

Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden niet meer expliciet aangewezen, maar aan de hand van de criteria van artikel 16.34 kan worden bepaald of er een plan-MER gemaakt moet worden. Daarmee wordt de rechtszekerheid niet anders. Doordat de criteria van artikel 16.34 eenduidig zijn, wordt geen afbreuk gedaan aan de inzichtelijkheid en kenbaarheid voor de burger. Er is ook geen verschuiving in de beroepsmogelijkheden beoogd.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt wordt hiermee ook beter aangesloten bij de systematiek van de smb-richtlijn. Door die systematiek te volgen wordt voorkomen dat er geen plan-MER gemaakt zou hoeven worden omdat dat plan of programma niet is aangewezen, terwijl de smb-richtlijn wel verplicht tot het maken van een plan-MER voor dat plan of programma.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting hierop aangepast.

### *3.3.6 Artikel 20.9*

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

## *4. Instrumenten*

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

### *4.1 Omgevingswaarden*

#### *4.1.1 Karakter omgevingswaarde*

*Een omgevingswaarde richt zich volgens de toelichting<sup>134</sup> tot de overheid, meer precies tot het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld; voor dat bestuursorgaan is het een juridisch bindend beleidsdoel.<sup>135</sup> Het betreffende bestuursorgaan is in beginsel vrij in de*

<sup>134</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 3.2 en § 4.2.4 en memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.4.

<sup>135</sup> Het bindende karakter van de omgevingswaarde komt tot uitdrukking in de rechtsgevolgen die de voorgestelde Omgevingswet aan de vaststelling van een omgevingswaarde verbindt. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde geldt een verplichting tot monitoring en beoordeling of aan de omgevingswaarde wordt voldaan (artikel 20.1). Ingevolge artikel 3.10 geldt verder, indien aannemelijk is dat niet wordt of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, de verplichting om een programma vast te stellen, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.

keuze van maatregelen en instrumenten teneinde te voldoen aan de omgevingswaarde. Nadere regelstelling is nodig voor doorwerking naar andere overheden (instructieregels) en naar burgers en bedrijven (algemene regels/concrete besluiten, bijvoorbeeld omgevingsvergunningen). De toelichting ziet de omgevingswaarde als een voor de overheid, die de omgevingswaarde heeft vastgesteld, bindend beleidsdoel. Ook wordt daarin het onderscheid toegelicht tussen omgevingswaarde en eventuele regelstelling ter uitwerking daarvan. De Afdeling adviseert deze duiding en dit onderscheid in het wetsvoorstel zelf duidelijker tot uitdrukking te brengen.

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

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

#### 4.1.2 Doorwerking omgevingswaarden

Voor de werking in de praktijk is van groot belang op welke wijze de omgevingswaarden doorwerken naar besluitvorming, in het bijzonder bij de beoordeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen en projectbesluiten. Die doorwerking kan plaatsvinden via de toetsingskaders. Voor omgevingsvergunningen worden deze toetsingskaders ingevolge artikel 5.13, eerste lid, onder a, en artikel 5.14 bij amvb en wat de «decentrale» vergunningplichten betreft bij omgevingsplan, gemeentelijke verordening, omgevingsverordening of waterschapsverordening vastgesteld. Ook instructieregels ten aanzien van de toetsingskaders voor omgevingsvergunningen en projectbesluiten<sup>136</sup> kunnen de doorwerking van omgevingswaarden beïnvloeden. Zo zal door middel van instructieregels worden geregeld op welke wijze de omgevingswaarden moeten worden betrokken bij de uitoefening van taken of bevoegdheden op grond van het voorstel. De doorwerking zal verschillen afhankelijk van de kwalificatie van de omgevingswaarde (inspannings-, resultaats- of andere verplichting) en van de termijn waarbinnen aan die verplichting moet worden voldaan. De wijze waarop deze doorwerking gestalte krijgt, met inbegrip van eventuele mogelijkheden tot het afwijken van omgevingswaarden, is van belang voor zowel de bescherming die van die waarden uitgaat als voor de taken en bevoegdheden waarbij de omgevings-

<sup>136</sup> Zie voor het Rijk artikel 2.19, tweede lid, onder a, onder 3 en 4.

waarden betrokken moeten worden. Het is wenselijk dat hierin meer inzicht wordt gegeven. Worden bijvoorbeeld algemene criteria geformuleerd voor de wijze waarop in een toetsingskader of instructieregel vorm dient te worden gegeven aan de mogelijkheden tot afwijking van een omgevingswaarde?

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

#### 4.1.3 Aanvullende bevoegdheid tot vaststelling omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau

Zowel op gemeentelijk, provinciaal als rijksniveau kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld. Indien op «hoger» niveau een omgevingswaarde is vastgesteld, kan dit echter gevolgen hebben voor de mogelijkheid om op «lager» niveau omgevingswaarden vast te stellen. Op grond van het voorstel kan bij de vaststelling van een omgevingswaarde op provinciaal niveau worden bepaald in hoeverre bij omgevingsplan andere of aanvullende omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld.<sup>137</sup> Artikel 2.9, derde lid, regelt op soortgelijke wijze de mogelijkheid om op gemeentelijk of provinciaal niveau omgevingswaarden vast te stellen indien op rijksniveau een omgevingswaarde is vastgesteld.<sup>138</sup>

Onduidelijk is of het mogelijk is om op decentraal niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen wanneer daarover bij de vaststelling van een omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau niets wordt bepaald. Volgens de toelichting ontbreekt die mogelijkheid in dat geval: tenzij bij de vaststelling van een omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau anders is bepaald, kunnen op lager niveau geen andere of aanvullende omgevingswaarden worden vastgesteld. Dit is, aldus de toelichting, in de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid, buiten twijfel gesteld.<sup>139</sup> De Afdeling merkt op dat deze artikellieden ruimte laten voor verschillende interpretaties. Bijvoorbeeld dat, indien er bij de vaststelling van een omgevingswaarde op hoger niveau niets is bepaald over het vaststellen van aanvullende omgevingswaarden op lager niveau op andere wijze zal moeten worden beoordeeld of en in hoeverre er ruimte is voor andere of aanvullende omgevingswaarden. De toelichting biedt een aanknopingspunt voor deze interpretatie: gesteld wordt dat de bevoegdheid tot het stellen van gemeentelijke omgevingswaarden geldt voor zover op provinciaal of rijksniveau geen omgevingswaarden zijn vastgesteld die blijkens hun inhoud, strekking of geschiedenis van de totstandkoming uitputtend zijn.<sup>140</sup> Op dit punt is verduidelijking van de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid, gewenst.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.<sup>141</sup>

<sup>137</sup> Artikel 2.7, derde lid.

<sup>138</sup> Artikel 2.9, derde lid.

<sup>139</sup> Memorie van toelichting, toelichting op de artikelen 2.7 en 2.9.

<sup>140</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.4.

<sup>141</sup> Indien de mogelijkheid om op lager niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen op grond van artikel 2.7, derde lid, of artikel 2.9, derde lid, is uitgesloten of beperkt, zal zich bovendien de vraag kunnen voordoen of een lagere omgevingswaarde in strijd met die artikelen is vastgesteld. Hoe moet worden bepaald of sprake is van een andere of aanvullende omgevingswaarde in de zin van de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid? Als een hogere omgevingswaarde betrekking heeft op de concentratie van een bepaalde stof in de buitenlucht en een lagere omgevingswaarde op geurhinder, die mede of zelfs voornamelijk door de betrokken stof wordt veroorzaakt, is de lagere omgevingswaarde dan een andere of aanvullende omgevingswaarde in de zin van de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid? Als een hogere omgevingswaarde betrekking heeft op «gewoon» geluid, is een lagere omgevingswaarde met betrekking tot zogenoemd laagfrequent geluid dan een andere of aanvullende omgevingswaarde?

## 4.2 Programma's

### 4.2.1 Begrenzing en doorwerking

#### 4.2.1.1 Inleiding

*In programma's werken gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uit. Een programma is uitvoeringsgericht, de nadruk ligt op doelbereiking binnen een beheersbare termijn voor het betrokken aspect van de fysieke leefomgeving.<sup>142</sup> Het voorstel voorziet in diverse soorten programma's: onverplichte programma's, verplichte programma's en programma's met een programmatische aanpak.*

#### 4.2.1.2 Doorwerking

*Het uitgangspunt is dat programma's alleen het vaststellend bestuursorgaan binden. Daarop zijn enkele uitzonderingen. Voor de programma's met een programmatische aanpak is in artikel 3.16 een uitvoeringsplicht opgenomen voor bestuursorganen die met het opnemen van de maatregelen in het programma hebben ingestemd.<sup>143</sup> De instemmingseis geldt op grond van het tweede lid niet voor zover de uitvoeringsplicht volgt uit instructieregels. Voor de verplichte en de onverplichte programma's is in het voorstel niet opgenomen welke mate van binding geldt. Artikel 3.6 geeft een mogelijkheid om bij amvb nadere regels over de binding in het kader van de uitvoering bij specifieke plannen te geven. Gelet op de plaats van deze bepaling in het voorstel, ziet zij zowel op de onverplichte als de verplichte programma's. Uit de toelichting blijkt echter dat beoogd is de nadere binding alleen ten aanzien van de verplichte programma's op te nemen.<sup>144</sup>*

*De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.*

#### 4.2.2 Programmatische aanpak

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

<sup>142</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.2, Programma's.

<sup>143</sup> Voor de regionale waterprogramma's wordt in doorwerking voorzien doordat in artikel 3.7, tweede lid, is opgenomen dat het waterschapsbestuur rekening moet houden met de onderdelen van het regionale waterprogramma die uitvoering geven aan de eisen van de richtlijnen. Artikel 3.16, derde lid, maakt artikel 3.16 van overeenkomstige toepassing bij het verplichte programma beheerplan voor Natura 2000-gebied.

<sup>144</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.7, Zekerstellen uitvoering programma's.

<sup>145</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.6, Het programma met een programmatische aanpak.

<sup>146</sup> Ibid.

uitdrukt.<sup>147</sup> Voorbeelden hiervan zijn programmatische aanpakken van geur, geluid en externe veiligheid.

Met betrekking tot deze programma's wordt in het voorstel voorgesteld<sup>148</sup> dat kan worden aangegeven welke instructieregels van provincie en Rijk<sup>149</sup> dan wel welk toetsingskader voor de omgevingsvergunning,<sup>150</sup> geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven. Het programma hoeft volgens het voorstel noch een concrete eindterm te bevatten, noch kent het een begrenzing in de normen waarvan kan worden afgeweken. Weliswaar verplicht het voorstel ten aanzien van de programmatische aanpak tot het vaststellen van een periode, doelbereik en een omgevingswaarde waarop het programma betrekking heeft,<sup>151</sup> maar daaraan zijn geen grenzen gesteld. Op grond van het voorstel kan bijvoorbeeld permanent worden afgeweken, terwijl thans voor het ontwikkelingsplan een afwijkingsperiode van tien jaar geldt en voor het NSL een periode van vijf jaar. Daarbij veronderstelt de Afdeling dat het programma zelf het kader voor de afwijking vaststelt.<sup>152</sup> In dat geval kan de mogelijkheid van rechterlijke toetsing niet worden gemist.<sup>153</sup> De Afdeling adviseert in het voorstel de afwijkingsmogelijkheden te begrenzen en te preciseren naar tijd.

#### 4.2.3 Programma bij omgevingswaarde met inspanningsverplichting?

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

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

<sup>147</sup> In de toelichting is vermeld dat, anders dan in de toetsversie, het voorstel niet langer voorziet in een afzonderlijke regeling die is geënt op de in de Crisis- en Herstelwet opgenomen regeling voor gebiedsontwikkelingsplannen. Uitgangspunt van het voorstel is dat het in de wet opgenomen generieke instrumentarium na totstandkoming van de uitvoeringsregeling voor gemeenten en provincies afdoende instrumenten biedt om de beschikbare gebruiksruimte te verdelen, behalve in de gevallen waar dat niet mogelijk is met het oog op internationale verplichtingen (memorie van toelichting, Algemeen, Flexibiliteit). Deels kan dat via de programma's, aldus de toelichting (memorie van toelichting, Algemeen, §5.3, Flexibiliteit, onder Flexibiliteit en instructieregels): «Een andere denkbare regeling is dat een gelimiteerde overschrijding is toegestaan, mits het bestuursorgaan een programma opstelt dat erop gericht is de overschrijding binnen een bepaalde periode ongedaan te maken (vergelijkbaar met de aanpak in ontwikkelingsgebieden onder de Crisis- en herstelwet).»

<sup>148</sup> Artikel 3.14, tweede lid.

<sup>149</sup> Artikelen 2.17, eerste lid, 2.19 eerste lid.

<sup>150</sup> Artikelen 5.13 en 5.14.

<sup>151</sup> Artikel 3.15, onder b en c.

<sup>152</sup> «Het wezen van de voorgestelde regeling is dat de overheid de toelaatbaarheid van activiteiten, gelet op de betreffende omgevingswaarde, toetst op een in dat programma omschreven wijze.» memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.6, Het programma met een programmatische aanpak.

<sup>153</sup> Zie ook § 7.1.1 in het hoofdstuk Rechtsbescherming van dit advies.



#### 4.2.4 Verplichting gemeentelijk rioleringsprogramma

Het gemeentelijk rioleringsprogramma was op grond van de Wm<sup>154</sup> verplicht en wordt op grond van het voorstel een onverplicht programma.<sup>155</sup>

In de toelichting is vermeld<sup>156</sup> dat verplichtstelling wringt met de ontwerpeis van de Omgevingswet om niet meer planverplichtingen op te nemen dan Europa vraagt. Om daarnaast ook te voldoen aan de wens in diverse consultatiereacties<sup>157</sup>, is ervoor gekozen om bij de invoeringswet een overgangsregeling te introduceren die de verplichting tot het opstellen van een gemeentelijk rioleringsprogramma tot 2020 in stand laat. Daarna wordt het programma facultatief.<sup>158</sup> Deze motivering overtuigt niet. Zoals ook in de toelichting staat vermeld, is dit instrument van belang omdat het gemeenten in staat stelt het beleid en de maatregelen die worden opgesteld om de taken ten aanzien van stedelijk afvalwater (volgens de richtlijn stedelijk afvalwater), afvloeiend hemelwater en voor het treffen van grondwatermaatregelen na te komen en in samenhang te beschrijven. Verder stimuleert het gemeenten het rioolstelsel op orde te houden, bevordert het de goede beleidsafstemming tussen gemeenten en waterschappen en maakt het de besteding van de rioolheffing transparant.<sup>159</sup> Daarbij komt het belang van de volksgezondheid in Nederland, dat met rioleringsbeheer wordt gediend. De toelichting gaat niet in op de tegenover deze belangrijke voordelen van het programma eventueel staande voordelen van het niet voorschrijven van het rioleringsprogramma als verplicht programma. De enkele omstandigheid dat EU-regelgeving niet tot rioleringsprogramma's verplicht, volstaat daartoe niet.

De Afdeling adviseert om het gemeentelijk rioleringsprogramma verplicht te stellen.

#### 4.3 Algemene regels

##### 4.3.1 Delegatie van de vaststellingsbevoegdheid van omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening

Over decentrale regelgeving merkt de Afdeling op dat in het voorstel de delegatiebepaling voor de vaststelling van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening niet geclausuleerd is.<sup>160</sup> Hierdoor wordt het mogelijk dat de volksvertegenwoordigingen van de drie decentrale overheidslagen hun wetgevende bevoegdheden volledig kunnen overdragen. De Afdeling acht deze delegatiemogelijkheid te vergaand. Het algemeen verbindende karakter van deze plannen en verordeningen, en de centrale positie die zij in het stelsel innemen, vergen een sterke democratische legitimatie van de vaststelling van deze besluiten door middel van bespreking en vaststelling door de volksvertegenwoordiging.<sup>161</sup>

Het volledig kunnen overdragen van de vaststellingsbevoegdheid acht de Afdeling niet in overeenstemming met dit uitgangspunt.

<sup>154</sup> Artikel 4.22.

<sup>155</sup> Artikel 3.12 van het voorstel.

<sup>156</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 11.2.3, Gemeentelijk rioleringsprogramma.

<sup>157</sup> De UvW en de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving hebben in hun advies gevraagd om het rioleringsplan verplicht te stellen.

<sup>158</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.9, onder «Gevolgen voor het gemeentelijk rioleringsprogramma».

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> Artikel 4.4.

<sup>161</sup> Vergelijk het advies van de Afdeling van 7 oktober 2011 (W14.11.0238/IV) ten aanzien van het voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, punt 4.3.

*Uit het vorenstaande volgt tevens dat de ruime delegatiemogelijkheden van de met het oog op deze besluiten te nemen voorbereidingsbesluiten<sup>162</sup> een nadere clausulering behoeven.*

*De Afdeling adviseert de delegatiebepalingen te begrenzen.*

#### *4.3.2 Verruiming toepassingsmogelijkheden instrumenten*

*Zoals eerder opgemerkt,<sup>163</sup> is onvoldoende inzichtelijk wat de gevolgen zijn van de toepasbaarheid van de diverse thans in de afzonderlijke delen van het omgevingsrecht voorkomende instrumenten in delen van het omgevingsrecht waar ze nu niet worden gebruikt.*

*Daardoor is bijvoorbeeld niet duidelijk wat de reikwijdte is van de mogelijkheid om in een omgevingsplan een plicht op te nemen om bepaalde maatregelen te treffen. Kan in het (ruimtelijk deel van het) omgevingsplan een plicht worden opgenomen om bepaalde maatregelen te treffen, bijvoorbeeld de verplichting tot onderhoud van gronden, het aanleggen van parkeerplaatsen, de plicht tot realiseren van bebouwing?*

*Wat betreft de gelijkwaardigheidsbepaling is tevens van belang dat het voorstel aan het bevoegd gezag de mogelijkheid geeft om te bepalen dat toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling bij hem dient te worden gemeld dan wel dat door hem instemming moet worden gegeven. In de toelichting wordt gesteld dat aangezien de aard van de voorgeschreven maatregel bepalend is voor de vraag of een voorafgaande meldplicht of instemmende beschikking noodzakelijk is, wordt voorgesteld de decentrale overheden de vrijheid te bieden hierover te beslissen.<sup>164</sup> Niet wordt toegelicht in welke situaties toetsing van de gelijkwaardigheid gemist kan worden.<sup>165</sup> Daarbij is van belang dat door het ontbreken van een toetsmoment evenmin sprake is van kenbaarheid voor derden ten aanzien van de toepassing van een – volgens de uitvoerder – gelijkwaardige maatregel.*

*Zonder inzicht in de gevolgen van de verbreding van het toepassingsbereik van allerlei thans op zich bekende regels en instrumenten, kan niet beoordeeld worden of en in hoeverre die verbreding wenselijk is.*

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

#### *4.3.3 Voorbereidingsbescherming*

*In het voorstel is voor de werking van een voorbereidingsbesluit met het oog op het vaststellen van een omgevingsplan,<sup>166</sup> omgevingsverordening,<sup>167</sup> instructie of projectbesluit<sup>168</sup> een termijn van maximaal twee jaar opgenomen.*

*De thans in de Wro opgenomen werkingstermijn voor een voorbereidingsbesluit met het oog op een bestemmingsplan, een inpassingsplan, een provinciale verordening of algemene rijksregel, is één jaar.<sup>169</sup>*

*De toelichting vermeldt dat naar aanleiding van de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit is verlengd tot twee jaar. Hiermee ontstaat een ruimere termijn voor de voorbereiding van een wijziging van het*

<sup>162</sup> Artikel 4.5 en artikel 4.6.

<sup>163</sup> Zie § 2.3.3 van dit advies.

<sup>164</sup> Memorie van toelichting, toelichting op artikel 4.10 (gelijkwaardigheid).

<sup>165</sup> In de huidige regelgeving is wel sprake van voorafgaande toetsing via de aanvraag daartoe (artikel 8.40 Wm) of via de omgevingsvergunning (als het gaat om bepalingen uit het Bouwbesluit).

<sup>166</sup> Artikel 4.5.

<sup>167</sup> Artikel 4.6.

<sup>168</sup> Artikel 4.8.

<sup>169</sup> Artikel 3.7, vijfde lid, van de Wro, artikel 3.26, tweede lid en artikel 3.28, tweede lid, artikel 4.1, vijfde lid, van de Wro.

omgevingsplan in omstandigheden waarbij bijvoorbeeld een milieueffectrapport moet worden opgesteld.<sup>170</sup>

De Afdeling acht evenwel onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de thans in de Wro gehanteerde termijn van een voorbereidingsbesluit van één jaar daarvoor ontoereikend is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de toelichting tevens staat vermeld dat gelet op de voorgeschreven voorbereidingsprocedure van het omgevingsplan een wijziging van een omgevingsplan circa zes maanden in beslag neemt.<sup>171</sup> Daarbij is van belang dat binnen deze periode de bestaande situatie «bevroren» wordt, zodat gedurende die periode diverse ontwikkelingen stil kunnen komen te liggen. Dit sluit niet aan bij het voor het voorstel gestelde verbeterdoel van het versnellen van besluitvorming over projecten.

Verder ziet de in de toelichting opgenomen passage alleen op de voorbereidingsbescherming bij het omgevingsplan. Daarmee ontbreekt de motivering voor het opnemen van deze termijn bij de omgevingsverordening, de instructie en het projectbesluit.

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

#### 4.3.4 Locatieontwikkelingsregels

##### 4.3.4.1 Inleiding

In het omgevingsplan worden locatieontwikkelingsregels opgenomen. Volgens de begripsbepaling zijn locatieontwikkelingsregels: regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten.<sup>172</sup>

Volgens de toelichting behoren tot locatieontwikkelingsregels naast regels waarmee functies aan locaties worden toebedeeld, ook de regels die met het oog op de functie zijn gesteld en die «locatiespecifiek» zijn. Locatiespecifiek zijn regels die alleen voor bepaalde locaties gelden en niet voor het gehele beheergebied van het bestuursorgaan, met uitzondering van decentraal gestelde bouwregels (bijvoorbeeld goothoogte, dakhelling of oppervlakte van een woning).<sup>173</sup>

##### 4.3.4.2 Afbakening

Op grond van de definitie en de toelichting wordt niet duidelijk wat precies onder locatieontwikkelingsregels (hierna: LOR's) dient te worden verstaan. Een duidelijke afbakening van het begrip LOR's is vereist omdat het stellen ervan de belangrijkste regelgevende bevoegdheid van de decentrale overheden betreft. Daarnaast kan ingevolge het voorstel van LOR's met een vergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit worden afgeweken. Verder is van belang dat in het kader van het omgevingsplan alleen tegen de LOR's beroep kan worden ingesteld.<sup>174</sup>

<sup>170</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 11.2.4 Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, onder «Omgevingsplan».

<sup>171</sup> Memorie van toelichting, toelichting op Afdeling 4.2 Voorbereidingsbescherming en artikel 4.5 (voorbereidingsbesluit omgevingsplan).

<sup>172</sup> Bijlage, onder A, bij het voorstel.

<sup>173</sup> Memorie van toelichting, toelichting op Bijlage, A, locatieontwikkelingsregels.

<sup>174</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet, onder Hoofdstuk 4. Zie ook § 7.1.2 in het hoofdstuk Rechtsbescherming van dit advies.

*a. Verruiming vergunningsmogelijkheden bij aanduiding als locatieontwikkelingsregel*

*De locatieontwikkelingsregels zien of kunnen zien op meer onderwerpen dan thans geregeld worden in het bestemmingsplan. Te denken valt aan de aanwijzing als monument, beschermd stads- en dorpsgezicht, ligplaatsen, beeldbepalende bomen,<sup>175</sup> de daarbij behorende vergunningstelsels als sloop- en wijzigingsvergunning, dan wel kapvergunning. Voor zover in een omgevingsplan voor deze «extra» onderwerpen LOR's zijn opgenomen kan voor een activiteit die in strijd met deze regels van het omgevingsplan is, een vergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit worden verleend. De mogelijkheden om activiteiten te vergunnen worden hierdoor voor deze categorie LOR's verruimd. In de toelichting wordt niet ingegaan op de gevolgen (wenselijkheid of onwenselijkheid) van deze verruimde mogelijkheden.*

*Verder is het onderscheid tussen LOR's en andere regels in het omgevingsplan niet in alle gevallen duidelijk. Of een regel in de ene of de andere categorie valt, is afhankelijk van de gekozen systematiek van regulering in een omgevingsplan. De keuze voor een systematiek bepaalt vervolgens of de regel voor beroep vatbaar is en met welke mate van flexibiliteit de regel kan worden toegepast.<sup>176</sup> Is beoogd deze keuzevrijheid aan de gemeenteraad over te laten?*

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

*b. Geboden en verboden als locatieontwikkelingsregels?*

*De gemeenteraad moet bij de vaststelling van het omgevingsplan motiveren waarom hij welke LOR's heeft opgenomen voor een bepaalde locatie. Het voorstel geeft aan dat de regels gericht moeten zijn op de doelstellingen van de wet.*

*De toelichting geeft geen inzicht in de soort regels die als LOR's in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Kunnen daaronder verbodsbepalingen (bijvoorbeeld parkeren in openbaar gebied is verboden) en gebodsbepalingen (bijv. parkeren dient op eigen terrein plaats te vinden) worden begrepen? Kan een LOR verplichten tot het uitvoeren van bepaalde handelingen of het realiseren van bepaalde activiteiten?*

<sup>175</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.4.7 Naar meer uniformiteit binnen algemene regels, onder Omgaan met «locatieontwikkelingsregels» binnen het wetsvoorstel.

<sup>176</sup> Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Zoals de toelichting vermeldt, valt een generiek geldend gemeentelijk verbod op de uitoefening van detailhandel in woningen niet onder locatieontwikkelingsregels (memorie van toelichting, Bijlage, A, onder Locatieontwikkelingsregels). Tegen een dergelijke regel staat geen rechtsbescherming open. Daarnaast valt zo'n verbod buiten de toepassingsmogelijkheden van de algemene bevoegdheid tot afwijking van het omgevingsplan bij omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b). Flexibiliteit bestaat dan slechts voor zover de gemeenteraad in het omgevingsplan zelf een vergunningplicht opneemt (artikel 5.3 van het voorstel). Een gemeenteraad kan er ook voor kiezen om met het oog op hetzelfde resultaat detailhandel uit te sluiten in de bouw- en gebruiksregels voor percelen of gebieden. In dat geval maakt het verbod deel uit van de locatieontwikkelingsregels, waartegen beroep open staat, en kan ervan worden afgeweken bij omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.

### *c. Beleidsregels*

*Het voorstel biedt de mogelijkheid dat in het omgevingsplan wordt bepaald dat de uitleg van daarbij aangegeven regels afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.<sup>177</sup> Als de regels gaan over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning.<sup>178</sup>*

*Op een aantal plaatsen worden welstandsregels aangemerkt als locatieontwikkelingsregels waarvan kan worden afgeweken met een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit. Vanuit de systematiek van het voorstel en gelet op de Awb, lijkt het aannemelijk dat met «welstandsregels» in dit verband worden bedoeld de aanwijzing van welstandbeoordelingplichtige gebieden en de algemene abstracte regel dat vergunningplichtige bouwwerken aan redelijke eisen van welstand moeten voldoen. Daarbij kan de vraag worden gesteld of bij omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit de aanwijzing van een perceel of gebouw als welstandsplichtig terzijde kan worden geschoven. De toelichting noemt voorbeelden van concrete welstandsregels in het kader van locatieontwikkelingsregels waarvan kan worden afgeweken met een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.<sup>179</sup> Dergelijke concrete welstandsregels kunnen op zichzelf beschouwd inderdaad worden aangemerkt als locatieontwikkelingsregels, in ieder geval omdat het regels over bouwactiviteiten betreft. De welstandsregels maken echter geen deel uit van de omgevingsplanregels, maar hebben de status van beleidsregel. Aan beleidsregels is de zogeheten inherente afwijkingsbevoegdheid verbonden. Onduidelijk is, welke afwijkingsmogelijkheid van toepassing is op de bedoelde concrete welstandsregels: de omgevingsvergunning voor locatieontwikkelingsactiviteiten of de inherente afwijkingsbevoegdheid die is verbonden aan beleidsregels. Deze onduidelijkheid bestaat eveneens ten aanzien van andere beleidsregels die op grond van artikel 4.14, derde lid, van het voorstel worden vastgesteld.*

### *d. Conclusie*

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

#### *4.3.4.3 Locatieontwikkelingsregels van de provincie*

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

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

<sup>177</sup> Artikel 4.14, eerste lid.

<sup>178</sup> Artikel 4,14, derde lid.

<sup>179</sup> Memorie van toelichting, Bijlage, A, onder Locatieontwikkelingsregels.



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

#### *4.3.5 Globaliteit omgevingsplan*

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

*Verder wordt verondersteld dat met het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in een omgevingsplan de onderzoekslasten kunnen worden verschoven naar het moment van uitvoering van het plan.<sup>180</sup>*

*Opgemerkt wordt dat in het huidige omgevingsrecht uitgangspunt is dat een directe bouwtitel of gebruiksmogelijkheid niet afhankelijk wordt gesteld van het doen van nader onderzoek. Als nader onderzoek nodig is dan dient de bouw of gebruiksmogelijkheid afhankelijk te worden gesteld van de toepassing van een flexibiliteitsbepaling. Het doen van nader onderzoek bij directe bouw- en gebruikstitels past niet bij het limitatieve imperatieve stelsel van de verlening van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Gebruik is niet vergunningplichtig, de mogelijkheden daarvan dienen rechtstreeks uit het plan voort te vloeien.*

*De opvatting dat onderzoekslasten worden beperkt door bouw en gebruiksmogelijkheden pas mogelijk te maken onder de voorwaarde dat nader onderzoek plaatsvindt, betekent dat in feite bij de planvaststelling voor niemand duidelijk is of een bepaalde in het omgevingsplan voorziene ontwikkeling zal kunnen worden verwezenlijkt. De initiatiefnemer is nog afhankelijk van een nader beslismoment door de gemeente naar aanleiding van het door hem verrichte onderzoek. De omwonenden krijgen ook dan pas duidelijkheid over de ontwikkeling en in feite is dat voor de gemeente evenzeer het geval. Hoe verhoudt deze verschuiving van de onderzoeksplicht zich met de veronderstelling dat een initiatiefnemer op grond van het omgevingsplan snel duidelijkheid heeft wat er op zijn gronden mag en dat de vergunningprocedure kort zal zijn?*

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

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



#### 4.3.6 Actualiseringsplicht omgevingsplan

Aangezien onder de Wro vaak niet werd voldaan aan de actualiseringsplicht is in de Wro aan het niet nakomen daarvan een sanctie verbonden: er mogen geen leges meer worden geheven.

In het voorstel is de actualiseringsplicht geschrapt met het oog op lastenvermindering voor gemeenten door de afname van de onderzoekslasten. Het zonder meer laten vervallen van de actualiseringsverplichting strookt echter niet met het streven dat het omgevingsplan het centrale document is waarin belanghebbenden op eenvoudige wijze alle relevante regels die er voor een locatie gelden kunnen terugvinden. Ook wordt daarmee de functie van het omgevingsplan als het centrale planningsdocument waarin de ruimtelijke visie van de gemeente is neergelegd, beperkt. Daarnaast ontstaat voor burgers en bedrijven, van wie bijvoorbeeld woningen of bedrijfspanden moeten verdwijnen, grote rechtsonzekerheid als niet begrensd wordt binnen welke (plan)periode het omgevingsplan moet zijn uitgevoerd. Volgens de toelichting zullen onderzoekslasten verminderen doordat de uitvoerbaarheid van nieuwe functies niet hoeft te worden onderzocht in het licht van de vraag of de nieuwe functie binnen tien jaar zal worden verwezenlijkt.<sup>181</sup> Tegelijkertijd wijst de toelichting erop dat wel zal worden geregeld dat in het geval een nieuwe functie leidt tot het wegbestemmen van een feitelijk aanwezige functie, aannemelijk moet worden gemaakt dat de nieuwe functie binnen tien jaar zal worden verwezenlijkt. Daarnaast zal het aantal verzoeken om vergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten en wijzigen van het bestemmingsplan toenemen. De veronderstelde vermindering van onderzoekslasten lijkt dan ook niet waargemaakt te kunnen worden. De VNG erkent het belang voor gemeenten, burgers en bedrijven om een actueel ruimtelijk beeld te hebben, en doet de suggestie om de actualiseringstermijn flexibeler te maken<sup>182</sup>. Ook de G4 acht een basistermijn voor een generieke actualisering van de ruimtelijke regels wenselijk. Daarbij wordt de suggestie gedaan om een mogelijkheid op te nemen om de termijn te verlengen.

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

#### 4.3.7 Procedurele waarborgen

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

<sup>181</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.4.8 Verschil met huidige werkwijze.

<sup>182</sup> «Reactie VNG op de Omgevingswet» van 2 mei 2013, § 7.7.

<sup>183</sup> Zoals thans opgenomen in artikel 3:8 van de Wro.

<sup>184</sup> Memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.35.

<sup>185</sup> Deze publicatie is van belang voor grote bedrijven met meerdere vestigingen in Nederland, advocatenkantoren en belangenorganisaties.

<sup>186</sup> In verband met mogelijk gebruik interventiemogelijkheden.

regeling van het moment waarop het omgevingsplan bekendgemaakt mag worden en daarvan mededeling kan worden gedaan.<sup>187</sup>

De Afdeling adviseert deze waarborgen op te nemen.

#### 4.4 Omgevingsvergunning

##### 4.4.1 Van rechtswege omzetting aanvraag omgevingsvergunning voor bouwactiviteit

Een aanvraag voor een bouwactiviteit kan in strijd zijn met de locatieontwikkelingsregels van een omgevingsplan.<sup>188</sup> Het voornemen om te bouwen betreft dan tevens een locatieontwikkelingsactiviteit.<sup>189</sup> Het voorstel bepaalt dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die in strijd is met de locatieontwikkelingsregels, mede moet worden aangemerkt als een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.<sup>190</sup> Het bevoegd gezag is dan gehouden te bezien of het medewerking kan verlenen aan een activiteit die buiten de mogelijkheden van de locatieontwikkelingsregels valt. Deze verplichting geldt niet wanneer voor de locatieontwikkelingsactiviteit eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend. Op grond van de Wabo geldt een vergelijkbare verplichting.<sup>191</sup> Het voorstel continueert dat onderdeel van het bestaande regime. De Afdeling onderschrijft de keuze voor deze voortzetting uit een oogpunt van beperking van administratieve lasten voor de burger.<sup>192</sup> Er is echter een belangrijk verschil tussen de verplichting ingevolge de Wabo en de verplichting op grond van het voorstel. De verplichting van de Wabo is beperkt tot de vraag of het bevoegd gezag planologische medewerking wil verlenen aan het initiatief van de aanvrager. Het voorstel verbreedt de verplichting van het bevoegd gezag te bezien of de strijdigheid met locatieontwikkelingsregels kan worden weggenomen. Daaronder vallen planologische bouw- en gebruiksregels, maar ook welstandsregels, eventuele sloop- en kapregels, aanlegregels, archeologische regels, exploitatieregels, monumentenregels, en regels voor bepaalde gebieden.<sup>193</sup> Een dergelijke verruiming heeft gevolgen voor de aanvrager én voor het bevoegd gezag.

*Een aanvraag die in strijd is met een of meer van de genoemde regels, wordt van rechtswege een aanvraag om een locatieontwikkelingsactiviteit.*

<sup>187</sup> Dit is nodig in verband met de interventiemogelijkheid die gedeputeerde staten ingevolge artikel 16.20 hebben. Hierin is bepaald dat zij onder bepaalde voorwaarden binnen zes weken na vaststelling van een omgevingsplan kunnen besluiten dat een bepaald onderdeel geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het voorstel regelt niet dat het omgevingsplan in de gevallen waarin gedeputeerde staten van hun interventiemogelijkheid gebruik kunnen maken, pas zes weken na de vaststelling bekendgemaakt kan worden; verder is anders dan in de huidige Wro niet geregeld dat het omgevingsplan en het interventiebesluit van gedeputeerde staten samen ter inzage gelegd worden.

<sup>188</sup> Ingevolge de Bijlage behorende bij artikel 1.1, onderdeel A, Begrippen, worden onder locatieontwikkelingsregels verstaan regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten.

<sup>189</sup> Ingevolge de Bijlage behorende bij artikel 1.1, onderdeel A, Begrippen, wordt onder een locatieontwikkelingsactiviteit verstaan een activiteit die in strijd is met in het omgevingsplan gestelde locatieontwikkelingsregels of een voorbereidingsbesluit.

<sup>190</sup> Artikel 5.12.

<sup>191</sup> Artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wabo was het bevoegd gezag op grond van artikel 46, derde lid, van de Woningwet (oud) eveneens verplicht te bezien of in afwijking van het bestemmingsplan toch een bouwvergunning kon worden verleend voor de bouwactiviteit.

<sup>192</sup> Zie ook het advies van 29 april 2009, no. W08.09 0062/IV, inzake de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 4, blz. 5.

<sup>193</sup> Niet uitgesloten is dat ook voorwaardelijke verplichtingen in het omgevingsplan als locatieontwikkelingsregels kunnen worden aangemerkt.

Zo'n aanvraag moet aan de relevante indieningsvereisten voldoen, die bijvoorbeeld onderzoeksrapporten betreffen. Niet elke aanvrager zal zich daarvan bewust zijn bij de indiening van de aanvraag. Discussies over de strekking van het bouwplan waarop de aanvraag betrekking heeft, liggen voor de hand.

Van het bevoegd gezag verlangt het voorstel dat het binnen betrekkelijk korte tijd, in beginsel acht weken, een standpunt inneemt over de mogelijke medewerking om alle strijdigheden met het omgevingsplan op te heffen.

Na de verlening van de omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit is de activiteit vrijgesteld van de locatieontwikkelingsregels waarmee zij in strijd was. Dit geldt ook voor situaties waarin het bevoegd gezag niet alle strijdigheden heeft onderkend. Aan de hand van de kapregels kan dit worden geïllustreerd. Wanneer het bevoegd gezag niet heeft onderkend dat een activiteit in strijd is met de kapregels die deel uitmaken van de locatieontwikkelingsregels, heeft het niet kunnen afwegen of, en zo ja, onder welke voorwaarden de kap van bomen toelaatbaar is. Op basis van de verleende omgevingsvergunning voor de locatieontwikkelingsactiviteit kunnen de bomen zonder meer worden gekapt. Onduidelijk is of deze consequentie is onderkend bij de voorbereiding van het voorstel. Bedacht moet worden dat een locatieontwikkelingsactiviteit verstrekende gevolgen kan hebben voor derden en de fysieke leefomgeving en dat alle betrokkenen belang hebben bij een uitdrukkelijke beoordeling van de relevante strijdigheden door het bevoegd gezag.<sup>194</sup>

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

#### 4.4.2 Toetsingskader voor locatieontwikkelingsactiviteiten

Uit artikel 5.13, eerste lid, onder a, volgt dat voor vergunningaanvragen voor locatieontwikkelingsactiviteiten een toetsingskader wordt vastgesteld. Alle activiteiten die in strijd zijn met locatieontwikkelingsregels, vallen onder de desbetreffende vergunningplicht. Het daarvoor vast te stellen toetsingskader moet daarom betrekking hebben op al die activiteiten. Indien ervoor gekozen wordt een abstract toetsingscriterium op te nemen met het begrip «de fysieke leefomgeving» kan dat ertoe leiden dat kwetsbare of individuele belangen minder bescherming zullen genieten. Die belangen zijn dan immers onderdeel van een integrale afweging die slechts terughoudend getoetst kan worden.<sup>195</sup> Gelet hierop, is het gewenst dat aan de hand van voorbeelden in de toelichting wordt verduidelijkt hoe deze belangen binnen een locatieontwikkelingsactiviteit zullen worden afgewogen.

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

#### 4.4.3 Voorbereidingsprocedure

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

<sup>194</sup> Ook de aanvrager zal uit een oogpunt van rechtszekerheid over de vergunde activiteiten behoefte hebben aan deze volledige beoordeling.

<sup>195</sup> Vergelijk memorie van toelichting, toelichting op artikel 1.3.

*De keuze voor de reguliere voorbereidingsprocedure brengt mee dat het bevoegd gezag niet gehouden is om derden in een vroeg stadium bij de besluitvorming te betrekken. Het is genoegzaam bekend, dat een benadering waarbij derden niet tijdig worden betrokken, een conflictopwekkend dan wel -versterkend effect kan hebben. Juist in de omgevingsrechtelijke praktijk procederen (derden)belanghebbenden vaak, omdat zij zich niet bij de voorbereiding van besluiten niet gehoord voelen. Blijkens de toelichting is dit onderkend bij de voorbereiding van het voorstel, want daarin wordt gesteld dat de weigering van de aanvrager om mee te werken aan een inspraakmoment voorafgaand of tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure, grotere druk kan leggen op de bezwaarschriftfase.<sup>196</sup> De Afdeling kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de huidige uitvoeringspraktijk zelden gebruik maakt van de mogelijkheid om gelegenheid tot inspraak te bieden in de gevallen waarin dat niet wettelijk voorgeschreven is.*

*Volgens de toelichting zou een weigering van een aanvrager om mee te werken aan een ingepast inspraakmoment het bevoegd gezag aanleiding kunnen geven om te oordelen dat niet in voldoende mate tot een afgewogen besluit kan worden gekomen over de aanvaardbaarheid van de activiteit. Dat zou kunnen leiden tot een weigering van de aanvraag.<sup>197</sup> Een dergelijke weigering behoeft een uitdrukkelijke wettelijke grondslag, waarin de Awb noch enige andere wet voorziet.<sup>198</sup>*

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

*4.4.4 Positieve beschikking van rechtswege bij niet tijdig beslissen*  
*Voor omgevingsvergunningen die met de reguliere voorbereidingsprocedure worden voorbereid, bepaalt het voorstel dat de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven, indien niet tijdig op de aanvraag om een omgevingsvergunning is beslist.<sup>199</sup> Hiermee zet het voorstel de met de Wabo ingezette koers voort.*

*De Afdeling heeft bij eerdere gelegenheden opmerkingen gemaakt over de rechtsfiguur van de begunstigende beschikking van rechtswege.<sup>200</sup> In het hiernavolgende gaat de Afdeling eerst in op de keuze voor de verlening van rechtswege, daarna op de bezwaren die daaraan kleven.*

<sup>196</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3, Totstandkomingsprocedures, onder «Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning».

<sup>197</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3, Totstandkomingsprocedures, onder «Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning».

<sup>198</sup> Ingevolge artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

- a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
- b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of
- c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

<sup>199</sup> Artikel 16.57, vierde lid, van de Omgevingswet.

<sup>200</sup> Bijvoorbeeld het advies van 1 april 2005 inzake het voorstel van wet dwangsom bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, punt 2a, de voorlichting van afdeling III van de Raad van 9 juli 2007 inzake lex silencio positivo/van rechtswege verleende vergunning, Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224, bijlage, en het advies van 13 november 2009 inzake het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen (Wet ontheffing onrechtmatige bewoning recreatiewoningen) (Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4).

#### a. Keuze voor verlening van rechtswege

Voor een acceptabele werking van het mechanisme van fictieve beslissingen bij fatale termijnen in ons rechtsstelsel achtte de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen<sup>201</sup> (Taskforce) noodzakelijk dat:

- de automatische vergunningverlening geen ernstige maatschappelijke gevolgen kan hebben;
- de ondernemer redelijkerwijs moet weten wat zijn rechten en plichten zijn, hetgeen doorgaans het geval is als de (fictieve) vergunning een «standaardvergunning» is;
- het belang van derden niet ernstig in het gedrang kan komen.<sup>202</sup>

Het kabinet heeft zich blijkens zijn standpunt naar aanleiding van het rapport bij deze criteria aangesloten.<sup>203</sup>

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de drie genoemde criteria.<sup>204</sup> Dit klemmt, omdat voorshands niet duidelijk is of het voorstel aan deze criteria voldoet. In dit verband is van belang dat met de verbreding van de reguliere voorbereidingsprocedure over vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht de figuur van de vergunning van rechtswege een zeer ruim toepassingsbereik krijgt.

#### b. Bezwaren

De Afdeling heeft eerder gesteld dat de begunstigende beschikking van rechtswege niet voldoet aan de procedurele en inhoudelijke eisen die gelden voor besluiten.<sup>205</sup> Deze figuur is daarmee hooguit geschikt voor specifieke gevallen die door de bijzondere wetgever worden aangewezen, waarbij zorgvuldig kan worden nagegaan dat geen van de genoemde bezwaren zich voordoet en het ook overigens verantwoord is.<sup>206</sup>

<sup>201</sup> De Taskforce is in de zomer van 2004 door de Staatssecretaris van Economische Zaken ingesteld om voorstellen te doen voor de economische relevante vergunningen voor het bedrijfsleven, die leiden tot verlaging van de (administratieve) lasten, verkorting van de doorlooptijden en het stroomlijnen van vergunningprocedures.

<sup>202</sup> «Eenvoudig Vergunnen», Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, Den Haag, juni 2005, blz. 42.

<sup>203</sup> Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 9 september 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93).

<sup>204</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, Voorgeschiedenis.

<sup>205</sup> Er is geen sprake van zorgvuldige voorbereiding, het besluit heeft geen schriftelijke vorm en is ongemotiveerd. Dit laatste kan leiden tot rechtsonzekerheid, niet alleen bij derdebelanghebbenden, maar ook bij de ontvanger zelf. Bij beschikkingen die gevolgen hebben voor derden of voor «het algemeen belang» – zoals dat van een goede ruimtelijke ordening of de bescherming van het milieu – is toekenning van rechtswege riskant. De waarschijnlijke negatieve consequenties van het gebrek aan voortvarendheid van het bestuursorgaan – aangenomen dat daar de fout ligt – komen niet bij dat orgaan terecht maar elders. Zoals vermeld in het advies van 1 april 2005 inzake het voorstel van wet dwangsom bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, punt 2a, is dit ook gebleken bij de «vergunningen van rechtswege» ingevolge artikel 46, vierde lid, van de Woningwet, artikel 16, vijfde lid, van de Monumentenwet 1998 en artikel 13, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet (oud).

<sup>206</sup> Zoals in artikel 10.4, vierde lid, van de Awb (goedkeuring van rechtswege). Het ligt mede daarom meer voor de hand terughoudendheid te betrachten bij het onder een vergunningplicht brengen van activiteiten dan ervoor te kiezen een groot aantal vergunningplichtige activiteiten onder het toepassingsbereik van de vergunning van rechtswege te brengen. Immers, indien er voldoende redenen zijn om de invoering van een vergunningstelsel te rechtvaardigen, dan zijn dat even zovele redenen om de vergunningverlening van rechtswege achterwege te laten, dan wel om, als daartoe wel wordt besloten, in elk geval maatregelen te treffen ter bescherming van algemene belangen en de belangen van derden. Deze maatregelen hebben evenwel tot gevolg dat degene aan wie fictief een vergunning is verleend, de beoogde activiteiten niet zonder risico zal kunnen starten. Zie in deze zin de voorlichting van afdeling III van de Raad van 9 juli 2007 inzake lex silencio positivo/van rechtswege verleende vergunning, Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224, bijlage.



*Een deel van de bezwaren van destijds, bijvoorbeeld betreffende de onduidelijkheid die ontstaat door het niet bekendmaken van een beschikking, is in het voorstel ondervangen door het van toepassing verklaren van paragraaf 4.1.3.3 van de Awb. Daarmee zijn echter lang niet alle bezwaren ondervangen. Uit de toelichting blijkt niet dat in dit geval is nagegaan of de bedoelde nadelen zich zullen voordoen.*

*Ervaring met de omgevingsvergunning van rechtswege onder de gelding van de Wabo leert dat deze rechtsfiguur niet zonder problemen is.<sup>207</sup> In de praktijk bestaat bij veel bestuursorganen onduidelijkheid over het ontstaan van een dergelijke vergunning en het verstrijken van de beslistermijn, en wordt de toepasselijke procedure bij meervoudige activiteiten niet onderkend. De verbreding van de reguliere voorbereidingsprocedure naar vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht maakt dat de bedoelde onduidelijkheden ook kunnen rijzen over het bestaan en de werking van een omgevingsvergunning die grote gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving.*

*Onduidelijk is wie van de betrokken partijen, aanvrager, bevoegd gezag en derde-belanghebbende, in de praktijk baat hebben bij deze rechtsfiguur. Een aanvrager wenst immers zekerheid over de uitkomst van de procedure, bij voorkeur in de vorm van een uitdrukkelijke en onherroepelijke toestemming, mede met het oog op het verkrijgen van financiering voor zijn initiatief. Mede met het oog op de bescherming van de belangen waarvoor een vergunningvereiste is ingesteld, wil het bevoegd gezag inhoudelijk kunnen beslissen op de aanvraag, met inbegrip van het stellen van voorschriften. Een derde-belanghebbende, ten slotte, heeft behoefte aan duidelijkheid zowel over de inhoud als over de mogelijkheden tot het aanwenden van rechtsmiddelen.*

#### *c. Conclusie*

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

#### *4.4.5 Samenloop omgevingsvergunning met vergunning Natura 2000-activiteiten*

*Evenals het voorstel Wet natuurbescherming gaat het voorstel uit van verplichte aansluiting van vergunning voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten op de omgevingsvergunning wanneer die activiteiten samengaan met activiteiten waarvoor op grond van de Omgevingswet eveneens een vergunningplicht geldt.<sup>208</sup>*

*De Afdeling merkt op dat uit het voorstel noch de toelichting blijkt welk bestuursorgaan bevoegd zal zijn om op de aanvraag te beslissen en of een ander bestuursorgaan bevoegd wordt om daarover te adviseren en een instemmingsrecht krijgt. Ook is onduidelijk met welke procedure de beslissing zal worden voorbereid. De reguliere voorbereidingsprocedure komt daarvoor niet in aanmerking, omdat deze kan uitmonden in een vergunning van rechtswege, hetgeen niet verenigbaar is met de EU-achtergrond van de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Zo bepaalt artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dat onder omstandigheden pas toestemming kan worden*

<sup>207</sup> Zie bijvoorbeeld ABRS 20 februari 2013, zaak nr. 201202810/1/A1, Vz. ABRS 18 juli 2013, zaak nr. 201305064/1 en 2/A1, en ABRS 20121178/1/A1, alle [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).

<sup>208</sup> Zie artikel 10.7, artikel 2.7, vijfde lid, artikel 3.3, achtste lid, artikel 3.8, achtste lid, artikel 3.10, tweede lid, van het voorstel Wet natuurbescherming (Kamerstukken 2011/12, 33 348, nr. 2) en artikel 5.1, derde lid, van de Omgevingswet.



verleend voor projecten indien uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat zij de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden niet zullen aantasten.

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

#### 4.5 Projectbesluit

##### 4.5.1 Rechtskarakter van het projectbesluit

Het voorstel voorziet in een instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen om veelal complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang toe te staan: het projectbesluit.<sup>209</sup> Hoewel het instrument dezelfde naam draagt als het projectbesluit dat in de Wro was opgenomen, gaat het in het voorstel om een wezenlijk ander besluit. Waar het projectbesluit krachtens de Wro een vrijstelling van het geldende bestemmingsplan behelst<sup>210</sup>, komt het voorgestelde projectbesluit in de plaats van het inpassingsplan uit de Wro, het tracébesluit uit de Tracéwet en de coördinatieregelingen van de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet.<sup>211</sup>

Kort weergegeven strekt het tracébesluit ertoe een planologische grondslag te bieden voor een concreet project. Na de uitvoering van het project is het tracébesluit in juridisch opzicht uitgewerkt. Het inpassingsplan daarentegen heeft dezelfde strekking en reikwijdte als een bestemmingsplan en leent zich daarom voor herhaalde toepassing bij de toetsing van aanvragen om omgevingsvergunningen. De juridische werking van een inpassingsplan duurt voort zolang voor het plangebied geen nieuw juridisch-planologisch regime in werking treedt. Gelet op de verschillen tussen de huidige rechtsfiguren van het tracébesluit en het inpassingsplan, roept het gegeven dat het projectbesluit nieuwe stijl beide vervangt de vraag op wat het rechtskarakter is van dat projectbesluit. Kan het projectbesluit tegelijkertijd een vergunning en plan zijn? In dat laatste geval is het voor herhaalde toepassing mogelijk bij de toetsing van aanvragen om omgevingsvergunningen. Is het mogelijk om voorschriften of regels te verbinden aan een projectbesluit? Het voorstel noch de toelichting daarop verduidelijken dit rechtskarakter. Duidelijk is slechts dat een projectbesluit niet noopt tot een afzonderlijke herziening van het omgevingsplan.<sup>212</sup>

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

<sup>209</sup> Zie hierover de memorie van toelichting, Algemeen, § 4.5.3, Projectbesluit. Afdeling 5.2 van het wetsvoorstel regelt de projectprocedure. Ingevolge artikel 5.25, eerste lid, zijn het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en de Minister van IenM of de Minister die het aangaat, in overeenstemming met de Minister van IenM, bevoegd om een projectbesluit vast te stellen.

<sup>210</sup> In de Wro kwam de bevoegdheid om projectbesluiten te nemen toe aan de gemeenteraad. (artikel 3.10, eerste lid, Wro). Delegatie aan het college van burgemeester en wethouders was toegestaan (artikel 3.10, vierde lid, Wro). Het projectbesluit van de Wro was de opvolger van de vrijstelling krachtens artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke ordening (oud). Sinds de inwerkingtreding van de Wabo is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om een omgevingsvergunning te verlenen voor gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, onder c, in samenhang met artikel 2.4, eerste lid, Wabo). Een dergelijke vergunning kan alleen worden verleend indien de gemeenteraad daarvoor een verklaring van geen bedenkingen heeft gegeven (artikel 2.27, eerste lid, Wabo en artikel 6.5, eerste lid, Besluit omgevingsrecht).

<sup>211</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 3.3, De zes kerninstrumenten, onder «Het projectbesluit (Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel)».

<sup>212</sup> Artikel 5.33, eerste lid.

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

*Met het oog op de rechtszekerheid geeft de Afdeling in overweging te bepalen dat het omgevingsplan wordt herzien na het onherroepelijk worden van een projectbesluit<sup>213</sup>, of er anderszins in te voorzien dat kenbaar is dat een projectbesluit geldt voor een bepaald gebied.<sup>214</sup>*

#### *4.5.3 Artikel 5.34 (toetsingskaders)*

##### *a. Buiten toepassing laten decentrale regelgeving en programma's*

*Wanneer de uitvoering van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd door regelgeving of een programma op gemeentelijk of provinciaal niveau, kan die regelgeving of dat programma buiten toepassing worden gelaten bij het vaststellen en uitvoeren van het projectbesluit en de besluiten ter uitvoering van dat projectbesluit. Dit doet afbreuk aan de rechtszekerheid van overheden en burgers alsook aan de effectiviteit van de regelgeving of het programma. De Afdeling veronderstelt dat de buiten toepassing verklaring van de decentrale regelgeving of het programma bij besluit tot vaststelling van het projectbesluit geschiedt. Voor zover niettemin beoogd is dat de buiten toepassing verklaring bij afzonderlijk te nemen besluit plaats vindt, dient te worden bepaald dat het besluit met het oog op de mogelijke consequenties van die verklaring wordt voorbereid in een ordelijke procedure. Het ligt alsdan in de rede om daartoe afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren. In het verlengde van de te kiezen voorbereidingsprocedure ligt dan de vraag voor of en zo ja, op welke wijze en in welk stadium, deze beslissing aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Gelet op het criterium voor het buiten toepassing laten, kan de mogelijkheid van rechterlijke toetsing niet worden gemist.*

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

##### *b. Toepassing systematiek van programmatische aanpak*

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

*Onduidelijk is wat de toelichting bedoelt met de toepassing van de systematiek van de programmatische aanpak. Is beoogd mogelijk te maken dat het projectbesluit mede als een programma met een programmatische aanpak zal functioneren? De voorgestelde bepaling zelf biedt geen duidelijkheid, aangezien zij niet verwijst naar de regeling van de programmatische aanpak in het voorstel.<sup>215</sup>*

<sup>213</sup> Vergelijk artikel 4.15, waarin is bepaald dat het omgevingsplan uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende locatieontwikkelingsactiviteit met die vergunning in overeenstemming moet worden gebracht.

<sup>214</sup> Zie hierna ook in § 8.2.

<sup>215</sup> § 3.2.4 (artikelen 3.13 tot en met 3.17).

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

#### *4.6 Grondbeleid*

##### *4.6.1 Integratie van beleid*

*Het voorstel bevat twee hoofdstukken die betrekking hebben op het grondbeleid, te weten gedoogplichten (hoofdstuk 10) en grondexploitatie (hoofdstuk 12).*

*Andere grondbeleidsinstrumenten, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan onteigening en de vestiging van voorkeursrechten, zijn vooralsnog niet geïntegreerd in het voorstel.<sup>216</sup> Volgens de toelichting zullen deze instrumenten via een afzonderlijk wetsvoorstel in de Omgevingswet worden ondergebracht.<sup>217</sup>*

*De Afdeling kan deze benadering onderschrijven. Zij plaatst daarbij de kanttekening dat, wil de Omgevingswet het beoogde integrale instrumentarium bieden voor het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, voor zover dat het grondbeleid betreft, het afzonderlijke wetsvoorstel tegelijkertijd met het voorliggende voorstel in werking moet treden. Daarbij is van belang dat het juridisch instrumentarium van het grondbeleid onlosmakelijk deel uitmaakt van het omgevingsrecht, in het bijzonder van de daarin geregelde planologische grondslagen voor onteigening en vestiging van voorkeursrechten.*

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

##### *4.6.2 Grondexploitatie*

###### *4.6.2.1 Doorschuiven grondexploitatie*

*Het voorstel voorziet in de mogelijkheid van het doorschuiven van het vaststellen van bepalingen over grondexploitatie van het moment van vaststelling van het omgevingsplan naar het moment van de vaststelling van de omgevingsvergunning.<sup>218</sup> Deze mogelijkheid strekt ertoe regels voor gebiedsontwikkeling verder te flexibiliseren en neemt een belemmering voor uitnodigingsplanologie weg.<sup>219</sup>*

*De toelichting geeft weinig inzicht in de in de praktijk te verwachten effecten van het doorschuiven van exploitatiebepalingen, en de daarmee samenhangende wijze van ruimtelijke planning.<sup>220</sup> Door de koppeling daarvan aan een specifieke omgevingsvergunning in plaats van een plangebied wordt minder duidelijk en inzichtelijk welke kosten voor werken buiten het perceel aan het betreffende perceel kunnen worden toegerekend. Daarmee bestaat een gerede kans dat minder kosten kunnen worden verhaald. Om toch perceel overstijgende kosten te kunnen toedelen moet dit inzichtelijk worden gemaakt, waarvoor dan ten minste een meer gebiedsgerichte exploitatieopzet moet worden opgesteld. Daarmee lijken onderzoekslasten niet zozeer verlaagd als wel verschoven te worden.*

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

<sup>216</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 7.5, Doorkijk naar verdere integratie van wetten, onder «Wetgeving met betrekking tot grondeigendom».

<sup>217</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 7.5, Doorkijk naar verdere integratie van wetten, onder «Wetgeving met betrekking tot grondeigendom».

<sup>218</sup> Artikel 12.1, vierde lid.

<sup>219</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, par. 5.4, Gebiedsontwikkeling, onder «Uitnodigingsplanologie».

<sup>220</sup> Zie ook § 4.3.5 in het hoofdstuk Instrumenten van dit advies.

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

Het voorstel bepaalt dat indien sprake is van een tekort in de exploitatie waarvoor geen financiële dekking is, het bevoegd gezag kan afzien van het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning.<sup>221</sup> De ratio hiervan is dat wanneer deze wel zouden moeten worden vastgesteld, het tekort voor rekening van de gemeente komt. De reikwijdte en de gevolgen van de toepassing van deze mogelijkheid zijn echter nog niet duidelijk. Deze mogelijkheid lijkt – naast een verzoek om het wijzigen van een omgevingsplan – te zien op de aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij een voorwaardelijke functie is opgenomen. Het betreft dan een functie die is toegekend onder de voorwaarde dat bij vergunningverlening voldoende financiële dekking bestaat. Echter, niet wordt uitgesloten dat deze bepaling ook bij een onvoorwaardelijke functie kan worden toegepast. De aanvrager van de omgevingsvergunning kan dan vanuit het omgevingsplan niet voorzien dat de vergunning met toepassing van artikel 12.1, zesde lid, alsnog zou kunnen worden geweigerd. Een dergelijke verstrekkende invulling van de bepaling zou evenwel op gespannen voet met de rechtszekerheid staan.

Verder wordt de positie van gemeenten in dezen sterker, omdat er geen vergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend indien geen exploitatieregels of -voorschriften worden vastgesteld.<sup>222</sup> Dit legt een grotere druk op de partij die wil ontwikkelen om, indien de grondexploitatie volgens de gemeente een tekort vertoont, dit op een andere wijze op te lossen. Niet is duidelijk op basis van welke gegevens wordt berekend of sprake is van een tekort en wat onder financiële dekking kan worden verstaan. Kan daartoe de interne gemeentelijke grondexploitatie fungeren en met welke gegevens? Moet er een exploitatieopzet volgens de bepalingen van het voorstel zijn? Nu sprake is van een bevoegdheid, verdient het aanbeveling nader toe te lichten wanneer sprake is van een tekort, op welke mogelijke wijze dit gedekt zou kunnen worden en een indicatie te geven van de gevallen waarin van het bevoegd gezag verwacht wordt dat het deze (facultatieve) bepaling toepast.

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

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

**4.6.3 Gedoogplichten (uitbreiding ontvangstplicht maaisel en specie)**  
Het voorstel voorziet in een regeling voor gedoogplichten van rechtswege voor het waterbeheer. Hiertoe behoort de plicht voor rechthebbenden van gronden, gelegen aan of in een oppervlaktewaterlichaam, om maaisel en specie dat in het kader van regulier onderhoud wordt verwijderd op die gronden te ontvangen.<sup>223</sup> Op grond van de huidige wetgeving geldt deze gedoogplicht reeds voor rechthebbenden.<sup>224</sup> Het voorstel vult de bestaande gedoogplicht aan met een nieuw element. Dit betreft de uitbreiding van de reikwijdte tot gronden van rechthebbenden die niet aan of in een oppervlaktewater liggen, maar daarvan gescheiden zijn door een

<sup>221</sup> Artikel 12.1, zesde lid.

<sup>222</sup> Artikel 12.1, derde en vierde lid.

<sup>223</sup> Artikel 10.3, eerste lid.

<sup>224</sup> Artikel 5.23, tweede lid, van de Waterwet.

*droog waterstaatswerk of door een grondstrook te gering van breedte om het maaisel of de specie te ontvangen.*<sup>225</sup>

*De zogenoemde ontvangstplicht vormt een inbreuk op de rechten van de rechthebbenden van gronden. Een uitbreiding van het toepassingsbereik van een dergelijke inbreuk behoeft een toereikende motivering, waarin de toelichting niet voorziet.*<sup>226</sup>

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

#### 4. Instrumenten

##### 4.1 Omgevingswaarden

###### 4.1.1 Karakter omgevingswaarde

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

Zoals aangegeven in paragraaf 4.2.5 van de memorie van toelichting is een omgevingswaarde een juridisch bindend beleidsdoel voor de overheid die de omgevingswaarde heeft vastgesteld. Doorwerking van omgevingswaarden naar andere bestuursorganen of naar burgers of bedrijven vindt pas plaats als het vaststellende bestuursorgaan de aan hem ter beschikking staande juridische instrumenten heeft toegepast, zoals instructieregels, beoordelingsregels voor een vergunning (toetsingskaders) of algemene regels.

De verplicht vast te stellen omgevingswaarden zijn in het wetsvoorstel opgenomen. Voor aspecten van de fysieke leefomgeving waarvoor geen verplichte omgevingswaarden worden vastgesteld, hebben bestuursorganen inderdaad de ruimte om te kiezen of zij beleidsdoelstellingen al dan niet vastleggen in de vorm van omgevingswaarden. Het is zeer wel mogelijk dat overheden hun beleidsdoelstellingen niet in juridisch bindende vorm vastleggen, maar direct overgaan tot het stellen van regels. Paragraaf 4.2.5 van de memorie is op dit punt verduidelijkt.

<sup>225</sup> Artikel 10.3, tweede lid.

<sup>226</sup> Zie ook het advies van de Afdeling van 30 augustus 2012 inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving), nr. W14.12.0289/IV, Kamerstukken II 2012/13, 33 503, nr. 4, blz. 2. De Afdeling merkte op dat gemotiveerd moest worden of en waarom het afvoeren van specie en maaisel zodanig bezwarend is voor de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam dat dit een ontvangstplicht rechtvaardigt voor rechthebbenden van gronden die niet liggen aan of in een oppervlaktewaterlichaam. De enkele constatering dat het voor de waterbeheerder niet doenlijk is maaisel af te voeren, volstaat in dat verband niet. Voorts moet inzicht worden geboden in hoeverre de uitgebreide ontvangstplicht leidt tot een lastenverzwaring voor de burger.

Volgens het nader rapport zou deze adviesopmerking worden betrokken bij het voorliggende voorstel.

#### *4.1.2 Doorwerking omgevingswaarden*

Zowel de vaststelling van omgevingswaarden op rijksniveau als de wijze van doorwerking van deze omgevingswaarden naar taken en bevoegdheden van andere overheidslichamen zal plaatsvinden in het voorziene Besluit kwaliteit leefomgeving. Op dit moment is het ontwerp van dat besluit nog in ontwikkeling. Het is daarom te vroeg voor een algemene schets van de wijze waarop omgevingswaarden van het Rijk via instructieregels en toetsingskaders zullen doorwerken naar de uitoefening van taken of naar te nemen besluiten.

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

#### *4.1.3 Aanvullende bevoegdheid tot vaststelling omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau*

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

## *4.2 Programma's*

### *4.2.1 Begrenzing en doorwerking*

#### *4.2.1.1 Inleiding*

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

#### *4.2.1.2 Doorwerking*

De Afdeling wijst erop dat voor de verplichte en onverplichte programma's bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de binding van programma's in het kader van de uitvoering van die programma's, terwijl uit de toelichting blijkt dat het alleen om verplichte programma's zou moeten gaan. Naar aanleiding van deze opmerking is nu bepaald dat een mogelijke uitvoeringsplicht alleen kan gelden voor verplichte programma's. Het betreffende artikel is verplaatst



naar paragraaf 3.2.2 van het wetsvoorstel, die alleen betrekking heeft op verplichte programma's. Deze bepaling is – gelet op Europese regels hierover – in ieder geval van belang voor de verplichte programma's op het gebied van water.

#### *4.2.2 Programmatische aanpak*

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

In het wetsvoorstel wordt wel op een andere wijze invulling gegeven aan de mogelijkheden en waarborgen die het gebiedsontwikkelingsplan biedt, bijvoorbeeld bij de vormgeving van omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Voor deze en andere mogelijkheden van flexibiliteit wordt ook verwezen naar paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting.

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

#### *4.2.3 Programma bij omgevingswaarde met inspanningsverplichting?*

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

#### *4.2.4 Verplichting gemeentelijk rioleringsprogramma*

De Afdeling adviseert om – in tegenstelling tot hetgeen bepaald is in het wetsvoorstel – het gemeentelijk rioleringsplan verplicht te stellen. De Afdeling wijst daarbij op het belang van de volksgezondheid.

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

#### *4.3 Algemene regels*

##### *4.3.1 Delegatie van de vaststellingsbevoegdheid van omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening*

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

##### *4.3.2 Verruiming toepassingsmogelijkheden instrumenten*

Het advies van de Afdeling is gevolgd; in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op het karakter van regels, die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

Zoals hiervoor al is aangegeven, is de regeling van gelijkwaardigheid aangepast. Een instemmende beschikking is in artikel 4.7 het uitgangspunt, waarvan bij omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening of rijksregels kan worden afgeweken. In de toelichting is verduidelijkt, wanneer een dergelijke afwijking tot de mogelijkheden behoort.

##### *4.3.3 Voorbereidingsbescherming*

In het wetsvoorstel is de maximale duur van een voorbereidingsbesluit vastgesteld op twee jaar. Dat wijkt af van de in de Wro opgenomen termijn van één jaar. De reden hiervoor is dat hiermee een vereenvoudigde systematiek kan worden bereikt ten opzichte van de regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Wro en de daarmee samenhangende procedurele aanhoudingsregeling voor de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouw- en aanlegactiviteiten uit de Wabo. Onder het voorheen geldende regime was weliswaar sprake van een duur van voorbereidingsbescherming van één jaar, maar deze duur werd automatisch verlengd als gedurende de werking van het voorbereidingsbesluit een bestemmingsplan in ontwerp ter inzage werd gelegd. Bij tijdige vaststelling en tijdige bekendmaking werkte de voorbereidingsbescherming door tot het moment waarop het nieuwe bestemmingsplan in werking trad. In het nieuwe regime komt de automatische verlenging te vervallen. Het voorbereidingsbesluit vervalt in het nieuwe regime na twee jaar of op een eerder moment waarop het nieuwe omgevingsplan (of deel daarvan) in werking treedt. Daarmee wordt de nieuwe regeling eenvoudiger.

diger. Het is niet langer nodig om het moment van vaststellen en bekendmaken van het omgevingsplan aan termijnen te binden. De consequentie is wel dat de voorbereidingsprocedure van een omgevingsplan, met inbegrip van het moment van inwerkingtreding, moet worden afgerond binnen de werking van het voorbereidingsbesluit. Om daar voldoende tijd voor in te bouwen is de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit verlengd.

Het nieuwe regime van voorbereidingsbescherming is daarnaast flexibeler dan het voorheen geldende regime. Dat komt in de eerste plaats doordat niet langer automatisch voorbereidingsbescherming ontstaat bij het in procedure brengen van een nieuw omgevingsplan. Alleen indien een voorbereidingsbesluit is genomen, ontstaat voorbereidingsbescherming. Daarmee wordt het mogelijk om alleen te voorzien in voorbereidingsbescherming indien hieraan werkelijk behoefte bestaat. In de tweede plaats kan voorbereidingsbescherming alleen van toepassing zijn op de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten, waarvan gevallen zijn aangewezen in het voorbereidingsbesluit. Voor een door de gemeenteraad vastgesteld voorbereidingsbesluit geldt ten slotte dat een aanhoudingssituatie niet van rechtswege ontstaat, maar het bevoegd gezag per ingediende aanvraag om omgevingsvergunning voor aangewezen gevallen kan besluiten om de beslissing op de aanvraag aan te houden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling hieromtrent, is het bovenstaande in de memorie van toelichting nader verduidelijkt. Ook is een wijziging in de voorgestelde regeling doorgevoerd voor de specifieke situatie waarin een omgevingsplan wel tijdig, binnen de werkingsduur van een voorbereidingsbesluit, is bekendgemaakt maar door een toegewezen verzoek om voorlopige voorziening niet in werking is getreden. Voor die situaties is aan de regeling toegevoegd dat de duur van een voorbereidingsbesluit automatisch wordt verlengd totdat het omgevingsplan in werking is getreden of in beroep is vernietigd.

#### *4.3.4 Locatieontwikkelingsregels*

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

##### *4.3.4.1 Inleiding*

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

##### *4.3.4.2 Afbakening*

###### *Onderdeel a*

De Afdeling constateert terecht dat door de opname van regels die de gemeente uit eigen beweging opneemt in het in het omgevingsplan, zoals regels over het kappen van bomen, de mogelijkheid bestaat om van deze regels af te wijken door middel van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Dit kan een verruiming zijn van de huidige praktijk en is ook zo beoogd. De gemeente kan regels stellen die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan. Wanneer een vergunning voor een afwijkactiviteit op deze gronden niet kan worden verleend, maakt

het bevoegd gezag een belangenafweging tussen het belang van de aanvrager en het oogmerk waarmee de regel, waarvan afwijking wordt gevraagd, is ingesteld. De gemeente bepaalt daarbij echter zelf het oogmerk van de regel. Dat oogmerk kan in het omgevingsplan zelf zijn opgenomen, op vergelijkbare wijze als de «met het oog op»-formuleringen in het wetsvoorstel, maar kan ook blijken uit de toelichting. Deze werkwijze voorkomt dat de integratie in het omgevingsplan van vergunningstelsels uit gemeentelijke verordeningen leidt tot een aanzienlijke verbreding van de belangenafweging. Zo'n verbreding is onwenselijk omdat deze zou leiden tot een verhoging van de bestuurslasten, een verhoging van de informatiebehoefte voor het bestuur en daarmee indirect een lastenverhoging voor aanvragers. De werkwijze zal worden uitgewerkt in beoordelingsregels die op grond van artikel 5.17 zullen worden gesteld. Dit is verduidelijkt in het wetsvoorstel (artikel 5.18) en ook de memorie van toelichting is ter verduidelijking aangevuld.

#### *Onderdeel b*

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

#### *Onderdeel c*

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

#### *4.3.4.3 Locatieontwikkelingsregels van de provincie*

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

De vraag op welke wijze in dergelijke gevallen moet worden omgegaan met digitale verbeelding van rechtstreeks werkende regels van waterschappen, provincies en Rijk in het omgevingsplan zal worden beantwoord bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving.

#### *4.3.5 Globaliteit omgevingsplan*

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

#### *4.3.6 Actualiseringsplicht omgevingsplan*

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

#### *4.3.7 Procedurele waarborgen*

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

Het feit dat genoemde waarborgen niet in het wetsvoorstel zelf zijn opgenomen, betekent niet dat deze niet zullen terugkeren. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen mede met het oog op deze procedurele waarborgen regels worden gesteld over onderwerpen zoals kennisgeving, terinzagelegging, beschikbaarstelling, mededeling en bekendmaking. Welke regels in dat verband noodzakelijk worden geacht, moet nader worden bezien. Daarbij zal nadrukkelijk rekening worden gehouden met de ontwikkeling van moderne mogelijkheden op het terrein van het verkeer langs elektronische weg.

Ten aanzien van de opmerking over het regelen van het moment waarop bekendmaking van het omgevingsplan mag plaatsvinden, behoeft geen identieke regeling als in artikel 3.8 Wro meer te worden opgenomen. Dat houdt in de eerste plaats verband met de vereenvoudigde regeling voor de voorbereidingsbescherming, waaraan in paragraaf 4.3.3 al aandacht is geschonken. In de nieuwe opzet is geen aanvullende regeling meer nodig waarbij het moment van vaststelling en bekendmaking van het omgevingsplan aan precieze termijnen wordt gebonden. In de tweede plaats voorziet het wetsvoorstel in een vereenvoudigde procedurele opzet voor de reactieve aanwijzing. Anders dan in de huidige regeling van artikel 3.8 van de Wro, is daarin geen noodzaak meer aanwezig om een verplichte procedurele «wachttijd» in te bouwen tussen het moment van vaststelling en bekendmaking van het omgevingsplan. In de nieuwe opzet

kan het interventiebesluit genomen worden, voorafgaand aan de inwerkingtreding, nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan. In paragraaf 7.1.3 wordt hier uitvoeriger op ingegaan.

#### *4.4 Omgevingsvergunning*

##### *4.4.1 Van rechtswege omzetting aanvraag omgevingsvergunning voor bouwactiviteit*

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

##### *4.4.2 Toetsingskader voor locatieontwikkelingsactiviteiten*

De Afdeling heeft vragen gesteld over de werking van het toetsingskader voor locatieontwikkelingsactiviteiten. Weliswaar is het begrip locatieontwikkelingsactiviteit met overneming van het advies van de Afdeling geschrapt, maar de vraag naar het toetsingskader voor de omgevingsvergunning waarmee kan worden afgeweken van het omgevingsplan (de afwijkactiviteit) blijft relevant.

Het advies van de Afdeling is gevolgd om, vergelijkbaar met de Wabo, op wetsniveau per omgevingsvergunningplichtige activiteit aan te geven met het oog op welk specifiek doel of belang bij algemene maatregel van bestuur concrete beoordelingsregels worden gegeven over het verlenen of weigeren van een vergunning. Voor de omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan is er sprake van een gelaagd stelsel.

De eerste laag vormen regels in het omgevingsplan die bepalen in welke gevallen een vergunning voor een afwijkactiviteit wordt verleend. Het zal daarbij vooral gaan om voorzienbare afwijkactiviteiten, waarvoor bij de vaststelling van het omgevingsplan een beoordelingsregel kan worden vormgegeven. Deze binnen het omgevingsplan opgenomen regels vormen, in samenhang met eventuele beleidsregels, het primaire afwegingskader aan de hand waarvan beoordeeld dient te worden of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan worden verleend. De regels dienen in acht te worden genomen bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. De vergunning moet dus worden verleend als een afwijkactiviteit aan de desbetreffende regels voldoet.



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

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

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

#### *4.4.5 Samenloop omgevingsvergunning met vergunning Natura 2000-activiteiten*

De Afdeling adviseert om nader te verduidelijken welk bestuursorgaan bevoegd gezag is in geval van samenloop van de omgevingsvergunning met de vergunning voor Natura 2000-activiteiten, mede gelet op de verplichte aansluiting tussen beide vergunningen. Aan dit advies heb ik gevolg gegeven door de bepalingen over de toedeling van bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning nader in te vullen. In het voorstel is nu vastgelegd dat de provincie en het Rijk bevoegd gezag kunnen worden voor omgevingsvergunningen met betrekking tot Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten. Beoogd is het mogelijk te maken om aan te sluiten bij de bevoegdheidsverdeling zoals deze op grond van de Wet natuurbescherming zal ontstaan. Bovendien is voor de toedeling van bevoegdheden hetzelfde systeem gevolgd als bij deze wet: opname van de hoofdregel in de wet en het nader regelen van de uitzonderingen in de uitvoeringsregelgeving. Hiermee wordt de balans gevonden tussen de behoefte aan flexibiliteit en aan zekerheid omtrent bevoegdheden.

De Afdeling heeft in dit verband voorts gewezen op de onduidelijkheid met welke voorbereidingsprocedure de omgevingsvergunning wordt voorbereid indien Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten deel uitmaken van de aanvraag. De Afdeling heeft er daarbij op gewezen dat de reguliere procedure hiervoor geen mogelijkheid biedt, vanwege het feit dat deze procedure kan uitmonden in een vergunning van rechtswege. Zoals in paragraaf 2.6.2 al toegelicht, zal als hoofdregel gelden dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning. Bij algemene maatregel van bestuur zullen activiteiten worden aangewezen waarvoor afdeling 3.4 van de Awb wordt toegepast. Nu voor de reguliere procedure in de Omgevingswet bij termijnoverschrijding niet langer de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing is, ligt het in de verwachting dat afdeling 3.4 Awb voor minder activiteiten hoeft te worden toegepast. Of dat ook voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten geldt, moet nader worden gezien. Zoals al eerder aangegeven is het uitgangspunt dat

afdeling 3.4 Awb alleen wordt aangewezen indien het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat er een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen voorafgaand aan het nemen van de beslissing op de aanvraag.

#### *4.5 Projectbesluit*

##### *4.5.1 Rechtskarakter van het projectbesluit*

De Afdeling heeft een aantal vragen gesteld over het rechtskarakter van het projectbesluit. Het rechtskarakter van het projectbesluit is een besluit. Het is immers een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt.

In de eerste plaats wordt met het projectbesluit een partiële herziening van het omgevingsplan bewerkstelligd. Daarmee is het projectbesluit, als onderdeel van het omgevingsplan, voor herhaalde toepassing bruikbaar bij de toetsing van aanvragen om omgevingsvergunningen. Aan artikel 5.50, eerste lid, is toegevoegd dat de regels van het projectbesluit alleen de regels van het omgevingsplan wijzigen voor zover die regels met elkaar in strijd zijn. Als daarvan sprake is zullen die regels van het projectbesluit dezelfde soort regels als die van het omgevingsplan moeten zijn. De regels van het omgevingsplan zullen met het projectbesluit echter niet verder worden gewijzigd dan voor het uitvoeren van het project en het in werking hebben of in stand houden nodig is.

Daarnaast kan het projectbesluit gelden als een vergunning als dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is aangegeven. Doordat het projectbesluit geldt als die betreffende vergunning is een aparte vergunning niet meer vereist. Het projectbesluit is daarmee zelf geen vergunning, maar vervangt als het ware die betreffende vergunning. Voor zover het projectbesluit geldt als vergunning, zullen aan het projectbesluit ook dezelfde voorschriften verbonden kunnen worden als die verbonden kunnen worden aan de betreffende vergunning.

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

##### *4.5.2 Reikwijdte wijziging omgevingsplan bij projectbesluit*

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

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

##### *4.5.3 Artikel 5.34 (toetsingskaders)*

De Afdeling stelt vragen over welke rechtsbescherming openstaat bij besluiten waarbij decentrale regels buiten toepassing worden gelaten. In het wetsvoorstel (in artikel 5.51, derde en vierde lid), is geregeld dat bepalingen van gemeenten en waterschappen buiten toepassing kunnen worden gelaten als die de uitvoering van het projectbesluit onevenredig

belemmeren. Als het een projectbesluit van het Rijk betreft, kunnen ook bepalingen van de provincies buiten toepassing worden gelaten. Deze bepalingen of programma's kunnen buiten toepassing gelaten worden bij het projectbesluit, maar ook later bij de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, zal een dergelijk besluit worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Naar aanleiding van het advies is een onderdeel c aan artikel 16.69 toegevoegd. Als het besluit tot buiten toepassing laten wordt meegenomen in het projectbesluit is een aparte voorbereidingsprocedure niet nodig. Het projectbesluit wordt immers zelf al voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb.

Net als tegen het projectbesluit en de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit staat beroep in eerste en enige instantie open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

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

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

#### *4.6 Grondbeleid*

##### *4.6.1 Integratie van beleid*

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

##### *4.6.2 Grondexploitatie*

###### *4.6.2.1 Doorschuiven grondexploitatie*

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

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

De reikwijdte en de gevolgen van een afwijzing van een aanvraag voor wijziging van een omgevingsplan of voor een omgevingsvergunning bij een tekort in de exploitatie is in de wettekst en in de memorie van toelichting verduidelijkt. Bovendien is de verhouding tussen hoofdstuk 12 en hoofdstuk 5 nader bezien en is deze afwijzingsgrond in hoofdstuk 5 opgenomen.

###### *4.6.3 Gedoogplichten (uitbreiding ontvangstplicht maaisel en specie)*

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

## 5. Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

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

### 5.1 Subsidiariteitsbeginsel

In artikel 2.3 heeft de regering een voor het omgevingsrecht geldend subsidiariteitsbeginsel opgenomen. Dit beginsel dient door de provincie respectievelijk het Rijk in acht te worden genomen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid op grond van deze wet. In beide leden is in de aanhef de toepassing van dit beginsel gelimiteerd tot die gevallen waarin dit «bij de regeling van de taak of bevoegdheid» is bepaald.<sup>227</sup>

De Afdeling maakt daarover opmerkingen van inhoudelijke en wetstechnische aard.

#### 5.1.1 Begrippen gemeente- en regio-overstijgend

Met de begrippen *gemeentee overstijgend* en *regio-overstijgend* wordt volgens de toelichting geen wijziging beoogd ten opzichte van de oudere begrippen «provinciaal belang» respectievelijk «nationaal belang».<sup>228</sup> Indien geen wijziging is beoogd ten opzichte van bestaande begrippen, mist de Afdeling in de toelichting een onderbouwing van de noodzaak van nieuwe begrippen. De gewenste onderbouwing kan naar het oordeel van de Afdeling niet liggen in de noodzaak van harmonisatie van begrippen, omdat in de belangrijkste wetten die op zullen gaan in de Omgevingswet het begrip «provinciaal belang» of «nationaal belang» reeds consequent wordt gehanteerd.<sup>229</sup> De jurisprudentie van de bestuursrechter over de uitleg van het begrip «provinciaal belang» begint zich juist te vormen.<sup>230</sup> Voorts plaatst de Afdeling vraagtekens bij de neutraliteit van de omzetting. Volgens de toelichting dient onder *gemeentee overstijgend* te worden verstaan: *gemeente-overstijgend*, *bovenlokaal* en *regionaal*. Met *regio-overstijgend* wordt bedoeld: *boven-regionaal* (provinciaal) en *nationaal*.<sup>231</sup>

Hoewel de opsomming in de toelichting bedoeld is om de begrippen te verduidelijken, laten ze ruimte voor uiteenlopende interpretatie. Als *regio-overstijgend* betekent dat zodra ergens een regio is gevormd, bijvoorbeeld op basis van de Wgr<sup>232</sup>, een provincie alleen nog *bovenregionale belangen* mag behartigen, is er sprake van een inperking van bevoegdheden van de provincie ten opzichte van het begrip *provinciaal belang*. Anderszins kan zodra besluitvorming op een bepaald beleids-terrein de grenzen van één gemeente overstijgt, en van *bovenlokaal belang* is, een provincie dat belang behartigen. In dat geval lijkt er sprake van een uitbreiding van de bevoegdheden van de provincie ten opzichte

<sup>227</sup> Zie ook de integrale tekst van het artikel in § 2.4.2. In de volgende artikelen van de Omgevingswet wordt verwezen naar artikel 2.3: 2.7, 2.9, 2.13, 2.16, 2.17, 2.19, 2.25, 2.26, 4.18, 5.2, 5.10, 5.25, 16.20, 20.1, 20.6, 20.8, 20.12 en 20.15.

<sup>228</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.3.

<sup>229</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 98 van de Waterschapswet, de artikelen 2.4, 3.13 en 5.6 van de Wabo, artikel 1.1 en 5.1 van de Wm en artikel 3.8, 6.6 en 6.25 van de Wro.

<sup>230</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 december 2010, nr. 200908100, LJN:BO 9127.

<sup>231</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.3.

<sup>232</sup> Bijvoorbeeld indien op basis van de Wgr een stadsprovincie is gevormd of een regionale uitvoeringsdienst is opgericht.

van het begrip provinciaal belang, omdat een aangelegenheid niet alle gemeenten in een provincie hoeft aan te gaan.

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

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

#### 5.1.2 Alternatieve opsomming onderdelen a en b

In beide leden van artikel 2.3 worden de onderdelen a en b aan elkaar verbonden door het woordje «of», waardoor sprake is van een «alternatieve» opsomming.<sup>233</sup> Het gevolg van de alternatieve opsomming is dat, indien voldaan wordt aan één van de twee onderdelen, de provincie of het Rijk reeds bevoegd is een taak of bevoegdheid uit te oefenen. De Afdeling merkt op dat indien een provincie een taak of bevoegdheid uitoefent uitsluitend op basis van artikel 2.3, eerste lid, onder a, wegens een gemeenteoverstijgend belang, daardoor nog niet voldaan wordt aan het wettelijke decentralisatiebeginsel in artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet. Op grond van dit artikel worden aangelegenheden slechts tot rijks- of provinciaal beleid gerekend, indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd. Dit artikel is destijds bij amendement ingevoegd om te benadrukken dat de wetgever nadrukkelijk dient te motiveren waarom bepaalde taken niet op gemeentelijk niveau kunnen worden uitgeoefend.<sup>234</sup> Dezelfde bescherming van de taakuitoefening komt provincies toe op grond van artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet. Door de voorgestelde alternatieve opsomming wordt voorbij gegaan aan de verzwaarde motiveringsplicht uit artikel 117 van de Gemeentewet. De provincie hoeft alleen het bestaan van een gemeenteoverstijgend belang te bewijzen en niet dat een gemeente datzelfde belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze kan behartigen. De provincie kan daardoor eenvoudig voorbij gaan aan een eerdere toedeling van taken en bevoegdheden aan een gemeente door de formele wetgever. De Afdeling adviseert de alternatieve opsomming in artikel 2.3, eerste en tweede lid, te vervangen door een cumulatieve opsomming.<sup>235</sup>

#### 5.1.3 Toepassingsbereik subsidiariteitsbeginsel

Het voorgestelde subsidiariteitsbeginsel dient door de provincie en het Rijk in acht te worden genomen indien dit uitdrukkelijk bij de toekenning van een bevoegdheid is bepaald. In diverse artikelen in de Omgevingswet

<sup>233</sup> Zie in dit verband ook aanwijzing 101 van de Ar.

<sup>234</sup> Amendement van het lid Van Stoffelen c.s., Kamerstukken II 1990/91, 19 403, nr. 69.

<sup>235</sup> Dit kan door het woordje «of» te vervangen door «en».

is de inachtneming van het beginsel voorgeschreven.<sup>236</sup> Die inachtneming is niet voorgeschreven bij de bevoegdheid tot het opstellen van omgevingsvisies en programma's, omdat volgens de toelichting een omgevingsvisie of een programma (in beginsel)<sup>237</sup> alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt. Aan het vaststellen van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving in zo'n omgevingsvisie of programma worden derhalve geen op het subsidiariteitsbeginsel gebaseerde beperkingen gesteld.

De Afdeling merkt op dat doelstellingen die in beleidsdocumenten kenbaar zijn gemaakt in de jurisprudentie van de bestuursrechter van belang worden geacht voor de beoordeling of sprake was van een provinciaal belang.<sup>238</sup> De Afdeling acht niet ondenkbaar dat door de bestuursrechter het provinciaal belang (mede) wordt ontleend aan in een omgevingsvisie opgenomen doelstellingen.

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

## 5.2 Instructiebesluit

Hieronder wordt ingegaan op de verhouding van de bevoegdheid tot het geven van een instructie door Rijk<sup>239</sup> en provincie,<sup>240</sup> en het stelsel van het generieke toezicht, zoals dit recentelijk is gerevitaliseerd. Die revitalisering is gebaseerd op het rapport van de commissie Oosting uit 2008. De commissie stelde als hoofdregel dat (verticale) sturing zoveel mogelijk vooraf plaats dient te vinden, door het stellen van algemene regels (waaronder ook een provinciale verordening valt). Het toezicht dat achteraf plaatsvindt zou zoveel mogelijk moeten worden uitgevoerd met de instrumenten van het generiek interbestuurlijk toezicht. In het omgevingsrecht zou dan ook de reactieve aanwijzingsbevoegdheid moeten verdwijnen.<sup>241</sup> In het kabinetsstandpunt wordt het rapport van de commissie-Oosting onderschreven en werd in de bijlage vermeld, dat de suggestie over de aanwijzingsbevoegdheid beoordeeld zou worden in het kader van de evaluatie van de (nieuwe) Wro.<sup>242</sup> De toelichting komt niet terug op deze toezegging.

### 5.2.1 Toezicht provincie

Ingeval van niet-naleving van (provinciale) instructieregels zal volgens de toelichting in beginsel gebruik moeten worden gemaakt van het generieke interbestuurlijk toezicht (op basis van de Gemeentewet en de Waterschapswet).<sup>243</sup> Het generieke toezicht wordt evenwel door de provincies voor de behartiging van de provinciale belangen onvoldoende geacht, omdat zij bij een voordracht voor schorsing en vernietiging (te) afhankelijk zijn van de eigenstandige belangenafweging door de Kroon. Daarom krijgen zij naast de interventiemogelijkheid ten aanzien van omgevingsplannen en de bevoegdheid tot advies met instemming ten aanzien van omgevingsvergunningen, de bevoegdheid tot het geven van een instructie.

<sup>236</sup> In de volgende artikelen wordt verwezen naar artikel 2.3, eerste dan wel tweede lid: 2.7, 2.9, 2.13, 2.16, 2.17, 2.19, 2.25, 2.26, 4.18, 5.2, 5.10, 5.25, 16.20, 20.1, 20.6, 20.8, 20.12 en 20.15.

<sup>237</sup> Indien andere bestuursorganen met het programma hebben ingestemd, bindt het programma ook deze bestuursorganen (zie artikel 3.16, eerste lid, en § 7.1.2 van dit advies).

<sup>238</sup> Uitspraak ABRS van 20 oktober 2010, nr. 200910210, LJN: BO1178. Het ging in deze uitspraak om een beleidsdoelstelling in een provinciaal omgevingsplan.

<sup>239</sup> Zie artikel 2.26.

<sup>240</sup> Zie artikel 2.25.

<sup>241</sup> «Van specifiek naar generiek», blz. 80. In het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie Oosting werd in de bijlage vermeld, dat deze suggestie beoordeeld zou worden in het kader van de evaluatie van de (nieuwe) Wet ro.

<sup>242</sup> Kamerstukken II 2008–09, 31 200 VII, nr. 61, bijlage, blz. 4.

<sup>243</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.2 Algemene bepalingen (Provinciale betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties).



*Op grond van artikel 2.25, eerste lid, kunnen gedeputeerde staten aan het gemeentebestuur of waterschapsbestuur, een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing wordt gegeven of kan worden gegeven aan de bevoegdheden inzake het generieke toezicht.<sup>244</sup> Indien een instructie wordt gegeven, kan bij niet-naleving van de instructie (alsnog) generiek toezicht worden toegepast.*

*De Afdeling maakt daarover een aantal opmerkingen.*

#### *a. Noodzaak instructiebevoegdheid*

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

*De Afdeling merkt allereerst op dat de bestaande aanwijzingsbevoegdheid beperkter van opzet is zowel wat de voorwaarde voor toepassing betreft als wat het subject van de aanwijzing betreft. Een proactieve aanwijzing kan (slechts) worden gegeven «in het belang van een goede ruimtelijke ordening» en is gericht op de «vaststelling van een bestemmingsplan». De voorgestelde instructie daarentegen kan worden gegeven «om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of aan andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» en is gericht op «de uitoefening van een taak of bevoegdheid». De voorgestelde omzetting is opmerkelijk, omdat uit twee rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over de werking van de (nieuwe) Wro, blijkt dat de pro-actieve aanwijzingsbevoegdheid in de jaren 2008 tot en met 2010 geen enkele keer is toegepast door de provincies.<sup>245</sup>*

*De Afdeling merkt voorts op dat de bevoegdheid tot het geven van een instructie afwijkt van het onlangs gerevitaliseerde stelsel van interbestuurlijk toezicht en derhalve een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering behoeft.<sup>246</sup> De in de toelichting opgenomen argumentatie, dat het generieke toezicht onvoldoende de provinciale belangen kan verzekeren, kan vooralsnog niet overtuigen van de dringende noodzaak tot het geven van een instructie. Immers, alleen voor schorsing en vernietiging van besluiten heeft de provincie de medewerking van de Kroon nodig. Niet voor de bevoegdheid tot indeplaatsstelling. Voor een beoordeling van de effectiviteit van een nieuw instrument zal duidelijk moeten zijn of bestaande (wettelijk geregelde) toezichtinstrumenten niet tenminste gelijkwaardig zijn, zoals de bevoegdheid tot indeplaatsstelling.*

<sup>244</sup> Zie artikel 2.25, tweede lid.

<sup>245</sup> Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste rapportage (2010) en tweede rapportage (2012), Den Haag, blz. 72. Dit in tegenstelling tot de reactieve aanwijzing waarbij een stijging is waar te nemen van 11 keer in 2009 naar 32 keer in 2010. Volgens de onderzoekers wordt de proactieve aanwijzing onder meer niet toegepast, omdat het verstrend kan werken voor de bestuurlijke verhoudingen.

<sup>246</sup> Dit stelsel is als volgt te omschrijven: het interne, horizontale toezicht door de eigen volksvertegenwoordiging en de rekenkamer staat voorop. Daarnaast wordt één externe, verticale toezichthouder aangewezen, in beginsel het naasthogere bestuursorgaan, die voor het toezicht gebruik maakt van het generieke toezichtsinstrumentarium, t.w. schorsing en vernietiging van besluiten alsmede indeplaatstreding in geval van taakverwaarlozing (Kabinetsstandpunt van 23 april 2009 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61), in reactie op het rapport van de commissie-Oosting, «Van Specifiek Naar Generiek», Den Haag, 2007).

*In de geldende wettelijke regeling van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling in de Gemeentewet en Waterschapswet<sup>247</sup> ligt feitelijk al de instructie besloten.<sup>248</sup> De op grond van die bevoegdheid te geven last beoogt te bewerkstelligen dat het desbetreffende bestuursorgaan, daartoe aangesproken in het geval van een tekortkoming, alsnog datgene doet waartoe de last verplicht.<sup>249</sup> Wordt de last niet binnen de gegeven termijn opgevolgd, dan zal het toezichthoudende orgaan, als ultimum remedium, het roer kunnen overnemen, en daarbij over alle bevoegdheden beschikken van het taakverwaarlozende bestuursorgaan. Anders dan de proactieve aanwijzing of de voorgestelde instructie, kent de taakverwaarlozingsregeling wel een «sanctie», namelijk het verlies van bevoegdheden van het taakverwaarlozende orgaan ten gunste van het in de plaats tredende orgaan.*

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

*De Afdeling adviseert artikel 2.25 te schrappen.*

*Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling op.*

#### *b. Andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving*

*De voorgestelde instructie kan onder meer worden gegeven «om te voldoen (...) aan andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving». Zoals eerder is opgemerkt is het begrip «fysieke leefomgeving»<sup>250</sup> vrij onbepaald. De toelichting geeft evenmin aan wat onder «andere doelstellingen van fysieke leefomgeving» moet worden verstaan noch of die doelstellingen vooraf kenbaar moeten zijn gemaakt. Zijn dit de doelstellingen zoals die in de vorm van «hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid» op grond van artikel 3.2, onderdeel b, moeten worden opgenomen de omgevingsvisie? Indien dat laatste het geval is, zou – weliswaar indirect, dat wil zeggen door gebruikmaking van de instructiebevoegdheid – toch bindende werking uitgaan van omgevingsvisies.*

*De Afdeling adviseert te verduidelijken wat onder «andere doelstellingen van fysieke leefomgeving» moet worden verstaan, zodat de toepassing van de instructiebevoegdheid beter voorspelbaar wordt voor gemeenten en waterschappen. Voorts wordt geadviseerd te verduidelijken of omgevingsvisies indirecte bindende werking kunnen hebben.*

#### **5.2.2 Toezicht Rijk**

*Ook het Rijk beschikt op basis van artikel 2.26 over de instructiebevoegdheid. De Minister van IenM of een andere Minister die het aangaat kan een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur*

<sup>247</sup> Zie artikel 60 van de Waterschapswet.

<sup>248</sup> Zie artikel 124 e.v. van de Gemeentewet.

<sup>249</sup> Artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet bezigt daarvoor de bewoordingen «bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren nemen dan wel een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verrichten, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen».

<sup>250</sup> Zie de opmerking van de Afdeling hierover in § 2.2.2.

*of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij amvb vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.*

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

*Uit eerdergenoemd onderzoek van het PBL blijkt dat de belangstelling bij het Rijk voor het inzetten van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid, als middel om nationale belangen te waarborgen in bestemmingsplannen, gering is.<sup>251</sup> Het Ministerie van IenM ziet, volgens de onderzoekers, geen meerwaarde ten opzichte van de inzet van algemene regels, omdat algemene regels een breed toepassingsbereik hebben en de aanwijzing slechts een eenmalige werking heeft.<sup>252</sup>*

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

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

### *5.3 Gelaagde toedeling van bevoegdheden tot verlening omgevingsvergunningen*

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

<sup>251</sup> Alleen in 2009 zijn twee aanwijzingen gegeven om een uitbreiding van een luchthaventerrein mogelijk te maken.

<sup>252</sup> A.w., tweede rapportage, blz. 99.

<sup>253</sup> Artikel 5.10, eerste lid.

<sup>254</sup> Artikel 5.10, tweede lid.

staten of een Minister bevoegd zijn op de aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen.<sup>255</sup>

*Bestuursorganen die niet bevoegd zijn op een aanvraag te beslissen, kunnen wel bij de besluitvorming worden betrokken. Het voorstel voorziet erin dat bij amvb bestuursorganen worden aangewezen die in daarbij aangewezen gevallen in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of over het ontwerp van dat besluit.<sup>256</sup> Een bestuursorgaan wordt als adviseur aangewezen indien dat wenselijk is vanwege diens deskundigheid of de door het bestuursorgaan te behartigen belangen.<sup>257</sup> Met het oog op die deskundigheid of belangen kunnen bij amvb ook gevallen worden aangewezen, waarin aan bestuursorganen die in de gelegenheid zijn gesteld over een advies uit te brengen, een instemmingsrecht toekomt.<sup>258</sup>*

*Bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet, amvb's en ministeriële regelingen, worden de hoofdelementen van een regeling zoveel mogelijk in de wet opgenomen. De nadere uitwerking vindt in een amvb plaats en delegatie aan de Minister moet beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.<sup>259</sup> Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.<sup>260</sup> Voorschriften die andere overheden in medebewind roepen worden zoveel mogelijk in de wet opgenomen.<sup>261</sup>*

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

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

#### 5.4 Monitoringsplicht

##### 5.4.1 Bestuurslasten verbonden aan de monitoringsplicht

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

<sup>255</sup> Artikel 5.10, derde lid.

<sup>256</sup> Artikel 16.15, eerste lid.

<sup>257</sup> Artikel 16.15, derde lid.

<sup>258</sup> Artikel 16.16, eerste lid.

<sup>259</sup> Zie ook de aanwijzingen 22 tot en met 24 en 26 van de Ar.

<sup>260</sup> Zie ook aanwijzing 22 van de Ar.

<sup>261</sup> Zie ook aanwijzing 24 van de Ar.

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

*Het punt van de bestuurslasten is van belang gelet op artikel 111, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet en artikel 109, tweede lid, onder b, van de Provinciewet. Ingevolge deze bepalingen wordt het vaststellen van een plan of beleidsverslag niet gevorderd van gemeenten dan wel provincies, indien de bestuurslasten niet in redelijke verhouding staan tot de te verwachte baten of een aanzienlijk beslag leggen op de voor het betrokken beleidsterrein beschikbare middelen. Hiervoor is destijds door de wetgever in formele zin gekozen om de overvloed aan informatieverplichtingen voor provincies en gemeenten terug te dringen.<sup>262</sup> Hoewel een aantal verordeningen en richtlijnen van de Europese Unie verplichten tot monitoring, van bijvoorbeeld de waterkwaliteit<sup>263</sup>, volgt uit deze regelgeving niet dat elke omgevingswaarde zou moeten worden gemonitord. Ook laten de richtlijnen en verordeningen veelal aan de lidstaten over volgens welke methode en met welke frequentie zij monitoren.*

*Voorts lijkt de voorgestelde monitoringsplicht haaks te staan op het streven van de regering naar vermindering van de bestuurslasten en het beperken van de interbestuurlijke informatievoorziening tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor ieders verantwoordelijkheid.<sup>264</sup>*

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

<sup>262</sup> Voorstel van wet van de leden Wiebenga en Te Veldhuis tot wijziging van de Provinciewet en de gemeentewet houdende algemene regeling inzake het opstellen van plannen en beleidsverslagen door besturen van provincies en gemeenten ten behoeve van het Rijk (Kamerstukken II 1986–87, 20 001, nr. 3, blz. 3).

<sup>263</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 8 van de Kaderrichtlijn water en artikel 11, tweede lid, van de Kaderrichtlijn mariene strategie.

<sup>264</sup> In het Bestuursakkoord 2012–2 1015 (blz. 12) is de volgende passage opgenomen over interbestuurlijke informatievoorziening: «Er komen nieuwe spelregels om interbestuurlijke informatie te beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor ieders verantwoordelijkheid. Het gaat hierbij om alle typen informatie; in het kader van toezicht, financiën en beleid (monitors/statistieken). Uitgangspunt daarbij is dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de informatie die medeoverheden aan de gemeenteraad, provinciale staten verstrekken».



#### 5.4.2 Vergoeding kosten verslaglegging

Op grond van artikel 20.8, eerste lid, zorgt het bestuursorgaan dat belast is met de monitoring, voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring met inbegrip van de beoordeling daarvan. Op grond van artikel 110, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 108, derde lid, van de Provinciewet geldt een verplichting tot vaststelling van een beleidsverslag voor ten hoogste vier jaren, tenzij de wet anders bepaalt.<sup>265</sup> Ingevolge deze bepalingen wordt het vaststellen van een beleidsverslag van een gemeente dan wel provincie niet gevorderd of gevraagd, dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeente dan wel provincie worden gecompenseerd.<sup>266</sup> Uit het artikel noch de toelichting daarop kan de Afdeling opmaken hoe lang de verplichting tot vaststelling van een verslag geldt en of de regering wil afwijken van de termijn van vier jaren. Evenmin wordt in de toelichting aangegeven hoe de gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor de kosten van de verslaglegging.

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

#### 5.5 Bijzondere omstandigheden

Bijzondere omstandigheden zijn plotseling optredende omstandigheden van incidentele aard die een tijdelijke of permanente aantasting van de leefomgeving kunnen veroorzaken. In hoofdstuk 19 worden bevoegdheden van (en verplichtingen voor) bestuursorganen in geval van «bijzondere omstandigheden» uit diverse bestaande wetten samengebracht.

De Afdeling maakt eerst een algemene opmerking over de omzetting van de bevoegdheden in hoofdstuk 19, en vervolgens opmerkingen over verschillende artikelen.

##### 5.5.1 Verbreding toepassingsbereik en vereenvoudiging inzet bestaande bevoegdheden

In hoofdstuk 19 worden terecht bevoegdheden die voorheen in sectorale wetten waren opgenomen samengevoegd. Doordat zij onder de reikwijdte worden gebracht van het begrip de fysieke leefomgeving neemt het toepassingsbereik van de bevoegdheden toe, waardoor zij in meer situaties en sneller dan voorheen kunnen worden toegepast. De verbreding van het toepassingsbereik vindt als volgt plaats.

Toename van toepassingssituaties door:

- het loslaten van het subject «inrichting» uit bijvoorbeeld de Wm en het hanteren van het subject «activiteit».<sup>267</sup> De verbreding leidt in een aantal gevallen tot onduidelijkheid over welke bevoegdheden in bepaalde situaties aan het bevoegd gezag toekomen en wie in bepaalde situaties de normadressaat is.
- bevoegdheden die voorheen alleen golden binnen het bereik van een bepaalde wet, bijvoorbeeld de Woningwet, een groter bereik te geven door opname in de Omgevingsrecht en het «veralgemeeniseren» van het betreffende artikel.

<sup>265</sup> De omschrijving van beleidsverslag, in artikel 110, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet, te weten een schriftelijke rapportage betreffende het door het gemeentebestuur gevoerde beleid op een of meer beleidsterreinen dan wel op onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen of daartussen, komt overeen met hetgeen in artikel 20.8, eerste lid, aan verslaglegging wordt voorgeschreven.

<sup>266</sup> Zie het vijfde lid van deze artikelen.

<sup>267</sup> Zie ook de opmerkingen van de Afdeling hierover in § 3.2.5.



Vereenvoudigde inzet door:

- het schrappen van procedurele voorwaarden voor de toepassing van bevoegdheden.<sup>268</sup>
- het schrappen van inhoudelijke voorwaarden voor de toepassing van bevoegdheden.<sup>269</sup>

Deze punten worden hierna en in § 9.2 afzonderlijk besproken.

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

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

#### *5.5.2 Bevoegd gezag archeologische vondst*

*Ingevolge artikel 19.8, eerste en tweede lid, wordt het college van B&W aangemerkt als het bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, tenzij het een archeologisch toevalsvondst van regio-overstijgend belang betreft. In dit laatste geval is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) bevoegd gezag. Op grond van paragraaf 9 van de Monumentenwet 1988 is de Minister van OC&W primair bevoegd. Volgens de toelichting sluit de verschuiving van de bevoegdheid naar het college van B&W aan bij diens zorg voor het bodemarchief, bij de centrale rol van de gemeente op het terrein van de fysieke leefomgeving én bij het voornemen om in het kader van deze wet de gemeente over de gehele linie van het archeologische bestel bevoegd te maken, inclusief de archeologische rijksmonumenten.<sup>270</sup> Ingevolge artikel 58, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 is de Minister ook financieel verantwoordelijk voor de schadeloosstelling van degene die een archeologische vondst heeft verricht dan wel degene die rechthebbende is ten aanzien van het betreffende terrein. Uit de toelichting blijkt niet of deze financiële verantwoordelijkheid ook verschuift naar het college van B&W en, indien dit laatste het geval is, op welke wijze de financiering daarvan, plaatsvindt.*

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

<sup>268</sup> De procedurele voorschriften uit de artikelen 49 en 50 van de Wet luchtverontreiniging (zoals het van tevoren horen van de inspecteur, voordat de commissaris van de Koning regels mag stellen bij besluit) worden *misschien* geregeld in de amvb op basis van artikel 16.79 (aldus de toelichting bij artikel 19.12).

<sup>269</sup> De inhoudelijke voorwaarden voor het treffen van maatregelen, zoals nu geregeld in artikel 17.1, tweede lid, van de Wm, zijn niet overgenomen in artikel 19.15. Daardoor vervalt het getrapte stelsel (bevoegdheid mocht pas worden toegepast indien de (doorgaans door de veroorzaker te treffen) maatregelen onvoldoende waarborgen bieden) en hoeft het bevoegd gezag niet meer te bewijzen dat er sprake is van direct gevaar voor de menselijke gezondheid of aanmerkelijke gevolgen voor het milieu.

<sup>270</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 19.8.

### 5.5.3 Prioritering uitvoering projecten bij schaarste

Op grond van artikel 19.18, eerste lid, stelt de Minister die het aangaat, in overeenstemming met andere Ministers die het aangaat, bij ministeriële regeling vast aan welke projecten bij buitengewone omstandigheden wegens schaarste uitvoering kan worden gegeven. Het voorgestelde artikel 19.18 is een omzetting van de huidige artikelen 101a en 102 van de Woningwet, die in werking kunnen treden bij besluit van de Minister-President. De wijzigingen in artikel 19.18 ten opzichte van de huidige artikelen leiden tot verruiming van (het toepassingsbereik van) de bevoegdheid, omdat:

- in artikel 102 en 103 de Minister van lenM leidend is en in de nieuwe regeling dat elke Minister kan zijn die een schaarste aangaat;
- er geen omschrijving meer is van de productiemiddelen waaraan schaarste moet bestaan; in artikel 101a moest er schaarste bestaan of dreigen te ontstaan aan arbeidskrachten, geld of materialen voor de bouw;
- voorheen bij plan op basis van voorschriften in een amvb prioriteiten konden worden gesteld, hetgeen nu bij ministeriële regeling mogelijk wordt.

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

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

### 5.5.4 Landsverdediging

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

#### a. Noodzaak bevoegdheid

De noodzaak van het artikel wordt niet toegelicht, noch in het algemene deel noch in het artikelsgewijze deel. De Afdeling acht de onderbouwing van de noodzaak wel van belang, wegens de verregaande bevoegdheid die aan de Minister van lenM en de Minister die het aangaat toekomt. De Afdeling mist in de toelichting evenzeer een duiding van de nieuwe bevoegdheid ten opzichte van bestaande bevoegdheden op basis van het voorstel zelf, bijvoorbeeld de bevoegdheid voor de Minister van lenM of de Minister die het aangaat om bij projectbesluit af te kunnen wijken van bestaande regels dan wel de bevoegdheid van de beheerder om bij gevaar voor natte waterstaatswerken en zolang de daardoor ontstane situatie dit vergt, te mogen afwijken van wettelijke voorschriften.<sup>271</sup> Of ten opzichte van bestaande bevoegdheden op basis van andere wetten, zoals de bevoegdheid voor het militair gezag om af te wijken van algemeen verbindende voorschriften, in de Oorlogswet voor Nederland.<sup>272</sup>

<sup>271</sup> Zie artikel 5.33 en artikel 5.34, derde en vierde lid, of artikel 19.15, eerste lid.

<sup>272</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 15 van de Oorlogswet voor Nederland.

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

*Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.*

#### *b. Voorwaarden voor toepassing bevoegdheid*

*Aan de toepassing van soortgelijke bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld geregeld in de artikel 19.17 of artikel 1 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, worden zware procedurele voorwaarden gesteld. Zo dient een dergelijk koninklijk besluit geplaatst te worden in het Staatsblad<sup>273</sup>, dient er mededeling van te worden gedaan aan de beide kamers van de Staten-Generaal<sup>274</sup>, of dient onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer te worden gezonden.<sup>275</sup> Dergelijke voorwaarden zijn niet opgenomen in artikel 19.19. Evenmin wordt het begrip «landsverdediging» nader omschreven in de toelichting, waardoor bijvoorbeeld niet duidelijk is wanneer deze bevoegdheid mag worden toegepast, alleen in oorlogstijd of ook in vreedstijd. De Afdeling constateert dat op deze wijze aan de toepassing van de bevoegdheid geen procedurele noch inhoudelijke voorwaarden worden gesteld.*

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

### *5. Taken en bevoegdheden van bestuursorganen*

#### *5.1 Subsidiariteitsbeginsel*

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

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

Voor de onderlinge taakverdeling over de verschillende bestuurslagen geldt binnen ons staatsrechtelijk bestel het uitgangspunt dat de beleidsbepaling en -uitvoering in handen is van het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. Daarbij geldt voor de relatie Rijk – provincie – gemeente een subsidiariteitsbeginsel dat is verwoord in de Provinciewet (artikel 115, tweede lid) en de Gemeentewet (artikel 117, tweede lid). Dit subsidiari-

<sup>273</sup> Zie artikel 1, derde lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

<sup>274</sup> Zie artikel 2 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

<sup>275</sup> Zie artikel 1, tweede lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

teitsbeginsel houdt in dat indien een onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen of provinciebesturen kan worden behartigd, dit gedaan kan worden door de provincie of het Rijk. Voor het regionale waterbeheer geldt op grond van de Waterschapswet dat deze taak is belegd bij de waterschappen, organisaties van functioneel bestuur.

Het meest geschikte niveau voor de beleidsbepaling en beleidsuitvoering is in beginsel de gemeente als het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en schaal van de gemeente. Die voorkeur voor het decentrale niveau houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij de normstelling en uitvoering rekening te houden met gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden. Daarmee hebben ze vaak ook meer mogelijkheden tot het maken van integrale afwegingen. Dit sluit bovendien aan bij het Europees handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa<sup>276</sup>. Het Rijk en de provincies respecteren dit door uit te gaan van het subsidiariteitsbeginsel «decentraal, tenzij». Het wetsvoorstel is vanuit dit beginsel opgebouwd. Het betekent dat de gemeente als eerste «aan de lat staat» bij het (doen) realiseren van de maatschappelijke doelen die in artikel 1.3 van het wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit element is expliciet in artikel 2.3 verwoord.

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

Het is niet mogelijk om op voorhand voor alle gevallen vast te stellen welk bestuursorgaan waarvoor verantwoordelijk moet zijn. Dit is deels ook afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. In veel gevallen kan het subsidiariteitsbeginsel daarom pas worden toegepast bij het uitoefenen van een bevoegdheid door het Rijk of de provincie. Artikel 2.3 bevat daartoe de door het Rijk of de provincie te maken subsidiariteitsafweging. Dit artikel geeft de twee argumenten die het Rijk of een provincie mogen hanteren bij het besluit om een bevoegdheid uit te oefenen en daarmee een deel van de zorg voor de fysieke leefomgeving over te nemen. Het eerste argument dat gehanteerd mag worden is dat de uitoefening van de bevoegdheid door de provincie of het Rijk nodig is met het oog op een provinciaal belang of een nationaal belang, omdat dat belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen respectievelijk de provinciebesturen kan worden behartigd. Het tweede argument dat gehanteerd mag worden is dat de uitoefening van de bevoegdheid door de provincie of het Rijk nodig is in verband met een doelmatige of doeltreffende uitvoering van de taken en bevoegdheden krachtens de voorgestelde wet, of omdat EU-regels eigenlijk geen andere vorm toestaan.

---

<sup>276</sup> Handvest van 15 oktober 1985, Trb. 1987, 63, goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990, Stb. 546, voor Nederland in werking getreden op 1 juli 1991. Het Handvest bevat bepalingen over de rechten en bevoegdheden van lokale overheden en strekt er toe de autonomie / besluitruimte van lokale overheden ten opzichte van de centrale overheden te beschermen.

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

#### *5.1.1 Begrippen gemeente- en regio-overstijgend*

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

#### *5.1.2 Alternatieve opsomming onderdelen a en b*

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

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

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

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

Aan het artikel is ook een nieuw eerste lid toegevoegd dat tot uitdrukking brengt dat, tenzij bij deze of een andere wet, zoals de Waterschapswet, daarover andere regels zijn gegeven, de gemeente de eerst aangewezen overheidsinstantie is voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet. Tot slot is volledigheidshalve in een nieuw vierde lid tot uitdrukking gebracht dat voor het niet gemeentelijk en provinciaal ingedeelde gebied, de taken en bevoegdheden worden uitgeoefend door bestuursorganen van het Rijk.

### *5.1.3 Toepassingsbereik subsidiariteitsbeginsel*

In diverse artikelen van het wetsvoorstel is de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel bij het gebruik en de uitoefening van een bevoegdheid voorgeschreven. De Afdeling adviseert het subsidiariteitsbeginsel ook te verbinden aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en programma's.

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

### *5.2 Instructiebesluit*

In dit onderdeel van het advies gaat de Afdeling in op de verhouding van de bevoegdheid tot het geven een instructie door Rijk en provincie, en het stelsel van het generieke toezicht.

In lijn met het advies wordt in de memorie van toelichting nader ingegaan op deze verhouding. Naar aanleiding van het advies is verduidelijkt dat de instructie uitdrukkelijk niet als interbestuurlijk toezichtsinstrument kan worden gezien. Aangegeven is dat de instructie is bedoeld voor de coördinatie van de overheidszorg op die onderwerpen waar sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid of nauw verbonden verantwoordelijkheden, voor de verwezenlijking van provinciale of nationale belangen en voor een proactieve sturing of beleidsdoorwerking. Dit sluit aan bij het



standpunt van de commissie Oosting ter zake van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid in de Wro. De commissie Oosting heeft in haar advies aangegeven de proactieve aanwijzing te zien als een bijzondere vorm van co-beleidsvoering en niet als een interbestuurlijk toezichtsinstrument. De keuze die is gemaakt bij het voorliggende wetsvoorstel ligt in de lijn van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit advies: «De proactieve aanwijzingsbevoegdheden van artikel 4.2 (provincie) en 4.4 (Rijk) Wro blijven in stand omdat deze volgens het advies (blz. 80) niet zozeer als IBT-instrument moeten worden gezien maar veeleer als co-beleidsvoering en in het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening een nuttige rol vervullen.» Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven dient de instructie, zoals deze nu in het wetsvoorstel is opgenomen, beschouwd te worden als een met de proactieve aanwijzingsbevoegdheden uit Wro en Waterwet vergelijkbare bevoegdheid. Die instructie strekt mede tot vervanging van de aanwijzing van stads- en dorpsgezichten als beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in artikel 35 van de Monumentenwet 1988.

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

### *5.2.1 Toezicht provincie*

#### *a. Noodzaak instructiebevoegdheid*

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

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

De instructie onderscheidt zich van de bevoegdheid om instructieregels te geven doordat instructies niet bedoeld zijn voor een seriële toepassing

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

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

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

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

### *b. Andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving*

Het advies van de Afdeling om te verduidelijken wat onder «het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» wordt verstaan, is overgenomen. In de memorie van toelichting is aangegeven dat met «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» die doelstellingen bedoeld worden die, ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel, door de bestuursorganen die zijn belast met taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving, worden geformuleerd en die geen omgevingswaarde zijn. Dat betekent dat deze doelstellingen een nadere uitwerking zijn van de maatschappelijke doelen van de wet zoals geformuleerd in artikel 1.3. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Deze doelstellingen voor de fysieke leefomgeving behoeven overigens niet per se te blijken uit de omgevingsvisie. De omgevingsvisie dient de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik en beheer van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid te bevatten. De omgevingsvisie is daarmee een integrale visie met de strategische hoofdkeuzen van het beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. De omgevingsvisie is dus niet een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. De omgevingsvisie bevat vanwege de zorg voor de fysieke leefomgeving van gemeente, provincie of Rijk vanuit een integrale benadering de strategische hoofdkeuzen. Dit impliceert dat deze de meer algemene beleidsdoelstellingen zal omschrijven. Bestuursorganen zullen deze algemene doelstellingen op verschillende plaatsen verder concretiseren of uitwerken. Dit kan gebeuren bij een programma, waarin het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt uitgewerkt, maar bijvoorbeeld ook in (de toelichting bij) de omgevingsverordening, het omgevingsplan of de algemene maatregel van bestuur waarin regels worden gesteld met als doel om een bepaalde doelstelling voor de fysieke leefomgeving te (helpen) bereiken.

Samenvattend kan gezegd worden dat de «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» kunnen blijken uit alle schriftelijke openbare documenten van overheden. Deze doelstellingen voor de fysieke leefomgeving krijgen uitsluitend een bindende werking richting andere overheden of burgers en bedrijven indien om deze doelstellingen te bereiken juridisch bindende regels worden gesteld. Dat laat overigens onverlet dat, indien een bestuursorgaan doelstellingen voor de fysieke leefomgeving heeft geformuleerd in een document dat zelf geen juridische binding van andere partijen tot gevolg heeft, zoals de omgevingsvisie, andere bestuursorganen, waar mogelijk, daar wel rekening mee moeten houden. Dit volgt uit artikel 2.2, eerste lid.

#### *5.2.2 Toezicht Rijk*

Zoals in paragraaf 5.2.1, onder a, is beschreven strekken instructies er toe om de in het wetsvoorstel in algemene zin toegedeelde taken of bevoegdheden verder te concretiseren of in te perken. De taakverwaarlozingsregelingen uit de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet evenals de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten kunnen worden ingezet als door een bestuursorgaan niet of niet op de juiste wijze aan een rechtsplicht is voldaan. Voordat deze regelingen kunnen worden ingezet dient er dus sprake te zijn van een geschonden rechtsplicht. Dat kenmerkt het verschil tussen de taakverwaarlozingsregelingen en de provinciale- en rijksinstructiebevoegdheid. Het feit dat het Rijk onder de Wro tot nu toe slechts in een beperkt aantal gevallen gebruik heeft gemaakt van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid kan naar mijn oordeel niet worden gezien als een indicatie voor een gebrek aan meerwaarde van instructies ten opzichte van instructieregels. Juist in die gevallen dat een rechtsplicht slechts eenmalig (met inbegrip van doorlopend) en niet serieel dient te

gelden ligt de inzet van de instructiebevoegdheid voor de hand. Dat is in het verleden, zij het in een beperkt aantal gevallen, ook zo beoordeeld. Op grond hiervan meen ik dat ook artikel 2.34 niet kan worden gemist. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de reikwijdte van de instructiebevoegdheid van het Rijk op vergelijkbare wijze als bij de provinciale instructiebevoegdheid ingeperkt. Hiermee komt de instructie van het Rijk naar strekking en reikwijdte in grote lijnen overeen met de aanwijzingen die thans zijn geregeld in artikel 4.4 van de Wro en artikel 3.13 van de Waterwet en wordt de aanwijzing uit de artikelen 35 en 36 van de Monumentenwet 1988 voortgezet.

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

### *5.3 Gelaagde toedeling van bevoegdheden tot verlening omgevingsvergunningen*

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

### *5.4 Monitoringsplicht*

#### *5.4.1 Bestuurslasten verbonden aan de monitoringsplicht*

Monitoring is een essentieel onderdeel van de beleidscyclus. Als er geen inzicht is in de mate waarin aan een omgevingswaarde voldaan wordt, kan er niet gestuurd worden op het bereiken daarvan. De intensiteit van monitoring kan vanzelfsprekend omlaag wanneer ruimschoots wordt voldaan aan de omgevingswaarde, maar volledig achterwege laten zal in geen enkel geval toelaatbaar zijn. Zo bepaalt de kaderrichtlijn water dat monitoring eenmaal per drie stroomgebiedsbeheerplannen – dus eenmaal per 18 jaar – uitgevoerd wordt als is aangetoond dat het betrokken waterlichaam een goede toestand heeft bereikt en uit de beoordeling van de gevolgen van menselijke activiteiten niet is gebleken dat de gevolgen voor het waterlichaam zijn veranderd. Bij zeer lage concentraties onder de onderste beoordelingsdrempel kan volgens de richtlijn luchtkwaliteit worden volstaan met ramingen, maar ook dan is er dus een vorm van monitoring.

Bij de wettelijke verplichte omgevingswaarden voor waterkwaliteit en waterveiligheid is nu al de praktijk dat de monitoring een collectieve inspanning is van de bestuursorganen. Het zou gezien de verantwoordelijkheden onwenselijk zijn dat het Rijk de monitoring van de waterkwaliteit in regionale wateren of de monitoring van de staat van primaire waterkeringen die in beheer zijn bij waterschappen zou overnemen van de waterschappen. Wel stelt de EU voor waterkwaliteit respectievelijk het Rijk voor waterveiligheid eisen aan de inhoud en kwaliteit van de monitoring. Vrijlaten van de meet- of rekenmethoden zou ertoe leiden dat de normsteller geen controle heeft over de naleving. Dit is voor Europese normen niet mogelijk vanwege de soms zeer specifieke richtlijnverplichtingen en vanuit het toezicht is variatie in de wijze van monitoring van de omgevingswaarden voor waterveiligheid ook niet gewenst. Het wetsvoorstel biedt daarom de grondslagen om de praktijk te continueren dat in dit soort gevallen decentrale bestuursorganen de monitoring uitvoeren en de daaruit voortkomende gegevens beschikbaar stellen aan – meestal – een rijksdienst. Mocht bij de uitwerking van algemene maatregelen van bestuur gekozen worden voor het vaststellen van nieuwe omgevingswaarden of het verleggen van monitoringstaken naar het decentraal bestuur, dan heeft dat zoals de Afdeling terecht constateert gevolgen voor de bestuurslasten. Paragraaf 4.20 van de toelichting is op dit punt aangevuld.

Opgemerkt zij dat de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet ook kwantitatieve normen kunnen bevatten die geen omgevingswaarde zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om waarden die onderdeel vormen van een instructieregel, een beoordelingsregel voor vergunningen of algemene regel, die zo is geformuleerd dat in gangbare situaties geen oog hoeft te worden geslagen op de cumulatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving van de genomen beslissingen of toegelaten activiteiten. Dergelijke waarden kunnen onder de huidige Wet milieubeheer wel een milieukwaliteitseis zijn, maar zijn onder de voorgestelde Omgevingswet geen omgevingswaarde.

#### *5.4.2 Vergoeding kosten verslaglegging*

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

#### *5.5 Bijzondere omstandigheden*

##### *5.5.1 Verbreding toepassingsbereik en vereenvoudiging inzet bestaande bevoegdheden*

De Afdeling constateert dat door bevoegdheden in bijzondere omstandigheden uit diverse sectorale wetten samen te brengen in het voorstel voor de Omgevingswet het toepassingsbereik daarvan toeneemt, waardoor

deze bevoegdheden in meer situaties dan voorheen kunnen worden toegepast. Voorts stelt de Afdeling dat die bevoegdheden ook sneller dan voorheen kunnen worden toegepast, doordat inhoudelijke en procedurele voorwaarden voor toepassing zijn geschrapt.

Een verbreding van het toepassingsbereik is een logisch gevolg van integratie van deze bevoegdheden onder de reikwijdte van het begrip «de fysieke leefomgeving». Zonder deze integratie zou een bundeling van bevoegdheden in één hoofdstuk geen meerwaarde hebben ten opzichte van de huidige situatie, waarin diverse sectorale wetten elk een eigen regime kennen en eigen criteria hanteren. In die zin is een breder toepassingsbereik ook uitdrukkelijk beoogd. Er zijn immers geen onderdelen van «de fysieke leefomgeving» waarbij zich geen bijzondere omstandigheden of calamiteiten kunnen voordoen en dus op voorhand geen behoefte zou zijn aan een bevoegdheid om spoedeisende maatregelen op te leggen of uit te laten voeren ter voorkoming of beperking van schade aan dat aspect van de leefomgeving.

Hetzelfde kan worden opgemerkt voor de bundeling en integratie van de inhoudelijke en procedurele waarborgen. Bij die integratie is bezien of specifieke voorwaarden uit de sectorale wetten zich leenden voor algemene toepassing of bij nader inzien als overbodig kunnen worden beschouwd. De Afdeling attendeert in dit kader bijvoorbeeld op het procedurevoorschrift uit de artikelen 49 en 50 van de Wet luchtverontreiniging dat voorschrijft dat, voordat de commissaris van de Koning regels mag stellen bij besluit, de inspecteur moet worden gehoord (zie ook paragraaf 9.2.5). In de uitvoeringspraktijk blijkt een dergelijk voorschrift een «dode» letter. Het vooraf horen van de inspecteur heeft als verplichting geen meerwaarde. Mocht de commissaris van de Koning in een dergelijke bijzondere omstandigheid gebruik willen maken van zijn bevoegdheid dan kan hij uiteraard eerst advies inwinnen van de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport, maar bijvoorbeeld ook bij het RIVM. Door dergelijke bepalingen te schrappen en te stroomlijnen, wordt de inzet van deze bevoegdheden eenvoudiger. Dat lijkt mij winst, aangezien deze bevoegdheden bedoeld zijn voor spoedeisende situaties, waarvoor de gebruikelijke bevoegdheden en instrumenten te kort schieten.

Ik onderschrijf niet de conclusie van de Afdeling dat de rechtszekerheid en de rechtspositie van burgers en bedrijven vermindert door cumulatie van beide ontwikkelingen (verbreding, vereenvoudigde inzetbaarheid). Tegen de toepassing van deze bijzondere bevoegdheden staat de gebruikelijke rechtsbescherming open. Een vereenvoudiging van wetgeving leidt er niet (automatisch) toe dat een bestuursorgaan eerder van een bijzondere bevoegdheid gebruik gaat maken dan voorheen: gebruik van deze bevoegdheden blijft beperkt tot de bijzondere omstandigheden. De afweging van de toepassingsmogelijkheden blijft dus – net als in de huidige situatie – een casuïstische aangelegenheid, waarbij uiteindelijk de bestuursrechter toetst of terecht gebruik gemaakt is van deze bevoegdheden, mede aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In paragraaf 4.19.1 van de memorie van toelichting wordt uitgebreider ingegaan op de reikwijdte van het hoofdstuk.

Overigens gaat de Afdeling er abusievelijk van uit dat door het niet in dit hoofdstuk overnemen van de inhoudelijke voorwaarden voor het treffen van maatregelen, zoals deze nu zijn geregeld in artikel 17.1 van de Wet milieubeheer, het «getrapte stelsel» zou komen te vervallen. Bedoeld artikel richt zich niet tot een bestuursorgaan en maakt daarom geen onderdeel uit van hoofdstuk 19. Bepalingen met betrekking tot bijzondere



omstandigheden gericht tot anderen dan bestuursorganen, zoals een meldingsplicht en een maatregelplicht voor degene die een ongewoon voorval veroorzaakt, worden in het Besluit algemene regels leefomgeving opgenomen.

#### *5.5.2 Bevoegd gezag archeologische vondst van algemeen belang*

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is paragraaf 4.19.5 van de memorie van toelichting verduidelijkt.

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

#### *5.5.3 Prioritering uitvoering projecten bij schaarste*

De Afdeling wijst erop dat de prioritering van de uitvoering van projecten bij schaarste niet meer beperkt is tot bouw, zoals dat in de oorspronkelijke bepalingen in de Woningwet wel het geval was. De Afdeling mist de motivering voor deze verbreding. Conform het advies van de Afdeling is het toepassingsbereik van de bevoegdheid tot de regulering van prioritering van de uitvoering van projecten bij schaarste weer beperkt tot bouwprojecten, net als in de huidige Woningwet. In het wetsvoorstel is daarom nu vermeld dat het specifiek gaat om een bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en dat de bevoegdheden zich beperken tot prioritering van projecten bij buitengewone omstandigheden «wegens schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen».

Overigens wordt op dit moment een modernisering van het staatsnoodrecht voorbereid. In dat verband wordt ook gekeken naar regelingen voor prioritering van schaarste in algemene zin. Als dit herzieningstraject van het staatsnoodrecht daartoe aanleiding geeft, zal de nu in het wetsvoorstel geformuleerde bepaling in dat verband worden aangepast.

De Afdeling wijst er verder op dat in de huidige Woningwet bij een plan op basis van voorschriften in een algemene maatregel van bestuur prioriteiten gesteld kunnen worden, terwijl in het wetsvoorstel dergelijke prioriteiten bij ministeriele regeling kunnen worden gesteld. Deze constatering is voor mij geen aanleiding geweest om in het wetsvoorstel de mogelijkheid om een dergelijke prioritering uit te werken weer op amvb-niveau te leggen. Buitengewone omstandigheden kunnen vragen om snel optreden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de procedure tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur kan in dergelijke gevallen te veel tijd nemen. Om die reden heb ik – in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – gekozen voor de uitwerkingmogelijkheid bij ministeriele regeling. Bovendien gelden voor de toepassing van deze noodregelgeving al waarborgen (koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President). Ook moet er een verlengingswetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden gezonden.

#### *5.5.4 Landsverdediging*

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

Conform dit advies is in paragraaf 4.19.9 van het algemeen deel en in de artikelsgewijze toelichting op artikel 19.19 het belang en de noodzaak van dit artikel uitdrukkelijk gemotiveerd en is artikel 19.19 aangepast in die zin dat de bevoegdheid is gebracht onder het (zwaardere) regime van het staatsnoodrecht, dit in aansluiting bij artikel 19.17. Ook is de bevoegdheid specifiek bij de Minister van Defensie gelegd. De betrokkenheid van andere betrokken Ministers krijgt gestalte in het kader van de nationale crisisbeheersingsstructuur zoals neergelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Het criterium «landsverdediging» wordt niet gedefinieerd. Die term wordt in allerlei wet- en regelgeving zonder begripsomschrijving gehanteerd. De term staat hier in het kader van «buitengewone omstandigheden», die zich zowel in vreedstijd als in oorlogstijd kunnen voordoen.

De toepassingsmogelijkheden van het artikel beperken zich zoals gezegd tot activiteiten voor de landsverdediging in buitengewone omstandigheden, waarbij in de toelichting als voorbeeld wordt genoemd het verrichten van voorbereidingshandelingen in een tijd van oplopende internationale spanning. Om die reden kan niet worden volstaan met bijvoorbeeld artikel 15 van de Oorlogswet voor Nederland. Dat artikel ziet namelijk op reeds ingetreden zeer ernstige buitengewone omstandigheden, waarin sprake is van de beperkte of algemene noodtoestand en waarin sprake is van militair gezag. Dit is dus een veel ernstiger situatie dan waarop artikel 19.19 ziet. De toelichting op artikel 19.19 is op bovenbeschreven wijze aangevuld.

## 6. Handhaving

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

### 6.1 Bevoegd gezag voor de handhaving

*Artikel 18.2 regelt deels wie het bevoegd gezag is voor bestuursrechtelijke handhaving. Voor de handhaving van de omgevingsvergunning wijst het eerste lid het bestuursorgaan aan dat voor die omgevingsvergunning bevoegd gezag is op grond van artikel 5.10 of 5.11. Deze artikelen wijzen (primair) het college van B&W aan als bevoegd gezag om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij (subsidiar) bij amvb het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of één van de Ministers is aangewezen. Een aangewezen bestuursorgaan kan zijn bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen.<sup>277</sup> Voor de handhaving van het projectbesluit wijst artikel 18.2, tweede lid, het bestuursorgaan aan dat dit besluit heeft vastgesteld. Daarnaast geven het derde en vierde lid, van artikel 18.2, aan dat (primair) het college van burgemeester en wethouders bevoegd is, tenzij (subsidiar) bestuursorganen van het waterschap, provincie of het Rijk bij amvb als bevoegd gezag zijn aangewezen. Volgens de toelichting zal «de bulk» van de toedeling van handhavingsbevoegdheden in de amvb staan; in het bijzonder de bevoegdheid tot handhaving van algemene regels.<sup>278</sup>*

<sup>277</sup> Zie artikel 5.11.

<sup>278</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 18.2.

*Aldus is bij de toedeling van de handhavingsbevoegdheden sprake van een mengvorm van toedeling bij wet en toedeling bij amvb. De Afdeling merkt op dat voor zover de toedeling in de wet is geregeld, daar door toepassing van de «flexibiliteitsregeling» in artikel 5.11, eerste lid, door de bestuursorganen weer van kan worden afgeweken.<sup>279</sup>*

*De Afdeling ziet de noodzaak niet om het gros van de bevoegdheden tot handhaving bij amvb te regelen. Gezien de zes kerninstrumenten in het voorstel – waarvan niet altijd bindende werking uitgaat, zoals van de meeste programma's en omgevingsvisies – en de voor burgers gewenste overzichtelijkheid, is het de vraag waarom naast het bevoegd gezag voor de handhaving van de omgevingsvergunning en het projectbesluit, niet ook het bevoegd gezag voor de handhaving van andere besluiten bij wet kan worden aangewezen. Dit te meer, omdat het bevoegd gezag over vergaande handhavingsinstrumenten jegens burgers en bedrijven kan beschikken.*

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

## *6.2 Introductie van de bestuurlijke boete*

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

### *6.2.1 Noodzaak invoering boete over de volle breedte van het omgevingsrecht*

*Anders dan de toelichting stelt voorziet het voorstel niet in de introductie van de boete in het omgevingsrecht, omdat de Wm de oplegging van een boete reeds mogelijk maakt. De Afdeling merkt op dat de verruiming van het toepassingsbereik van de bestuurlijke boete over de volle breedte van het omgevingsrecht alleen onderbouwd wordt door te wijzen op de noodzaak daarvan voor het bouwrecht. Hierdoor zou de overheid een lik-op-stukbeleid kunnen voeren ten aanzien van overtredingen (van het bouwrecht) die in een korte tijdsperiode zowel ongedaan kunnen worden gemaakt als weer begaan kunnen worden, zoals het blokkeren van een vluchtroute in een gebouw of het afplakken van een rookmelder.<sup>280</sup> De keuze voor de bestuurlijke boete in het bouwrecht wordt ook ingegeven door de wens om het opleggen van de boete én de invordering daarvan bij hetzelfde bevoegd gezag te leggen, die de ingevorderde boetes ook mag behouden.<sup>281</sup>*

<sup>279</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 5.11.

<sup>280</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.18.4, Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

<sup>281</sup> Ibidem.

*Tot verruiming van het toepassingsbereik van de bestuurlijke boete over de volle breedte van het omgevingsrecht dient naar het oordeel van de Afdeling alleen te worden overgegaan indien de noodzaak daarvan is aangetoond. Duidelijk zou moeten zijn dat effectieve toepassing van reeds bestaande bevoegdheden niet toereikend is. De Afdeling mist in de toelichting een beschrijving, waarom met de bestaande handhavingsinstrumenten, zoals de last onder dwangsom of de bestuurlijke strafbeschikking, geen oplossing kan worden gevonden voor de handhaving van het omgevingsrecht. Uit onderzoek naar het gebruik van de last onder dwangsom in het milieurecht blijkt dat de effectiviteit van de dwangsom groot is, omdat het beëindigen van de overtreding als gevolg van een opgelegde dwangsom in de buurt van 70% (of hoger) ligt.<sup>282</sup>*

*De onderbouwing van de noodzaak ligt evenmin in de overwegingen dat de oplegging en de invordering in handen van hetzelfde bevoegd gezag komen. Een dergelijke efficiencyoverweging dient afgewogen te worden tegen de ingrijpendheid van het handhavingsinstrument voor burgers en bedrijven en de rechtsbescherming die bij de toepassing daarvan voor betrokkenen open staat. Voor zover de onderbouwing van de noodzaak van de bestuurlijke boete alleen bij de handhaving van bouw- of milieuregelgeving kan worden gegeven, dient de toepassingsmogelijkheid van de bevoegdheid daartoe (vooralsnog)<sup>283</sup> te worden beperkt.*

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

*Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.*

#### *6.2.2 Niveau van regeling boete*

*Op grond van artikel 18.10, eerste lid, zullen bij amvb de voorschriften, bij of krachtens deze wet, worden aangewezen waarvan bij overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Bij amvb worden ook regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor de bedoelde overtredingen kunnen worden opgelegd.*

*Volgens de toelichting maakt artikel 5:4, eerste lid, van de Awb<sup>284</sup> het mogelijk, dat bij amvb «per domein» specifieke voorschriften worden aangewezen voor de toepassing van de bestuurlijke boete.<sup>285</sup> De Afdeling merkt op dat – hoewel artikel 5:4 van de Awb dit mogelijk maakt – in het overgrote deel van de Nederlandse wetgeving daarvan geen gebruik wordt gemaakt.<sup>286</sup> Het merendeel van de overtredingen wordt aangegeven bij wet, al dan niet in een bijlage daarvan.<sup>287</sup> De Afdeling acht dit begrijpelijk in het licht van het uitgangspunt dat voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke aard in ieder geval tot de hoofdelementen van een wet behoren.<sup>288</sup>*

<sup>282</sup> F.C.M.A. Michiels, A.M.P.J.H. Sauvé, «De praktijk van de last onder dwangsom in het milieurecht» in: Milieu & Recht, 2010, blz. 68–76.

<sup>283</sup> Verruiming van de toepassingsmogelijkheid kan – indien de noodzaak daarvan is aangetoond – ook later worden ingevoegd in de wet (bij de verdere codificatie van het omgevingsrecht).

<sup>284</sup> Artikel 5:4, eerste lid, van de Awb luidt als volgt: de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend.

<sup>285</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 18.10.

<sup>286</sup> Voor zover de Afdeling heeft kunnen nagaan, wordt de bestuurlijke boete in 154 wetten geregeld, dat wil zeggen de bevoegdheid tot oplegging daarvan en de koppeling aan de te overtreden voorschriften. Voor zover in 25 amvb's regels worden gesteld, betreffen dit voornamelijk administratieve voorschriften, waaronder voorschriften voor de berekening van de boete.

<sup>287</sup> Zie bijvoorbeeld de bijlage behorend bij artikel 2.7 van de Wet handhaving consumentenbescherming.

<sup>288</sup> Zie in dit verband ook de aanwijzingen 22 en 24 van de Ar.

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

### *6.3 Bevoegdheid tot binnentreden*

*In artikel 18.8 wordt de bevoegdheid tot binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner geregeld voor een krachtens artikel 18.6 aangewezen toezichthouder, voor zover hem deze bevoegdheid in het besluit tot aanwijzing is toegekend. Uit de toelichting blijkt dat het daarbij gaat om een ongeclausuleerde bevoegdheid, die pas in het betreffende aanwijzingsbesluit zal worden beperkt. Aanwijzing bij wet of amvb via een opsomming van artikelen uit de Omgevingswet wordt te grofmazig en te ongenueanceerd geacht.<sup>289</sup> Bovendien wordt de bevoegdheid, volgens de toelichting, beperkt door het vereiste van een machtiging uit de Algemene wet op het binnentreden (Awbi), welke machtiging verleend moet worden door de burgemeester, en door het evenredigheidsbeginsel uit de Awb, op grond waarvan de toezichthouder zijn bevoegdheden slechts kan gebruiken voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.<sup>290</sup>*

#### *6.3.1 Noodzaak bevoegdheid*

*De Afdeling merkt allereerst op dat de bevoegdheid tot binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner een inbreuk vormt op het huisrecht, zoals beschermd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 12 van de Grondwet. Om een dergelijke inbreuk te rechtvaardigen dient voldaan te worden aan de vereisten van deze artikelen, waaronder het vereiste van noodzakelijk zijn in een democratische samenleving alsook proportioneel en subsidiair zijn.*

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

*Overigens merkt de Afdeling op dat in de consultatieversie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, een soortgelijke binnentredingsbepaling was opgenomen. Deze bepaling is – naar aanleiding van opmerkingen van de Raad voor de rechtspraak<sup>291</sup> – geschrapt voordat het voorstel bij de Afdeling aanhangig werd gemaakt.*

*Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling voorts het volgende op.*

#### *6.3.2 Normering bevoegdheid in de wet*

*De Afdeling acht van belang dat bevoegdheden niet alleen bij wet worden toegekend, maar dat de toepassing ervan op hoofdlijnen ook door de wet wordt genormeerd. Normering van de bevoegdheid op het niveau van het aanwijzingsbesluit acht de Afdeling onvoldoende bescherming van het huisrecht. De bevoegdheid voor het bestuursorgaan dat aanwijst, is immers ongeclausuleerd en laat de mogelijkheid open dat geen enkele normering in het aanwijzingsbesluit wordt opgenomen. Dit laatste is te meer bezwaarlijk, omdat de bestuursrechter de uitoefening van de bevoegdheid, toetst aan het proportionaliteitsvereiste van het EVRM, en daarbij niet alleen acht slaat op de naleving van de vereisten uit de Awbi en de Awb, waarnaar de toelichting verwijst. Om het bewijsmateriaal, gevonden tijdens een binnentreding, als rechtmatig te beschouwen, acht de bestuursrechter ook van belang dat de bewoner vooraf is geïnformeerd*

<sup>289</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 18.8.

<sup>290</sup> Ibidem.

<sup>291</sup> Advies van 4 september 2013, nr. UIT7193S&O/RMD, blz. 2, 5 en 6.



over het doel van de binnentreding en over de mogelijke gevolgen van het weigeren daarvan. Verder toetst de rechter of informatie niet ook op andere wijze zou kunnen worden verkregen en of er sprake was van een redelijk fraudevermoeden.<sup>292</sup>

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

#### 6.4 Uitbreiding weigering of – intrekking omgevingsvergunning op bibobgronden

##### 6.4.1 Niveau van regeling

Bij de invoering van de Wet bibob is voor bestuursorganen een bevoegdheid gecreëerd om bouw- en milieuvergunningen te weigeren of in te trekken indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om: a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of b. strafbare feiten te plegen. Bij de invoering van de Wabo is deze weigeringsbevoegdheid opgenomen in artikel 2.20, onder verwijzing naar artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a (bouw) respectievelijk e (milieu). Ingevolge artikel 5.19, vierde lid, van de Wabo kon, eveneens op bovengenoemde bibobgronden, een vergunning geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken. De hier bedoelde weigeringsbevoegdheid wordt in het voorstel geregeld in artikel 5.15, eerste lid. De intrekingsbevoegdheid wordt in artikel 18.9, vierde lid, onder c geregeld voor gevallen en onder de voorwaarden als bedoeld in de Wet bibob. De reikwijdte qua vergunningsonderdelen kan worden verbreed, doordat de activiteiten voortaan worden aangewezen bij amvb en de delegatiegrondslag daarvoor ruim is geformuleerd. Volgens de toelichting is voor deze aanpak gekozen, omdat als gevolg van het loslaten van het inrichtingenbegrip, meer activiteiten onder de milieuactiviteiten zullen vallen dan voorheen onder de Wm en de Wabo. Daarom zal nader worden bezien tot welke gevallen van milieuactiviteiten de aanwijzing als hier bedoeld zich zal uitstrekken.<sup>293</sup> De Afdeling heeft zowel bezwaar tegen de aanwijzing bij amvb als tegen de ruime bevoegdheid tot aanwijzing van activiteiten. De aan te wijzen activiteiten kunnen beperkt blijven tot bouw- en milieuactiviteiten, maar zij kunnen ook een locatieontwikkelingsactiviteit of een ontgrondingsactiviteit betreffen. Wegens de ingrijpendheid van een bibobonderzoek en de consequenties van een weigering dan wel intrekking van een omgevingsvergunning, acht de Afdeling aanwijzing van activiteiten bij wet aangewezen.

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

##### 6.4.2 Doelstelling weigering of intrekking omgevingsvergunning

Artikel 5.15 is – volgens de toelichting – een artikel waarvan de doelstelling verder reikt dan de doelstellingen van de Omgevingswet. Volgens de regering dient artikel 5.15 mede (het doel van) de criminaliteitsbestrijding.<sup>294</sup>

De huidige doelstelling van de Wet bibob is om het openbaar bestuur in staat te stellen zich te beschermen tegen het risico dat criminele activi-

<sup>292</sup> Zie uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 11 april 2007 (LJN BA2410, BA2436, BA2445 en BA2447) en 24 november 2009 (LJN BK4057, BK4059, BK4060, BK 40636 en BK4064).

<sup>293</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 5.15.

<sup>294</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.3 Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet.



teiten worden gefaciliteerd.<sup>295</sup> De regering heeft in 2011 – in reactie op een advies van de Afdeling – afgezien van verbreding van de doelstelling van de Wet bibob.<sup>296</sup> De Afdeling waarschuwde destijds dat de verbreding tot preventieve bestuurlijke aanpak van criminaliteit, ertoe zou kunnen leiden dat de weigering of intrekking van een vergunning door de rechter aangemerkt zou kunnen worden als een punitieve sanctie in de zin van artikel 6 van het EVRM, met alle gevolgen van dien voor de bewijslast voor het openbaar bestuur.<sup>297</sup>

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

## 6.5 Nalevingstoezicht

Volgens de regering wordt met het voorstel ingezet op een verdere verschuiving van vergunningen naar algemene regels. Zowel in vergunningen als in algemene regels zal waar mogelijk ruimte worden gegeven aan burgers en bedrijven om zelf te bepalen hoe aan een gestelde norm wordt voldaan. Burgers en bedrijven die zorgen voor een structureel goede naleving van de regels en dus aantoonbaar hun verantwoordelijkheid nemen, mogen erop rekenen dat de overheid haar nalevingstoezicht aanpast en op die situatie afstemt.<sup>298</sup> Daarnaast wordt aangegeven dat bij activiteiten met een hoger risico voor de fysieke leefomgeving of waarbij de gevolgen onomkeerbaar kunnen zijn, zal kunnen worden overwogen om een voorafgaande melding verplicht te stellen. Daarmee worden extra garanties ingebouwd dat de toezichthouder geïnformeerd is over een voorgenomen activiteit en preventief kan toetsen of zou kunnen worden voldaan aan de gestelde regels.<sup>299</sup>

De Afdeling acht het aannemelijk dat burgers en bedrijven niet altijd zelf kunnen beoordelen welke gevolgen hun concrete activiteiten kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en welke maatregelen zij in het concrete geval moeten nemen. Daardoor is het de vraag of burgers en bedrijven in staat zijn de wettelijke verplichtingen na te leven en of de naleving daarvan door het bevoegd gezag voldoende handhaafbaar is. De toelichting bevat weinig informatie over het kennisniveau van burgers en bedrijven en welke mogelijkheden zij hebben om (zelfstandig) voldoende kennis te vergaren. Opmerkelijk is dat de toelichting ook geen reactie bevat op het gezamenlijke advies van de VNO/NCW en het MKB-Nederland, die ervoor pleiten dat de Omgevingswet aansluit bij de dagelijkse werkelijkheid van bedrijven, zodat het voor overheden en ondernemers eenvoudiger is te weten wat de rechten en plichten van bedrijven zijn.<sup>300</sup>

Het vervallen van de vergunningplicht brengt met zich dat een burger of een bedrijf geen aanvraag meer hoeft in te dienen, waardoor het bevoegd gezag niet automatisch op de hoogte zal zijn van de activiteiten die plaatsvinden. Hoewel de toelichting de mogelijkheid van meldingen aan het bevoegd gezag beschrijft, zal om op de hoogte te blijven en om een voldoende mate van naleving van de wettelijke regels te realiseren een

<sup>295</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 2.

<sup>296</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 4, blz. 7.

<sup>297</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 4, blz. 2, 3.

<sup>298</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 9.3 Vergunningverlening, (nalevings)toezicht en handhaving.

<sup>299</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 9.3 Vergunningverlening, (nalevings-)toezicht en handhaving.

<sup>300</sup> Advies van 26 april 2013, nr. 13/10.681/Bro/Abr, blz. 2 en 8.

*uitbreiding van de toezicht- en handavingsinspanningen nodig is. Ook omdat mag worden verwacht dat handhaving van algemene regels – en daarmee handhaving op eindtermen in plaats van de in de vergunning voorgeschreven concrete maatregelen – gecompliceerder zal zijn. Dit leidt niet alleen tot verhoging van de bestuurslasten, maar het bevoegd gezag komt daardoor ook in een andere verhouding te staan tot de burger of een bedrijf. In plaats van voorafgaand mee te kunnen denken over een bepaalde activiteit en onder welke voorwaarden die kan worden toegestaan, kan het bevoegd gezag alleen nog achteraf en uitsluitend handhavend optreden. Van een preventieve, dienstverlenende rol komt het bevoegd gezag in een repressieve, handhavende rol terecht.*

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

## *6. Handhaving*

### *6.1 Bevoegd gezag voor de handhaving*

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

### *6.2 Introductie van de bestuurlijke boete*

Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling over de introductie van de bestuurlijke boete heb ik – in overleg met mijn ambtsgenoot van Veiligheid en Justitie – opdracht gegeven tot nader onderzoek naar de punitieve (bestuurs- en strafrechtelijk) handhaving van de Omgevingswet. Dit onderzoek wordt thans uitgevoerd door de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. In afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek is de tekst van artikel 18.10 (bestuurlijke boete) komen te vervallen en de tekst van de memorie van toelichting aangepast. Via de Invoeringswet Omgevingswet kan op basis van dit onderzoek de voor de bestuurlijke boete gereserveerde paragraaf (§ 18.1.4) worden ingevuld.

### *6.3 Bevoegdheid tot binnentreden*

#### *6.3.1 Noodzaak bevoegdheid*

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

wetsvoorstel niet als precedent aan te merken dat in dit geval navolging verdient.

### *6.3.2 Normering bevoegdheid in de wet*

Voorts adviseert de Afdeling om de toepassing van de binnentredingsbevoegdheid door de wet te normeren. De Afdeling acht normering op het niveau van een aanwijzingsbesluit onvoldoende. Naar mijn mening wordt de binnentredingsbevoegdheid op wetsniveau al voldoende genormeerd door de redelijkerwijs-formules in de twee – in de memorie van toelichting en ook door de Afdeling genoemde – algemene wetten: de Algemene wet op het binnentreden en de Algemene wet bestuursrecht. In die algemene redelijkerwijs-formules zijn de voornoemde vereisten van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit verdisconteerd. Dat geldt uiteraard ook voor het omgevingsrecht.

Ik zie ook in de door de Afdeling genoemde jurisprudentie (van de Centrale Raad van Beroep) geen aanleiding in het wetsvoorstel aanvullende bepalingen op te nemen bovenop de in beide algemene wetten gestelde toepassingscriteria.

## *6.4 Uitbreiding weigering of – intrekking omgevingsvergunning op bibobgronden*

### *6.4.1 Niveau van regeling*

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

### *6.4.2 Doelstelling weigering of intrekking omgevingsvergunning*

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

## *6.5 Nalevingstoezicht*

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

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

## *7. Rechtsbescherming*

*Voor de rechtsbescherming hanteert de regering twee uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat er geen verlies van waarborgen mag plaatsvinden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht.<sup>301</sup> Het andere uitgangspunt betreft de hoofdregel van de Awb dat tegen besluiten van de overheid beroep in twee instanties openstaat. De Afdeling heeft gezien of deze uitgangspunten consequent worden toegepast en het voorstel in het licht daarvan voldoende wordt gemotiveerd. De Afdeling maakt daarover de volgende opmerkingen.*

### *7.1 Gelijkwaardig beschermingsniveau*

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

#### *7.1.1 Programma*

*Tegen de vaststelling van een programma staat volgens de toelichting geen beroep open, omdat een programma alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt en niet gericht is op een rechtsgevolg. Om onduidelijkheden te voorkomen wordt het programma op de negatieve lijst van de Awb geplaatst.<sup>302</sup> In de toelichting is voorts aangegeven dat tegen delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen wel beroep open staat.*

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

<sup>301</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, H 6 rechtsbescherming, blz. 202.

<sup>302</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 3).

*Voorts merkt de Afdeling op dat verduidelijkt zou kunnen worden of beroep open staat tegen een besluit tot afwijzing van het vaststellen dan wel wijzigen van (delen van) een programma.*

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

### *7.1.2 Omgevingsplan*

#### *a. Afbakening beroep tegen het omgevingsplan*

*Tegen de vaststelling van een omgevingsplan kan in eerste en enige aanleg beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit beroep kan zich uitsluitend richten tegen de daarin opgenomen locatieontwikkelingsregels (hierna: LOR's). De begripsbepaling van LOR's in de bijlage van de wet laat ruimte voor uiteenlopende interpretaties, terwijl een duidelijke afbakening van het begrip LOR vereist is met het oog op het beroep daartegen. Dit te meer, omdat regels die nu in gemeentelijke verordeningen staan (en dus niet voor beroep vatbaar zijn), voortaan in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen, zoals regels uit de bouwverordening, regels over de plaatsen en afmetingen van terrassen of regels over de ligplaatsen en afmetingen van woon- en recreatieboten.<sup>303</sup>*

*Bij diverse instanties die geadviseerd hebben over het voorstel bestaat de vrees voor onduidelijkheid over wat een LOR is, met als gevolg onduidelijkheid over de mogelijkheid van beroep. Dit leidt tot rechtsonzekerheid met als gevolg een groter aantal zaken bij de bestuursrechter. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar advies van 2 mei jl.<sup>304</sup>, reeds haar zorg hierover geuit, evenals de VNG<sup>305</sup> en de gemeente Amsterdam in hun adviezen.<sup>306</sup> De regering heeft dit erkend en heeft toegezegd in de amvb, op grond van artikel 16.81, nader in te vullen uit welke onderdelen een omgevingsplan ten minste moet bestaan. Dit maakt het volgens de regering mogelijk om voor de toepassing van de Omgevingswet te verhelderen waar in een omgevingsplan locatieontwikkelingsregels zijn te vinden.<sup>307</sup>*

*De keerzijde van het voorstel om bij amvb onderdelen van een omgevingsplan als vindplaats van LOR aan te wijzen, is dat daaruit een beperking van het beroepsrecht van belanghebbenden voortvloeit. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen dient gelet op de medewetgevende taak van de Staten-Generaal een beslissing over het beroepsrecht bij wet genomen te worden.<sup>308</sup> De aanwijzing bij amvb staat daarmee op gespannen voet. De Afdeling onderkent dat aan een opsomming in een artikel van de wet bezwaren kunnen kleven en stelt in dit verband twee alternatieven voor. Zo zou de opsomming in een bijlage van de wet kunnen worden opgenomen, zoals is gebeurd in de Crisis- en herstelwet. Ook zou beroep tegen het gehele omgevingsplan open kunnen worden gesteld.*

<sup>303</sup> Zie het voorgestelde artikel 4.11.

<sup>304</sup> Advies van 2 mei 2013, blz. 5.

<sup>305</sup> Advies van 2 mei 2013, nr. IEN/BSK-2013/29119, punt 7.3.

<sup>306</sup> Advies van 26 april 2013, nr. 13-923, blz. 12.

<sup>307</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onderdeel hoofdstuk 4).

<sup>308</sup> Advies van 7 oktober 2011, nr. W14.11.0238, over het permanent maken van de Crisis- en herstelwet (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4). Zie in dit verband ook aanwijzingen 22 en 24 van de Ar.

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

*b. Beroep tegen een wijziging van het omgevingsplan*

*Volgens de toelichting kan in geval van een wijziging van het omgevingsplan alleen beroep worden ingesteld tegen de wijziging.<sup>309</sup> De Afdeling maakt hier een aantal opmerkingen over.*

*Allereerst merkt zij op dat dit afwijkt van de huidige situatie, waarin wel beroep mogelijk is tegen het gehele bestemmingsplan, na wijziging van een deel daarvan. Daarom wordt niet voldaan aan het uitgangspunt van gelijkwaardig beschermingsniveau.*

*Voorts wijst de Afdeling op de samenloop met het «voorgestelde» overgangsrecht. In het voorstel is (nog) geen overgangsrecht opgenomen<sup>310</sup>, maar volgens de toelichting zullen vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (van rechtswege) worden aangemerkt als onderdelen van het nieuwe omgevingsplan.<sup>311</sup> Hieruit volgt dat er geen «nieuw» omgevingsplan hoeft te worden vastgesteld, en zal elke aanpassing van het omgevingsplan nadien moeten worden aangemerkt als een wijziging. Daardoor wordt het beroep tegen een omgevingsplan in grote mate beperkt.*

*Ten slotte merkt de Afdeling op dat de beperking van het beroep tot alleen de wijzigingen van het omgevingsplan voor burgers en bedrijven kan leiden tot rechtsongelijkheid. Immers, degene die ten opzichte van het vorige omgevingsplan extra uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen, kan, indien hij de uitbreiding nog te beperkt vindt, daartegen in beroep gaan. Terwijl degene die ten opzichte van het vorige omgevingsplan geen uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen, daartegen niet in beroep kan gaan. Uitsluiting van het beroep tegen de niet gewijzigde delen van het omgevingsplan zal tot gevolg kunnen hebben dat vaker een wijziging van het omgevingsplan wordt gevraagd dan wel een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit zal worden aangevraagd (voor afwijking van het omgevingsplan). Vooral door dit laatste verschuift binnen een gemeente het zwaartepunt van de besluitvorming over «wijzigingen» van het omgevingsplan van de gemeenteraad naar het college van B&W.*

*De Afdeling is van oordeel dat met de vaststelling van het omgevingsplan de gemeenteraad de functies en bouw- en gebruiksmogelijkheden voor locaties vastlegt. Deze vaststelling is, ook als die niet leidt tot een wijziging van het vigerende omgevingsplan, op een rechtsgevolg gericht en dient appellabel te zijn.*

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

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

*De toelichting is niet eenduidig over de beroepsmogelijkheden tegen de afwijzing een omgevingsplan te wijzigen of tegen de afwijzing een omgevingsplan vast te stellen. Enerzijds staat er dat dit niet appellabel*

<sup>309</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onderdeel hoofdstuk 4).

<sup>310</sup> Hoofdstuk 22 is hiervoor gereserveerd.

<sup>311</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, Hoofdstuk 12. Inwerkingtreding.



wordt, anderzijds staat er dat de afwijzing een omgevingsplan vast te stellen wel appellabel wordt, althans als het een LOR betreft.<sup>312</sup>

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

### 7.1.3 Interventiebesluit

Op grond van artikel 16.20, eerste lid, kunnen gedeputeerde staten binnen zes weken na de vaststelling van het omgevingsplan een zogeheten interventiebesluit nemen, waartegen beroep openstaat voor belanghebbenden.<sup>313</sup> Uit het voorstel noch de toelichting blijkt wie tot de kring van belanghebbenden behoort: derden die door de interventie worden geraakt of alleen de betrokken bestuursorganen.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat tegen het omgevingsplan, binnen zes weken, beroep kan zijn ingesteld; ook door gedeputeerde staten, omdat een interventiebesluit hun beroepsmogelijkheid tegen het omgevingsplan onverlet laat. Het gevolg hiervan kan zijn dat tegen (onderdelen van) het omgevingsplan sprake is van een samenloop van procedures. In artikel 3.8, vierde juncto zesde lid, van de Wro is voor het voorkomen van een dergelijke samenloop bij een reactieve aanwijzing een regeling getroffen.<sup>314</sup>

De Afdeling adviseert die regeling te continueren.

### 7.1.4 Instructiebesluit

Onverminderd paragraaf 5.2 over de noodzaak van het instructiebesluit, merkt de Afdeling het volgende op over de rechtsbescherming daartegen. Het instructiebesluit, gegeven op grond van artikel 2.25 of 2.26, is volgens de regering een omzetting van de bestaande (proactieve) aanwijzingsbevoegdheid op basis van artikel 4.2, eerste lid, van de Wro. Dit aanwijzingsbesluit was voorheen beperkt beroepbaar voor derden.<sup>315</sup> Voor beroep tegen het instructiebesluit wordt voorgesteld alleen beroep mogelijk te maken voor bestuursorganen, met als reden onder meer de vereenvoudiging van de omgevingsrechtelijke wetgeving.<sup>316</sup>

De Afdeling is niet op voorhand overtuigd door dit argument. Beroep voor belanghebbenden hoeft door de mogelijkheid van gebundelde behandeling niet tot vertraging of meer complexiteit te leiden. Juist het uitsluiten van beroep bij de bestuursrechter zal ertoe kunnen leiden dat belanghebbenden een vordering instellen bij de civiele rechter, waardoor de formele rechtskracht van het besluit langer op zich zal laten wachten. Daarenboven wordt het risico van uiteenlopende jurisprudentie tussen de civiele rechter en de bestuursrechter over hetzelfde instructiebesluit groter.<sup>317</sup>

Voorts merkt de Afdeling op dat indien belanghebbenden alleen tegen het besluit op basis van een instructie mogen opkomen, uit de toelichting niet blijkt dat de rechter het instructiebesluit dan wel exceptief zal (mogen) toetsen.

<sup>312</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 5.4 Gebiedsontwikkeling (tabel met routes voor besluitvorming over gebiedsontwikkeling, onder punt 2) en § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 4).

<sup>313</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 4).

<sup>314</sup> Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt, met uitsluiting van het onderdeel waartegen het aanwijzingsbesluit zich richt, tezamen met het aanwijzingsbesluit (pas) zeven weken na de vaststelling bekendgemaakt.

<sup>315</sup> Zie artikel 8.2, eerste lid, onderdeel f, van de Wro, dat beroep mogelijk maakt tegen een aanwijzing, voor zover deze betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is.

<sup>316</sup> Zie artikel 16.25, tweede lid, en de memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 4).

<sup>317</sup> De civiele rechter zou – wegens strijdigheid met hogere regels – het besluit onrechtmatig kunnen noemen, terwijl de bestuursrechter die strijdigheid niet aanwezig acht, of net andersom.

*Indien geen zelfstandig beroep mogelijk wordt gemaakt tegen de instructie, zou – als mogelijk alternatief – overwogen kunnen worden om belanghebbenden in het kader van een beroep tegen het besluit dat in navolging van een instructie is genomen, ook tegen de instructie op te laten kunnen komen.*

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

## *7.2 Beroep in één of twee instanties*

### *7.2.1 Gedoogplichtbeschikking*

*Tegen een gedoogplichtbeschikking staat op grond van het voorstel alleen beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor dit beroep in één instantie hanteert de regering als argumenten dat het aansluit bij de rechtsbescherming tegen andere besluiten op grond van dit wetsvoorstel, zoals het projectbesluit, en er op dit moment weinig zaken per jaar zijn<sup>318</sup>, waardoor rechtbanken onvoldoende deskundigheid kunnen opbouwen.<sup>319</sup> De noodzaak om beroep tot één instantie te beperken wordt hiermee onvoldoende toegelicht. De argumenten daarvoor dienen zwaarwegend te zijn, nu niet alleen wordt afgeweken van het uitgangspunt van beroep in twee instanties, maar ook van het uitgangspunt van gelijkwaardige rechtsbescherming. Op dit moment bestaat de rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen uit een verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof, gevolgd door de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Ook de Raad voor de rechtspraak heeft kritiek geuit op de voorgestelde rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen.<sup>320</sup> De Afdeling adviseert de noodzaak van beroep in één instantie tegen gedoogplichtbeschikkingen van een dragende motivering te voorzien en het voorstel zo nodig aan te passen.*

### *7.2.2 Exploitatieregels en -voorschriften*

*In het voorstel is ervoor gekozen het exploitatieplan als afzonderlijke planfiguur te schrappen en te integreren in het besluit waar het bij hoort. De rechtsbescherming tegen exploitatieregels en -voorschriften is volgens de toelichting gekoppeld aan de rechtsbescherming tegen de rechtsfiguur waarvan deze regels en voorschriften deel (gaan) uitmaken. Bij exploitatieregels gaat het derhalve om de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan en bij exploitatievoorschriften om de rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning of het projectbesluit.<sup>321</sup> Op dit moment is tegen een exploitatieplan beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak, met inbegrip van beroep tegen de herzieningen van het exploitatieplan en de besluiten omtrent de afrekening en herberekening van de exploitatiebijdrage.<sup>322</sup> De Afdeling merkt op dat als de rechtsbescherming tegen exploitatieregels die van het omgevingsplan volgt, eerst moet worden vastgesteld of de exploitatieregels ook aan te merken zijn als locatieontwikkelingsregels. Daarbij komt dat door de voorgestelde splitsing in regels en voorschriften, de rechtsbescherming daartegen ook wordt opgesplitst en zelfs uiteen loopt. Een belanghebbende zal tegen exploitatieregels in het omgevingsplan rechtstreeks in beroep moeten gaan bij de Afdeling*

<sup>318</sup> Gemiddeld één à twee keer per jaar tegen gedoogplichtbeschikkingen op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht.

<sup>319</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.10.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie: intrekken Belemmeringenwet Privaatrecht.

<sup>320</sup> Advies Raad voor de rechtspraak van 22 mei 2013, nr. UIT6772S&O, blz. 5. De Raad voor de rechtspraak acht de gedoogplichtbeschikking, na de onteigening, de meest vergaande ingreep in het eigendomsrecht.

<sup>321</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 12).

<sup>322</sup> Zie artikel 8.2, eerste lid, onderdeel h, van de Wro.

*bestuursrechtspraak, terwijl tegen exploitatievoorschriften in de omgevingsvergunning de mogelijkheid van bezwaar en beroep in twee instanties openstaat. Naar het oordeel van de Afdeling vergroot het verschil in procedure niet de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht op dit punt.*

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

### *7.3 Overige opmerkingen over de rechtsbescherming*

#### *7.3.1 Opschortende werking voorlopige voorziening*

*Artikel 16.21, eerste lid, maakt uitgestelde inwerkingtreding van besluiten in bij amvb aangewezen gevallen mogelijk. In zo'n geval treedt een besluit niet eerder in werking dan met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken sinds het besluit is bekend gemaakt dan wel daarvan mededeling is gedaan. De uitgestelde inwerkingtreding zal volgens de toelichting in ieder geval gelden voor alle omgevingsvergunningen, projectbesluiten en omgevingsplannen. Gekozen is voor een termijn van veertien dagen, omdat deze termijn de inwerkingtreding van besluiten niet onnodig opschort, terwijl belanghebbenden een afdoende mogelijkheid krijgen om een voorlopige voorziening bij de rechter te vragen.<sup>323</sup> Als het eerder in werking treden van een besluit wegens spoedeisende omstandigheden volgens het bevoegd gezag nodig is, kan het bepalen dat het besluit eerder in werking treedt.<sup>324</sup>*

*Thans bepaalt artikel 8.4 van de Wro, dat indien gedurende de beroepstermijn met betrekking tot een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of een wijziging daarvan bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, de inwerkingtreding van het bestemmingsplan opgeschort wordt totdat op het verzoek is beslist. In de toelichting wordt niet aangegeven waarom deze regeling van artikel 8.4 niet kan worden gecontinueerd. De Afdeling acht dit een gemis, omdat door de nu voorgestelde regeling een belanghebbende niet alleen binnen twee weken een voorlopige voorziening moet vragen bij de rechter, maar binnen deze termijn ook een uitspraak moet zien te verkrijgen.*

*Daarenboven moet de appellant ook het beroep (in de hoofdzaak) binnen twee weken hebben ingediend, anders is er sprake van onvoldoende connexiteit, in de zin van artikel 8:81, eerste lid, van de Awb. Naar het oordeel van de Afdeling brengt de nu voorgestelde regeling zowel voor belanghebbenden als voor de bestuursrechter een onevenredige verzwaring van de (administratieve) lasten met zich.*

*Naar het oordeel van de Afdeling zijn er twee mogelijkheden om deze bezwaren te ondervangen. Of de huidige procedure van schorsende werking van artikel 8.4 van de Wro zou kunnen worden gecontinueerd; of – mede in het licht van de bevoegdheid voor het bevoegd gezag om ingeval van spoedeisende omstandigheden te bepalen dat een besluit eerder in werking treedt – de termijn van veertien dagen zou zodanig kunnen worden verlengd, dat belanghebbenden voluit gebruik kunnen maken van hun beroepsrechten.*

*Het voorstel zal, na aanpassing aan een van beide mogelijkheden, een evenwichtiger regeling bieden die recht doet aan de belangen van zowel degenen die een rechtsmiddel willen aanwenden als degenen die een bepaalde ontwikkeling (snel) willen uitvoeren.*

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

<sup>323</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.2 Algemene bepalingen, onderdeel inwerkingtreding van besluiten.

<sup>324</sup> Zie artikel 16.21, derde lid.

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

*Op grond van artikel 16.25, eerste lid, wordt een ontheffing, verleend op grond van artikel 2.24, voor de mogelijkheid van beroep geacht deel uit te maken van het besluit waarop de ontheffing betrekking heeft. De Afdeling merkt op dat voor een weigering van een ontheffing geen directe beroepsregeling lijkt te zijn gemaakt, terwijl volgens de toelichting een zelfstandige rechtsbescherming tegen weigeringen is beoogd.<sup>325</sup> Onduidelijk is waarop die zelfstandige rechtsbescherming gebaseerd is.<sup>326</sup>*

*De Afdeling adviseert dit punt in de toelichting te verduidelijken.*

## *7. Rechtsbescherming*

### *7.1 Gelijkwaardig beschermingsniveau*

#### *7.1.1 Programma*

De Afdeling meent dat de rechtsbescherming bij programma's als gevolg van het wetsvoorstel achteruit gaat, onder verwijzing naar het gebiedsontwikkelingsplan, het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en het beheerplan voor Natura 2000-gebieden en de vermelding in de toelichting over het plaatsen van het programma op de negatieve lijst van de Awb. In het wetsvoorstel blijft de rechtsbescherming van programma's echter gelijk ten opzichte van de huidige situatie.

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

#### *7.1.2 Omgevingsplan*

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

<sup>325</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet.

<sup>326</sup> Uit artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb in samenhang gezien met artikel 6:2, onderdeel a, van de Awb kan worden afgeleid dat voor de vraag bij welke rechter beroep moet worden ingesteld voor de weigeringen dezelfde weg moet worden gevolgd als bij de verleningen. Uit de formulering van artikel 16.25, eerste lid, volgt dat de geconcentreerde rechtsbescherming alleen geldt bij de verleningen en dus niet bij de weigeringen. Daaruit moet dan worden afgeleid dat tegen weigeringen zelfstandige rechtsbescherming open staat.

In paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting ben ik ingegaan op de voordelen die verbonden zijn aan de keuze voor één omgevingsplan per gemeente. Het overgangsrecht zal erin voorzien dat de bestemmingsplannen die in een gemeente van kracht zijn, bij inwerkingtreding van de Omgevingswet tezamen aangemerkt worden als het omgevingsplan. Zoals de Afdeling terecht constateert zal het, mede door het voorgenomen overgangsrecht, zelden voorkomen dat een omgevingsplan in zijn geheel opnieuw wordt vastgesteld. Dat zal alleen aan de orde zijn wanneer de gemeente zou besluiten om het omgevingsplan integraal te herzien en geheel opnieuw vast te stellen. Ook zou sprake zijn van het in één keer vaststellen van een volledig omgevingsplan wanneer de gemeente gebruik maakt van de mogelijkheid om met meerdere omgevingsplannen te werken en voor een deel van het grondgebied een nieuw omgevingsplan zou vaststellen. Uit het voorgaande volgt inderdaad dat aanpassingen van het omgevingsplan in de meeste gevallen de vorm zullen hebben van een wijziging, die veelal slechts een (klein) deel van de gemeente zal betreffen. Het wijzigen van een omgevingsplan krijgt daardoor veel meer het karakter van de wijze waarop ook een wet of een gewone verordening wordt gewijzigd. Het ligt naar mijn mening niet voor de hand om in die situaties, waarbij slechts onderdelen van een omgevingsplan worden gewijzigd, steeds beroep tegen het gehele omgevingsplan open te stellen, met inbegrip van de delen die niet wijzigen. Dat zou ook niet stroken met het uitgangspunt in het bestuursrecht dat een besluit het voorwerp van het beroep bepaalt. Bij een wijziging van een onderdeel van het omgevingsplan kan het onder omstandigheden denkbaar zijn dat bij het aanbrengen van wijzigingen in de toedeling van functies aan locaties, beroep wordt ingesteld tegen het feit dat een functie op een bepaalde locatie wel en een andere aansluitend gelegen of daarmee vergelijkbare locatie niet wordt toegedeeld. De hoofdregel blijft echter dat het besluit de uiterste begrenzing van een geding bepaalt en beroep daarom geen betrekking kan hebben op onderwerpen die in het geheel niet door een besluit worden bestreken. Ik onderken dat het kan voorkomen dat een burger op zich geen bezwaar heeft tegen de voorgestelde aanpassingen van het omgevingsplan voor een bepaalde locatie, maar bijvoorbeeld van mening is dat diezelfde aanpassing ook voor een andere locatie (mogelijk geheel aan de andere kant van de gemeente gelegen) wenselijk is. In een dergelijk geval bestaat altijd de mogelijkheid een verzoek te doen tot wijziging van het omgevingsplan. Tegen een weigering om een omgevingsplan te wijzigen staat beroep open. De in de toelichting aangegeven voordelen van één omgevingsplan per gemeente wegen naar mijn mening ruimschoots op tegen het nadeel dat de burger in sommige gevallen een verzoek tot wijziging van het omgevingsplan moet doen en pas tegen een eventuele afwijzing daarvan in beroep kan gaan. In het merendeel van de gevallen zal het overigens gaan om een wijziging van een omgevingsplan die verband houdt met het kunnen verrichten van een bepaalde activiteit die in strijd is met de regels van het omgevingsplan. In dat geval bestaat er voor burgers altijd de mogelijkheid om voor een dergelijke activiteit een omgevingsvergunning aan te vragen. Het bevoegd gezag kan op basis van zo'n aanvraag snel handelen en aanvaardbaar geachte ontwikkelingen mogelijk maken.

### *7.1.3 Interventiebesluit*

Voor de kring van belanghebbenden in het kader van een in te stellen beroep tegen een provinciaal interventiebesluit op grond van artikel 16.20 is uitgegaan van het belanghebbendenbegrip uit de Awb. Tot de belanghebbenden behoren in dat kader: het betrokken bestuursorgaan en de derden die worden geraakt door het feit dat een onderdeel van het omgevingsplan als gevolg van het interventiebesluit geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.

Mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het gebrek aan een regeling voor het geval van samenloop van procedures tegen het omgevingsplan en het provinciaal interventiebesluit zijn er procedurele verbeteringen doorgevoerd ten opzichte van de regeling van de reactieve aanwijzing onder de Wro. De verbeteringen betreffen in de eerste plaats de kenbaarheid. Zo is bepaald dat het interventiebesluit wordt genomen en bekendgemaakt nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige praktijk, waarbij de reactieve aanwijzing voorafgaand aan de publicatie van het vastgestelde bestemmingsplan moest plaatsvinden. Veel bestemmingsplannen werden gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerp daarvan. In die gevallen moest de gemeente wachten met de publicatie van het bestemmingsplan, terwijl er bij de betreffende wijzigingen veelal geen provinciale belangen aan de orde waren.

Daarnaast is voorzien in een regeling voor gelijktijdige inwerkingtreding. Het wetsvoorstel voorziet er in dat het omgevingsplan vier weken na de mededeling in werking treedt. Binnen deze periode kunnen gedeputeerde staten besluiten dat onderdelen van het omgevingsplan geen deel uit blijven maken van het omgevingsplan. Het interventiebesluit treedt dan tegelijkertijd met het omgevingsplan waarop het betrekking heeft in werking.

De beroepstermijn voor het omgevingsplan en de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om een interventiebesluit te nemen, vangen dus op hetzelfde moment aan. In geval tegen zowel het omgevingsplan als het interventiebesluit in beroep wordt gegaan kan de Afdeling bestuursrecht-spraak met gebruikmaking van artikel 8:14 Awb ertoe besluiten om de behandeling van het beroep tegen het betrokken omgevingsplan en het beroep tegen het interventiebesluit te voegen.

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

#### *7.1.4 Instructiebesluit*

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

### *7.2 Beroep in één of twee instanties*

#### *7.2.1 Gedoogplichtbeschikking*

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

#### *7.2.2 Exploitatieregels en -voorschriften*

Met het naar aanleiding van het advies vervallen van het zogeheten «schot» tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels binnen het omgevingsplan is het voor de rechtsbescherming niet langer relevant of exploitatieregels ook zijn aan te merken als locatieontwikkelingsregels.

Het is juist dat de splitsing tussen exploitatieregels in het omgevingsplan enerzijds en exploitatievoorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning of projectbesluit anderzijds tot gevolg heeft dat ook de rechtsbescherming wordt opgesplitst; immers de rechtsbescherming van het



besluit waaraan de regels of voorschriften zijn verbonden is leidend. Deze consequentie is niet bezwaarlijk aangezien kostenverhaal ofwel plaatsheeft via exploitatieregels ofwel via exploitatievoorschriften. Er zal voor een locatie geen sprake kunnen zijn van een mengeling van exploitatieregels en -voorschriften. De rechtsbescherming tegen het kostenverhaal is daarmee goed inzichtelijk.

### *7.3 Overige opmerkingen over de rechtsbescherming*

#### *7.3.1 Opschortende werking voorlopige voorziening*

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

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

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

Het advies van de Afdeling is aanleiding geweest om de regeling van de rechtsbescherming tegen besluiten die doorwerken in andere besluiten tegen het licht te houden. In het voor advies voorgelegde wetsvoorstel werd verschillend omgegaan met beroep tegen een instructiebesluit, tegen de verlening of weigering van een ontheffing van een instructieregel en tegen de instemming met een besluit. Met het oog op de duidelijkheid, eenvoud en consistentie van het wetsvoorstel zijn de verschillende beroepsregelingen vervangen door één uniforme regeling. In artikel 16.83 is nu bepaald dat een instructie, een besluit over ontheffing van een instructieregel en een instemming voor de beroepsmogelijkheden

geacht wordt deel uit te maken van het besluit waarop die instructie, (verleende of geweigerde) ontheffing of instemming betrekking heeft. Anders dan in de toelichting bij het ontwerp is beschreven, zal tegen de weigering van een ontheffing van een instructieregel dus geen zelfstandig beroep mogelijk zijn. De weigering van een ontheffing kan worden aangevochten in het beroep tegen het besluit waarop die ontheffing betrekking zou hebben. De voorgestelde regeling is in lijn met het advies van de Afdeling over beroep tegen het instructiebesluit, genoemd aan het eind van paragraaf 7.1.4. Paragraaf 6.4 van het algemene deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting zijn hierop aangepast.

## *8. Overige onderwerpen*

### *8.1 Gedeeltelijke integratie gebiedsgerichte onderdelen Wet natuurbescherming*

*Volgens de toelichting zal de Wet natuurbescherming<sup>327</sup> op een later tijdstip opgaan in de Omgevingswet.<sup>328</sup> Niettemin bevat het voorliggende voorstel enkele elementen uit het voorstel voor de Wet natuurbescherming. Het gaat om het beheerplan voor Natura 2000-gebieden en de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming voor zover het activiteiten betreft waarvoor op grond van het voorstel een omgevingsvergunning is vereist.*

*De toelichting biedt een doorkijk naar de verdere integratie van onder meer de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet.<sup>329</sup> In het voorstel worden onmiddellijk de natuurvisie, het beheerplan en de vergunning opgenomen; deze onderdelen worden bij de invoeringswet aangepast, zodat (delen van) de natuurvisie in de omgevingsvisie komen, het beheerplan zijn grondslag vindt in de Omgevingswet en de vergunning is afgestemd op de omgevingsvergunning. In een afzonderlijk traject wordt een wijziging van de Omgevingswet voorbereid waarin de overige delen van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet worden opgenomen. Naast opname van de taken in hoofdstuk 2, de algemene regels in hoofdstuk 4 en de vergunningen in hoofdstuk 5 zal ook uitbreiding in gereserveerde hoofdstukken nodig zijn in verband met niet-locatiegebonden onderwerpen als soortenregime, schadebestrijding en faunabeheer, jacht en handel, aldus de toelichting.*

*De Afdeling merkt op dat enkele andere onderdelen van het wetsvoorstel Wet natuurbescherming eveneens gebiedsgericht zijn. Dit betreft in ieder geval de zogeheten habitattoets voor plannen<sup>330</sup>, de natuurbeschermingsvergunning voor projecten die niet tevens onderworpen zijn aan de vergunningplicht op grond van het voorstel voor de Omgevingswet, en de programmatische aanpak. De keuze om deze onderdelen vooralsnog buiten het voorstel te laten, maar pas bij gelegenheid van het afzonderlijke wetgevingstraject in de Omgevingswet op te nemen, wordt in de toelichting niet gemotiveerd. Deze benadering van de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet leidt ertoe dat onderdelen van het natuurbeschermingsrecht gedurende een zekere periode in twee wetten zullen zijn opgenomen. Dit doet afbreuk aan de transparantie van het natuurbeschermingsrecht waaraan in de uitvoeringspraktijk dringend*

<sup>327</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nrs. 1–3.

<sup>328</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 7.4, Wetten waarvan een deel overgaat in dit voorstel, onderdeel «Wetsvoorstel Wet natuurbescherming».

<sup>329</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 7.5, Doorkijk naar verdere integratie van wetten, onder «Wet natuurbescherming».

<sup>330</sup> Deze habitattoets voor plannen is thans gekoppeld aan de mer-plicht voor plannen. Deze plicht wordt wel meteen binnen het stelsel van de Omgevingswet gebracht.

behoefte bestaat. Het voornemen van de integratie van het natuurbeschermingsrecht in de Wet natuurbescherming is dan ook onder meer ingegeven door de constatering dat het natuurbeschermingsrecht geworden is tot een complex, gelaagd en ontoegankelijk wettelijk stelsel, dat gebruikers – burgers, ondernemers, terreinbeheerders en andere overheden – weinig houvast geeft voor de beoordeling wat wel en niet is toegestaan.<sup>331</sup> De benodigde transparantie kan worden bevorderd door ervoor te zorgen dat alle instrumenten en regels voor gebiedsgericht natuurbeleid en de uitvoering daarvan bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin opgenomen zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting toereikend te motiveren op grond van welke overwegingen sommige gebiedsgerichte regels en instrumenten van het natuurbeschermingsrecht wel en andere niet in de Omgevingswet zullen zijn opgenomen op het moment van inwerkingtreding van die wet en het voorstel zo nodig aan te passen.

## 8.2 Digitalisering

Een deel van de verbetering van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht zal niet zozeer worden bereikt door een wijziging van het materiële recht, maar door verbetering van de methoden waarmee dit recht voor burgers en bedrijven inzichtelijk en gebruiksvriendelijk kan worden gemaakt. Een belangrijk middel om een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet te bewerkstelligen is digitalisering. Uit de toelichting blijkt dat nog niet helder is welke mogelijkheden digitalisering biedt.<sup>332</sup> Tegelijkertijd worden op onderdelen de mogelijkheden van digitalisering erg positief ingeschat.

Een voorbeeld hiervan is de digitale beschikbaarheid van het omgevingsplan. De toelichting merkt hierover op: «Het omgevingsplan wordt (...) in digitale vorm vastgesteld en beschikbaar gesteld. De werkwijze zoals die op grond van de Wro voor bestemmingsplannen van toepassing is, wordt daarbij zoveel mogelijk voortgezet. Dat betekent dat iedere gebruiker op internet per perceel of adres de regels van de gemeente kan vinden. Een bewoner die een garage wil slopen en elders in de tuin een grote uitbouw wil neerzetten, waarvoor een boom moet worden gekapt, kan het omgevingsplan aanklikken en meteen zien welke regels er gelden voor het slopen, kappen en bouwen. Het betreft een geconsolideerde en actuele versie van alle regels. Dat houdt in dat er geen stapeling is van te raadplegen herzieningen, maar dat wijzigingen direct worden verwerkt in het omgevingsplan, zodat die alle geldende regels in één document toont».<sup>333</sup>

De Afdeling waardeert de idee van een geconsolideerde digitale versie van het omgevingsplan positief. Of de geschetste winst ook daadwerkelijk wordt behaald, is onzeker. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Ten eerste lijkt de gemeente de vrijheid te houden om naast het omgevingsplan regels over de fysieke leefomgeving op te nemen in gemeentelijke verordeningen.<sup>334</sup> Hierdoor is een deel van de op een bepaalde locatie geldende regels niet kenbaar in de digitale versie van het omgevingsplan. Ten tweede is onduidelijk in hoeverre een gedigitaliseerd omgevingsplan inzicht biedt in de rechtspositie van betrokkenen als daaruit niet valt op te maken welke regels (bijvoorbeeld locatieontwikke-

<sup>331</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 11.

<sup>332</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, par. 9.4.

<sup>333</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, par 4.4.3.

<sup>334</sup> Artikel 4.1, tweede lid.

lingsregels) van provincie en Rijk van toepassing zijn. Een digitalisering van enkel het omgevingsplan leidt dus niet tot inzicht in alle relevante regels. Ten derde hoeft een omgevingsvergunning voor locatieontwikkelingsactiviteit pas uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden in het omgevingsplan te worden verwerkt.<sup>335</sup> Ook deze keuze gaat ten koste van de kenbaarheid van de geldende regels. Hierbij zou ten minste moeten worden bepaald dat in het omgevingsplan wordt vermeld dat er voor een bepaalde locatie een locatieontwikkelingsvergunning is verleend. Ten vierde wordt aangekondigd dat alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen in het overgangsrecht zullen worden aangemerkt als omgevingsplannen. Niet zal worden voorzien in een verplichting tot aanpassing van deze plannen aan de eisen van het voorstel. De thans reeds geldende digitaliseringsverplichting omvat niet de plicht zorg te dragen voor een geconsolideerde versie van een bestemmingsplan. De actuele juridische stand van zaken wordt dus niet digitaal weergegeven. Uit het voorgaande volgt dat bestaande problemen met digitale bestemmingsplannen nog lange tijd zullen voortbestaan. Zo bestaat er nu geen verplichting om reactieve aanwijzingen of rechterlijke uitspraken die strekken tot vernietiging van een (deel van een) plan of waarbij zelfvoorzienend een planregel of plandeel wordt vastgesteld, in de verbeelding te verwerken. Ook komt het regelmatig voor dat er verschillende digitale versies van hetzelfde plan zijn.

De Afdeling merkt op dat opnieuw bezien zou moeten worden welke informatie het digitale omgevingsplan dient te geven. Daarbij is allereerst van belang dat de geconsolideerde versie met inbegrip van (eventuele) reactieve aanwijzingen en rechterlijke uitspraken wordt gewaarborgd. Daarnaast zou de «archieffunctie» moeten worden gewaarborgd, opdat ook het omgevingsplan zoals dat op enig moment gold, kan worden geraadpleegd.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

### 8.3 Bescherming van persoonsgegevens in een register

Artikel 20.6, eerste lid, bepaalt dat bij omgevingsverordening of amvb aangewezen gegevens door bestuursorganen of rechtspersonen kunnen worden bijgehouden en verzameld alsmede worden verstrekt aan het college van B&W, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, de Minister van IenM of de Minister die het aangaat. Op grond van artikel 20.12, vierde lid, kunnen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij amvb regels worden gesteld over de vertrouwelijkheid van gegevens in een register.

#### 8.3.1 Doel gegevensverwerking

Artikel 20.12, vierde lid, en artikel 20.6, in samenhang gelezen, lijken het mogelijk te maken dat persoonsgegevens worden opgenomen in een register. In de toelichting wordt niet aangegeven welke gegevens het betreft en welk doel daarmee wordt gediend. Registratie van persoonsgegevens en de verstrekking van die gegevens aan bestuursorganen, zoals voorgesteld in artikel 20.6, eerste lid, kunnen een inbreuk vormen op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 van het EVRM en artikel 10 van de Grondwet. Een dergelijke inbreuk kan gerechtvaardigd zijn indien voldaan is aan een aantal vereisten: de inbreuk moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving als ook proportioneel en subsidiair zijn. Daarnaast moet zijn voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de Wet bescherming persoons-

---

<sup>335</sup> Artikel 4.15.

gegevens (Wbp). De toelichting besteedt geen aandacht aan bovengenoemde rechtvaardigingsgronden en vereisten.

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

### 8.3.2 Waarborgen vertrouwelijkheid gegevens

Op grond van artikel 20.12, vierde lid, kunnen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij amvb regels worden gesteld over de vertrouwelijkheid van gegevens in een register. De Afdeling merkt op dat ook de Wbp bepalingen bevat die de vertrouwelijkheid van gegevens beogen te waarborgen. Zo kent de Wbp een geheimhoudingsplicht voor degene die kennis neemt van de persoonsgegevens<sup>336</sup>, dat gegevens niet langer bewaard mogen worden dan noodzakelijk is voor de verwerkingsdoeleinden<sup>337</sup> en dient de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om de gegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking.<sup>338</sup> Uit de toelichting blijkt niet welke regels in de amvb zullen worden opgenomen voor de bescherming van de vertrouwelijkheid van gegevens.

De Afdeling adviseert, ter voorkoming van dubbele of afwijkende regels, de bevoegdheid tot aanvullende regelgeving in het vierde lid nader te preciseren.

### 8.4 Experimenteerbepaling

Op grond van het voorstel kan bij amvb, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde in de Omgevingswet, de Elektriciteitswet 1998, de Warmtewet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wm en de Wet natuurbescherming. Een experiment wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, waaronder de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover. Bij de amvb wordt in ieder geval bepaald wat het doel is van het experiment, welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan, welke afwijkingen voor welke gevallen zijn toegestaan, voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan en hoe lang die afwijkingen zijn toegestaan, met alleen een maximum van tien jaar voor afwijking van omgevingswaarden.<sup>339</sup>

De Afdeling merkt hierover op dat niet te snel moet worden overgegaan tot experimentele regelgeving, mede gelet op de mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Om die reden moet experimentele regelgeving aan enkele voorwaarden voldoen.<sup>340</sup> Zo dient het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Daarbij is het van belang dat in de experimenteergrondslag het doel en de functie van eventuele experimenten worden aangeduid en dat – indien noodzakelijk – duidelijk wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. De voorgestelde experimenteerbepaling voldoet hieraan niet. Het onderwerp waarop de vast te stellen experimentele regeling

<sup>336</sup> Artikel 12, tweede lid, van de Wbp.

<sup>337</sup> Artikel 10 van de Wbp.

<sup>338</sup> Artikel 13 van de Wbp.

<sup>339</sup> Artikel 23.3.

<sup>340</sup> Aanwijzing 10a en 10b van de Ar.



*betrekking kan hebben – het bereiken en de instandhouding van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit – is niet concreet en nauwkeurig begrensd. De voorwaarden waaronder het experiment plaatsvindt worden vrijwel volledig bij amvb bepaald. Het voorstel bepaalt alleen dat wat betreft de afwijking van omgevingswaarden een maximumtermijn van tien jaar in acht dient te worden genomen. Voor afwijkingen van andere soorten voorschriften gelden geen maximumtermijnen. In de toelichting ten slotte wordt onvoldoende expliciet gemaakt hoe experimenten worden geëvalueerd en bewaakt.*

*Kortom, het voorstel biedt de regering een ruime bevoegdheid om van diverse wetten af te wijken, mits die afwijking niet in strijd is met internationale verplichtingen. De Afdeling is dan ook van oordeel dat hierdoor nauwelijks van een wettelijke begrenzing van experimenten gesproken kan worden.*

*De Afdeling adviseert de bevoegdheid tot het houden van experimenten nader te begrenzen en artikel 23.3 daartoe aan te passen.*

## *8. Overige onderwerpen*

### *8.1 Gedeeltelijke integratie gebiedsgerichte onderdelen Wet natuurbescherming*

De Afdeling vraagt om een toelichting op de relatie van het wetsvoorstel Wet natuurbescherming en het voorstel van de Omgevingswet en de in beide wetsvoorstellen geregelde onderwerpen en adviseert te motiveren waarom op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet sommige gebiedsgerichte regels en instrumenten van het natuurbeschermingsrecht wel en andere niet in de Omgevingswet zullen zijn opgenomen. Het kabinet heeft – mede gelet op het advies – het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op dat moment ontstaat er één wet voor de fysieke leefomgeving. Dit is conform het advies van de Afdeling.

### *8.2 Digitalisering*

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

### *8.3 Bescherming van persoonsgegevens in een register*

#### *8.3.1 Doel gegevensverwerking*

De Afdeling adviseert om nader in te gaan op de relatie tot de gegevensverzameling in het wetsvoorstel en persoonsgegevens. De regels over monitoring, het verzamelen van gegevens en het opnemen van de resultaten daarvan in registers worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Het valt niet uit te sluiten dat tot die gegevens ook persoonsgegevens zullen behoren, maar in ieder geval zal dat slechts een zeer klein deel van de gegevens betreffen. Op dit moment is nog niet voldoende helder of, en zo ja welke, persoonsgegevens in registers zullen worden opgenomen. Bij nader inzien is hetgeen in het voorgestelde artikel 20.12, vierde lid, (oud) was opgenomen dan ook prematuur. De inhoud van dat artikellid is onder meer om die reden geschrapt.

Bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 20.10 zal, als blijkt dat het nodig is om persoonsgegevens te registreren, aandacht worden besteed aan het doel van de gegevensver-



werking, de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit daarvan. Dit is ook in de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht. Het instellen van registers en het opnemen van gegevens daarin zal hoofdzakelijk voortvloeien uit Europese richtlijnen. Het is mijn bedoeling om bij implementatie van die richtlijnen niet meer dan de krachtens die richtlijnen vereiste informatie te registreren. De noodzaak van registratie vereist in die gevallen geen nadere overweging.

#### *8.3.2 Waarborgen vertrouwelijkheid gegevens*

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

#### *8.4 Experimenteerbepaling*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de bevoegdheid tot het houden van experimenten nader begrensd. Op grond van artikel 23.3, tweede lid, wordt een experiment alleen aangewezen als dit, met het oog op duurzame ontwikkeling, beoogt bij te dragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gelet op het feit dat de experimenteerbepaling juist ziet op toekomstige ontwikkelingen wordt deze grondslag niet verder ingekaderd. In het wetsvoorstel is bepaald dat het doel van het experiment en de mogelijke afwijkingen van wettelijke voorschriften bij algemene maatregel van bestuur moeten worden uitgewerkt. Daarmee wordt het doel van het experiment op amvb-niveau begrensd. Om de parlementaire betrokkenheid bij het experiment te verzekeren is een voorhangprocedure voor de experimenteer-amvb in de wet opgenomen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn extra waarborgen opgenomen ten aanzien van de voorwaarden waaronder een experiment mag plaatsvinden. In de algemene maatregel van bestuur voor het experiment moet extra worden opgenomen wat de tijdsduur van het experiment is, van welke regels kan worden afgeweken en welke afwijkingen zijn toegestaan. Ook moet in de algemene maatregel van bestuur worden aangegeven welke afwijkingen na het experiment toegestaan blijven, bijvoorbeeld met het oog op gerealiseerde activiteiten. Daarnaast wordt in het experiment opgenomen op welke wijze de monitoring en evaluatie zal plaatsvinden.

Voorts is opgenomen dat een experiment door kan lopen als de uitkomsten van het experiment na evaluatie aanleiding geven tot het wijzigen van regelgeving. De duur van het experiment kan in dat geval met ten hoogste vijf jaar worden verlengd totdat de regelgeving is aangepast.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling hierop aangepast.

## DEEL C

### 9. Wetstechnische opmerkingen

#### 9.1 Instrumenten

##### 9.1.1 Programma's

- a. *De terminologie in artikel 3.2 en artikel 3.4 (inhoud van omgevingsvisies en programma's) en de toelichting<sup>341</sup> sluiten niet goed op elkaar aan. In de toelichting wordt aangegeven dat een programma maatregelen omvat voor «behoud, beheer, gebruik en ontwikkeling» van de fysieke leefomgeving. In de bepalingen wordt het begrip «behoud» niet genoemd en in artikel 3.4 komt ook het begrip «ontwikkeling» niet terug. De Afdeling adviseert dit aan te passen.*
- b. *Artikel 3.5 ziet op de mogelijkheid om bij amvb bestuursorganen te verplichten de in paragraaf 3.2.2 bedoelde programma's gezamenlijk vast te stellen. Nu deze bevoegdheid betrekking heeft op de verplichte programma's in die paragraaf, wordt geadviseerd dit artikel in paragraaf 3.2.2 op te nemen.*
- c. *Artikel 3.7, eerste lid, aanhef en onder b, geeft gemeenten de verplichting een actieplan als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaaï vast te stellen voor onder meer andere spoorwegen dan die bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, onder b. Artikel 3.8, eerste lid, onder b, draagt de provincie op een dergelijk plan op te stellen voor onder meer andere spoorlijnen dan die bedoeld in artikel 3.7, eerste lid onder b. In de toelichting staat vermeld dat dit gaat om lokale spoorwegen als om bijzondere spoorwegen die buiten de agglomeratie zijn gelegen.<sup>342</sup> Dit komt echter niet in de tekst van het voorstel terug. Daarnaast draagt artikel 3.7, eerste lid, onder d, de gemeente op dergelijke plannen op te stellen voor «overige geluidbronnen». Artikel 11.6, vierde lid, van de Wm ziet nu onder d op «inrichtingen of verzamelingen van inrichtingen». In de toelichting wordt niet ingegaan op wat onder «overige geluidbronnen» wordt verstaan. Nu het om verplichte plannen gaat, moet duidelijk zijn wat er van de gemeente wordt verwacht. De Afdeling adviseert hierop nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.*
- d. *De ambivalente benadering van het rioleringsprogramma (verplicht/niet verplicht) leidt tot incongruenties in de tekst van het voorstel en de toelichting: in het voorstel staat vermeld dat sprake is van een onverplicht programma, terwijl het in de toelichting nog wordt genoemd bij de verplichte programma's. Beoogd is het vervallen van de verplichting bij de invoeringswet te verduidelijken, maar dit zou, als daaraan wordt vastgehouden, ook nu al in de tekst van de toelichting moeten terugkomen. Als onverplicht programma is de afzonderlijke bepaling over het rioleringsprogramma in artikel 3.12 overbodig, omdat het niets toevoegt aan de overige bepalingen voor programma's.*

*De Afdeling adviseert de tekst van het voorstel en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.*

##### 9.1.2 Algemene regels

- a. *Het begrip locatieontwikkelingsregels doet vermoeden dat dit regels zijn die betrekking hebben op een ontwikkeling of een activiteit die nog niet aanwezig is. Van locatieontwikkelingsregels lijkt echter ook sprake te zijn als in het omgevingsplan aan een locatie een functie wordt toegekend die al ter plaatse aanwezig is, zowel qua gebruik als*

<sup>341</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.4 «Gevalen waarin omgevingsvisies en programma's al of niet verplicht zijn».

<sup>342</sup> Memorie van toelichting, toelichting op artikel 3.8.

*bebouwing. De term dekt dan de lading niet en wekt daardoor verwarring. De Afdeling adviseert hieraan aandacht te besteden in de toelichting en zo nodig het voorstel aan te passen.*

- b. Het begrip «locatie» is niet gedefinieerd in de bijlage bij het voorstel. Uit de toelichting blijkt dat de ondergrond, het maaiveldniveau en de lucht hierboven, drie verschillende locaties kunnen zijn.<sup>343</sup> De Afdeling adviseert dit nader te duiden.*
- c. De Afdeling adviseert om de delegatiemogelijkheid in artikel 4.4 niet, zoals in de toelichting op het voorstel is vermeld,<sup>344</sup> in een afzonderlijk besluit plaats te laten vinden, maar deze in het besluit zelf op te nemen.*

*Het ligt voor de hand binnen het plan te bepalen waarop de bevoegdheid ziet, nu die bevoegdheid er met name toe zal strekken het plan op bepaalde onderdelen te wijzigen, nader uit te werken (dat wordt een wijziging genoemd) of nadere regels te stellen.*

- d. Uit artikel 4.11, onderdelen a en b, in onderlinge samenhang, lijkt te volgen dat in een omgevingsplan kan worden volstaan met de toekenning van een functie aan een locatie. Andere locatieontwikkelingsregels worden immers alleen «voor zover nodig» gesteld. Dat zou bij een beperkte lezing ertoe kunnen leiden dat de enkele aanduiding van een functie in een verbeelding zonder dat er regels zijn gesteld, voldoende is. Dat zou onder meer onduidelijkheid opleveren voor de vraag hoe er bij de omgevingsvergunningplichten wordt getoetst als het omgevingsplan uitsluitend een functie aan de gronden heeft toegekend, maar geen overige locatieontwikkelingsregels heeft gesteld. De verbeelding geeft dan niet de gewenste duidelijkheid over wat er wel en niet is toegestaan. De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten en het besluit zo nodig aan te passen.*
- e. Geadviseerd wordt in artikel 4:14, eerste lid, tweede volzin, de zinsnede «worden betrokken bij» te vervangen door: zijn van toepassing op. De uitdrukking «worden betrokken bij» is rechtsonzeker in het licht van artikel 4:84 van Awb, waarin is bepaald dat beleidsregels bindend zijn onder het voorbehoud van de inherente afwijkingsbevoegdheid. In samenhang gelezen wekken het tweede en derde lid van artikel 4.14 de indruk dat beleidsregels na de vaststelling van het omgevingsplan worden vastgesteld en geen deel uitmaken van dat omgevingsplan. Volgens de toelichting moeten deze beleidsregels worden opgenomen in een bijlage bij het omgevingsplan «vanwege de kenbaarheid». De Afdeling adviseert nader te verduidelijken of de bijlage tegelijkertijd met het omgevingsplan zelf wordt vastgesteld of de beleidsregels later kunnen worden vastgesteld.*
- f. Zowel op grond van regels in het omgevingsplan als op grond van regels buiten het omgevingsplan kunnen omgevingsvergunningplichten ontstaan.<sup>345</sup>*

*Niet kan worden uitgesloten dat zich in de uitvoeringspraktijk een samenloop van omgevingsvergunningplichten voordoet, waarbij verschillende toetsingskaders en procedures van toepassing zijn. Vooral in*

<sup>343</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.3 «Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet».

<sup>344</sup> Memorie van toelichting, toelichting op artikel 4.4.

<sup>345</sup> Het voorstel maakt het mogelijk dat andere, door het gemeentebestuur op grond van artikel 108 van de Gemeentewet gestelde, regels worden opgenomen in het omgevingsplan (artikel 4.1, tweede lid). Aan dergelijke in het omgevingsplan op te nemen regels kan een omgevingsvergunningplicht worden verbonden (artikel 5.3). Het gemeentebestuur kan er echter ook voor kiezen de bedoelde regels niet in het omgevingsplan op te nemen maar neer te leggen in een verordening. Die verordeningen kunnen eveneens vergunning- en ontheffingsplichten bevatten. Artikel 5.4 van het voorstel bepaalt dat voor een aantal activiteiten dergelijke vergunning- en ontheffingsplichten gelden als een verbod om deze activiteiten zonder omgevingsvergunning te verrichten.

het geval gemeenten gebruik maken van de bevoegdheid om meerdere omgevingsplannen vast te stellen (artikel 4.1, derde lid), die aan wijzigingen en actualisering onderhevig zijn, bestaat een reële kans op deze samenloop. De Afdeling adviseert, met het oog op de rechtszekerheid en om onnodige regels- en vergunningplichten te voorkomen, te bepalen dat in geval van samenloop van omgevingsvergunningplichten van regels in het omgevingsplan en regels buiten het omgevingsplan uitsluitend de vergunningplicht krachtens artikel 5.3 geldt.

### 9.1.3 Omgevingsvergunning

#### a. Gelijktijdige aanvragen en coördinatie bij wateractiviteiten

Voor aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en een omgevingsvergunning voor een waterkwaliteitsactiviteit voorziet het voorstel in gelijktijdige en gecoördineerde behandeling. Wanneer deze activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies, is de aanvrager verplicht de aanvragen daarvoor gelijktijdig in te dienen.<sup>346</sup> In dat geval is de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvragen.<sup>347</sup>

Bij amvb zal het coördinerende bestuursorgaan in de zin van afdeling 3.5 van de Awb worden aangewezen.<sup>348</sup> De betrokken bestuursorganen zijn gehouden hun medewerking te verlenen aan de wettelijk voorgeschreven coördinatie.

Wat betreft de verplicht gelijktijdig in te dienen aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en een omgevingsvergunning voor een waterkwaliteitsactiviteit, bepaalt het voorstel dat het bevoegd gezag, als maar één van de aanvragen is ingediend, die aanvraag buiten behandeling laat.<sup>349</sup> Wanneer van de beide aanvragen er één buiten behandeling wordt gelaten, dan laat het bevoegd gezag dat op de andere aanvraag dient te besluiten, ook die aanvraag buiten behandeling.<sup>350</sup>

Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid roept de voorgestelde regeling enkele vragen op. Hoe moet het ene bevoegde gezag dat wel een aanvraag heeft ontvangen, ermee bekend zijn dat een andere aanvraag bij een ander bevoegd gezag had moeten worden ingediend? Wie wordt er verantwoordelijk gehouden in het geval deze verplichting is miskend? Hoe moet worden gehandeld als de andere aanvraag alsnog wordt ingediend? Herleeft de eerste, inmiddels buiten behandeling gestelde aanvraag, of moet opnieuw een aanvraag worden ingediend? Dienen opnieuw leges voor die aanvraag te worden betaald?

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

#### b. Gebruiksverbod

Het voorstel voorziet niet in een afzonderlijk gebruiksverbod, maar impliciet ligt dat besloten in het verbod een locatieontwikkelingsactiviteit te verrichten zonder omgevingsvergunning.<sup>351</sup> Deze vergunningplicht kent geen nadere duiding van de activiteiten die onder de reikwijdte van het

<sup>346</sup> Artikel 5.9, derde lid.

<sup>347</sup> Artikel 16.7, eerste lid, onderdeel b.

<sup>348</sup> Artikel 16.7, tweede lid.

<sup>349</sup> Artikel 16.9, eerste lid.

<sup>350</sup> Artikel 16.9, tweede lid.

<sup>351</sup> Artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b.

verbod vallen. Daardoor is onduidelijk of het «laten gebruiken» en «in gebruik geven» van gronden en bouwwerken door eigenaren en verhuurders voor activiteiten in strijd met functies, gebruiks-, bouw- en exploitatieregels uit het omgevingsplan, onder het verbod vallen en daarmee als locatieontwikkelingsactiviteit zouden moeten worden aangemerkt.

*De toelichting volstaat op dit punt met de opmerking dat deze activiteit mede de opvolger is van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.<sup>352</sup> Ook die bepaling vermeldt niets over «laten gebruiken» en «in gebruik geven», maar volgens de toelichting bij de Invoeringswet Wabo moeten die handelingen daaronder wel worden begrepen.<sup>353</sup>*

*Onduidelijk is, of uit de verwijzing naar de Wabo moet worden afgeleid dat «laten gebruiken» en «in gebruik geven» in strijd met regels uit het omgevingsplan vallen onder het verbod om zonder vergunning locatieontwikkelingsactiviteiten te verrichten. Zoals hiervoor, onder 4.4.1, al is opgemerkt, brengt de definitie van locatieontwikkelingsactiviteit mee dat daaronder niet alleen overtredingen van planologische gebruiksregels vallen.*

*Een voorbeeld over welstand kan het voorgaande illustreren. Wanneer een bouwwerk in strijd is met welstandsregels, is het gewenst dat het verbod zich mede richt tot de eigenaar, omdat die in staat zal zijn het bouwwerk aan deze regels aan te passen.*

*Aldus behelst het voorstel een algemeen verbod om te handelen in strijd met het omgevingsplan. Met het oog op de rechtszekerheid en effectiviteit van handhaving verdient het aanbeveling om «laten gebruiken» en «in gebruik geven» onder dit gebruiksverbod te laten vallen. De Afdeling adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.*

#### 9.1.4 Artikel 5.13 (toetsingskader voor artikel 5.1-activiteiten)

##### a. Grondslag en rechtszekerheid

*Het eerste lid, onderdeel a, van deze bepaling lijkt te verwijzen naar een amvb die op grond van artikel 2.1, tweede en derde lid, wordt vastgesteld. Artikel 2.1, derde lid, biedt een grondslag voor een amvb waarbij de onderdelen, aspecten of belangen, bedoeld in het tweede lid van die bepaling, worden uitgewerkt of begrensd. Het derde lid biedt echter geen grondslag voor een amvb waarbij gronden voor de weigering en verlening van omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.1 worden aangegeven.*

*De artikelsgewijze toelichting verduidelijkt dat artikel 5.13, eerste lid, onderdeel a, zelf de grondslag bevat voor een amvb waarbij uitvoering wordt gegeven aan artikel 2.1, tweede en derde lid. Uit een oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid behoort dit in artikel 5.13, eerste lid, zelf tot uitdrukking worden gebracht.*

*Net als artikel 5.13, eerste lid, onderdeel a, lijken ook artikel 5.17, eerste lid, onderdeel b, artikel 5.22, onderdeel a, en artikel 5.23, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, onderdeel a, impliciet een grondslag te bieden voor de vaststelling van een amvb. Hiervoor geldt eveneens dat dit in de bepalingen zelf tot uitdrukking behoort te worden gebracht.*

*De Afdeling adviseert de genoemde bepalingen in deze zin aan te passen.*

<sup>352</sup> Memorie van toelichting, toelichting op het onderdeel Begrippen en definities in de bijlage bij de wet, onder «locatieontwikkelingsactiviteit».

<sup>353</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, blz. 128.

#### *b. Uitgangspunten en rechtszekerheid*

*Het tweede lid van artikel 5.13 verwijst naar uitgangspunten die moeten worden betrokken bij het aangeven van gronden in de amvb als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a. De artikelsgewijze toelichting maakt duidelijk wat de beoogde toepassing van dit tweede lid is. De bedoelde uitgangspunten zijn echter niet als zodanig in paragraaf 4.6.2 van het voorstel aangewezen. Het voorstel verlangt derhalve van de Kroon dat zij bij het opstellen van de amvb op zoek gaat naar deze uitgangspunten. Bij de behandeling van geschillen over omgevingsvergunningen voor artikel 5.1-activiteiten kan ook de rechter (in het kader van exceptieve toetsing) voor de vraag komen te staan welke uitgangspunten moeten worden betrokken bij het stellen van regels als bedoeld in artikel 4.18. Uit een oogpunt van inzichtelijkheid en rechtszekerheid behoren de bedoelde uitgangspunten expliciet en limitatief in de wet te worden opgesomd. De Afdeling adviseert de voorgestelde bepaling in deze zin aan te passen.*

#### *c. Aanhoudingsregeling*

*Het voorstel voorziet in een aanhoudingsregeling voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in gevallen waarin die aanvraag wordt gedaan na de inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit en er geen grond is om de vergunning te weigeren.<sup>354</sup> Opvallend is, dat de regeling in geval van een voorbereidingsbesluit voor een gemeentelijk omgevingsplan voorziet in aanhoudingsbevoegdheid<sup>355</sup> terwijl in geval van een provinciaal of nationaal voorbereidingsbesluit een aanhoudingsplicht geldt.<sup>356</sup>*

*Volgens de toelichting is deze aanhoudingsregeling ontleend aan artikel 3.3 van de Wabo onder aanpassing van diverse punten aan de andere systematiek van de Omgevingswet.<sup>357</sup>*

*Hierover merkt de Afdeling op dat de Wabo voorziet in een aanhoudingsverplichting in geval van een voorbereidingsbesluit voor een bestemmingsplan. Het voorstel wijkt op dit punt derhalve af van de Wabo. Deze afwijking is niet gemotiveerd. Ook ontbreekt een motivering van het verschil tussen de aanhoudingsbevoegdheid bij het gemeentelijke voorbereidingsbesluit en de aanhoudingsplicht bij het provinciale of nationale voorbereidingsbesluit.*

*Onduidelijk is, welke gevolgen de keuze voor een aanhoudingsbevoegdheid bij het omgevingsplan heeft voor de uitvoeringspraktijk en de te volgen procedures.*

*De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.*

#### *d. Houdbaarheid van onderzoeksgegevens*

*Voorgesteld wordt dat bij het nemen van een besluit op grond van het voorstel in ieder geval gebruik kan worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij het ontwerpbesluit of, bij het ontbreken daarvan, bij de aanvraag zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar.<sup>358</sup>*

<sup>354</sup> Artikel 16.51.

<sup>355</sup> Artikel 16.51, eerste lid, in samenhang met artikel 4.5, derde lid.

<sup>356</sup> Artikel 16.51, tweede lid, in samenhang met artikel 4.7, vierde lid.

<sup>357</sup> Memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.51.

<sup>358</sup> Artikel 16.5.



*In de Spoedwet wegverbreding, Wabo, Wet luchtvaart en Wm zijn vergelijkbare bepalingen opgenomen bij de gedeeltelijke inwerkingtreding van de Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht. Volgens de toelichting bij die wet is in verband met het voorzorgsbeginsel van Natura 2000 geen vergelijkbare houdbaarheidsbepaling in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen.<sup>359</sup> Verder is in de Wm een uitzondering opgenomen voor het nemen van besluiten in het kader van de Wet bescherming Antarctica.<sup>360</sup> De reden hiervoor is dat bij het nemen van besluiten en verlenen van vergunningen op grond van deze wet altijd moet worden uitgegaan van de recentste informatie.<sup>361</sup>*

*De Afdeling merkt op dat het voorstel besluiten over Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten alsook besluiten krachtens de Wet bescherming Antarctica niet uitzondert van de houdbaarheidsbepaling. De toelichting motiveert deze keuze niet.*

*De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.*

#### *9.1.5 Grondexploitatie*

- a. *Artikel 12.1, eerste lid, bepaalt in welke gevallen het vaststellen van exploitatieregels of -voorschriften verplicht is. Blijkens de toelichting is het hoofdstuk grondexploitatie alleen toepasbaar als er sprake is van grondexploitatiekosten voor fysieke voorzieningen.<sup>362</sup> Hiervoor wordt echter geen reden gegeven, en evenmin wordt toegelicht of in de praktijk niet langer behoefte bestaat aan de mogelijkheid tot het verhalen van andere kosten, bij voorbeeld plankosten. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan (ook in relatie tot artikel 12.1, zesde lid)<sup>363</sup> en het voorstel zo nodig aan te passen.*
- b. *Artikel 12.7, eerste lid, bepaalt dat binnen drie maanden na uitvoering van de in de exploitatieregels voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen, het bevoegd gezag een afrekening van die regels vaststelt en de regels intrekt met ingang van een bij dat besluit te bepalen tijdstip. Het artikel maakt niet duidelijk onder welke omstandigheden aanspraak bestaat op een afrekening. Bij voltooiing van de werken en werkzaamheden waarop de betaalde exploitatiebijdrage ziet, of bij voltooiing van alle werken en werkzaamheden in het exploitatiegebied. De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten.*
- c. *Volgens de toelichting wordt de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van de noodzakelijkheid van een onafhankelijke taxatie van inbrengwaarden gecodificeerd.<sup>364</sup> Anders dan uit de toelichting lijkt te volgen, is een taxatie bij een globale, nog uit te werken bestemming thans echter op grond van de jurisprudentie*

<sup>359</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 5.

<sup>360</sup> Artikel 13.5, tweede lid, van de Wm.

<sup>361</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 29.

<sup>362</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, §4.12.3, Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie.

<sup>363</sup> Indien voor de toepassing van artikel 12.1, zesde lid, alleen plankosten tot een in deze bepaling bedoeld tekort zouden leiden, en het bevoegd gezag de mogelijkheid zou krijgen om reeds daarom het gevraagde besluit niet te nemen, zou betaalplanologie kunnen ontstaan.

<sup>364</sup> Memorie van toelichting, toelichting op artikel 12.4.

vereist.<sup>365</sup> De Afdeling adviseert dit ook in de toelichting tot uitdrukking te brengen.

#### 9.1.6 Alternatieven-onderzoek mer

Artikel 16.77, tweede lid, van het voorstel bepaalt dat voor een project geen alternatieven hoeven te worden onderzocht als in een plan of programma de locatie of het tracé van het project al is aangewezen. De tekst kan zodanig worden opgevat dat de milieueffectrapportage is beperkt tot locatie- en tracéalternatieven, terwijl veel meer soorten alternatieven bestaan. Het betreft dan bijvoorbeeld alternatieven inzake de doelstelling, de inrichting, de techniekeuze en de uitvoering. Het is niet uitgesloten dat locaties of tracés in hogere plannen marginaal worden onderbouwd en zonder milieueffectrapport worden aangewezen, waarna geen enkel alternatief voor het project hoeft te worden onderzocht. Uit de toelichting is niet op te maken of dit gevolg is beoogd door de wetgever. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

### 9.2 Bijzondere omstandigheden

#### 9.2.1 Economische of juridische beschikkingsmacht

Artikel 19.1, tweede lid, onderdeel d, schaaft onder het begrip «veroorzaker van een ongewoon voorval» ook de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die over een activiteit economische of juridische beschikkingsmacht heeft of heeft gehad.

Volgens de toelichting bij dit artikel wordt hiermee beoogd aan te sluiten bij de jurisprudentie van de bestuursrechter over het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties, waarin onder meer gebruik wordt gemaakt van het «zeggenschaps criterium» en het «gezags criterium».<sup>366</sup>

De Afdeling maakt daarover een aantal opmerkingen. Allereerst is niet uitgesloten dat door de gekozen formulering voor dezelfde activiteit twee (rechts-)personen als veroorzaker kunnen worden aangemerkt, degene met economische beschikkingsmacht en degene met juridische beschikkingsmacht. Voorts wordt met de zinsnede «heeft gehad» in combinatie met «activiteit» de kring van veroorzakers aanmerkelijk vergroot. Voor het opleggen van sancties voor in het verleden begane overtredingen acht de Afdeling dat te billijken, maar het is de vraag hoe effectief het is om (rechts-)personen als veroorzaker aan te wijzen, die weliswaar beschikkingsmacht hebben gehad, maar die op het moment van het voorval dat niet meer bezitten. Door het ontbreken van beschikkingsmacht kunnen zij immers niet meer de gewenste maatregelen nemen om de gevolgen van het voorval zoveel mogelijk ongedaan te maken.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

#### 9.2.2 Aanwijzing bevoegd gezag

Voor de aanwijzing van het bevoegd gezag voor de toepassing van bevoegdheden in bijzondere omstandigheden sluit artikel 19.2, eerste lid, aan bij de bevoegdheidsverdeling voor de handhaving, zoals (deels)<sup>367</sup> geregeld in de artikelen 18.2 tot en met 18.4. Artikel 18.2 sluit aan bij de

<sup>365</sup> Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 augustus 2011 in zaak nr. 200906804/1/R1; [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)) dient aan de in een exploitatieplan opgenomen raming van de inbrengwaarde van percelen, ook als het exploitatieplan op onderdelen een globale inhoud heeft, als bedoeld in artikel 6.13, derde lid, van de Wro, in beginsel een door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie ten grondslag te liggen.

<sup>366</sup> De toelichting vermeldt niet de vindplaats van de uitspraken van de bestuursrechter waarbij wordt aangesloten.

<sup>367</sup> De bevoegdheidstoedeling vindt immers ook plaats op het niveau van een amvb.

*aanwijzing van bevoegd gezag voor de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, zoals (deels)<sup>368</sup> geregeld in de artikelen 5.10 en 5.11. Door het gebruik van het begrip activiteit in plaats van inrichting, kunnen er ook meer veroorzakers zijn, die onder meer worden aangewezen in artikel 19.1, tweede lid. Er zijn evenwel activiteiten die een ongewoon voorval veroorzaken, waar géén omgevingsvergunning voor geldt noch een meldingsplicht (zie artikel 19.1, tweede lid, onderdeel a) waardoor niet onmiddellijk of tijdig kan worden vastgesteld wie bevoegd gezag is ten aanzien van die activiteit.*

*In artikel 19.5, eerste lid, wordt voor zo'n situatie het college van B&W als bevoegd gezag aangewezen van de gemeente waarbinnen het voorval zich voordoet; dat college is dan alleen bevoegd tot het treffen van preventieve of herstelmaatregelen. Andere rechten of plichten lijken niet aan dat betreffende college toe te komen, zoals de verplichting tot het geven van een melding aan andere bestuursorganen of het recht tot kostenverhaal van de getroffen maatregelen.<sup>369</sup>*

*De Afdeling adviseert te bezien of het college van B&W over voldoende instrumenten beschikt om in die situatie adequaat te kunnen reageren. De Afdeling adviseert voorts het voorstel zo nodig aan te passen.*

#### *9.2.3 Kostenverhaal door bevoegd gezag*

*Ingevolge artikel 19.6, eerste lid, verhaalt het bevoegd gezag, indien het maatregelen treft of laat treffen door derden, de kosten daarvan op de veroorzaker. Op grond van het tweede lid zijn de artikelen 5:10, tweede lid, 5:25 en 5:31 van de Awb van overeenkomstige toepassing. In deze artikelen wordt onder meer de invordering van de geldsom geregeld en het kostenverhaal ingeval van bestuursdwang. Volgens de toelichting is de voorgestelde regeling ontleend aan titel 17.2 van de Wm.*

*De Afdeling merkt op dat de regeling van kostenverhaal in titel 17.2 van de Wm, meer mogelijkheden biedt om af te zien van kostenverhaal dan artikel 5:25, eerste lid, van de Awb biedt. Zo zijn in artikel 17.16, eerste lid, gronden opgenomen op grond waarvan de schade niet aan de veroorzaker kan worden toegerekend. Voorts kan ingevolge artikel 17.16, derde en vierde lid, het bevoegd gezag ook geheel of gedeeltelijk afzien van kostenverhaal en vervalt op grond van artikel 17.17 de bevoegdheid tot kostenverhaal na vijf jaren na de dag waarop die maatregelen geheel zijn voltooid. De Afdeling mist in de toelichting een onderbouwing voor het niet overnemen van deze mogelijkheden. Dit laatste temeer, omdat het indirecte effect van de verruiming van de mogelijkheden tot kostenverhaal kan zijn, dat het bevoegd gezag bepaalde maatregelen sneller inzet. Uit de toelichting blijkt evenmin of een facultatieve bevoegdheid tot kostenverhaal is overwogen.*

*De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.*

*9.2.4 Onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling ongewoon voorval*  
*Het bevoegd gezag moet op grond van artikel 19.7, eerste lid, erop toezien dat gegevens worden verzameld over het ongewone voorval en worden geanalyseerd om de oorzaak ervan te achterhalen. Ingevolge artikel 17.3, tweede lid, van de Wm gold deze verzamel- en analyseverplichting voor degene die de inrichting drijft. Degene die een inrichting drijft, kon immers (nagenoeg) altijd worden aangemerkt als veroorzaker van een ongewoon voorval. Voor een activiteit die een ongewoon voorval veroorzaakt, zal niet altijd de veroorzaker kunnen worden aangewezen. In het voorgestelde 19.7, eerste lid, noch in de toelichting wordt aangegeven*

<sup>368</sup> De bevoegdheidstoedeling vindt immers ook plaats op het niveau van een amvb.

<sup>369</sup> Zie de artikelen 19.3, 19.6 en 19.7.

*op wie de verplichting rust om gegevens te verzamelen en te analyseren, waarop het bevoegd gezag moet toezien.*

*De Afdeling adviseert artikel 19.7, eerste lid, te verduidelijken.*

### **9.2.5 Alarmeringswaarden**

#### **a. Algemeen**

*In artikel 19.10 wordt de vaststelling van alarmeringswaarden en de aanwijzing van bestuursorganen om bij (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden maatregelen en voorzieningen te treffen gedelegeerd naar het niveau van een amvb. Bij ministeriële regeling kunnen maatregelen en voorzieningen worden benoemd die getroffen kunnen worden bij (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden. In artikel 19.11 wordt de bevoegdheid om regels te stellen over het geven van informatie of waarschuwingen als alarmeringswaarden worden overschreden of dreigen te worden overschreden gedelegeerd naar het niveau van een ministeriële regeling. Voorheen vond de aanwijzing van bestuursorganen en de door hen te nemen maatregelen in de wet, bijvoorbeeld in artikel 43 van de Wet inzake de luchtverontreiniging<sup>370</sup> en in artikel 3.3 van de Waterwet<sup>371</sup>. In de toelichting ontbreekt een motivering voor het verlagen van het regelingsniveau.*

*De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen in het licht van hetgeen in hoofdstuk 2 is opgemerkt over de wetgevende rol van de Staten-Generaal en het voorstel zo nodig aan te passen.*

#### **b. Alarmeringswaarden luchtkwaliteit**

*Ingevolge artikel 19.12, eerste lid, kan – bij overschrijding van alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit of van een verontreiniging van de buitenlucht door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld – de commissaris van de Koning, in het belang van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen, bij besluit regels stellen over het gebruik van installaties of brandstoffen en over andere activiteiten. Deze bepaling is volgens de toelichting ontleend aan hoofdstuk V van de Wet luchtverontreiniging. Op grond van artikel 50, eerste lid, van de Wet luchtverontreiniging kan de commissaris geen toepassing geven aan zijn regelgevende bevoegdheid, zonder aan de inspecteur (voor de Leefomgeving en Transport) de gelegenheid te bieden hem ter zake van advies te dienen. Volgens de toelichting is deze procedurebepaling niet opgenomen in dit voorstel, maar kan deze via de grondslag van artikel 16.79 bij amvb alsnog zijn beslag krijgen.<sup>372</sup>*

*De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen reden wordt gegeven voor het op een lager niveau van regelgeving vastleggen van procedurevoorschriften. Evenmin wordt zekerheid geboden over het opnemen van procedurevoorschriften in de amvb. In het licht van de bevoegdheid tot regelgeving voor een orgaan van de uitvoerende macht, de commissaris van de Koning, acht de Afdeling dit een gemis.*

*De Afdeling adviseert de procedurevoorschriften op te nemen in het voorstel.*

<sup>370</sup> Artikel 43, eerste lid, wijst de commissaris van de Koning en de door hem te nemen maatregelen aan ingeval van een dreigende luchtverontreiniging die gevaar voor de gezondheid, hinder of ernstige schade tot gevolg heeft of kan hebben.

<sup>371</sup> Artikel 3.3 van de Waterwet wijst de Minister van IenM aan en de door hem te geven waarschuwingen bij gevaar voor de directe wering van het buitenwater.

<sup>372</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 19.12.

## 9. Wetstechnische opmerkingen

### 9.1 Instrumenten

#### 9.1.1 Programma's

De Afdeling adviseert om de terminologie in de artikelen 3.2 en 3.4, die zien op de inhoud van de omgevingsvisies en programma's, en de toelichting beter op elkaar te laten aansluiten. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast.

Aangezien de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen te verplichten om programma's gezamenlijk vast te stellen ziet op *verplichte* programma's is dit artikel verplaatst. Conform het advies van de Afdeling is dit artikel nu opgenomen in paragraaf 3.2.2.

Het advies van de Afdeling om in het voorstel te verduidelijken, dat de verplichting van het actieplan geluid voor provincies ziet op conform de richtlijn omgevingslawaai belangrijke spoorwegen die buiten een agglomeratie zijn gelegen, is overgenomen. Het artikel dat ziet op de verplichting tot het vaststellen van een actieplan geluid door de gemeente is aangepast. Verder is in de toelichting verduidelijkt, dat belangrijke spoorwegen gelegen binnen een agglomeratie onderdeel zijn van het actieplan dat door het college van burgemeester en wethouders van de agglomeratiegemeente moet worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert om in artikel 3.7, eerste lid, onder d, de term »overige geluidbronnen» te verduidelijken. Naar aanleiding van deze opmerking zijn dit onderdeel en de toelichting daarop aangepast.

Voor de opmerking van het advies van de Afdeling over het rioleringsprogramma verwijst ik naar paragraaf 4.2.4 van dit nader rapport.

#### 9.1.2 Algemene regels

##### Onderdeel a

De door de Afdeling mogelijk geachte verwarring rondom het begrip locatieontwikkelingsregels is ondervangen door het schrappen van dat begrip.

##### Onderdeel b

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in paragraaf 4.4.3 van het algemeen deel van de toelichting nader ingegaan op het begrip locatie.

##### Onderdeel c

Het advies om de delegatie in het omgevingsplan en de verordeningen op te nemen is niet opgevolgd. In plaats daarvan zal bij de invulling van de delegatiegrondslag voor procedurele en vormvereisten (artikel 16.86) worden verzekerd, dat bij het raadplegen van het omgevingsplan en de verordeningen kenbaar is, welke regels ter uitvoering van een gedeelde bevoegdheid zijn gesteld.

##### Onderdeel d

Wat betreft het aan de functie tevens verbinden van andere regels is bepaald, dat regels die met het oog op de functie nodig zijn, worden opgenomen. In sommige gevallen kan het echter zijn, dat in het omgevingsplan wel een functie aan een locatie wordt toebedeeld, maar er

geen andere regels worden gesteld, omdat die regels bijvoorbeeld al volgen uit algemene rijksregels of een omgevingsverordening.

#### *Onderdeel e*

Het artikel is aangepast, de zinsnede «worden betrokken bij» is geschrapt. Opname van de beleidsregels in een bijlage van een omgevingsplan is niet meer vereist, de kenbaarheid kan middels de delegatiegrondslag voor procedurele en vormvereisten (artikel 16.86) op een andere wijze worden gewaarborgd.

#### *Onderdeel f*

Nu in het omgevingsplan geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels en van alle regels van het omgevingsplan door middel van een afwijkvergunning kan worden afgeweken, is het niet meer zo dat zowel op grond van regels in het omgevingsplan als op grond van regels buiten het omgevingsplan omgevingsvergunningsplichten ontstaan. Aan het advies van de Afdeling wordt hiermee impliciet voldaan.

### *9.1.3 Omgevingsvergunning*

#### *a. Gelijktijdige aanvragen en coördinatie bij wateractiviteiten*

De opmerkingen van de Afdeling over gelijktijdige aanvragen en coördinatie bij wateractiviteiten hebben ertoe geleid dat, overeenkomstig het advies van de Afdeling, de memorie van toelichting bij paragraaf 16.1.4 van het wetsvoorstel is verduidelijkt en aangevuld.

#### *b. Gebruiksverbod*

De Afdeling constateert terecht dat in het wetsvoorstel niet is voorzien in een generiek gebruiksverbod om gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken in strijd met een omgevingsplan. Een dergelijk generiek gebruiksverbod, was wel opgenomen in artikel 7.10 Wro. Deze bepaling is echter vervallen met de inwerkingtreding van de Wabo. Een dergelijke generieke verbodsbepaling, die in de Wro destijds als absolute verbodsbepaling was geredigeerd, sloot niet goed aan bij het relatieve karakter daarvan. Onder de Wro kon immers al met het verlenen van een ontheffing of het vaststellen van een projectbesluit toestemming worden verleend voor een gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan. Met de invoering van de Wabo is het desbetreffende verbod in overeenstemming gebracht met het relatieve karakter en geredigeerd als verbod om zonder een omgevingsvergunning gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met een bestemmingsplan (of andere planologische regels). Deze opzet wordt onder artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, van het wetsvoorstel voortgezet. Bij handelen in strijd met regels van het omgevingsplan, vormt het verbod om zonder omgevingsvergunning een afwijkactiviteit te verrichten, de verboden gedraging die aan een handhavend optreden ten grondslag kan worden gelegd. Dat geldt voor handelen in strijd met de in een omgevingsplan gestelde regels over bouwactiviteiten, het gebruik van gronden en bouwwerken, maar ook voor handelen in strijd met andere regels uit het omgevingsplan. Als in het omgevingsplan een verbod is opgenomen om bepaalde bomen of houtopstanden te kappen, verhardingen aan te brengen, leidingen te leggen, gebouwen te slopen of om lokale monumenten te slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen, kan met de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit van deze verboden worden afgeweken. Indien de omgevingsvergunning niet kan worden verleend, bestaat er geen zicht op legalisering en geldt er een



beginselplicht voor het bevoegd gezag om handhavend op te treden. Er is geen aanleiding gezien om artikel 5.1, waarin de omgevingsvergunningplichtige activiteiten zijn omschreven, op zo'n wijze te redigeren waardoor expliciet blijkt dat niet alleen het verrichten van de omschreven activiteiten maar ook het laten verrichten van die activiteiten als verboden gedraging moet worden aangemerkt. Een dergelijke opzet zou ten koste gaan van de leesbaarheid van de bepaling. Net als onder de Wabo blijft het echter onveranderd de bedoeling dat niet alleen het zonder vereiste omgevingsvergunning zelf verrichten van activiteiten, maar ook het laten verrichten van die activiteiten als verboden gedraging dient te worden aangemerkt. Een en ander is nader in de memorie van toelichting verduidelijkt.

#### *9.1.4 Artikel 5.13 (toetsingskader voor artikel 5.1-activiteiten)*

##### *a en b. Grondslag, uitgangspunten en rechtszekerheid*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 5.13 gewijzigd. Een verwijzing naar artikel 2.1, tweede en derde lid, komt hierin niet langer voor. Hetzelfde geldt voor de artikelen 5.17, 5.22 en 5.23. Volstaan wordt verder met een verwijzing naar wat hierover in de samenvatting is opgemerkt in paragraaf 3.1, onder «Inhoudelijke normering van besluitvorming» en paragraaf 2.3.2.

##### *c. Aanhoudingsregeling*

De opmerkingen die de Afdeling op diverse plaatsen in het advies heeft gemaakt over het voorbereidingsbesluit en het daaruit voortvloeiende beschermingsregime, dat vooruitloopt op de inwerkingtreding van een besluit tot vaststelling (wijziging daaronder begrepen) van het omgevingsplan, heeft geleid tot nadere verduidelijking en onderbouwing in de memorie van toelichting. In paragraaf 4.3.3 is al uitvoerig ingegaan op de redenen waarom in het wetsvoorstel wijzigingen zijn doorgevoerd in de regeling van voorbereidingsbescherming, ten opzichte van de huidige regeling in de Wro en de Wabo. Kortheidshalve wordt hier naar genoemde paragraaf verwezen.

##### *d. Houdbaarheid van onderzoeksgegevens*

De Afdeling vraagt waarom er bij het artikel over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens (artikel 16.5) geen uitzondering is opgenomen voor besluiten over Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten en besluiten krachtens de Wet bescherming Antarctica. Voor de besluiten krachtens de Wet bescherming Antarctica geldt dat de Omgevingswet daarop niet van toepassing is. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten een uitzondering opgenomen. Dit sluit aan bij de bestaande regelgeving. Dit laat uiteraard onverlet dat ook bij die besluiten bestaande onderzoeksgegevens gebruikt kunnen worden als die voldoende actueel zijn.

#### *9.1.5 Grondexploitatie*

De toelichting bij artikel 12.1, eerste lid, is aangevuld waardoor inzichtelijk wordt wat de redenen zijn om het hoofdstuk grondexploitatie alleen van toepassing te laten zijn wanneer er sprake is van kosten verbonden aan de grondexploitatie. Daarnaast wordt in de toelichting ook een doorkijk gegeven naar de soorten kosten die in elk geval al dan niet onder de noemer grondexploitatiekosten komen te vallen.

Aan de toelichting op artikel 12.7, eerste lid, is toegevoegd dat afrekening plaats heeft na voltooiing van de werken. Dit sluit aan bij de uitleg van deze bepaling onder de huidige Wet ruimtelijke ordening.

In de toelichting op artikel 12.6, vierde lid, wordt tot uitdrukking gebracht dat in de huidige situatie een taxatie ook bij een globale bestemming is vereist, maar dat het voornemen is daarin verandering te brengen met het Omgevingsbesluit.

#### *9.1.6 Alternatieven-onderzoek mer*

Op grond van artikel 16.50, derde lid, hoeven voor een project in het project-MER geen alternatieven voor de locatie (waaronder het tracé) van het project te worden onderzocht als die locatie of dat tracé al in het plan-MER is aangewezen. Het alternatievenonderzoek kan echter alleen achterwege blijven, aldus het tweede lid, voor zover het alternatieven voor die locatie (waaronder een tracé) betreft. Hieruit volgt dat ten aanzien van andere onderwerpen wel naar alternatieven moet worden gekeken. Dit blijkt ook uit de toelichting op artikel 16.50. De opmerkingen van de Afdeling hebben geen aanleiding gegeven om de wettekst of de memorie van toelichting aan te passen.

### *9.2 Bijzondere omstandigheden*

#### *9.2.1 Economische of juridische beschikkingsmacht*

Naar aanleiding van de opmerkingen die door de Afdeling zijn geplaatst bij de formulering van artikel 19.1, tweede lid, onder d, is het voorstel (de tekst van dit onderdeel) aangepast. Gekozen is voor de term «doorslaggevende economische zeggenschap» in plaats van de term «economische en juridische beschikkingsmacht», omdat eerstgenoemde term al gangbaar is in de Wet milieubeheer (zie de artikelen 16.2a en 17.6) en aansluit bij het in diverse EU-richtlijnen gebruikte criterium «doorslaggevende economische zeggenschap». Tevens is de redactie van de bepaling gewijzigd om door de Afdeling genoemde mogelijke onduidelijkheden te voorkomen. De toelichting bij deze (begrips)bepaling is verduidelijkt.

#### *9.2.2 Aanwijzing bevoegd gezag*

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is bezien of het college van burgemeester en wethouders in een situatie als bedoeld in artikel 19.5, eerste lid, over voldoende instrumenten beschikt om in een dergelijke situatie adequaat op te treden. Overeenkomstig de suggestie van de Afdeling is het voorstel aangepast door het van overeenkomstige toepassing verklaren van enkele door de Afdeling gesuggereerde bepalingen: de in artikel 19.3 aan het «bevoegd gezag» opgelegde meldingsplicht en het in artikel 19.6 toegekende recht op kostenverhaal. Tevens is artikel 19.4 van overeenkomstige toepassing verklaard (veroorzaker verplichten tot treffen van maatregelen). Daarmee is het college van burgemeester en wethouders voor een dergelijke situatie adequaat toegerust. De door de Afdeling eveneens genoemde bepaling van artikel 19.7 (onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling) is niet van overeenkomstige toepassing verklaard, aangezien met het uitoefenen van die bevoegdheid kan worden gewacht totdat duidelijk is geworden welk bestuursorgaan bevoegd gezag is met betrekking tot de activiteit waarbij het voorval zich heeft voorgedaan.

#### *9.2.3 Kostenverhaal door bevoegd gezag*

De Afdeling vraagt om een nadere toelichting op de mogelijkheden van het bevoegde gezag om bij de veroorzaker kosten te verhalen van maatregelen die het heeft getroffen om de milieuschade te voorkomen dan wel te beperken. Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de (artikelsgewijze) toelichting aangevuld en verduidelijkt.

*9.2.4 Onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling ongewoon voorval*  
De Afdeling adviseert artikel 19.7 over gegevensverzameling over een ongewoon voorval te verduidelijken. Naar aanleiding van deze opmerking is de toelichting bij dit artikel verduidelijkt.

#### *9.2.5 Alarmeringswaarden*

De Afdeling vraagt om een nadere toelichting op de keuze om de vaststelling van alarmeringswaarden en de aanwijzing van bestuursorganen die bij dreigende overschrijding maatregelen en voorzieningen te kunnen treffen bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Ook vraagt de Afdeling om een toelichting op regels over de informatievoorziening bij overschrijding in een ministeriële regeling vast te leggen.

De lijn die ik heb gekozen ten aanzien van het niveau van deze regels volgt uit de harmonisatie van de niveaus van regelgeving in het kader van dit wetsvoorstel.

Het advies van de Afdeling om procedurevoorschriften op te nemen over de bevoegdheid van de Inspectie Leefomgeving en Transport tot advisering van de commissaris van de Koning is niet overgenomen. In het zeldzame geval dat de commissaris deze bevoegdheid tot regelgeving toepast, is het aan de commissaris om te bepalen wie hij om advies vraagt. Dat kan de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport zijn, maar bijvoorbeeld ook het RIVM.

*10. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.*

#### *10. Redactionele kanttekeningen*

De redactionele kanttekeningen zijn (grotendeels) overgenomen. Een aantal kanttekeningen is door andere wijzigingen overbodig geworden. Hieronder wordt onderbouwd waarom enkele voorstellen niet zijn overgenomen.

##### *Artikel 2.1*

In plaats van het voorstel van de Afdeling om in het eerste lid «tenzij daarvoor bijzondere regels van toepassing zijn» te schrappen, is in de wettekst en de toelichting verduidelijkt dat dit gaat om specifieke regels die een uitzondering vormen op de (generieke) doelen van het wetsvoorstel.

Het voorstel van de Afdeling om in het tweede lid «en met de rechtstreeks daarbij betrokken belangen» te schrappen, is eveneens niet overgenomen. In de wettekst is verduidelijkt dat bestuursorganen rekening moeten houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Die samenhang is een aanvulling op wat de Algemene wet bestuursrecht bepaalt.

Het derde lid is herschreven in verband met het advies van de Afdeling om het normatieve karakter van het wetsvoorstel te vergroten. Het tekstvoorstel voor de aanhef van het derde lid is daarom niet overgenomen.

##### *Artikel 18.4*

Het tekstvoorstel van de Afdeling is niet overgenomen, aangezien bij de aangereikte formulering niet duidelijk is of ook de Minister van Infrastructuur en Milieu zelf bevoegd is tot het toepassen van de in de Awb

gereguleerde herstelsancties. De redactie van artikel 18.4 is wel verbeterd. In lijn daarmee zijn ook de artikelen 18.6 en 18.9 aangepast.

De suggestie om de citeertitel aan te passen is niet overgenomen. De citeertitel Omgevingswet brengt de ambitie van de wet tot uitdrukking, namelijk de stapsgewijze uitbouw tot de centrale wet voor de fysieke leefomgeving. Dit wetsvoorstel legt daarvoor het fundament.

Tot slot zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting anderszins geactualiseerd. In verband daarmee zijn diverse redactionele en wetstechnische wijzigingen van ondergeschikte aard, zoals vernummeringen, aangebracht. In de bijlage is daarvoor een transponeringstabel opgenomen.

### *11. Overige wijzigingen*

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele andere wijzigingen door te voeren die voor een goede in- of uitvoering van de wet noodzakelijk zijn. Deze worden hieronder kort uiteengezet. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

#### *Hoofdstuk 2*

Ten behoeve van een evenwichtige verdeling van de artikelen over afdelingen zijn twee extra afdelingen ingevoegd (afdeling 2.5 en 2.6). Dit heeft tevens geleid tot vernummering van de paragrafen en aanpassing van de paragraaftitels.

#### *Artikel 2.11, 2.12 en 2.14*

In deze artikelen is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het vaststellen van een omgevingswaarde een bevoegdheid is. De verplicht door de provincie en het Rijk vast te stellen omgevingswaarden zijn opgenomen in de artikelen 2.13 en 2.15. Daarbuiten bestaat geen verplichting tot het vaststellen van omgevingswaarden, uitsluitend een bevoegdheid.

#### *Artikel 2.15*

Bij nader inzien leent de milieutoestand voor mariene wateren als bedoeld in de kaderrichtlijn mariene strategie zich niet voor het vaststellen van omgevingswaarden. Er kan worden volstaan met het stellen van instructieregels, zonder omgevingswaarden vast te stellen. Ook op dit moment is de milieutoestand voor mariene wateren geïmplementeerd als instructieregel voor het nationale waterplan.

#### *Artikel 2.18*

Het beheer van gesloten stortplaatsen is uit het eerste lid geschrapt. De regels over stortplaatsen zullen op een later moment van de Wet milieubeheer worden overgebracht naar het wetsvoorstel. De twee artikelen na artikel 2.18, over provinciale beschermingsregels en beperkingengebieden en over de aanwijzing of begrenzing van locaties, zijn eveneens geschrapt. Het past beter in de systematiek van het wetsvoorstel om deze bepalingen in de vorm van instructieregels krachtens paragraaf 2.5.1 op te nemen.

#### *Artikel 2.20 en 2.21*

Nadere beschouwing van de aanwijzing en begrenzing van locaties door het Rijk heeft geleid tot een nieuwe formulering, waarin beter tot uitdrukking is gebracht welke elementen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld en welke elementen bij ministeriële regeling.

#### *Artikel 2.23*

Het derde lid is geschrapt. De regels over omgevingsvergunningen, inclusief de gronden voor verlening en weigering daarvan, zijn geconcentreerd in hoofdstuk 5.

#### *Artikel 2.30*

De instructieregels ter implementatie van de zwemwaterrichtlijn zijn samengevoegd en logischer geordend. De eerste bepaling met betrekking tot bijzondere beheerbevoegdheden (thans afdeling 2.6) is in verband daarmee geschrapt.

#### *Artikel 2.40*

Ten onrechte was in het wetsvoorstel geen bepaling opgenomen vergelijkbaar met de huidige artikelen 6.10 van de Waterwet en 6 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Deze omissie is hersteld.

#### *Hoofdstuk 3*

##### *Artikel 3.9*

Hierin is beter tot uitdrukking gebracht op welk orgaan de verplichting rust om een programma op te stellen.

##### *Artikel 3.17, tweede lid,*

Hierin is tot uitdrukking gebracht dat de uitvoeringsplicht niet alleen geldt ter uitvoering van instructieregels maar ook ter uitvoering van instructies.

##### *Paragraaf 3.2.4*

Het toepassingsbereik van het instrument programmatische aanpak is verbreed: de toepassing is niet alleen mogelijk voor het voldoen aan omgevingswaarden, maar ook voor het bereiken van een andere doelstelling van de fysieke leefomgeving. Dit biedt bestuursorganen, met inachtneming van de daaraan gestelde eisen, nog meer mogelijkheden voor het inzetten van dit instrument.

#### *Hoofdstuk 5*

In dit hoofdstuk zijn nog enkele aanvullende wijzigingen aangebracht. Deze wijzigingen betreffen in de eerste plaats de herformulering van een aantal vergunningplichtige activiteiten op het gebied van mijnbouw en water. Voor mijnbouw ligt hieraan ten grondslag dat is gebleken dat er nog een vergunningplicht uit de mijnbouwregelgeving (de vergunning voor het verrichten van een verkenningsonderzoek) in het wetsvoorstel kon worden geïntegreerd. Voor de wateractiviteiten hangt dit samen met het nader aanscherpen van de onderlinge verhouding van de verschillende wateractiviteiten ten opzichte van elkaar. Tevens is een wijziging aangebracht in artikel 5.2, eerste lid, tweede zin. Die maakt het mogelijk om in het omgevingsplan, de waterschapsveror-

dening of de omgevingsverordening te voorzien in maatwerk bij de aanwijzing van vergunningvrije dan wel vergunningplichtige gevallen voor activiteiten als bedoeld in artikel 5.1. Op rijksniveau kan zo worden volstaan met de aanwijzing van standaardgevallen, die vervolgens bij de activiteiten waar dit aan de orde kan zijn op gemeentelijk of provinciaal niveau of op het niveau van het waterschap naar boven of beneden kunnen worden bijgesteld. Hiermee worden onnodige administratieve en bestuurlijke lasten voorkomen.

Verder zijn, als uitvloeisel van de gemaakte keuzes rondom het omgevingsplan naar aanleiding van het advies van de Afdeling, de artikelen 5.3 en 5.4 vervallen.

Ook zijn de bepalingen in deze afdeling die specifiek betrekking hebben op omgevingsvergunningen voorinstallaties als bedoeld in bijlage 1 bij de richtlijn industriële emissies (ippc-installaties) mede van toepassing verklaard op omgevingsvergunningen voor activiteiten die onder de Seveso-richtlijn vallen. Hiertoe is overgegaan omdat deze richtlijn betrekking heeft op bedrijven met een vergelijkbaar hoog milieurisico – veelal gaat het hier ook al om ippc-installaties –, alsmede vanwege de eis van procedurele coördinatie tussen verschillende bevoegde autoriteiten die artikel 6 van de Seveso-richtlijn bevat.

Daarnaast is een nieuw artikel (artikel 5.39) opgenomen waarin voor procedures tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking daarvan de positie van het instemmingsorgaan, bedoeld in artikel 16.15, ten opzichte van het bevoegd gezag is verduidelijkt, dit omdat de praktijk behoefte bleek te hebben aan een dergelijke bepaling.

Verder is de bepaling vervallen dat aan omgevingsvergunningen voor bepaalde milieubelastende activiteiten geen voorschriften kunnen worden verbonden (artikel 5.17, derde lid). Deze bepaling was met name bedoeld voor de gevallen waarvoor naar huidig recht een zogeheten omgevingsvergunning beperkte milieutoets (obm) geldt met het oog op de beoordeling of al dan niet een MER moet worden gemaakt. Tot de conclusie is gekomen dat artikel 5.17, derde lid, niet meer nodig is, gelet op de wijze waarop bovengenoemde vergunningplicht als milieubelastende activiteit op basis van artikel 5.1, tweede lid, onder b, en de bijbehorende beoordelingsregels van artikel 5.25, in samenhang met de algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten, vorm zal krijgen.

Tot slot is een regeling toegevoegd waarmee wordt voorzien in een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure voor de gemeente die ten behoeve van de realisering van een project van publiek belang het omgevingsplan wijzigt (artikel 5.53). Als een gemeente er bij een dergelijk project voor kiest om bij de voorbereiding gebruik te maken van de «sneller en beter»-aanpak (overeenkomstig de artikelen 5.43, eerste en derde lid, 5.45, 5.46, 5.47 en 5.49 van de projectprocedure) zal, net als voor het projectbesluit, een rechterlijke beslistermijn van zes maanden gelden voor een eventueel beroep tegen het omgevingsplan. Met toepassing van afdeling 3.5 Awb kan er daarbij gekozen worden voor een gecoördineerde voorbereiding van het desbetreffende besluit tot wijziging van het omgevingsplan met andere voor de uitvoering van het project benodigde besluiten. Zo kan bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten meegenomen worden bij de voorbereiding. Bij een gecoördineerde voorbereiding zullen op grond van de Awb alle gecoördineerde besluiten de rechtsgang volgen van het omgevingsplan. In dat geval staat rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open tegen alle gecoördineerde besluiten. In combinatie met de versnelde behandeling van het beroep, ontstaan op deze wijze ook voor gemeente-



lijke projecten van publiek belang de procedureversnellers die gelden voor het projectbesluit.

#### *Hoofdstuk 10*

In het hoofdstuk zijn enkele redactionele verbeteringen doorgevoerd. Daarnaast is artikel 10.5 zodanig aangepast, dat de tekst er van overeenstemt met de tekst van het huidige artikel 5.20 Waterwet zoals die komt te luiden na de voorgenomen wijziging door de in voorbereiding zijnde Reparatiewet infrastructuur en milieu 2014. Tevens is aan de toelichting nog informatie uit recente jurisprudentie rond de toepassingscriteria «minnelijk overleg» (artikel 10.11, onder b) en «redelijkerwijs onteigening niet vorderen» (artikel 10.11, onder d) toegevoegd.

#### *Hoofdstuk 12*

Hoofdstuk 12 is op sommige plekken redactioneel gewijzigd ten opzichte van de versie zoals die aan de Afdeling is gezonden. Die wijzigingen houden in de eerste en voornaamste plaats verband met de opmerkingen van de Afdeling over dit hoofdstuk. In de tweede plaats zijn er redactionele wijzigingen aangebracht met het oog op het verder verbeteren van de toegankelijkheid van de tekst. Dat heeft ertoe geleid dat sommige artikelen of artikelleden opgeknipt zijn of van plaats zijn gewisseld of dat er enkele nieuwe artikelleden zijn toegevoegd. Daarnaast zijn artikel 12.9 (exploitatievoorschriften bij een projectbesluit of omgevingsvergunning) en 12.10, vierde lid komen te vervallen. Die bepalingen regelden namelijk dat hoofdstuk 12 onder omstandigheden van overeenkomstige toepassing is op bijvoorbeeld gedeputeerde staten of de Minister. Door in de artikelen van dit hoofdstuk consequent over «bevoegd gezag» te spreken, is een dergelijke bepaling niet meer nodig. Tot slot is ook artikel 12.5, derde lid, vervallen omdat die bepaling over het herzien van exploitatievoorschriften bij nader inzien niet goed werkbaar lijkt.

#### *Hoofdstuk 13*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om aan hoofdstuk 13 een bepaling toe te voegen die de grondslag geeft voor het heffen van tarieven door de Commissie voor de milieueffectrapportage. Deze regeling sluit aan op de regeling in artikel 2.23a van de Wet milieubeheer.

#### *Hoofdstuk 16*

De artikelen 16.2 en 16.3 houden nauw verband met artikel 20.12 (landelijke voorziening elektronische omgevingsdocumenten). Deze drie artikelen zijn meer met elkaar in lijn gebracht en verder vereenvoudigd. Zo wordt in de gewijzigde artikelen onder andere gesproken van omgevingsdocumenten in plaats van elektronische omgevingsdocumenten. In dit hoofdstuk is daarnaast een aantal nieuwe bepalingen opgenomen. Het nieuwe artikel 16.80 voorziet in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit niet eerder in werking treedt dan na inwerking-treding van een omgevingsvergunning voor een andere activiteit. Het nieuwe artikel 16.82 voorziet in een regeling inzake de reikwijdte van het beroep nadat toepassing is gegeven aan de coördinatieregeling Awb met betrekking tot de voorbereiding van beslissingen als bedoeld in artikel 16.7. Het nieuwe artikel 16.54 bevat een verplichting tot overlegging van gegevens en bescheiden. Dat artikel houdt verband met het nieuwe artikel 5.40. In het nieuwe vierde lid van artikel 16.53 is het derde lid van dat artikel van overeenkomstige toepassing is verklaard op het omgevingsplan voor zover het betreft regels over de door de aanvrager te

verstrekken gegevens en bescheiden voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of afwijkactiviteit. In het hoofdstuk zijn een tweetal wijzigingen doorgevoerd die betrekking hebben op de milieueffectrapportage. Ten eerste is de bepaling geschrapt dat als voor het project een milieueffectrapport moet worden gemaakt en voor het project meer besluiten nodig zijn waarvoor een plicht geldt tot het maken van een milieueffectrapport, het milieueffectrapport wordt gemaakt voor het eerste besluit waarvoor die plicht geldt. Deze bepaling blijkt bij nader inzien overbodig omdat voor een mer-plichtig project slechts één milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt en het milieueffectrapport altijd bij het eerste mer-plichtige besluit moet worden gemaakt. Verder is artikel 16.49 is toegevoegd. Daarin is bepaald dat het bevoegd gezag een besluit niet vaststelt als het milieueffectrapport redelijkerwijs niet aan het project ten grondslag kan worden gelegd. In artikel 16.68 is afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing voor het opnemen van regels in een omgevingsplan vanwege de realisatie van een project van publiek belang als bedoeld in artikel 5.53.

In een aantal artikelen is voor de duidelijkheid tot uitdrukking gebracht dat de betrokken bepalingen ook gelden voor wijzigingen of intrekkingen van de betrokken besluiten of andere rechtsfiguren. In het wetsvoorstel is die verduidelijking alleen aangebracht als daarover wat betreft de toepassing van een bepaling onduidelijkheid kan ontstaan. Die verduidelijking is alleen nodig geacht bij een aantal procedurele bepalingen. Tot slot is de indeling van het hoofdstuk gewijzigd, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het besluitvormingsproces is gevolgd.

#### *Hoofdstuk 17*

In artikel 17.2, eerste lid, is expliciet bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Milieu de voorzitter en leden van een adviesorgaan benoemt en ontslaat. De aan de Afdeling voorgelegde tekst bleek vragen op te roepen over de benoeming van de voorzitters, die onduidelijkheid is nu weggelaten. Hetzelfde geldt voor het ontslag nemen door voorzitters en leden van adviescolleges.

In artikel 17.2, tweede lid, is de verwijzing naar artikel 28, tweede en derde lid, van de Kaderwet adviescolleges geschrapt. Die leden hebben betrekking op de periodieke evaluatie van adviescolleges door die adviescolleges zelf en op het uitbrengen van het jaarverslag; het op de adviesorganen van toepassing laten zijn van beide verplichtingen werd als ongewenst beschouwd. Indien behoefte bestaat aan evaluatie van een adviesorgaan, zal de Minister van Infrastructuur en Milieu daar zorg voor dragen. Indien behoefte bestaat aan een jaarverslag zal dat per adviesorgaan in de algemene maatregel van bestuur waarbij dat orgaan wordt ingesteld, worden geregeld.

Aan artikel 17.5 is een derde lid toegevoegd dat bepaalt dat de artikelen 15, vijfde lid, en 20 van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing zijn op de Commissie voor de milieueffectrapportage. Hiermee wordt de bestaande praktijk dat de Commissie haar eigen secretaris benoemt en haar adviezen in werkgroepverband uitbrengt gecontinueerd.

#### *Hoofdstuk 18*

De indeling van hoofdstuk 18 (Handhaving en uitvoering) is verbeterd. Voorts is een tweetal artikelen toegevoegd: artikel 18.8 (bevoegdheid rijksbelastingdienst) en artikel 18.9 (inachtneming Zeerechtverdrag). Beide artikelen zijn overgenomen uit de Waterwet.

De tekst van afdeling 18.3 (Kwaliteitsbevordering en afstemming) is niet opgenomen in dit wetsvoorstel, omdat deze tekst thans voorligt bij de Tweede Kamer in het op 13 februari 2014 ingediende wetsvoorstel

wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 2, artikel I, onderdeel E). De in dat wetsvoorstel opgenomen paragraaf 5.2 (Kwaliteitsbevordering en samenwerking) van de Wabo zal, als het door het parlement wordt aanvaard en tot wet wordt verheven, via de Invoeringswet Omgevingswet, met eventuele door nieuwe omstandigheden of voortschrijdend inzicht wenselijke aanpassingen, worden overgeheveld naar afdeling 18.3 van de Omgevingswet.

#### *Hoofdstuk 19*

In dit hoofdstuk is de redactie van een aantal artikelen verbeterd. In artikel 19.8 is de bevoegdheid voor niet-gemeentelijk ingedeeld gebied uitdrukkelijk geregeld.

#### *Hoofdstuk 20*

Voor de opbouw van het hoofdstuk is gekozen om gegevens centraal te stellen: eerst de totstandkoming van gegevens, vervolgens het beheer, de producten die met gegevens worden gemaakt en tot slot de evaluatie. Dit heeft geleid tot aanpassing van de volgorde van de artikelen en het samenvoegen of splitsen van enkele artikelen.

*De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De vicepresident van de Raad van State,  
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

## **Wetsvoorstel**

### **Hoofdstuk 2 Taken en bevoegdheden van bestuursorganen**

- In artikel 2.1, eerste lid, »tenzij daarvoor bijzondere regels van toepassing zijn» schrappen. Beperking volgt reeds uit de bijzondere regels.
- In artikel 2.1, tweede lid, schrappen: en met de rechtstreeks daarbij betrokken belangen». Dit vloeit reeds voort uit artikel 3.4 van de Awb.
- In artikel 2.1, derde lid, aanhef als volgt formuleren: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen deze onderdelen en aspecten of de betrokken belangen worden uitgewerkt of begrensd met het oog op:».
- In artikel 2.4, eerste lid, onderdeel b, na «activiteiten» invoegen: van. Voorts de zinsnede «of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in» in een afzonderlijk onderdeel c plaatsen.
- In artikel 2.17, tweede lid, onderdeel a, onder 1, «het waterschapsbestuur» vervangen door: het dagelijks bestuur van het waterschap.
- In artikel 2.19, eerste lid, na de zinsnede «als dat nodig» invoegen: is.
- In artikel 2.25, eerste lid, «bestuur van een waterschap» vervangen door: waterschapsbestuur.

### **Hoofdstuk 3 Omgevingsvisies en programma's**

- In artikel 3.3 en artikel 3.7, tweede lid, «het waterschapsbestuur» vervangen door: het dagelijks bestuur van het waterschap.
- In artikel 3.3, de derde regel, na «vaststellen» de komma schrappen.
- In artikel 3.8, derde lid, telkens «is gelegen» vervangen door: ligt.
- De artikelsgewijze toelichting op artikel 3.2 en 3.3 in overeenstemming brengen met de aangepaste tekst van die bepalingen («zorg van de overheid» werd alleen in de toetsversie in deze bepalingen genoemd, maar komt in het voorstel niet meer voor).
- In artikel 3.14, tweede lid, tweede zin, het zinsdeel «de omgevingswaarde wordt betrokken bij de uitoefening van taken en bevoegdheden en,» schrappen in verband met doublure met artikel 3.15, onder i.
- In artikel 3.17, tweede lid, verduidelijken dat het hier gaat om een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3.16, eerste lid, dat met het opnemen van de maatregelen in het programma heeft ingestemd.

### **Hoofdstuk 4 Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving**

- In artikel 4:12 het woord «gronden» vervangen door: regels. Voorts de zinsnede «die worden betrokken bij» vervangen door een uitdrukking die de beoogde mate van binding duidelijk maakt. Derhalve kiezen tussen «die in acht worden genomen bij» en «waarmee rekening wordt gehouden bij».
- In artikel 4.20, eerste lid, (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting bij deze bepaling) verduidelijken dat de bedoelde onderwerpen worden aangewezen bij de amvb op grond van artikel 4.18 in plaats van bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening.

### **Hoofdstuk 5 De omgevingsvergunning en het projectbesluit**

- In artikel 5.1, derde lid, (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting bij deze bepaling) verduidelijken dat de omgevingsvergunning

ningplicht voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten alleen geldt indien sprake is van een vergunningplicht als bedoeld in de bepalingen die in dit lid worden genoemd.

- Daartoe de zinsnede «voor zover die ... 5.5 of 5.6.» vervangen door: voor zover die activiteiten ook vallen onder de verboden bedoeld in het eerste lid of tweede lid of artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6.
- In artikel 5.8, tweede lid, na «de aanwezigheid» het woord «alleen» schrappen.
- In artikel 5.19, eerste lid, het woord «aangegeven» vervangen door: gestelde.
- In artikel 5.25, zesde lid, de woorden «zesde lid» vervangen door: vijfde lid.

### **Hoofdstuk 10 Gedoogplichten**

- In artikel 10:11, onderdeel b, de zinsnede «geen overeenstemming is bereikt» vervangen door: geen schriftelijke overeenstemming is bereikt.
- In artikel 10:23, eerste lid, de woorden «voor wat betreft» vervangen door: wat betreft.

### **Hoofdstuk 12 Grondexploitatie**

- In artikel 12:3, tweede lid, na onderdeel c invoegen: en (Ar. 101).
- In artikel 12.6, vierde lid, «manier van» schrappen (overeenkomstig de formulering in artikel 12.7, tweede lid).

### **Hoofdstuk 13 Financiële bepalingen**

- In artikel 13.3, tweede lid, «wordt» vervangen door: kan en «ingediend» vervangen door: worden ingediend (overeenkomstig de huidige, facultatieve formulering in artikel 6.9 Wro).
- In artikel 13.4, eerste lid, «ernstige nadelige gevolgen» vervangen door: significante nadelige gevolgen (in aansluiting op de definitie van ongewoon voorval in de bijlage bij artikel 1.1).
- In artikel 13.4, eerste lid, na onderdeel a invoegen: en (Ar. 101).

### **Hoofdstuk 16 Procedures**

- In artikel 16.12, tweede lid, en 16.13, tweede lid, de hyperlink verwijderen.
- In artikel 16.20, eerste lid, «betreffende» vervangen door: betrokken.
- In artikel 16.20, tweede lid, «Het besluit kan zich alleen richten op» vervangen door: Het besluit kan alleen betrekking hebben op.
- In artikel 16.52, tweede lid, «totdat op de» vervangen door: totdat de op de.
- In artikel 16.57, tweede lid, «met twee weken» vervangen door: voor twee weken.
- In artikel 16.63, eerste lid, «is gelegen» vervangen door: ligt.
- In artikel 16.65, tweede lid, «goedkeuring te verlenen voor» vervangen door: goedkeuring te verlenen aan.

### **Hoofdstuk 18 Handhaving en uitvoering**

- In artikel 18.1, eerste lid, onderdeel c, «een gedraging» vervangen door: een activiteit (sluit beter aan bij de gebruikte terminologie in de wet, zoals in artikel 1.7 en 5.1).
- Artikel 18.2, derde en vierde lid, vervangen door een nieuw derde lid, luidende:

3. De bestuursrechtelijke handhavingstaak berust bij het college van burgemeester en wethouders, tenzij bij algemene maatregel van bestuur de bestuursrechtelijke handhavingstaak is toegedeeld aan een bestuursorgaan van een waterschap, provincie of het Rijk.
- Artikel 18.4 vervangen door:  
**Artikel 18.4**  
Onze Minister die het mede aangaat is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet als hem de bestuursrechtelijke handhavingstaak daarvan, bij de maatregel bedoeld in artikel 18.2, derde lid, is toege- deeld (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting).
  - In artikel 18.5, aanhef, «en later» vervangen door: en nadien.
  - In artikel 18.10, tweede lid, aanhef, eerste volzin, wordt «de hoogte van de bestuurlijke boetes die voor de in het eerste lid bedoelde overtredingen kunnen worden opgelegd» vervangen door: de hoogte van de bestuurlijke boete die voor de overtredingen, bedoeld in het eerste lid, kan worden opgelegd (Ar. 82).

### **Hoofdstuk 19 Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden**

- In artikel 19.2, tweede lid, «zo goed mogelijk» schrappen.
- Aan artikel 19.2, tweede lid, toevoegen: In spoedeisende gevallen kan van afstemming worden afgezien, mits zo spoedig mogelijk na het nemen van maatregelen afstemming plaatsvindt (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting).
- Artikel 19.4, tweede en derde lid, vervangen door een nieuw tweede lid, luidende:  
2. Het bevoegd gezag kan aanwijzingen geven over het verrichten van de activiteit of het treffen van maatregelen, waaronder de aanwij- zing om de activiteit waardoor het ongewoon voorval is veroor- zaakt onmiddellijk stil te leggen.
- Artikel 19.4, vierde lid, vernummeren tot derde lid.
- In artikel 19.12, eerste lid, «over andere activiteiten» vervangen door: over andere verontreinigende activiteiten (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting).
- In artikel 19.14, derde lid, «zijn gelegen» vervangen door: liggen.
- In artikel 19.16, vierde lid, aanhef, na «artikel 2.26» invoegen: aan het waterschapsbestuur.
- In artikel 19.16, vierde lid, onderdeel a, «tweede lid,» vervangen door: tweede lid, en (Ar. 101).

### **Hoofdstuk 20 Monitoring en informatie**

- In artikel 20.1, tweede lid, de komma na «de monitoring» schrappen.
- In artikel 20.6, derde lid, «voor zover door» vervangen door: voor zover op grond van.
- In artikel 20.9 voorzien in een opsomming van internationaalrechtelijke verplichtingen. Deze is thans te vinden in de toelichting. Uniformering met bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 16.80 is op zijn plaats.

### **Hoofdstuk 23 Overige en slotbepalingen**

- In artikel 23.5 «regels gesteld op grond van artikel 4.24» vervangen door: regels als bedoeld in artikel 4.24. (artikel 4.18 geeft de rechts- grondslag voor de regels en artikel 4.24 niet).
- In artikel 23.8 «Omgevingswet» vervangen door: Kaderwet fysieke leefomgeving.



## **Bijlage**

- In de omschrijving van het begrip milieueffectrapport «of» vervangen door: en.

## Bijlage

### Transponeringstabel

In de tabel is per artikel van het voorstel dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies is voorgelegd de nieuwe nummering weergegeven.

Voor advies voorgelegde voorstel van wet	Gewijzigd voorstel van wet
<b>Hoofdstuk 1</b>	<i>Geen wijziging in nummering</i>
1.1	1.1
1.2	1.2
1.3	1.3
1.4	1.4
1.5	1.5
1.6	1.6
1.7	1.7
<b>Hoofdstuk 2</b>	
2.1	2.1
2.2	2.2
2.3	2.3
2.4	2.9
2.5	2.10
2.6	2.11
2.7	2.12
2.8	2.13
2.9	2.14
2.10	2.15
2.11	2.16
2.12	2.17
2.13	2.18
2.14	2.28
2.15	2.19
2.16	2.20, 2.21
2.17	2.22, 2.23
2.18	2.22
2.19	2.24, 2.25
2.20	2.29
2.21	2.30
2.22	2.26, 2.27, 2.31
2.23	2.23, 2.25
2.24	2.32
2.25	2.33, 2.35
2.26	2.34, 2.35
2.27	2.34, derde lid
2.28	2.36
2.29	2.37
2.30	2.30
2.31	2.38
2.32	2.39
2.33	2.41
2.34	2.42
<b>Hoofdstuk 3</b>	
3.1	3.1
3.2	3.2
3.3	3.3
3.4	3.4
3.5	3.12
3.6	3.11
3.7, eerste lid	3.5
3.7, tweede lid	3.6
3.8	3.7
3.9	3.8
3.10	3.9
3.11	3.10
3.12	3.13
3.13	3.14
3.14	3.15

Voor advies voorgelegde voorstel van wet	Gewijzigd voorstel van wet
3.15	3.15 en 3.16
3.16	3.17
3.17	3.18
<b>Hoofdstuk 4</b>	
4.1	2.4
4.2	2.5
4.3	2.6
4.4	2.8
4.5	4.14
4.6	4.15
4.7	4.16
4.8	4.4
4.9	4.6
4.10	4.7
4.11	4.2, eerste lid
4.12	5.28
4.13	4.18
4.14	4.19
4.15	4.17
4.16	4.2, tweede lid
4.17	4.6
4.18	4.3
4.19	4.4
4.20	4.6
4.21	4.5
4.22	4.7
4.23	4.20
4.24	4.21
4.25	4.22
4.26	4.23, 4.24, 4.28
4.27	4.29
<b>Hoofdstuk 5</b>	
5.1	5.1
5.2	5.2
5.3	Geschrapt
5.4	Geschrapt
5.5	5.3
5.6	5.4
5.7	5.5
5.8	5.6
5.9	5.7
5.10	5.8 tot en met 5.14
5.11	5.15
5.12	5.16
5.13	5.17 tot en met 5.28
5.14	5.29
5.15	5.30
5.16	5.31
5.17	5.32
5.18	5.33
5.19	5.34
5.20	5.35
5.21	5.36
5.22	5.37
5.23	5.38
5.24	5.41
5.25	5.42
5.26	5.43
5.27	5.44
5.28	5.45
5.29	5.46
5.30	5.47
5.31	5.48
5.32	5.49
5.33	5.50
5.34	5.51
5.35	5.52
<b>Hoofdstuk 10</b>	
10.1	<i>Geen wijziging in nummering</i> 10.1

Voor advies voorgelegde voorstel van wet	Gewijzigd voorstel van wet
10.2	10.2
10.3	10.3
10.4	10.4
10.5	10.5
10.6	10.6
10.7	10.7
10.8	10.8
10.9	10.9
10.10	10.10
10.11	10.11
10.12	10.12
10.13	10.13
10.14	10.14
10.15	10.15
10.16	10.16
10.17	10.17
10.18	10.18
10.19	10.19
10.20	10.20
10.21	10.21
10.22	10.22
10.23	10.23
10.24	10.24
10.25	10.25
10.26	10.26
10.27	10.27
10.28	10.28
10.29	10.29
<b>Hoofdstuk 12</b>	
12.1	12.1 en 12.3
12.1, zesde lid	5,18, tweede lid, onder c
12.2	12.4
12.3	12.5
12.4	12.6
12.5, eerste en tweede lid	12.7
12.5, derde lid	vervallen
12.6	12.8
12.7	12.9
12.8	12.10
12.9	vervallen
12.10	12.11
<b>Hoofdstuk 13</b>	
<i>Geen wijziging in nummering</i>	
13.1	13.1
13.2	13.2
13.3	13.3
13.4	13.4
13.5	13.5
<b>Hoofdstuk 16</b>	
16.1	16.1
16.2	16.2
16.3	16.3
16.4	16.4
16.5	16.5
16.6	16.6
16.7	16.7
16.8	16.8
16.9	16.9
16.10	16.10
16.11	16.11
16.12	16.12
16.13	16.13
16.14	16.62
16.15	16.14
16.16	16.15
16.17	16.16
16.18	16.17
16.19	16.19
16.20	16.20
16.21	16.76–16.77

Voor advies voorgelegde voorstel van wet	Gewijzigd voorstel van wet
16.22	16.78
16.23	16.79
16.24	16.81
16.25	16.83
16.26	16.84
16.27	16.85
16.28	16.21
16.29	16.22
16.30	16.23
16.31	16.24
16.32	16.25
16.33	16.26
16.34	16.27
16.35	16.28
16.36	16.29
16.37	16.30
16.38	16.32
16.39	16.33
16.40	16.34
16.41	16.35
16.42	16.36
16.43	16.37
16.44	16.38
16.45	16.39
16.46	16.31
16.47	16.67
16.48	16.52
16.49	16.53
16.50	16.55
16.51	16.56
16.52	16.57
16.53	16.58
16.54	16.59
16.55	16.60
16.56	16.61
16.57	16.62
16.58	16.63
16.59	16.64 en 16.65
16.60	16.66
16.61	16.68
16.62	16.69
16.63	16.70
16.64	16.71
16.65	16.72
16.66	16.73
16.67	16.74
16.68	vervallen
16.69	16.41
16.70	16.42
16.71	16.43
16.72	16.44
16.73	16.45
16.74	16.46
16.75	16.47
16.76	16.48
16.77	16.50
16.78	16.51
16.79	16.86
16.80	16.87
16.81	16.87
<b>Hoofdstuk 17</b>	<i>Geen wijziging in nummering</i>
17.1	17.1
17.2	17.2
17.3	17.3
17.4	17.4
17.5	17.5
17.6	17.6
17.7	17.7
17.8	17.8
17.9	17.9
17.10	17.10

**Hoofdstuk 18**

18.1	18.1
18.2	18.2
18.3	18.3
18.4	18.4
18.5	18.5
18.6	18.6
18.7	vervallen
18.8	18.7
18.9	18.10
18.10	vervallen
18.11	vervallen
18.12	vervallen
18.13	vervallen
18.14	vervallen
18.15	vervallen

**Hoofdstuk 19***Geen wijziging in nummering*

19.1	19.1
19.2	19.2
19.3	19.3
19.4	19.4
19.5	19.5
19.6	19.6
19.7	19.7
19.8	19.8
19.9	19.9
19.10	19.10
19.11	19.11
19.12	19.12
19.13	19.13
19.14	19.14
19.15	19.15
19.16	19.16
19.17	19.17
19.18	19.18
19.19	19.19

**Hoofdstuk 20**

20.1	20.1
20.2	20.2
20.3	20.3
20.4	20.5
20.5	20.8
20.6	20.6
20.7	20.13
20.8	20.14
20.9	vervallen
20.10	20.15
20.11	vervallen
20.12	20.10
20.13	20.11
20.14	20.12
20.15	20.16
20.16	20.17
20.17	20.18

**Hoofdstuk 23**

23.1	23.1
23.2	23.2
23.3	23.3
23.4	23.4
23.5	23.6
23.6	18.12
23.7	23.8
23.8	23.9



Vergaderjaar 2013–2014

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 5**

### **NOTA VAN VERBETERING**

Ontvangen 1 juli 2014

In het voorstel van wet (stuk nr. 2) worden de volgende verbeteringen aangebracht:

I

In artikel 4.16, tweede lid, wordt voor «2.24, eerste lid» ingevoegd: artikel.

II

Artikel 5.27 komt te luiden:

#### **Artikel 5.27 (artikel 5.17 beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit anders dan een wateractiviteit)**

Voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:

- a. een weg,
- b. een luchthaven,
- c. een spoorweg,
- d. een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk,

worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking daarvan voor nadelige gevolgen van activiteiten, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van de onder a tot en met d genoemde werken en objecten kan behoren.

III

Artikel 5.36, eerste lid, komt te luiden:

1. Voor zover een omgevingsvergunning betrekking heeft op:

- a. een stortingsactiviteit op zee,
- b. een milieubelastende activiteit,
- c. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,

bezieet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

#### IV

Artikel 10.3, derde lid, komt te luiden:

3. Een rechthebbende gedoogt bij gronden waar het grondwater invloed ondervindt van een wateractiviteit bestaande uit:

a. het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, of

b. het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met dat onttrekken,

voor zover die activiteit wordt verricht op grond van een omgevingsvergunning of als daarvoor een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, is vereist: het onder a en b bedoelde onttrekken of in de bodem brengen.

#### V

Het opschrift van artikel 19.2 komt te luiden: **Artikel 19.2 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag).**

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 29 oktober 2014

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

Inleiding	2
1. Algemeen	3
2. Aanleiding, visie en doelen	13
3. Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet	17
4. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel	24
5. Nadere toelichting per hoofdstuk van het wetsvoorstel	37
6. Werking en winst van de Omgevingswet	64
7. Rechtsbescherming	68
8. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving	72
9. Omzetting EU-richtlijnen en verdragen	74
10. Implementatie, digitalisering, uitvoering, toezicht en handhaving	75
11. Effecten van het wetsvoorstel	78
12. Consultatie toetsversie Omgevingswet	78
13. Inwerkingtreding	79
14. Artikelsgewijs	79
15. Overige	96

## Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De komst van de Omgevingswet wordt in het regeerakkoord «Bruggen Slaan» aangekondigd vanwege de noodzaak tot snellere en eenvoudiger procedures bij projecten te bewerkstelligen, zo merken deze leden op. Letterlijk staat er «*De besluitvorming over ruimtelijke projecten moet eenvoudiger en sneller, daarom stroomlijnen we de ruimtelijke wet- en regelgeving verder. In 2013 komen we met een wetsvoorstel Omgevingswet ter vervanging van onder meer de wet op de ruimtelijke ordening en de Waterwet*». Deze leden ondersteunen dit voornemen van harte. In de memorie van toelichting (MvT) noemt de regering het voorbeeld van de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Het milieueffectrapport (MER) hiervoor telde maar liefst 6.000 pagina's. Deze leden zijn van mening dat dergelijke procedures om een milieueffectrapportage (m.e.r.) op te stellen onnodig groot, bureaucratisch en belastend zijn. Het verdienvermogen van Nederland is gebaat bij een sterke positie van de Rotterdamse haven. Duizenden banen zijn direct afhankelijk van deze haven. Deze leden zijn van mening dat er uiteraard oog moet zijn voor een leefbare omgeving. Desalniettemin moet wet- en regelgeving er niet toe leiden dat grote projecten op een dergelijke manier belast en/of vertraagd worden. Uitgangspunt voor deze leden met het oog op de Omgevingswet is dan ook dat procedures eenvoudiger en sneller moeten. Bedrijven, burgers en overheden moeten sneller duidelijkheid hebben over de vraag of een project wel of geen doorgang kan vinden. De opname van de Crisis- en herstelwet (Chw) in de Omgevingswet is vanuit dat oog punt zeer positief. Deze leden hebben een aantal vragen bij de voorliggende Omgevingswet.

De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Hiermee is baanbrekend werk verricht. Deze leden hebben hierbij nog wel de nodige opmerkingen, zorgen en vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Deze leden hebben bijzondere waardering voor het initiatief van deze omvangrijke volledige en integrale herziening van het omgevingsrecht. Zij hebben op verschillende punten evenwel vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Deze leden willen derhalve enkele vragen stellen.

De leden van de D66-fractie complimenteren de regering met het harde werk dat heeft geresulteerd in het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn ook van mening dat duurzame ontwikkeling in de fysieke leefomgeving in samenhang bereikt moet worden. Deze leden hebben wel nog veel vragen en opmerkingen over de Omgevingswet.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met grote belangstelling kennis genomen van het omvangrijke wetsvoorstel Omgevingswet. Het is volgens deze leden van groot belang dat het beleid, besluitvorming en regelgeving over de fysieke leefomgeving samenhangend benaderd worden. Deze leden vragen daarbij bijzondere aandacht voor de belangen van natuur en milieu. Hoe wordt gegarandeerd dat deze belangen vanaf het begin volwaardig meelopen in de integrale besluitvorming? Deze

leden constateren dat dit wetsvoorstel het omgevingsrecht beoogt te uniformeren. Het is deze leden nog niet duidelijk wat de aanleiding is van deze enorme wetgevingsoperatie.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij delen in grote lijnen de probleem-analyse van de regering. Ook deze leden signaleren versnippering van besluitvorming, stroperigheid van procedures en onoverzichtelijkheid van regelgeving. Deze leden waarderen de inzet van de regering om via het voorliggende wetsvoorstel en onderliggende regelgeving orde op zaken te stellen. Deze leden vinden versnelling van ruimtelijke procedures, verlaging van onderzoekslasten, het voorkomen van onnodige inmenging van Rijk en provincies in gemeentelijke beleids- en besluitvorming, voldoende bescherming van belangrijke omgevingswaarden en behoud van de rechtszekerheid van burgers en bedrijven belangrijk. Deze leden zullen het wetsvoorstel langs deze lijnen beoordelen.

De leden van de PvdD-fractie hebben met grote zorg kennis genomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Zij betreuren het zeer dat onder het mom van vereenvoudiging van de regels de inhoudelijke bescherming van natuur en milieu en de kwaliteit van de leefomgeving worden uitgekleed tot het Europese minimum. Deze leden willen graag nadere vragen stellen over de Omgevingswet en de keuzes die de regering daarin maakt.

De onafhankelijke 50PLUS/Klein-fractie heeft kennis genomen van de poging van de regering om te komen tot een wetsvoorstel met als doel *«Het, met het oog op duurzame ontwikkeling, en in onderlinge samenhang, bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.»*

Deze leden onderschrijven de doelen die de regering beoogt te bereiken met dit wetsvoorstel. Of deze doelen met dit wetsvoorstel ook worden bereikt wordt door deze leden ernstig betwijfeld. Het wetsvoorstel bevat immers enkele opvallende paradoxen. Daarbij merken de leden van de 50PLUS/Klein-fractie op dat, ondanks de enorme omvang van dit wetsvoorstel, de feitelijke invulling en daarmee de werking van deze Omgevingswet nog grotendeels uit het zicht blijft. De werking van de wet is immers afhankelijk van invulling van de nog te schrijven Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en de ministeriele regelingen, zo menen deze leden. Zolang deze niet bekend zijn, kunnen deze leden geen eendoordeel vellen over dit wetsvoorstel. Kan de regering aangeven wanneer deze ontwerpAMvB's aan de Kamer gestuurd worden? Kan de regering uitleggen hoe deze Omgevingswet een vereenvoudiging van wetgeving zal zijn als het totaalbeeld, inclusief de ontwerpAMvB's, nog niet bekend is? Op basis van hetgeen de regering nu voorlegt hebben deze leden nog vragen.

## **1. Algemeen**

De regering is voortvarend aan de slag gegaan met de opdracht uit het regeerakkoord, zo menen de leden van de VVD-fractie. Niet alleen de Waterwet (Ww) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn meegenomen. In totaal zullen 26 wetten worden samengevoegd in de Omgevingswet. Daarnaast wordt het aantal AMvB's teruggebracht van de huidige 120 tot vier. Deze leden constateren dat dit een enorme reductie is van het aantal AMvB's. Over de vier AMvB's geeft de regering inzicht in welke zaken er ingevuld zullen worden. De eerste is van algemene en procedurele aard doordat deze het Omgevingsbesluit verder uitwerkt. Dit Omgevingsbesluit

zal invloed hebben op zowel bedrijven als burgers en overheden. Een tweede AMvB behelst het Besluit kwaliteit leefomgeving waarin vorm wordt gegeven aan de concrete normen. De laatste twee zullen betrekking hebben op activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) en het huidige Bouwbesluit 2012 (Bouwbesluit) zullen de basis vormen voor deze laatste twee AMvB's. Ondanks deze invulling in het voorliggende wetsvoorstel is de Afdeling Advisering van de Raad van State (RvS) kritisch over de nu al beschikbare informatie. Deze leden zijn van mening dat er sprake is van een grote vooruitgang als het aantal AMvB's van 120 teruggebracht kan worden tot vier. Desalniettemin vragen deze leden of het mogelijk is om de AMvB's in een voorhangprocedure voor te leggen aan de Tweede Kamer. Deze leden zijn van mening dat op deze wijze recht gedaan wordt aan de bemerkingen van de RvS, zonder dat de snelheid van de invoering van de Omgevingswet in gevaar komt. Deze leden hebben een specifieke vraag over de strekking van de Omgevingswet waar het cultureel erfgoed betreft. Kan de regering toelichten of de Omgevingswet ook betrekking heeft op mobiel cultureel erfgoed zoals schepen, of gaat het alleen om roerende zaken?

Zoals gezegd hechten de leden van de VVD-fractie er aan dat procedures daadwerkelijk sneller en eenvoudiger worden, zoals ook in het regeerakkoord wordt genoemd. Deze leden spreken daarbij ook uit dat de Omgevingswet dient te leiden tot minder regels. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het aantal AMvB's terug te dringen. Kan de regering toelichten of het door haar zelf gebruikte voorbeeld van de Tweede Maasvlakte zich dankzij de Omgevingswet niet meer zal voordoen? Zal een MER in de toekomst minder dan 6.000 pagina's tellen en kan de regering aangeven hoeveel pagina's er dan nog wel nodig zullen zijn? Kan de regering voorstellen noemen waar een beslissing nu langer dan vijf jaar geduurd heeft, waar dat in de toekomst anders zal zijn dankzij de Omgevingswet? De regering noemt dat er nu veel bestemmingsplannen zijn en dat deze te gedetailleerd zijn. Kan de regering toelichten op welke wijze de Omgevingswet ervoor zorgt dat bestemmingsplannen/omgevingsplannen minder gedetailleerd zijn? Bestemmingsplannen zijn soms te rigide om in te spelen op de dynamiek van de samenleving, zo menen deze leden. Op welke wijze gaat de Omgevingswet hier verandering in aanbrengen? Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het bestemmingsplan verdwijnen. In de plaats daarvan komt het (bredere) omgevingsplan. Verder in de MvT wordt duidelijk gemaakt dat een gemeente meerdere omgevingsplannen kan hebben. Kan de regering toelichten hoe voorkomen wordt dat gemeenten de bestaande bestemmingsplannen simpelweg omzetten naar omgevingsplannen? In hoeverre verzekert het nieuwe instrument van het omgevingsplan op deze wijze het afnemen van regels? De regering stelt dat de Omgevingswet een eerste en belangrijke stap is om een paradigmawisseling te bewerkstelligen. Welke stappen zijn er nog meer nodig om te komen tot een paradigmawisseling? Wat zegt dat over welke regels er moeten komen in de uitvoeringsregelgeving? De regering spreekt over een noodzakelijke cultuuromslag als het spreekt over de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Welke stappen zijn hier nog meer voor nodig en welke lessen zijn er volgens de regering te trekken vanuit de ervaringen met de Chw?

De regering stelt in de MvT het volgende: «*Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de exclusieve economische zone op de Caribische Zee blijft specifieke wetgeving van toepassing.*» Kan de regering hier een toelichting op geven? De leden van de VVD-fractie vragen tevens of er financiële consequenties aan de Omgevingswet verbonden zijn die specifiek gelden voor Caribisch Nederland. Ook in Nederland zelf zal het niet bij de Omgevingswet alleen blijven. De regering stelt op pagina 28 van de MvT dat er 90 wetten gewijzigd moeten



worden. Kan de regering een overzicht geven van deze wetten met een korte toelichting over hoe substantieel deze wijzigingen zijn? Deze leden hopen dat met de Omgevingswet bereikt wordt dat burgers, bedrijven en overheden die iets willen bouwen sneller door de overheid geholpen kunnen worden. Een belangrijk element daarbij is voor deze leden dat bijvoorbeeld een ondernemer niet te maken heeft met verschillende overheden. De leden van de VVD-fractie vragen dan ook bij wie een ondernemer die wil uitbreiden, die gevestigd is in een bepaalde gemeente en provincie, gelegen naast een Rijksweg en een dijk, straks moet aankloppen voor een vergunning. Is dat de provincie, de rijksoverheid, het waterschap of de gemeente? Op welke wijze wordt geborgd dat deze ondernemer zich kan wenden tot één overheidsinstantie en dat er geen tegenstrijdige wet- en regelgeving is? Deze leden vragen ook met hoeveel toezichthouders deze fictieve ondernemer straks te maken heeft als de vergunning eenmaal verstrekt is. Zo wordt op pagina 43 van de MvT gesteld dat het toezicht vanuit de overheid verminderd zou moeten worden. Kan de regering voorbeelden geven van hoe dit in de praktijk uit zou werken?

Alle nieuwe wetgeving brengt onzekerheden met zich mee, en dat geldt zeker ook voor de Omgevingswet. Deze leden hechten sterk aan een betrouwbare overheid richting bedrijven en burgers die vergunningen aanvragen of investeringen doen. Op welke wijze wordt er omgegaan met langlopende vergunningstrajecten die worden gestart tijdens de invoering van de Omgevingswet? Hoe wordt voorkomen dat mensen onnodige kosten maken door vergunningen aan te vragen die niet meer nodig blijken te zijn als de Omgevingswet eenmaal geïmplementeerd is en de daadwerkelijke werkzaamheden van start gaan?

In het wetsvoorstel komt naar voren dat de keuze om wel of niet te werken met een commissie voor welstand dan wel met een stadsbouwmeester aan de gemeenten zelf wordt overgelaten. Deze leden juichen het toe dat welstandcommissies niet meer verplicht zijn. Deze leden achten het echter van groot belang dat indien er gewerkt wordt met welstandscommissies, burgers kunnen vertrouwen op bepaalde normen en regels die vooraf aan bijvoorbeeld het bouwen van een huis zijn vastgesteld. Kan de regering aangeven hoe de welstandcommissies die nog wel bestaan zich verhouden tot de Omgevingswet? Hoe ziet de regering de verdere invulling voor wat betreft de te hanteren procedures of werkwijzen van welstandcommissies dan wel stadsbouwmeesters? Een vergelijkbare vraag kan gesteld worden over de monumentencommissies. Kan de regering aangeven hoe ervoor gezorgd wordt dat de normen en eisen die gesteld worden door de monumentencommissies aan de voorkant worden bepaald?

Op pagina 31, 32 en 33 van de MvT worden enkele doelstellingen van de Omgevingswet genoemd. De leden van de VVD-fractie vragen tot op welke hoogte ook economische ontwikkeling, het creëren van ruimte voor ondernemers, bedrijven, individuen en gezinnen doelstellingen zijn van deze wet. Het omgevingsrecht is voor een belangrijk deel afhankelijk van gezamenlijke Europese wetgeving. Zijn er zaken voortvloeiend uit EU-recht of EU-regelgeving die nu nog niet wettelijk verankerd zijn en die dat wel worden met de Omgevingswet? Op pagina 35 van de MvT staat: *«voor zover de regelgeving meer regelt dan Europees vereist is, is dat een expliciete politieke keuze geweest»*. Kan de regering aangeven op welke punten er nu nog Nederlandse koppen op EU-regelgeving zit en waarom er niet voor gekozen is deze «koppen» te verminderen?

De afhankelijkheid van Europese- en internationale wetgeving komt in het wetsvoorstel vaker naar voren. Zo wordt op pagina 32 van de MvT gesproken over de mogelijkheden om meer bestuurlijke afwegingsruimte te creëren door geen koppeling te leggen tussen het bereiken van omgevingswaarden en individuele besluiten *«voor zover dat mogelijk is»*. Vervolgens wordt er een aantal uitzonderingen en inperkingen gegeven

op deze vergrote afwegingsruimte, onder andere EU-verplichtingen en internationale verplichtingen. Kan de regering aangeven in welke gevallen deze vergrote afwegingsruimte wel mogelijk is, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Een zelfde soort uitzondering wordt gemaakt bij de paragraaf over salderen en compenseren op pagina 288 van de MvT. Hier komt naar voren dat salderen en compenseren mogelijk is binnen het wettelijk kader van de Omgevingswet tenzij de regels (waaronder internationale verplichtingen) dat impliciet of expliciet uitsluiten. Deze leden zien de ruimere flexibiliteit die geboden wordt door de mogelijkheid tot salderen en compenseren als essentieel voor de ontwikkeling van een goede infrastructuur. Kan de regering inzicht geven in de regels die salderen en compenseren impliciet of expliciet uitsluiten? Deelt de regering de mening dat door de opname van dit voorbehoud in de wet er feitelijk geen garantie wordt gegeven tot de mogelijkheid van salderen en compenseren?

De regering stelt dat van bedrijven extra verantwoordelijkheid voor de omgeving wordt verwacht, zo lezen deze leden. Bedrijven creëren ook banen, hoe verhoudt zich dat tot elkaar? Kan de regering toelichten wat er wordt bedoeld met een extra verantwoordelijkheid? Wordt deze ook juridisch vastgelegd? En leidt dit tot extra regelgeving die er nu nog niet is? Tevens wordt in het wetsvoorstel geschreven over een specifieke zorgplicht. Op pagina 68 van de MvT staat dat de specifieke zorgplicht het bevoegd gezag de mogelijkheid geeft de verplichtingen nader te concretiseren. De specifieke zorgplichten zullen worden opgenomen in de AMvB's. De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de gang van zaken dat niet in het wetsvoorstel zelf, maar in de AMvB's concrete normen gesteld worden. Deze leden vragen echter wat de meerwaarde is van het koppelen van normen aan «specifieke zorgplichten». Wat is de bijvoorbeeld de juridische status van een specifieke zorgplicht ten opzichte van een instructieregel? Wie besluit er tot de noodzaak van extra specifieke zorgplichten? Hoe worden deze vervolgens nader ingevuld?

Deze leden kunnen niet helemaal meekomen in de constatering die betrekking hebben op de «democratisering van kennis». Wat hebben de constatering die de heer In 't Veld, auteur van het boek Kennisdemocratie – Opkomend stormtij daarin doet over kennisdemocratie voor gevolgen voor het beleid? Wat betekent het dat de kennis van de burgers niet per se beter is dan die in de samenleving? Hoe krijgt dat zijn weerslag in het beleid? De leden van de VVD-fractie erkennen voluit dat de overheid niet alwetend is. Maar deze leden hebben dit altijd al gevonden en horen graag van de regering op welke wijze «democratisering van kennis» de Omgevingswet heeft beïnvloed. Wordt bijvoorbeeld bedoeld dat mensen en bedrijven een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgen? Trekt de overheid zich terug op bepaalde terreinen?

Bestuursorganen moeten elkaar meer gaan vertrouwen, zo menen deze leden. Deze leden vragen welke best practices over bestuurlijke afstemming er te noemen zijn met betrekking tot de Wet revitalisering generiek toezicht. De regering noemt deze expliciet op pagina 47 van de MvT. Over deze bestuurlijke afstemming hebben deze leden nog enkele vragen. Omgevingsvisies kunnen door het Rijk, provincies en gemeenten gemaakt worden. Voor gemeenten is deze vrijwillig. Hoe wordt overlap van omgevingsvisies voorkomen? Welke algemene regels zitten er in de wetten die nu al bestaan en opgaan in de Omgevingswet, en welke daarvan blijven bestaan?

De leden van de PvdA-fractie waarderen de inzet om te komen tot één integrale wet waarin de tegenstrijdigheden in het omgevingsrecht worden weggenomen en procedures worden gestroomlijnd. Waar de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) al een belangrijke eerste stap nam om het omgevingsrecht voor de initiatiefnemer vóór het loket te integreren, gebeurt dit nu ook achter het loket. Deze leden zien als winst

dat het wetsvoorstel beoogt om belangen niet a priori als tegenover elkaar staand te beschouwen maar als op elkaar af te stemmen. Daarnaast zien deze leden het als winst dat er in ruil voor flexibiliteit een inspanningsverplichting bij initiatiefnemers komt te liggen om er voor te zorgen dat een ontwikkeling (op gebiedsniveau) per saldo leidt tot een veiliger en gezonder leefomgeving en bijdraagt aan verbetering van de omgevingskwaliteit. Deze leden vinden dat dit win-win principe wel steviger in de wet verankerd moet worden. Stimuleren dat initiatiefnemers daar ook daadwerkelijk zelf verantwoordelijkheid voor nemen en, als zij daar niet of onvoldoende in slagen, zorgen dat dit door – of via – de overheid kan worden geregeld en zo nodig ook daadwerkelijk door overheid en/ of belanghebbende burgers kan worden afgedwongen, zijn van belang. Flexibiliteit en vertrouwen moeten niet alleen ingezet worden om initiatieven sneller, makkelijker en goedkoper van de grond te laten komen, maar ook om (per saldo) aantoonbaar tot verbetering van de omgevingskwaliteit te komen en vast te leggen wie daarvoor verantwoordelijk is. Deze leden waarderen verder dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd initiatieven van onderop meer kans te geven, belanghebbenden veel eerder in het planproces te betrekken bij de besluitvorming over projecten en waarderen het zeer dat er veel meer ruimte komt voor het omgaan met de toenemende verschillen tussen regio's.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat de samenleving in onzekere tijden leeft en vraagt om zekerheden. Een te grote mate van flexibiliteit kan die zekerheden aantasten. Zowel initiatiefnemers als betrokken derden willen weten waar ze aan toe zijn. Deze leden kunnen zich vinden in flexibiliteit, mits flexibiliteit in balans blijft met rechtszekerheid en voorspelbaarheid. De omgevingsregels hebben bijvoorbeeld bij de ondernemer de verwachting gewekt dat hij ter plekke mag blijven ondernemen en vaak dat hij ook nog uit mag breiden en veranderen. Bij de burger is de verwachting gewekt, dat hij aangenaam kan blijven wonen.

Nu lijkt het risico te ontstaan dat burgers en bedrijven juist niet meer weten waar ze aan toe zijn en wat nu nog wel of niet is toegestaan. In de ogen van deze leden moeten burgers en bedrijven weten wat ze op het gebied van milieu en gezondheid van de overheid mogen verwachten. Initiatiefnemers kopen er niets voor als zij in het woud van algemene regels tot onjuiste interpretaties komen en daarop in een zeer laat stadium door de rechter worden teruggefloten.

Principes van voorkomen van onnodige belemmering van flexibiliteit, van maatwerk en van co-creatie achten deze leden allemaal positief, mits de antoniemen van die principes – bescherming, het voorkomen van willekeur, rechtszekerheid en rechten van derden – voldoende zijn geborgd. Maar deze leden zijn vooral bang dat de flexibiliteit van enkelen ten koste gaat van de zekerheid van velen. Mensen moeten zich in de ogen van deze leden beschermd weten tegen activiteiten die hun veiligheid en gezondheid kunnen schaden. Daarbij gelden nu al minimale normen, deze kunnen niet zonder effecten worden overschreden. Ook nu al zien deze leden voorbeelden alwaar de wettelijke norm net niet overschreden wordt, waardoor het nemen van maatregelen door de overheid «bovenwettelijk» zou zijn en dus wordt vermeden. Als straks alle normen onderhandelbaar zijn, zou elke mitigerende maatregel «overbodig» zijn. Dit is niet de kant die de leden van de PvdA-fractie op zouden willen gaan.

Deze leden staan voor de zwakke waarden in de samenleving: burgers/ bewoners/ huurders en kopers, de natuur- en landschappelijke waarden en de belangen van hen die nog geen stem hebben, te weten de toekomstige generaties. In al ons handelen zullen we volgens deze leden rekening moeten houden met elkaar. In een vol land als Nederland wil dat nog wel eens knellen, maar de oplossing is niet om dan maar géén rekening meer met de ander te houden. Bij de gedachte dat mensen zelf zouden moeten

beslissen over het accepteren van afwijkende milieubelasting vragen deze leden aandacht voor de ongelijke posities van de initiatiefnemer en de burger. De burger heeft niet dezelfde macht, kennis en informatie en zal de gevolgen van het accepteren van bijvoorbeeld een hogere geluidsbelasting niet kunnen overzien. Laat staan de gevolgen voor de toekomstige bewoners. Deze leden vragen de regering daarom de burger een prominenter rol te bieden bij visievorming, het ontwerp van nieuwe ontwikkelingen en de uitvoering ervan. De delegatie van besluitvorming van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders is dan een omgekeerde richting.

De RvS heeft fundamentele kritiek geleverd op het aanvankelijke wetsvoorstel, zo hebben de leden van de PvdA-fractie gelezen in het advies van de RvS. Hoofdpunten van die kritiek zijn dat de regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen en dat uit het wetsvoorstel onvoldoende blijkt hoe de wettelijke bevoegdheden over de bestuursorganen zullen worden verdeeld. Het wetsvoorstel biedt volgens deze leden zeer veel ruimte voor overheden en burgers om van wettelijke voorschriften af te wijken. Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het voorstel opgenomen. Door de uitvoeringsregels in AMvB's op te nemen doet het wetsvoorstel onvoldoende recht aan de rol van het parlement, zo menen deze leden.

Ook los van het voorgaande zijn deze leden zeer benieuwd naar de inhoud van de vier aangekondigde AMvB's. Zonder deze inhoud is moeilijk een inschatting te maken wat de feitelijke effecten zullen zijn van de Omgevingswet. Dat geldt ook voor de aanpalende wetgeving. Deze leden zijn van mening dat de contouren van de AMvB's en van de aanpalende wetgeving beschikbaar moeten zijn op het moment van vaststelling van de wet en in meer definitieve vorm (nadat de RvS advies heeft uitgebracht en een consultatieronde is geweest) en in ieder geval op het moment van vaststellen van de invoeringswet. Deze leden danken het kabinet voor de brief van 1 oktober waarin de beoogde planning voor de stelselherziening is weergegeven. Zij vinden dit een werkbare aanpak.

Het zou kunnen dat het wenselijk geacht wordt na lezing van de AMvB's, deze (of delen daarvan) tot wet te verheffen, waardoor een zware voorhang wenselijk wordt geacht.

Deze leden achten het van belang een minimumbeschermingsniveau op te nemen in de wet. Dit zou kunnen door in ieder geval alle Europese normen in de wet op te nemen en om aanpalende wetgeving in een artikel in de wet op te nemen. Dat vergroot de integraliteit, uniformiteit en rechtszekerheid naar de mening van deze leden. In de wet moeten in de visie van deze leden in ieder geval minimale waarborgen voor de kwaliteit van de leefomgeving worden opgenomen, bijvoorbeeld maximale geluidsniveaus binnenshuis en bescherming van drinkwaterwingebieden.

Voorliggend wetsvoorstel is naar de mening van de leden van de SP-fractie een volledige en integrale herziening van het omgevingsrecht. Vanwege de omvang van wijzigingen hebben deze leden een groot aantal vragen en opmerkingen.

Deze leden willen graag vooraf aangeven dat de door de regering beoogde verbeterdoelen, waaronder vergroting van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de wet- en regelgeving, vergunningverlening en handhaving en uitvoeringspraktijk in de fysieke leefomgeving (het omgevingsrecht), naar hun mening op dit moment absoluut niet te toetsen is met wat aan stukken voorligt. De «landing» in AMvB's van essentiële onderdelen en de uitwerking van de uitvoeringspraktijk worden in grote mate gemist. Enig inzicht wat vervolgens terecht komt in ministeriële regelingen is op dit moment nog volstrekt onduidelijk. De voornemens in het wetsvoorstel zijn naar mening van deze leden zonder meer ambitieus te noemen. Deze leden vragen zich echter af

of de behoefte aan goede en gedegen wetgeving niet ten prooi gevallen is aan de behoefte aan snelheid, verbetering en flexibiliteit. Naar mening van deze leden is met voorliggend voorstel vooral uitgegaan vanuit de behoefte(n) van bestuurders en lijkt de positie van burgers van ondergeschikt belang.

Naar mening van de leden van de SP-fractie is het wetsvoorstel opgehangen aan de begrippen «fysieke leefomgeving» en «gezondheid» en missen het begrip en de definitie van «ruimtelijke omgevingskwaliteit». Doordat het begrip fysieke leefomgeving leidend is, kan het wetsvoorstel naar mening van deze leden niet zonder een uitputtende definitie van dit begrip. Is het in dit geval wellicht zinvol te kijken naar de Duitse «Umweltgesetzbuch»? Ook Duitsland moet immers gaan voldoen aan EU-regelgeving. Zijn we niet in ieder land en ieder voor zich op dit gebied teveel het wiel aan het uitvinden?

In het wetsvoorstel worden bij «omgevingskwaliteit» verschillende begrippen gehanteerd die in het dagelijks leven en in de jurisprudentie verwarring kunnen zaaien, zo menen deze leden. De verschillende sectoren, zoals milieu, water, infrastructuur en bouwen, beschikken nog niet over een gezamenlijk vocabulaire. Soms wordt «kwaliteit» gebruikt als norm of maatstaf, die soms ook weer omgevingswaarde wordt genoemd, anderzijds wordt «kwaliteit» gebruikt voor de menselijke beleving en de intrinsieke waarde die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten zo lezen deze leden in de MvT over artikel 1.3. De invulling van het begrip «kwaliteit van bouwwerken» wordt zelfs geheel in het midden gelaten. De noodzaak tot definiëren geldt evenzeer voor het begrip «gezondheid», zo menen deze leden. De verwijzing naar artikel 1.6 van de Omgevingswet, waarin de zorgplicht op bijzonder summiere wijze wordt ingevuld, is volstrekt onvoldoende.

Deze zorgplicht is naar de mening van deze leden te ruim en ongeclausuleerd. De instrumenten genoemd op pagina 9 van de MvT zouden naar mening van deze leden direct duidelijkheid moeten verschaffen over de bedoeling van de wet, waarna de verdere MvT gezien mag worden als een verdere uitleg en verduidelijking van de wet.

Voorzien is dat de Omgevingswet uiteindelijk in de plaats komt van 26 wetten. Deze leden missen per wet een uitleg waarom en op welke wijze de 26 genoemde wetten opgaan in de Omgevingswet. Deze leden ontvangen graag een transponeringstabel. Ook ontvangen deze leden graag verduidelijking over welk gedeelte van wetgeving opgaat in de Omgevingswet en welk gedeelte niet. Zo wordt bijvoorbeeld bij de Wet milieubeheer (Wm) gesproken over regelgeving voor plaatsgebonden activiteiten. Wat gebeurt er met de «niet plaatsgebonden activiteiten»? De begrippenlijst geeft geen duidelijkheid over plaatsgebonden activiteiten, wat zijn dat eigenlijk? Wat valt er onder het kopje «verschillende gedoogplichten uit diverse wetten»? Is er een reden waarom bijvoorbeeld de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Wion) niet opgaat in de Omgevingswet? Op welk moment gaan de Wet Bodembescherming en de Wet geluidhinder op in de Omgevingswet? Worden deze besluiten separaat voorgelegd aan de Tweede Kamer? Zo nee, waarom niet? Ziet de regering meerwaarde indien de Kamer apart over dit soort beslismomenten debatteert? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd hoe het overgangsrecht geregeld wordt wanneer de Omgevingswet rond 2018 wordt ingevoerd. Wordt het mogelijk dat de opdrachtgevers / initiatiefnemers van projecten dan kunnen kiezen of zij onder oude dan wel nieuwe wetgeving komen te vallen?

De leden van de D66-fractie lezen dat de maatschappelijke doelen van de voorgestelde Omgevingswet zijn: «*met het oog op duurzame*

*ontwikkeling, het in onderlinge samenhang, (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies».* Deze leden vragen op welke manier de bovenstaande doelstellingen tot stand zijn gekomen en of zij gelijk aan elkaar staan, of dat (a) als een voorwaarde voor (b) wordt gezien.

Deze leden lezen dat onder de twee maatschappelijke doelstellingen nog vier verbeterdoelstellingen staan. Deze leden vragen hoe de maatschappelijke doelstellingen en de verbeterdoelstellingen zich precies tot elkaar verhouden. Ook willen deze leden weten of er in de aanloop van deze wet nog meer verbeterdoelen zijn overwogen en, indien dat het geval is, waarom deze dan uiteindelijk niet in de wet zijn opgenomen. Zoals de regering ook stelt in de MvT kunnen de verschillende doelstellingen met elkaar schuren, waar dit gebeurt heeft de regering een «beargumenteerde keuze» gemaakt. Deze leden vragen welke uitgangspunten er bij die keuzes zijn gehanteerd.

Deze leden merken op dat er geen brede evaluatie van de huidige wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden. Zij vragen de regering daarom om aan te geven op welke manier ze bij het opstellen van deze Omgevingswet heeft onderzocht of de voorgestelde wijzigingen in het omgevingsrecht bijdragen aan een oplossing voor reële problemen. Ook willen deze leden weten op welke manier de regering gaat controleren en evalueren of de maatschappelijke doelstellingen en de vier verbeterdoelstellingen door de Omgevingswet in de praktijk wel gehaald worden.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Omgevingswet zeer gericht is op de procedures van het openbaar bestuur. Bedrijven en burgers krijgen in de wet zelf nauwelijks houvast en verdwijnen naar de achtergrond. Deze leden willen graag weten of dit een bewuste keuze is geweest en waarom hier dan voor gekozen is. Ook vragen zij hoe dit zich verhoudt tot de grote verantwoordelijkheid die bij burgers en bedrijven wordt neergelegd.

Deze leden lezen dat de regering het voornemen heeft om de AMvB's wel meer op bedrijven en burgers toe te spitsen. Hoe gaat dat er uitzien in de uitwerking, zo vragen deze leden. Ook willen deze leden weten of bedrijven, burgers en belangenorganisaties, dan in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van de AMvB's worden betrokken.

Volgens de leden van de ChristenUnie-fractie is de Omgevingswet een wetgevingsoperatie zonder weerga. Een zeer groot aantal wetten wordt met dit wetsvoorstel geïntegreerd in één wet voor de fysieke leefomgeving. Genoemde leden zijn onder de indruk van de resultaten die dit tot nu toe heeft opgeleverd. Zo lijkt de leesbaarheid van de wet aanmerkelijk verbeterd en lijkt het voorgestelde systeem ook eenvoudiger. Het is naar de mening van deze leden ook goed dat de onderzoekslasten worden verminderd, mits dit wel zorgvuldig gebeurt. Tenslotte juichen genoemde leden het toe dat er meer ruimte komt voor maatwerk en dat integrale besluitvorming het uitgangspunt is.

Tegelijk hebben deze leden wel grote zorgen over de vraag hoe deze omvangrijke wijzigingen gaan landen in de praktijk. In korte tijd zullen overheden veel kennis moeten opdoen over het nieuwe regime en daarnaast wordt ook een cultuurverandering beoogd. De voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel zijn al groot, maar hier komen voor de invoering nog een groot aantal toevoegingen aan het wetsvoorstel bij. Dit zal naar de mening van deze leden veel vragen van alle betrokkenen. Ook hebben genoemde leden op meerdere onderdelen van de wet vragen die gericht zijn op het vinden van de juiste balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid en ruimte om te ontwikkelen versus beschermen wat we willen behouden in de fysieke leefomgeving.



Voorts zijn deze leden van mening dat het wetsvoorstel nog te sterk gericht is op het stroomlijnen van procedures voor overheden. Voor burgers is dit echter niet altijd wenselijk. Zij hebben weliswaar belang dat zij snel duidelijkheid krijgen of gewenste ontwikkelingen zijn toegestaan, maar burgers willen ook voldoende tijd, mogelijkheden en middelen om te kunnen participeren bij planvorming.

Volgens deze leden moet het onderwerp burgerparticipatie daarom in het voorliggende wetsvoorstel nog verder worden uitgewerkt.

Deze leden constateren dat het wetsvoorstel weinig bepalingen kent die zich tot burgers richten. Feitelijk gaat het alleen om de zorgplicht van artikel 1.6 en de voorzorgplicht van artikel 1.7, zo constateren deze leden. Verder komt de burger vooral in beeld als aanvrager van vergunningen. De burger krijgt vooral te maken met de regels van het omgevingsplan, de voorschriften van omgevingsvergunningen en projectbesluiten en de algemene rijksregels, waarin tot de burgers gerichte bepalingen kunnen worden opgenomen. De leden van de ChristenUnie-fractie leden vragen of hiermee niet de zorg voor de fysieke leefomgeving te veel aan alleen het bestuur wordt overgelaten en waarom er niet meer bepalingen zijn opgenomen over de rol van de burger voor het bereiken van de doelen van de wet.

Deze leden menen dat de focus op de procedures voor de overheid ook gevolgen heeft voor ondernemers. In de Wm stond één hoofdstuk voor inrichtingen. Door de Wabo is dit in tweeën geknipt. In de Omgevingswet komt indien het wetsvoorstel wordt aangenomen in het geheel geen hoofdstuk meer over inrichtingen en wordt er gekeken naar de losse activiteiten. Genoemde leden vragen of dit wel voldoende aansluit bij de werkwijze van bedrijven. Deze leden vragen waarom geen aansluiting is gezocht bij het Europese installatiebegrip. Op het niveau van de AMvB's zal wel een doelgroepenbenadering centraal staan. Genoemde leden vragen hoe dit wordt geborgd.

Het Europese recht vormt een belangrijke pijler voor de Omgevingswet. Het betreft echter alleen de beleidscyclus en de instrumenten. Deze leden vragen waarom kernbepalingen van de belangrijkste Europese Richtlijnen, zoals art. 4 van de Europese Richtlijn industriële emissies (IED), dat bepaalt dat een installatie niet mag worden geëxploiteerd zonder vergunning, en art. 11 dat verlangt dat de beste beschikbare technieken (BBT) moeten worden toegepast, niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de Omgevingswet in belangrijke mate een raamwet is. Er zal naar de mening van deze leden nog een grote discussie volgen over de invulling van de concrete normen zoals de omgevingswaarden en de nadere uitwerking van procedures in de verschillende AMvB's en uitvoeringsregelingen. Dit maakt het voor deze leden lastig om op dit moment in te kunnen schatten of het nieuwe stelsel de huidige knelpunten gaat oplossen en of er eventueel nieuwe knelpunten zullen ontstaan. Dit is een grote zorg aangezien met het wetsvoorstel het stelsel ingrijpend (en kostbaar) gewijzigd zal worden. De Omgevingswet beoogt eenvoud door integratie. Deze leden wijzen er op dat de wetten die worden geïntegreerd een zeer verschillend karakter hebben. Ver doorgevoerde integratie kan daarom ook zorgen voor onzekerheid en juist meer onduidelijkheid, zo menen deze leden. Daarom vragen deze leden om bij de verdere ontwikkeling van de Omgevingswet steeds weer te onderzoeken of de vooronderstellingen die aan de wet ten grondslag liggen correct zijn en na te gaan of de voorgestelde wet- en uitvoeringsregelgeving een oplossing biedt voor reële problemen. Genoemde leden constateren dat er geen evaluatie van de huidige wetgeving heeft plaatsgevonden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom dat niet is gebeurd gezien de enorme transitiekosten van de Omgevingswet. Genoemde leden vragen hoe de Omgevingswet geëvalueerd gaat worden en waarom er wel een evaluatie van de staat

van de leefomgeving is opgenomen maar geen wettelijke evaluatie van de werking van het stelsel.

De leden van de 50PLUS/Klein-fractie lezen dat de regering een mogelijke kostenbesparing van € 600 miljoen per jaar als dit wetsvoorstel werkelijkheid wordt voorziet. Kan de regering dit bedrag onderbouwen? Is het noemen van dit bedrag feitelijk niet prematuur? Deze leden merken op dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dit een bezuinigingsvoorstel noemt. Kan de regering gemeenten geruststellen dat dit wetsvoorstel niet leidt tot noodgedwongen bezuinigingen bij de gemeenten?

Deelt de regering de opvatting dat provincies door het gebruik van instrumenten zoals instructies en instructieregels de beleidsvrijheid van gemeenten zeer substantieel kunnen beperken? Kan de regering indien dat zo is aangeven welke beleidsruimte voor gemeenten, die het zo essentieel acht voor het welslagen van dit wetsvoorstel, nog overblijft? De regering probeert met dit wetsvoorstel gemeenten meer een eigen beleidskader te geven. Echter, hoe meer gemeentelijke beleidsruimte, hoe groter de wens van gemeenten wordt om deze ruimte door middel van opgelegde onderzoeksverplichtingen af te dekken. Leidt dit niet tot nog meer onderzoekplichten dan nu, zo vragen deze leden.

Hoe ziet de regering deze ontwikkeling daar waar zij zegt te streven naar juist veel minder regels en minder verplichtingen tot onderzoek?

Meer eigen afwegingsruimte voor gemeenten leidt tot meer strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het verbod van willekeur, zo menen deze leden. Ook de RvS signaleert in zijn advies dat er een relatie is tussen meer eigen afwegingsruimte en rechtszekerheid. Hoe groter de mate van onzekerheid, hoe meer burgers en bedrijven in overweging zullen nemen besluiten van gemeenten aan te vechten, zo denken deze leden. Deelt de regering de inschatting dat dit zal leiden tot een toename van procedures en haperende besluiten? Is al berekend welke extra capaciteit bij de rechterlijke macht nodig is om deze nieuwe rechtsgangen te verwerken? Hoe denkt de regering deze nieuwe processtroom te ondervangen?

Eén van de doelen van deze Omgevingswet is het handhaven van het huidige beschermingsniveau voor de fysieke omgeving, zo lezen deze leden. Op sommige sectorale onderdelen, bijvoorbeeld die van de archeologie, gaat dit wetsvoorstel al uit van een (nog) hoger beschermingsniveau. Hoe verklaart de regering deze regeltoename? Is het niet simpelweg te mooi om waar te zijn dat met het handhaven van het huidige beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving er wel een lagere regeldruk en snellere besluitvorming tot stand komen waar overheden, burgers en bedrijven straks van gaan profiteren? Waarom is de regering niet bereid het huidige niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving op een reëler niveau vast te stellen? Kortom, de leden van de 50PLUS/Klein-fractie pleiten voor minder, maar realistischere en daadwerkelijk te handhaven, normen op het gebied van milieu, natuur, landbouw, erfgoed en ruimtelijke ordening.

Levert een minder ambitieus beschermingsniveau in wezen wél de mogelijkheid op voor een vereenvoudigd en transparant ruimtelijke ordeningsstelsel?

Verscheidene belangrijke stakeholders en adviesorganen hebben grote twijfels bij de omvang en de invoering van dit kolossale wetgevingstraject, zo merken deze leden op. Waarom neemt de regering niet het initiatief om te beginnen met knelpunten die je op korte termijn kunt aanpakken, zoals de onderzoeksverplichtingen, de starre tienjarentermijn van bestemmingsplannen en het keurslijf van de financiële uitvoerbaarheid? Ten aanzien van de uitvoering vragen deze leden waarom dit wetsvoorstel geen inzicht bevat ten aanzien van de behandeling en inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarmee samenhangende

Invoeringswet en AMvB's. Kan de regering uitleggen waarom een nieuwe Omgevingswet met een, eventueel aangepast, bestemmingsplan in plaats van met een omgevingsplan niet tot de mogelijkheden kan behoren? Op welke aannames berust het uitgangspunt van de regering dat de voordelen van een omgevingsvergunning en een omgevingsplan opwegen tegen het blijven werken met het bestemmingsplan? Voorts vragen deze leden of de regering aan de Kamer inzichtelijk kan maken waarom een nieuwe Omgevingswet profijtelijker zal zijn dan beleid dat erop gericht is de huidige bestemmingsplansystematiek «leaner and meaner» te maken, zoals bijvoorbeeld de huidige verbeteringsvoorstellen in de ruimtelijke ordening waaronder de Chw en de <<sneller en beter>>-aanpak.

Kan de regering uitleggen waarom Rijk en provincies wel een omgevingsvisie kunnen en moeten opstellen en gemeenten dit instrument wordt onthouden? Zou een visie op gemeentelijk niveau en op rijksniveau niet moeten kunnen volstaan?

## 2. Aanleiding, visie en doelen

In het publieke discours lijkt het wel of het enige doel van de wet is om wetten samen te voegen, te vereenvoudigen en procedures te versnellen. De leden van de PvdA-fractie vinden dit – als dit bereikt wordt – belangrijke uitkomsten van de wet, maar hechten er aan om de doelen voorop te stellen, zoals verwoord in artikel 1.3 van de wet «*Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit*». Deze leden onderschrijven daarbij de verbreding van milieu naar veilige en gezonde leefomgeving, waarbij het voor deze leden van belang is de gezondheid van mensen, nu en in de toekomst, expliciet te verwoorden. Artikel 21 van de Grondwet luidt: «*De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu*». De leden van de PvdA-fractie missen in het doel van de Omgevingswet deze verbeterdoelstelling die wel expliciet in de Grondwet staat en zouden deze ook graag als uitgangspunt nemen van de Omgevingswet. Bij het tweede deel van de doelstelling «*het op doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving*» willen deze leden opgenomen hebben welke aspecten onderdeel zijn van de leefomgeving. Voor deze leden behoren tot een integrale belangenafweging in ieder geval de gezondheid van mensen, de biodiversiteit, land, bodem, water, lucht en klimaat, het cultureel erfgoed, het landschap en de samenhang daartussen. Daarbij willen deze leden benadrukken dat – zeker als later de Natuurbeschermingswet (Nbw) wordt toegevoegd – de bescherming van de intrinsieke waarde van natuur benoemd dient te worden.

Deze leden merken op dat de beginselen die zijn neergelegd in de geïntegreerde wetten zijn verdwenen uit de Omgevingswet. Zo zijn het voorzorgsbeginsel, herstelbeginsel, compensatiebeginsel, het beginsel dat de vervuiler betaalt en het profijtbeginsel niet in de wet opgenomen. Deze leden vragen de regering waarom dit niet is gebeurd. Naast rechten voor private partijen om initiatieven te nemen in de fysieke leefomgeving horen toch ook plichten en een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten in deze wet te zijn verankerd?

Deze leden onderschrijven het belang van het komen tot een goede leefomgevingskwaliteit. Als dit kan door nieuwe ontwikkelingen toe te staan waarmee oude worden gesaneerd is dat mooi. Deze leden vragen hoe geborgd wordt dat ontwikkelingen in samenhang leiden tot een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving. Als in een beoogde ontwikkeling geluid, stank en externe veiligheid worden afgewogen, wat betekent dit dan in de praktijk? Hoe verhouden zich de Level day-evening-night ( $L_{den}$ ) waarden tot de odour-eenheden en tot de Mol-eenheden? Wie bepaalt of er een per saldo verbetering van «de» kwaliteit ontstaat?

Bestaat er niet de kans dat de rechtsgang in plaats van over mollen, straks over het proces van de afweging gaat, zo vragen deze leden.

Deze leden vragen hoe kan worden vastgesteld of er (per saldo) winst in omgevingskwaliteit is geboekt als gevolg van een plan of project. Deze leden vragen hoe de regering dit zou willen meten en rapporteren. Deze leden denken bijvoorbeeld aan het inzetten van instrumenten om de kwaliteit van de leefomgeving te bepalen om omgevingswaarden vast te stellen. Deze leden denken ook aan een oplevertoets, een overdrachtsdossier (zoals bij de bouwregelgeving) of monitoren. Wellicht dat deze rapportage kan worden gekoppeld aan de toch al Europees verplichte evaluatie van milieueffectrapportage. Dit sluit ook aan bij het uitgangspunt van de beleidscyclus, zoals verwoord in de Omgevingswet, zo menen deze leden. Ook vragen leden welke instantie, bijvoorbeeld een gegevensautoriteit, dit in de ogen van de regering zou moeten doen? Of is het aan de initiatiefnemer die verantwoordelijkheid op zich te nemen? In de afweging vragen de leden van de PvdA-fractie specifiek aandacht voor de zachte waarden. Voor omgevingswaarden met een meet- of berekenbare doelstellingen zoals geluid of luchtkwaliteit kan een waarde worden berekend. De focus van een omgevingstoets komt daarmee te liggen op deze «harde» waarden. «Zachte» waarden staan daarmee onder druk. Dat is nu al te zien in milieueffectrapportages waar tot op meerdere cijfers achter de komma het doorrekenen van effecten op Natura2000-gebieden plaatsvindt, maar waar er amper aandacht voor landschap en klimaatverandering is, want die is niet meetbaar.

Deze leden vragen hoe de bedoeling van de Omgevingswet om tot integrale afweging te komen zich verhoudt tot het afzonderlijk en niet in onderling verband beoordelen van verschillende activiteiten op dezelfde locatie.

Deze leden onderschrijven dat taken ook voor wat betreft de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk op decentraal niveau neergelegd zou moeten worden. Maar hoe zorgt de regering ervoor dat (inter-)nationaal vastgelegde omgevingswaarden worden gehaald als de besluitvorming decentraal is neergelegd? Hoe wordt het halen van EU-richtlijnen gemonitord? Wie wordt verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van programma's bij (dreigende) over- of onderscheiding? Waarom heeft de regering de frequentie van de rapportage van de «Balans voor de leefomgeving» teruggebracht van één maal in de twee- naar één maal in de vier jaar?

De leden van de CDA-fractie onderkennen de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak van vereenvoudiging van wetgeving. De huidige wetgeving leidt tot teveel stroperigheid. Deze leden onderkennen ook dat de Omgevingswet alleen gefaseerd kan worden gerealiseerd. Toch zal op enig moment tot het afzonderlijk geveld moeten kunnen worden of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel.

De regeling van het materiële omgevingsrecht zal vrijwel geheel plaats vinden in uitvoeringsregelingen als AMvB's en ministeriele regelingen. Daarom menen deze leden dat het noodzakelijk is de ontwerpAMvB's nu aan de Kamer voor te leggen.

Deze leden onderschrijven het streven om te komen tot één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures, want daardoor komen er betere mogelijkheden en kansen voor een echt integraal ruimtelijk beleid.

Deze leden onderschrijven de maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet die strekt tot, met oog voor duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang bezien, het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit en het op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het principe dat het meest doelmatige gebruik van gronden niet belemmerd mag worden, is vervallen. Graag vernemen zij de motivatie daarvoor. Deze leden menen dat pas ingestemd kan worden met de voorgestane toekenning van taken en bevoegdheden aan organen van de gemeenten, de provincies, de waterschappen en het Rijk als ook de betrokken AMvB's zijn voorgelegd. Deze leden zien dat momenteel de weigeringsgronden voor de Omgevingsvergunning voor de activiteit «bouwen» in de wet staan. Artikel 5.17 geeft aan dat bij AMvB regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. Wat nu in de wet staat wordt straks bij AMvB geregeld, zo lezen deze leden. Gelet hierop vragen deze leden of dat vanuit staatsrechtelijk oogpunt niet vreemd is. Deze leden zijn benieuwd waarom de omgevingsvisie voor gemeenten niet verplicht wordt. Bij de omgevingsvisie kan ook overwogen worden om ruimtelijke kwaliteit te beschrijven en te verwoorden. Ten aanzien van het omgevingsplan vragen zij of het ideale beeld van één omgevingsplan per gemeente niet verloren gaat nu gemeenten daarvan mogen afwijken. Ook vernemen deze leden graag wat de administratieve lasten voor gemeenten zullen zijn bij deze omvangrijke werkzaamheden. Deze leden lezen dat een nieuwe wet niet genoeg is. *«De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt niet alleen bepaald door wet- en regelgeving. De bestuurlijke cultuur, de kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers zijn minstens zo belangrijk.»* Graag vernemen deze leden hoe deze cultuurverandering bij bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers in gang wordt gezet, ingebed- en geborgd wordt.

De leden van de SGP-fractie vinden een zorgvuldige invoering van het wetsvoorstel en onderliggende regelgeving belangrijk. Onder meer ambtenaren bij decentrale overheden moeten het bij kunnen benen. Deze leden willen er in dit verband op wijzen dat de Wro en de Wabo nog niet zo lang geleden ingevoerd zijn. Ook is het opstellen van de uitvoeringsregelgeving nog een complexe en omvangrijke operatie, zo menen deze leden. In hoeverre is invoering van de Omgevingswet per 2018 realistisch en verantwoord? Is het mogelijk om een fasering door te voeren en onderdelen van de plannen eerder in werking te laten treden? Deze leden horen graag welke bijdrage de Omgevingswet en onderliggende regelgeving volgens de regering moeten gaan leveren aan het faciliteren van de verduurzaming van de Nederlandse energievoorziening. Deze verduurzaming is om verschillende redenen van groot belang. In dat verband is ook het Energieakkoord gesloten. Het is van belang dat het omgevingsrecht niet alleen de inpassing van windmolenparken faciliteert, maar ook de ontwikkeling en inpassing van onder meer warmte- en koudeopslag, geothermie en warmtenetten. Welke extra stappen ten opzichte van het bestaande omgevingsrecht wil de regering zetten om verduurzaming van de energievoorziening te faciliteren en te stimuleren, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de Wion in het wetsvoorstel op te nemen. De Wion regelt immers de informatievoorziening over een belangrijk onderdeel van de leefomgeving, te weten de ondergrond. Een belangrijk onderdeel van de stelselherziening is de integratie en vereenvoudiging van de uitvoeringsregelgeving, zo vinden deze leden. Ten aanzien van de algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving horen deze leden graag in hoeverre de regering aanstuurt op vereenvoudiging en vermindering van regels.

De leden van de PvdD-fractie delen de constatering van de regering dat het huidige omgevingsrecht versnipperd is, en dat voor een leek moeilijk kan zijn om inzicht te krijgen welke regels wel en niet gelden voor een

nieuw initiatief. Vereenvoudiging moet er naar de mening van deze leden echt niet toe leiden dat het nog minder duidelijk wordt waar een initiatiefnemer aan toe is, terwijl dat toch het resultaat van de Omgevingswet lijkt. Deze leden bestrijden bovendien de tweede reden die de regering aanvoert om tot een ingrijpende herziening van het omgevingsrecht te komen. De regering beweert dat de balans in het omgevingsrecht te veel bij zekerheid ligt, en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwikkeling. Waarop baseert de regering dat? Het wetsvoorstel is immers niet het gevolg van een degelijke evaluatie van de huidige wetgeving, zo merken deze leden op. Sterker nog, in het omgevingsrecht is de afgelopen jaren erg veel gewijzigd. Een groot aantal wetten is pas enkele jaren van kracht. Een goed begrip van de problemen is dus afwezig, ook is onbekend of de voorgestelde oplossing wel zal werken in de praktijk. Elke wetswijziging brengt in de praktijk hoge transitiekosten met zich mee. Deze leden hebben zeer grote twijfels of de uitvoeringspraktijk wel zit te wachten op alweer een majeure verandering in het omgevingsrecht. Zij vermoeden dat deze Omgevingswet vooral een paradepaardje van de regering is waarmee zij kan schermen wanneer haar wordt gevraagd wat zij doet aan het verminderen van de regeldruk. Deze leden ontvangen graag een reactie daarop.

Volgens de regering is er een paradigmawisseling nodig: «van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling». Vanwaar deze agressieve opstelling naar regels die zijn opgesteld om natuur en milieu te beschermen, zo vragen deze leden. Kan de regering bevestigen dat er simpelweg regels nodig zijn om bijvoorbeeld de kwaliteit van lucht en water te beschermen? Kan de regering bevestigen dat de huidige milieuregels een grote verbetering in de kwaliteit van de leefomgeving hebben gebracht en dat zij daarmee de volksgezondheid hebben verbeterd? Kan de regering tevens bevestigen dat, ondanks het succes van milieu en natuurbeschermingsregels, er nog steeds overschrijdingen van de gestelde normen geconstateerd worden en dat deze overschrijdingen negatieve gevolgen hebben op de gezondheid van mens, dier en natuur? Kan de regering voorts bevestigen dat «vertrouwen» dit allemaal simpelweg niet gaat oplossen, en dat het gewoon nodig blijft om normen te stellen en deze te handhaven, zo vragen de leden van de PvdD-fractie

Naar mening van deze leden is de door de regering aangehaalde duurzame ontwikkeling, als zijnde doel van deze wet, alleen maar te bereiken wanneer het milieu niet overmatig belast wordt en wanneer de emissies van economische activiteiten – of het nu is op het gebied van geluid, water of lucht of anderszins – niet ten koste gaan van de kwaliteit van de leefomgeving. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop. Deze leden graag dat de regering niet zo denigrerend ten opzichte van het milieu zou handelen. Sterker nog, zou een Omgevingswet niet ook richting moeten geven aan de transitie naar een duurzame samenleving, zo vragen deze leden de regering. Deze leden vinden het een ernstig gemiste kans dat deze stelselherziening compleet blanco lijkt te staan ten opzichte van de grootste transitie van onze tijd. Het geeft geen inhoud, geen sturing eraan, terwijl de regering in de MvT zelf aangeeft dat het de wens heeft om de wet toekomstbestendig te maken. Maar zelfs de broodnodige adaptatie aan klimaatverandering heeft geen plek gekregen in deze wet, sterker nog, door het schrappen van de Watertoets wordt ons land wellicht minder weerbaar tegen overstromingen die het gevolg kunnen zijn van klimaatverandering. Zou het nou niet een goed idee zijn om deze wet, zoals hij nu aan de Kamer is aangeboden, nog eens te herzien en aan te vullen met instrumenten en procedures waardoor de adaptatie aan klimaatverandering en de transitie naar een duurzame samenleving bij gebaat zouden zijn? Experts wijzen er



volgens deze leden op dat hoe duidelijker de doelen zijn, hoe innovatiever partijen worden om nieuwe oplossingen te verzinnen. De praktijk bevestigt dit volgens deze leden overigens ook. Toch kiest de regering er nu voor om alle duidelijke doelen die er waren te schrappen uit de wet. Totaal contraproductief, zo vinden deze leden, zij ontvangen hier graag een reactie op van de regering.

### **3. Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet**

In navolging van de Chw zal er in de AMvB's naar verwachting voor gemeenten de mogelijkheid komen om af te wijken van bestaande normen, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Voor zover het de tijdelijke afwijking uit de Chw betreft kunnen deze leden dit ondersteunen en zien zij dit als mogelijkheid om op termijn de leefomgevingskwaliteit te verbeteren. De leden van de PvdA-fractie wijzen hierbij bijvoorbeeld op de koepelvergunning voor het Rotterdams Havengebied.

Deze leden hechten er daarbij aan dat een tijdelijke afwijking geen ingrijpende verslechtering van de leefomgeving tot gevolg heeft en aan een duidelijke termijn is gebonden. Tevens is daar naar de mening van deze leden monitoring en een oplevertoets bij nodig om zeker te stellen dat de norm na de tijdelijke periode daadwerkelijk wordt gehaald. Het is in de ogen van deze leden lastig dat als er minder decibel geproduceerd wordt, dit wel kan worden «opgevuld» door meer geureenheden. Dit zou immers appels met peren vergelijken betekenen en bovendien voor geur tot (blijvende) overschrijding leiden van een norm tot onder het niveau dat als gezond kan worden aangemerkt. Deze leden vinden de regel dat van een instructieregel ontheffing kan worden verleend als deze onevenredig belemmerend is multi-interpretabel. Deze leden vragen hierbij minimaal op te nemen dat moet worden aangetoond dat ontheffing alleen mogelijk is als er geen alternatieve mogelijkheden zijn en dit aantoonbaar leidt tot een verbetering van de leefomgevingskwaliteit. Deze leden vragen de regering ook duidelijk te maken voor welke normen géén ontheffing kan worden gegeven, bijvoorbeeld omdat deze dwingend Europeesrechtelijk zijn voorgeschreven. Dit om teleurstellingen te voorkomen. Klopt het dat feitelijk alleen van luchtkwaliteitsnormen, geluidsnormen en van bodemkwaliteitsnormen kan worden afgeweken? Deze leden vragen in de wet waarborgen op te nemen dat belanghebbenden vroegtijdig geïnformeerd worden, betrokken worden bij te maken afwegingen in een besluit en de mogelijkheid van bezwaar en beroep hebben. Deze leden vragen of het afwijken van één norm, waarbij deze gecompenseerd wordt met andere milieuverbeteringen niet een ongelijk speelveld creëert voor bedrijven. Net als de RvS vrezden deze leden voor meer onduidelijkheid en rechtsonzekerheid bij zowel initiatiefnemers als omwonenden over wat er wel en niet mogelijk is.

In de Omgevingswet wordt naar de mening van deze leden relatief veel gemeentelijke afwegingsruimte gegeven. Gevolg kan zijn dat een activiteit in de ene gemeente wel wordt toegestaan en in de andere niet. Deze leden wijzen hierbij op het gevaar van politieke willekeur. Ook bedrijven willen dit niet. Zij willen zekerheid ten aanzien van wat er wel en niet mag en welke voorwaarden er gelden. Niet alleen voor zichzelf, maar ook om te voorkomen dat zijn concurrent met andere (lagere) eisen te maken krijgt dan hijzelf. Ook voor derde-belanghebbenden is het van groot belang dat zij zekerheid krijgen over wat hen te wachten staat. De trend lijkt te zijn om steeds meer flexibiliteit in te bouwen in bestemmingsplannen. Zo is bij het bestemmingsplan voor het KNSM-terrein een baaierd aan bouwhoogtes mogelijk. Het kan dan blijken dat onvoorziene, maar politiek of maatschappelijk niet gewenste activiteiten niet geweigerd kunnen worden. Nu al horen deze leden vaak van gemeenten dat zij tot hun spijt een activiteit nu eenmaal niet kunnen weigeren. De leden van de PvdA-fractie zijn bang dat er hierover meer frustratie in de samenleving

zal ontstaan, waardoor mensen andere wegen, zoals demonstraties en intimidatie, gaan gebruiken om door hen niet gewenste activiteiten uit de buurt te weren. Als de plannen steeds abstracter worden en bijna alles mogelijk maken, is het voor omwonenden steeds moeilijker in te schatten wat er in hun omgeving gaat gebeuren, zo menen deze leden. Deze leden pleiten ervoor dat de gekozen vertegenwoordigers van de burgers, te weten de Tweede Kamer, provinciale staten of gemeenteraad, de mogelijkheid hebben om bij concrete projecten bij te sturen.

De regering geeft in antwoord op opmerkingen van de RvS ten aanzien van de rol van de overheid aan dat het bevoegd gezag een adviserende rol zou moeten gaan spelen in de richting van de initiatiefnemers door ze te helpen te voldoen aan de algemene regels. Deze leden zijn blij met een zo ondersteunende houding, maar vragen de regering het bevoegd gezag deze houding ook aan te laten nemen jegens de bezorgde omwonende. Voor het evenwicht zou ook deze als belanghebbende advies moeten kunnen krijgen, zo menen deze leden. De rol van de ambtenaar moet in de ogen van deze leden wel ondersteunend zijn en niet in-de-plaats-stellend. Het is volgens deze leden aan de initiatiefnemer om verantwoordelijkheid, ook financieel gezien, te nemen voor het onderbouwen van zijn aanvraag. Gevallen waarbij ambtenaren de onderbouwing aanleveren voor een passende beoordeling of een milieueffectrapportage achten deze leden een onwenselijke inzet van belastinggeld. Deze leden vragen zich af hoe de rollen van het bevoegd gezag gescheiden worden en in het bijzonder hoe dit tussen de adviserende ambtenaar en de handhavende ambtenaar gebeurt. Deze leden vragen om in het geval dat de initiatiefnemer een overheidsorgaan is, hoe gegarandeerd wordt dat niet dezelfde instantie zowel aanvrager als vergunningverlener is. Dit zou in de ogen van deze leden voorkomen dienen te worden (zie ook de EU-richtlijn over de project-MER<sup>1</sup> in art 9 bis). Deze leden vragen of de adviserende rol niet een grote verzwarende betekenis heeft voor de taak van het bevoegd gezag en vragen waarborgen die verzekeren dat dit niet ten koste gaat van handhavingstaken. Deze leden zijn van mening dat toezicht en handhaving overheidstaken zijn en moeten blijven en verzetten zich tegen het uitbesteden van deze taken aan private partijen.

Deze leden vinden dat de overheid wel een rol kan spelen in het uitdagen van initiatiefnemers tot het leveren van kwaliteit en het zorgen voor draagvlak. De Federatie Welstand adviseert in dit verband om de Monumentencommissie die in de Omgevingswet is opgenomen te vervangen door breder samen te stellen commissies die als taak hebben om vanaf het eerste idee tot aan de vergunning het proces te begeleiden. Een dergelijke commissie kan initiatiefnemers uitdagen en verleiden om alternatieve oplossingen aan te dragen en uiteindelijk met draagvlak kwaliteit te leveren.

Ook de idee van een doelgerichte omgevingsmanager is (aanvullend) toepasbaar als makelaar in omgevingskwaliteit, zo menen de leden van de PvdA-fractie. Een makelaar die het doel in het vizier houdt en ruimte geeft voor maatwerk en initiatief en probeert partijen op één lijn te brengen. Deze leden achten het van belang dat de Watertoets dwingend in de wet wordt opgenomen om hiermee te voorkomen dat initiatiefnemers hier niet, of te laat, aan denken en dan in een laat stadium met teleurstellingen te maken krijgen. Deze leden achten waterveiligheid van een zo groot nationaal belang dat hieraan niet voorbij gegaan mag worden in het ontwerp van een vergunningaanvraag. De bewustwording wordt hiermee naar de opvatting van deze leden vergroot.

Deze leden achten het van belang dat de hoofddoelstelling van de wet, te weten het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, ook geborgd wordt in de wet. Met gezondheid mogen geen

<sup>1</sup> Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 van het Europees parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten

risico's worden genomen. Recente situaties met de Q-koorts hebben laten zien welke enorme gevolgen er kunnen zijn. Kan die borging voor relevante projecten tot stand komen in de vorm van een verplichte gezondheidstoets, een verplichte adviesaanvraag bij de Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) en/ of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), zo vragen deze leden.

De volgende stap is om ook de Nbw in de Omgevingswet op te nemen, maar deze leden vinden het reëel deze wet apart te behandelen opdat die al eerder in werking kan treden. Deze leden achten het wel van belang dat de Nbw in zijn geheel, dus inclusief de doelen, wordt opgenomen in de Omgevingswet. Zij vragen de regering op welke wijze de doelen uit de Nbw zoals die zijn vastgelegd op basis van Europese regelgeving gewaarborgd worden. Vooruitlopend daarop horen de gevolgen op de natuur al wel een onderdeel uit te maken van de integrale beoordeling in het kader van de Omgevingswet, zo menen deze leden. De passende beoordeling zal, indien deze aan de orde is, daarvan in ieder geval een onderdeel moeten zijn.

Deze leden hebben er kennis van genomen dat de regering niet erg enthousiast is om toch weer verschillende sectorale afwegingen een verplichtende plek in de Omgevingswet te geven. Deze leden realiseren dat hun opmerkingen alhier toch die kant op gaan. Deze leden realiseren ook dat er waarschijnlijk ook nog oproepen komen om andere belangen in de wet te borgen.

Deze leden vragen of de suggestie van de commissie voor de m.e.r. in dit verband bruikbaar zou kunnen zijn.

De commissie voor de m.e.r. ziet de invoering van de Omgevingswet namelijk als een voor de hand liggend moment om de term «milieueffect-rapportage» te vervangen door «omgevingstoets». Daarmee wordt het denkbaar dat een integrale effectrapportage wordt geïntroduceerd die naar de mening van deze leden beter aansluit bij zowel de huidige praktijk als bij de ambitie van de Omgevingswet. Met een dergelijke ontwikkeling is inmiddels in een aantal landen ervaring opgedaan.

De leden van de PvdA-fractie waarderen het dat gezondheid expliciet in de doelstelling genoemd wordt. Een deel van de milieuproblematiek heeft direct te maken met de gezondheid van mensen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de uitbraak van Q-koorts, luchtkwaliteit, geluiden en giftige stoffen (dioxine). Soms wordt te laat onderkend dat de problemen er zijn, of hoe ernstig deze zijn. Een gezondheidsscan of -toets waarbij vooraf bezien wordt welke risico's er aan een bepaald initiatief verbonden zijn, zou kunnen worden gebruikt om een protocol op te nemen in een vergunning hoe te handelen bij uitbraken, overspills et cetera. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren. Het voorzorgsprincipe lijkt met deze wet verlaten te worden. Deze leden achten dit een goed principe en vragen de regering te overwegen dit opnieuw op te nemen in de Omgevingswet.

Deze leden constateren dat meer algemene regels zullen gaan gelden en er minder vergunningen worden verstrekt. Daar waar dit niet nodig is, moeten we dat ook niet doen, maar een en ander heeft wel tot gevolg dat de handhaving in de knel kan komen. De handhaving wordt immers bekostigd uit de leges. Op welke wijze wil de regering alle gebruikers van de algemene regels laten betalen voor de handhaving? Het alternatief is volgens deze leden dat de handhaving door de belastingbetaler (niet door de vervuiler) betaald gaat worden, hetgeen in de ogen van deze leden niet de bedoeling kan zijn.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom het EU-beleid leidend is geworden. Deelt de regering de mening dat het ruimtelijke beleid primair de verantwoordelijkheid dient te zijn van de individuele lidstaten? Door de Richtlijnen te verankeren verliest het ruimtelijke beleid zijn flexibiliteit, zo menen deze leden.

Deze leden stellen vast dat het opstellen van bestemmingsplannen een industrie is geworden. Vele adviesbureaus genereren veel werkgelegenheid doordat gemeenten deze kennis of mankracht niet in huis hebben. Gaat de Omgevingswet verandering brengen in deze situatie? Of zal de Omgevingswet ervoor zorgen dat meer gemeenten zelfstandig aan de slag kunnen met het omgevingsplan?

Deze leden betreuren het feit dat de Omgevingswet nauwelijks veranderingen heeft gebracht in het takenpakket van de provincies. Deze leden zijn van mening dat ruimtelijke beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger genomen moeten worden. Deelt de regering deze mening?

Deze leden vragen of het investeren en realiseren van ambitieuze mobiliteitsdoelstellingen gewaarborgd blijft. Of blijft Nederland een juridische lappendeken waar economische ontwikkeling immer samenvalt met een ecologische Richtlijn? De regering benoemt deze spanningen tussen deze onderwerpen wel, maar deze leden zouden graag zien met welke concrete oplossingen de Omgevingswet komt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de belangrijkste (Europese) beleidsbeginselen voor het omgevingsbeleid niet zijn opgenomen in de voorliggende wet. Genoemde leden vinden dit van belang omdat juist deze beginselen zich niet alleen richten tot het bestuur maar ook tot de burger en zo een concretisering kunnen vormen voor de algemene zorgplicht van artikel 1.6. Deze leden denken daarbij aan het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, het beginsel dat de vervuiler betaalt, het beginsel dat de beste beschikbare technieken worden ingezet, het beginsel van geen achteruitgang («standstill»), het nabijheidsbeginsel (niet-afwentelbeginsel) en het profijtbeginsel. Genoemde leden zijn in dit verband blij met het opnemen van het beginsel van voorkoming of beperking van achteruitgang in artikel 2.26 ten aanzien van de Rijksprogramma's Milieu en Water. Deze leden vragen echter waarom dit beginsel niet is opgenomen voor bijvoorbeeld bescherming van het landschap en brandveiligheid en eventuele andere omgevingsaspecten waar dit beginsel op van toepassing zou kunnen zijn.

De regering constateert in paragraaf 11.1 van de MvT dat deze beginselen niet op het gehele omgevingsrecht toepasbaar zijn, zo lezen de leden van de ChristenUnie-fractie. Genoemde leden constateren echter dat dit geen beletsel is geweest om bovengenoemd beginsel van voorkoming van achteruitgang wel in het wetsvoorstel op te nemen.

Deze leden vragen aandacht voor de recreatieve infrastructuur (routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen). Routenetwerken vormen niet alleen het infrastructurele vatenstelsel, maar ook de slagaders voor de sociale en economische ontwikkeling. Het gaat om een grensoverschrijdende nationale routestructuur die enerzijds aansluit op de internationale routes en anderzijds aansluit op de fijnmaziger netwerken in de provincies en een belangrijke basis zijn voor welzijn, gezondheid, toerisme en vestigingsklimaat.

Tot 2004 was het basistoervaartnet opgenomen op de Planologische Kernbeslissingskaart (Pkb-kaart) van de Nota Ruimte 2004 en genereerde daarmee afstemming. De afgelopen jaren is de wettelijke borging van de toeristische infrastructuur vervallen. De onderbouwing dat er geen wettelijke borging meer nodig zou zijn voor deze routenetwerken, stelde op de motivatie dat het benoemen in de Rijksstructuurvisie voldoende was en men uit diende te gaan van vertrouwen tussen overheden. Deze leden vragen of deze aanname in de praktijk heeft gewerkt. Zij constateren dat honderden miljoenen aan investeringen in deze routenetwerken teloor dreigen te gaan, omdat een integrale aanpak voor onderhoud, brughogten en aansluiting van paden en routes niet kan worden afgedwongen op grond van een Structuurvisie. Deze leden vragen of het

algemene afstemmingsvereiste uit artikel 2.1 hierbij voldoende zal helpen en welke voor- en nadelen de regering ziet om de recreatieve infrastructuur expliciet in de Omgevingswet te benoemen. De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er in dit verband ook op dat de recente Watervisie stelt dat het maatschappelijke- en economische belang van waterrecreatie inmiddels dat van de beroepsvaart evenaart. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) stelt dat het borgen van de veiligheid tussen beroeps- en recreatievaart zeer gewenst is en daarom het borgen van het basistoervaartnet een noodzaak is.

Deze leden vragen of de regering voornemens is bij AMvB de basisinfrastructuur voor wandelen en fietsers te garanderen in de vorm van een Nationaal Padennet en Nationaal Routenet.

De leden van de SGP-fractie hebben vragen over de wijze waarop in het wetsvoorstel de verdeling van bevoegdheden voor gemeenten, provincies en Rijk vormgegeven worden. Deze leden zijn van mening dat op basis van het principe «decentraal wat kan, centraal wat moet» in ieder geval de bevoegdheden van provincies en Rijk ten opzichte van gemeenten duidelijk ingekaderd moeten worden. Zij zetten in dat verband vraagtekens bij onder meer de formulering van artikel 2.3 in het voorliggende wetsvoorstel.

Vanuit onder meer gemeenten horen deze leden regelmatig geluiden dat provincies zich regelmatig intensief bemoeien met bijvoorbeeld de inhoud van bestemmingsplannen. De kritiek richt zich zowel op het detailniveau van deze bemoeienis als op de mate waarin zaken als provinciaal belang aangemerkt worden. De VNG wees bijvoorbeeld op het aanmerken van de hoogte van antennes in stedelijk gebied als provinciaal belang. Kan de regering een nadere duiding geven van wat zij wel of niet als provinciaal belang ziet? Biedt de formulering van onder meer artikel 2.3 voldoende waarborg voor een terughoudende bemoeienis van provincies met gemeentelijke plan- en beleidsvorming?

Deze leden vinden dat artikel 2.3 onvoldoende recht doet aan het feit dat gemeenten, respectievelijk provincies, in bepaalde gebieden rond bepaalde zaken samenwerken en op deze wijze gemeente- en provinciegrens overschrijdende belangen kunnen dienen. Zou toevoeging van de passage «al dan niet in samenwerking met andere gemeentebesturen en/of provinciebesturen» de subsidiariteitsbepalingen in artikel 2.3 in dit licht kunnen versterken?

De RvS was kritisch over de oorspronkelijke versie van artikel 2.3. In weerwil van deze kritiek heeft de regering ervoor gekozen om de eigenstandige voorwaarde «als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting» te laten staan, zo merken deze leden op. De regering geeft aan dat ook taken en bevoegdheden uitgeoefend moeten kunnen worden vanuit enkel een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk. De regering geeft verschillende voorbeelden van doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen: «*het bieden van een gelijk beschermingsniveau aan burgers*» in het nader rapport, «*het bieden van een gelijk speelveld voor deelnemers aan het handelsverkeer in Nederland*» in het nader rapport en «*bescherming van het landschap*» in de MvT. De leden van de SGP-fractie krijgen de indruk dat deze eigenstandige voorwaarde veel ruimte biedt aan Rijk en provincies om bevoegdheden en taken naar zich toe te trekken. Waarom kan via de voorwaarden in onderdeel a van de leden 2 en 3 van artikel 2.3 geen recht gedaan worden aan de genoemde doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen? Waarom is een eigenstandige voorwaarde nodig? Waarom is er niet voor gekozen om de genoemde bepaling duidelijker in te kaderen?

De RvS heeft ook de vinger gelegd op het niet voorschrijven van inachtneming van het in artikel 2.3 opgenomen subsidiariteitsbeginsel bij

de bevoegdheid tot het opstellen van omgevingsvisies en programma's. Het is onduidelijk hoe dit in de praktijk uit zal pakken. De RvS geeft aan dat de doelstellingen in provinciale omgevingsvisies en programma's een rol kunnen spelen bij het wegen van het provinciaal belang. De regering geeft daarentegen aan dat zodra ingegrepen wordt in de bevoegdheden van andere bestuursorganen een subsidiariteitstoets moet plaatsvinden, ook als het gaat over doelstellingen. Deze leden hebben hier enkele vragen over. In de toelichting op het wetsvoorstel schrijft de regering dat bij de vaststelling van de omgevingsvisie als uitgangspunt geldt dat het bestuursorgaan dat een omgevingsvisie vaststelt daarin alleen die onderwerpen kan opnemen waarover zijn bevoegdheid zich uitstrekt. Waar is dit in de tekst van het wetsvoorstel vastgelegd? Verder geeft de regering aan dat omgevingsvisies en programma's een belangrijke rol spelen. Een omgevingsvisie biedt volgens de regering een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven en is daarmee volgens de regering een belangrijk element in de gewenste paradigmawisseling, zo merken deze leden op. Daarbij geldt dat andere bestuursorganen zoveel mogelijk rekening moeten houden met deze omgevingsvisies en programma's (artikel 2.2, eerste lid). Als de regering tegelijkertijd waarde hecht aan doorvoering van het subsidiariteitsprincipe, waarom kiest de regering er dan niet voor om provincies en Rijk te verplichten al bij het opstellen van omgevingsvisies en programma's rekening te houden met het subsidiariteitsbeginsel, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De RvS vraagt wat de toegevoegde waarde is van de instructiebevoegdheid voor onder meer provincies (artikel 2.33). Deze figuur is vergelijkbaar met de proactieve aanwijzingsbevoegdheid in de huidige Wro, waarbij uit een evaluatie bleek dat deze aanwijzingsbevoegdheid in de praktijk nauwelijks wordt toegepast. Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin het geven van een instructie door provincies, dan wel het Rijk, van toepassing is en een duidelijke toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de overige beleidsinstrumenten, zo vragen de leden van de SGP-fractie

De leden van de PvdD-fractie vinden vereenvoudiging van wetgeving in beginsel een prima idee. Helaas moeten deze leden constateren dat «vereenvoudiging» vaak niet veel meer is dan een ander woord voor «afvlakking». «Vereenvoudiging» blijkt een veelgebruikte vlag om mee te verhullen dat in feite de bescherming van kwetsbare waarden wordt verminderd. Helaas moeten deze leden vaststellen dat dit ook het geval is bij de operatie om te komen tot een nieuwe Omgevingswet.

In aanloop naar de Omgevingswet, en ook in de MvT, heeft de regering steeds gezegd dat het met de Omgevingswet niet zou tornen aan het bestaande beschermingsniveau. Het was niet de bedoeling dat deze wet de bescherming van het milieu en de kwaliteit van de leefomgeving zou ondermijnen, zo heeft de regering steeds volgehouden. Deze leden waren dan ook verbaasd en ontstemd te lezen dat bij de uitwerking in de uitvoeringsregelgeving opnieuw zal worden bezien welke ruimte voor bestuurlijke afweging de EU-normen bieden bij de implementatie van de Richtlijnen. De regering schrijft dat het uitgangspunt bij de herimplementatie is dat *«steeds de afweging zal worden gemaakt waar ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau en wat op nationaal niveau zal worden vastgelegd, conform het subsidiariteitsbeginsel. Gebieds- en leefmilieukwaliteiten zullen voor een belangrijk deel moeten worden geformuleerd op lokaal niveau. Door deze afweging op lokaal niveau te laten kan in overleg met lokale belangenorganisaties, natuur- en milieuorganisaties, burgers en bedrijven, die het gebied immers het beste kennen, de beste afweging worden gemaakt»*. Hiermee stapt de regering dus af van het behouden van hetzelfde beschermingsniveau, zo constateren de leden



van de PvdD-fractie. Is de regering op zijn minst bereid om dat toe te geven? Op welke EU-richtlijnen doelt de regering hier? Welke voorbeelden kan zij geven van beschermingsniveaus die nu door de implementatie van EU-richtlijnen «te hoog» zouden liggen? Kan de regering een uitputtend overzicht sturen van waar de procedures en/of de rechtsbescherming toch versoepeld zullen worden als het aan de regering ligt?

Deze leden missen het beschermen van de volksgezondheid tegen (economische) activiteiten die deze gezondheid kunnen bedreigen als belangrijk uitgangspunt in de Omgevingswet. Tussen de economische activiteiten van de een, en de gezondheid en een veilige leefomgeving van de ander kan spanning bestaan, dat weet naar de mening van deze leden ook de regering heel goed. Neem bijvoorbeeld de spanning die er bestaat tussen telers die veel landbouwgif gebruiken, zoals lelietelers en fruittelers, en de omwonenden van die percelen. Op dit moment doet de landsadvocaat een onderzoek naar de vraag in hoeverre het mogelijk is voor gemeenten, provincies en/ of het Rijk om spuitvrije zones in te stellen rond gevoelige bestemmingen, zoals woningen, kantoren, scholen en ziekenhuizen. Op grond van het huidige omgevingsrecht is dit lastig, zo blijkt volgens de leden van de PvdD-fractie in de praktijk. Een wijziging van het omgevingsrecht zou dan ook volgens deze leden deze mogelijkheid moeten bevatten. Hoe ziet de regering dat? De bollenteelt is uiteraard niet de enige activiteit die de gezondheid van omwonenden kan bedreigen. In het huidige milieurecht is een aantal waarborgen opgenomen waardoor omwonenden beschermd worden tegen schadelijke emissies van industriële activiteiten. Rondom de schadelijke effecten van de intensieve landbouw is echter maar heel weinig geregeld. Op dit moment is het vanuit het oogpunt van de bescherming van omwonenden alleen mogelijk om grenzen te stellen aan de geurhinder, en ook deze wet, de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), wordt in de Omgevingswet opgenomen, en daardoor ingetrokken. Welke bevoegdheden en verplichtingen hebben gemeenten straks om hun inwoners te beschermen tegen stankoverlast vanuit veehouderijen? Is het vermoeden van deze leden correct dat gemeenten daarin geen enkele verplichting hebben, maar alleen een vrijblijvende mogelijkheid? Klopt het dat burgers zich dan ook nergens meer op kunnen beroepen? Naast een flinke stankoverlast kan een grote stal voor omwonenden nog veel meer gevolgen hebben. Zo heeft de Q-koortsuitbraak geleerd dat omwonenden heel kwetsbaar zijn bij de uitbraak van een zoönose. Ook weten deze leden uit metingen dat de uitstoot van fijnstof van veel veehouderijen erg groot is en op veel plekken zelfs de afgesproken normen overschrijdt. Ook weten deze leden dat dit soort fijnstof nog veel schadelijker is dan fijnstof uit uitstoot van bijvoorbeeld auto's en industrie, vanwege de daarin aanwezige endotoxinen. Op welke wijze worden de gezondheidsrisico's vanuit de veehouderij met deze wet aangepakt? Krijgen gemeenten, provincies en/ of het Rijk de bevoegdheden om grenzen te stellen aan het aantal dieren in het gebied, om afstandscriteria te handhaven en/of om vergunningen te weigeren voor bepaalde activiteiten? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid dit alsnog in deze wet op te nemen? Zo ja, welk uitgangspunt hanteert de regering hierbij? Deelt de regering de mening dat het uitgangspunt bij het waarborgen van de volksgezondheid altijd het voorzorgbeginsel zou moeten zijn? Klopt het dat dit dus ook wil zeggen dat gemeenten een besluit om bijvoorbeeld een vergunning voor een megastal te weigeren niet hoeft dicht te timmeren met wetenschappelijk bewijs, maar dat een redelijk vermoeden afdoende zou moeten zijn? Zo nee, waarom niet?

Deze leden willen hier ook graag wijzen op de grote risico's die mestvergistings en mestverwerkingsinstallaties met zich meebrengen voor hun omgeving. Deelt de regering de mening dat dit soort risico's meege-  
nomen moet worden in de Omgevingswet, waardoor mensen zich wettelijk beschermd weten tegen de (gezondheids-)risico's van dergelijke

installaties? Kan de regering toelichten in hoeverre dit op dit moment het geval is? Is de regering van plan om de richtlijn<sup>2</sup> van de GGD om binnen 300 meter van snelwegen en andere hotspots van fijnstof geen scholen, kinderdagverblijven en verzorgingshuizen en andere gevoelige bestemmingen te plaatsen, op te nemen in de uitwerking van de AMvB's? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de PvdD-fractie. Kinderen die op scholen zitten lopen immers net zoveel longschade op als zij zouden doen als zij 17 sigaretten per dag passief mee zouden roken. Wonen langs een snelweg kan het leven met maar liefst zeven jaar verkorten. De nieuwe Omgevingswet is naar mening van deze leden het instrument bij uitstek om de leefomgeving van mensen gezonder te maken. Zonering tussen activiteiten met schadelijke emissie en gevoelige bestemmingen zoals woningen, scholen, ziekenhuizen en kantoren zou voor tal van dit soort problemen een oplossing vormen, zo menen deze leden. Wat deze leden betreft zou er in dit kader ook breed gekeken moeten worden naar potentiële gezondheidsrisico's van activiteiten. Zoals de regering weet, maakt een grote en groeiende groep mensen zich zorgen over de risico's van zendmasten wanneer deze midden in woonwijken worden geplaatst. Heeft de regering bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel gekeken naar mogelijkheden om deze zorgen weg te nemen? Heeft de regering gekeken naar soortgelijke regelgeving die thans bestaat ten aanzien van hoogspanningslijnen?

#### **4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven dat taken ook voor wat betreft de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk op decentraal niveau neergelegd moeten worden.

Hoe zorgt de regering er echter voor dat bovenlokale belangen zoals (inter-)nationaal vastgelegde omgevingswaarden worden gehaald als de besluitvorming decentraal is neergelegd? Hoe wordt het halen van EU-Richtlijnen gemonitord? Wie wordt verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van programma's bij (dreigende) over- of onderscheiding? Welke mogelijkheden en verantwoordelijken heeft een gemeente waar de luchtkwaliteit onder de maat is en de luchtvervuiling voornamelijk van Rijkswegen afkomstig is? Welke afstemming moet er plaatsvinden tussen overheden om te voorkomen dat een waterschap benedenstrooms met de bovenstroomse vervuiling wordt opgezadeld? Procedurele afspraken en goede informatievoorziening zijn daar naar de mening van deze leden voor nodig. In dat kader vragen de leden van de PvdA-fractie waarom de Minister de frequentie van de Balans voor de leefomgeving heeft teruggebracht van één maal in de twee naar één maal in de vier jaar.

Wat betreft de projectbesluitbevoegdheid van het waterschap is het deze leden niet duidelijk waarom het waterschap de beschikking zou moeten krijgen over een dergelijk zwaar, in de gemeentelijke autonomie ingrijpend, instrument. In de Ww is aan het projectbesluit van het waterschap een dergelijk zwaar rechtsgevolg niet toegekend. De leden van de PvdA-fractie is geen evaluatie bekend waaruit blijkt dat de Ww op dit punt tekort zou schieten.

Deze leden zijn voorstander van het gebruik van algemene regels. Hiermee kunnen heel veel initiatieven van kleine ingrepen die zelden tot overlast van derden leiden eenvoudig en snel worden toegestaan. Deze leden vragen echter hoe om moet worden gegaan met die zeldzame gevallen waarin er wel externe effecten zijn, zoals bijvoorbeeld bij die ene dakkapel die het hoekhuis van zijn laatste zonnestraal ontdoet. Deze leden vragen zich ook af hoe bij gebruik van algemene regels rekening kan worden gehouden met cumulatie. Daar waar één uitbouw geen kwaad kan

<sup>2</sup> GGD-Richtlijn Luchtkwaliteit en Gezondheid

is het gevolg als iedereen dit doet dat er een probleem kan ontstaan met de afwatering in een wijk. Als de functie wonen in een wijk wordt verbreed naar wonen en werken is dat geen probleem tot dit meer dan 50% wordt, dan komen er problemen met parkeerplaatstekorten. Moeten deze gevolgen dan niet voorafgaand in een overkoepelend plan in beeld worden gebracht zodat zorgvuldige keuzen kunnen worden gemaakt, zo vragen deze leden.

Er is in de ogen van deze leden dan ook een grens aan algemene regels. In het Activiteitenbesluit worden steeds meer bedrijven onder algemene regels gevat. In eerste instantie ging het om gelijksoortige kleine bedrijven waarvoor standaardvergunningen werden verleend. Met de laatste uitbreiding van het Activiteitenbesluit vallen steeds grotere activiteiten onder de vigeur van het Activiteitenbesluit. Wanneer is de grens bereikt van activiteiten die onder algemene regels kunnen vallen?

Wie draagt in zo'n geval de kosten van mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld de kosten voor extra afwatering of meer parkeerplaatsen)?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het voordeel van een snelle behandeling van een aanvraag opweegt tegen de onzekerheid dat een derde-belanghebbende in later instantie zijn gelijk kan krijgen dat deze onevenredig in zijn recht is aangetast.

Deze leden hechten er aan dat activiteiten gemeld worden en dat deze meldingen ook openbaar en toegankelijk zijn en de gemeente omwonenden dus actief informeert. Belanghebbenden moeten de kans krijgen een zienswijze in te dienen en bij zwaardere zaken ook een beroep moeten kunnen doen op een bezwaarcommissie dan wel arbitrage, zo menen deze leden.

De lancering van het kernbegrip «omgevingsvisie een samenhangend strategisch plan over fysieke leefomgeving» roept bij de leden van de SP-fractie meteen vragen op over de inhoud. Wat maakt het plan strategisch? Van wiens strategie uit bezien? Nog los van de eerder gestelde vraag wat fysieke leefomgeving al dan niet inhoudt. Valt in- en externe veiligheid daar bijvoorbeeld onder? Dit staat niet opgenomen in de lijst met veel voorkomende begrippen.

De regering verwijst naar «het pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen». Vervolgens wordt via de definitie van omgevingswaarde verwezen naar de meetbare- en/ of berekenbare eenheden of andere objectieve termen. De duidelijkheid die daar vanuit voort zou kunnen komen wordt door de leden van de SP-fractie gemist. Deze leden gaan de inhoudelijke discussie graag aan, maar willen dat via een duidelijke invulling van de wet doen. Daarom stellen deze leden voor dat alvorens wordt over gegaan tot een inhoudelijke bespreking van de Omgevingswet, eerst een schriftelijke ronde over de AMvB 's en ministeriële regelingen heeft plaatsgevonden. Op dit moment is onduidelijk of de door het Rijk gewenste doelen ook helder en duidelijk hun plek krijgen in lagere wetgeving. Daarnaast hebben deze leden behoefte om te bekijken welke zaken opgenomen in de Omgevingswet dienen te worden in plaats van in AMvB of ministeriële regeling. De leden van de Tweede Kamer krijgen eenmalig de kans om inhoudelijk iets te vinden van de nieuwe wet, en dienen daarom uitgebreid geconsulteerd te worden, zo menen deze leden.

Op dit moment gaat het voorstel niet uit van een verplicht omgevingsplan voor gemeenten. Indien wordt uitgegaan van decentrale wetgeving dient naar mening van deze leden een omgevingsplan voor gemeenten verplicht te zijn. Deze leden vragen, wanneer dat niet het geval zou zijn, waar een dergelijke gemeente dan bijvoorbeeld een aanvraag voor een omgevingsvergunning in de toekomst aan moet toetsen?

De MvT stelt verder dat naast de zes kerninstrumenten het wetsvoorstel onder meer regelingen voor toezicht en handhaving omvat. Naar mening

van deze leden dienen, indien uitgegaan wordt van vertrouwen en flexibiliteit, toezicht en handhaving te behoren tot de kernbegrippen. De verwijzing naar het nog op te nemen voorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) is naar mening van deze leden niet voldoende. In de praktijk wordt het gebrek aan kennis bij ambtenaren die belast zijn met VTH-taken als een probleem ervaren. Dit levert vaak vertraging en extra kosten op. Ter verbetering van de uitvoering van de VTH-taken is het van belang de kennis en kunde van deze ambtenaren te vergroten. Is het mogelijk dit in de Omgevingswet te borgen door bijvoorbeeld de certificeringssystematiek voor ambtenaren zoals die in de bodemsanering geldt ook uit te rollen naar andere sectoren? Deze leden ontvangen graag een bredere beschouwing over de plaats van VTH binnen de Omgevingswet.

Is de regering bereid om de omgevingsvisie verplicht te stellen voor gemeenten? Zo nee, waarom niet?

De zin *«onder omstandigheden, in het bijzonder wanneer niet voldaan wordt aan omgevingswaarden, kan een programma ook gebruikt worden om regie te voeren over activiteiten die een nadelig effect hebben op het voldoen aan omgevingswaarden»*<sup>3</sup> dient naar mening van deze leden nader te worden uitgelegd. De programmatische aanpak is bedoeld om een uitgebalanceerd pakket te creëren van maatregelen, zo menen deze leden. Volgens de regering biedt *«dat mogelijkheden tot het optimaliseren van de gebruiksruimte»*.

De leden van de SP-fractie vragen op welke manier duidelijk wordt wat de grenzen van betreffende gebruiksruimte zijn. Hoe wordt dit bewaakt en gemonitord? Op welke wijze is of wordt voor burgers of omwonenden duidelijk wat hier bedoeld wordt? Worden de kinderziektes van de programmatische aanpak eerst goed in beeld gebracht, alvorens dit instrument over de volle breedte bij alle overheidslagen wordt ingezet? Naar mening van deze leden levert de wijze waarop het nu staat beschreven, onduidelijkheid op voor de burgers. Er moet ook rechtsbescherming zijn die er voor zorgt dat maatregelen ook worden getroffen. Nu staat er dat *«bevoegd gezag maatregelen moet treffen»*. Een soort van handhavingsverzoek zit nu nadrukkelijk niet in de wet. Op welke wijze wordt dit geregeld?

In het geval van een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde, zoals bijvoorbeeld de waarde voor luchtkwaliteit, zijn verschillende overheidslagen verantwoordelijk voor het voorkomen van een overschrijding. Het ligt daarom voor de hand dat deze overheidsorganen gezamenlijk een programma opstellen (zoals bijvoorbeeld bij het huidige Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit). In de toetsversie van de Omgevingswet was bepaald dat in een dergelijk geval het daarvoor verantwoordelijk overheidsorgaan een programma vaststelt. In de huidige tekst van het wetsvoorstel is de plicht tot het opstellen van een programma in beginsel bij de gemeente neergelegd. Kan de tekst uit de toetsversie van de Omgevingswet weer worden opgenomen, opdat ook het Rijk duidelijk maakt dat zij haar rol blijft oppakken en geen maatregelen neemt die contrair werken ten aanzien van het behalen van de omgevingswaarden, zoals bijvoorbeeld het treffen van landelijke maatregelen zoals verlaging van de snelheid op de autosnelwegen of het eisen van schonere motoren? Zo nee, waarom niet?

Deze leden zijn benieuwd hoe het (nu nog) niet verplicht stellen van het hebben van een omgevingsplan voor gemeenten zich verhoudt tot de Wro die in 2008 eiste dat alle gemeenten na 1 juli 2009 hun bestemmingsplan zouden actualiseren. Is de regering bewust van het feit dat voordat deze eis werd gesteld 90% van de gemeenten geen bestemmingsplan (meer) hadden? Is dit gegeven een reden om een omgevingsplan verplicht te stellen, zo vragen deze leden. Zo nee, waarom niet? Op welk moment

---

<sup>3</sup> P. 51 MvT

worden alle regels voor een omgevingsplan appellabel? Is publicatie hiervan per onderdeel verplicht? Zo ja, op welke wijze? Hoe weten burgers op welk moment zij bezwaar kunnen maken? Hoe wordt voor omwonenden of burgers duidelijk dat gemeenten hun omgevingsplan hebben gewijzigd? Op welke wijze worden gemeenteraden hierbij betrokken? Nu wordt het bestemmingsplan formeel vastgesteld door de gemeenteraad, hoe wordt hier rond het omgevingsplan mee om gegaan? Op welke wijze worden appellanten gehoord over hun zienswijzen op ontwerpplannen, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Op welke wijze worden de leden van de Tweede Kamer betrokken bij het adequate overgangsregime dat bepaald zal gaan worden door de VNG? Het eerste lid van artikel 23.5 is niet van toepassing als het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen van de fysieke leefomgeving of als het ontwerp strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen, zo lezen deze leden. Wat wordt hier bedoeld met ondergeschikte betekenis? Hoe wordt dit bepaald? Wat is het gevolg indien internationaalrechtelijke verplichtingen nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving? Op welke wijze kan hiertegen bezwaar worden gemaakt? Deze leden begrijpen niet dat er bij een volledige en integrale herziening van het Omgevingsrecht gekozen is voor een «lichte» voorhang. Deze leden begrijpen niet dat het argument flexibilisering van de wet nu als argument wordt aangegrepen om de Staten-Generaal op dit punt, nog voordat de wet is behandeld, buitenspel te zetten. Deze leden wensen meer betrokken te worden en bepleiten een «zware voorhang» met daarbij een uitgebreide schriftelijke informatieronde. Naar mening van deze leden is er van «gedelegeerd is gedelegeerd» pas sprake nadat er inhoudelijk gewisseld is wat op welk moment, met instemming van een meerderheid van de Kamer(s), gedelegeerd gaat worden.

Volgens deze leden heeft het Rijk bij de aanpak van Eenvoudig Beter en de commissie Elverding, het actief betrekken van burgers hoog in het vaandel staan. Deze leden begrijpen dan ook niet dat de wijze waarop burgerparticipatie vorm krijgt, wordt overgelaten aan de bestuursorganen zelf. Waarom wordt de Code Maatschappelijke Participatie geen bindend document? Op welke wijze kunnen burgers hun mening kenbaar maken indien er van geen enkele vorm van betrokkenheid sprake is geweest? Vanwege het publieke belang en de grootte van het project is een uitzondering op de regel gemaakt. Is een projectbesluit uitsluitend bedoeld voor zaken van publiek belang? Waar liggen hierbij de grenzen? Deelt de regering de mening dat de naam «projectbesluit» verwarring kan veroorzaken met de eerdere definitie van een projectbesluit onder de nieuwe Wro?

Er wordt in dit geval gesproken over zienswijzen. Door wie en op welk moment worden deze afgedaan? Op welke manier wordt het milieubelang geborgd binnen het projectniveau?

Op welke wijze worden belanghebbenden betrokken bij de uit te voeren Milieueffectrapportage? Is de regering bereid om de verplichting te handhaven om vroegtijdig in het planvormingsproces betrokkenen te betrekken bij de discussie over de gewenste reikwijdte- en detailniveau van het milieueffectrapport?

Op welke wijze wordt het voor belanghebbenden mogelijk om inzicht te krijgen in de bestuurlijke afwijkingmogelijkheden, zo vragen de leden van de SP-fractie Op welk moment wordt de reikwijdte hiervan geschetst en vindt besluitvorming hierover plaats? Op welke wijze krijgen burgers of belanghebbenden inzicht in de mate van bestuurlijke afwijkingmogelijkheden? Hoe wordt met uitkomsten van onderlinge verschillen tussen gemeenten omgegaan? Wat doet dit met de jurisprudentie? Deelt de regering de mening dat onderlinge gemeentelijke verschillen juist de deur openzet voor verregaande juridisering? Zo nee, waarom niet?

Het wetsvoorstel kent veel «kan-bepalingen» zonder dat duidelijk gemaakt wordt wat de gevolgen zijn als niet wordt samengewerkt of als gesteld vertrouwen wordt beschaamd. Kan de regering toezeggen dat hier nog eens indringend naar gekeken wordt?

Via maatwerk wordt er de nadruk op gelegd dat *«het uitgangspunt is dat niet alle denkbare alternatieven moeten worden onderzocht, maar alleen die alternatieven die van belang zijn voor een goede besluitvorming»*.

Deze leden vragen wat wordt verstaan onder «goede besluitvorming» en zijn benieuwd of het onderzoeken van het meest milieuvriendelijke alternatief, daar een onderdeel van uitmaakt.

Deze leden zijn bijzonder ingenomen met het proces van milieueffectrapportage en de rol van de Commissie voor de m.e.r. Deze commissie waarborgt naar mening van deze leden dat zowel sterke als zwakke belangen en belangengroepen worden gehoord. De bijzondere kwaliteiten van de Commissie voor de m.e.r. zullen dan ook in de nieuwe Omgevingswet hun plek moeten krijgen, zo menen de leden van de SP-fractie.

Het is de bedoeling om de materiële invulling van het omgevingsrecht vrijwel geheel op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen, zo lezen deze leden. Dit maakt op dit moment een goede beoordeling van de consequenties van de Omgevingswet voor de feitelijke invulling van het instrument m.e.r. en de rol van de Commissie voor de m.e.r. nog niet mogelijk.

Essentieel in de positionering van de Commissie voor de m.e.r. en de uitvoering van haar wettelijke taak is haar onafhankelijkheid. Deze onafhankelijke positie maakt dat haar adviezen voor zowel bevoegd gezag, initiatiefnemer als belangengroepen en burgers meerwaarde heeft, zo menen deze leden. De Wm biedt hiervoor nu op wetsniveau een concrete waarborg. Deze leden weten dat de Commissie voor de m.e.r. van mening is dat in ieder geval deze borging van haar onafhankelijkheid in de Omgevingswet zelf verankerd dient te zijn en geen onderdeel kan zijn van delegatie. In de wet dient naar de mening van deze leden daarvoor een nieuw tweede lid aan artikel 17.5 te worden toegevoegd. Is de regering bereid dit artikel toe te voegen? Zo nee, waarom niet?<sup>4</sup> De Omgevingswet is een voor de hand liggend moment om de term «milieueffectrapportage» te vervangen door «omgevingstoets», zo menen de leden van de SP-fractie.

In de MvT is het streven verwoord om zo veel mogelijk te regelen in algemene regels door het Rijk, provincie, gemeente en waterschap, zodat meer uniformiteit, betere afstemming van regels onderling en meer ruimte voor initiatief ontstaat. Vooraf moet dan wel duidelijk zijn wat de milieueffecten van een dergelijke algemene regel kunnen zijn. Het generiek toestaan van activiteiten ongeacht de locatie kan immers leiden tot aanzienlijke milieueffecten, onder andere door cumulatie van effecten. Hierbij kan gedacht worden aan een algemene regel waarin per agrarisch bouwblok een windmolen of biovergister wordt toegestaan, waardoor in cumulatie ongewenste effecten kunnen optreden.

Het wetsvoorstel lijkt er aan voorbij te gaan dat de instrumenten die nu onder de «algemene regels» vallen, plan-m.e.r.-plichtig kunnen zijn als zij functie- en locatiespecifieke regels bevatten. De Omgevingswet dient dus naast de genoemde plannen en programma's, tevens rijksregels en verordeningen aan te wijzen als mogelijk plan-m.e.r.-plichtig, zo menen deze leden. Op welke wijze gaat de regering hier een oplossing voor bieden?

Het generiek toestaan van activiteiten in algemene regels, zoals AMvB's en decentrale verordeningen, kan strijdig zijn met de vergunningplicht voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten op basis van Europese vereisten. Dit is nu al het geval bij waterschapsverordeningen waarin

<sup>4</sup> Zie artikelsgewijs, gebaseerd op bestaand artikel 2.21, tweede lid van de Wm



m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten vergunningvrij zijn gemaakt. De Europese SMB-Richtlijn<sup>5</sup> vraagt hier echter een specifieke afweging vooraf in het kader van de vergunningverlening. In de Omgevingswet zullen activiteiten waarvoor een m.e.r.-(beoordelings)plicht bestaat, expliciet uitgezonderd moeten worden van algemene regels, zodat geen strijd met de Europese M.e.r.-richtlijn ontstaat, zo menen de leden van de SP-fractie. Graag vernemen deze leden op welke wijze hier invulling aan wordt gegeven.

Deze leden krijgen niet helder waarom het begrip «inrichting» wordt ingeruild voor het veel vagere begrip «milieubelastende activiteit». Komt er een apart hoofdstuk over inrichtingen, of liever nog over ondernemingen of bedrijven? Wat gebeurt er met de Richtlijn Industriële emissies? Wat is de status van de jurisprudentie op dit vlak?

Het bedrijfsleven heeft gevraagd het begrip «inrichting» voor IPPC-installaties te vervangen voor het Europese installatiebegrip. Is de regering hierin wellicht doorgeschoten?

Interne- en externe veiligheid hebben geen plek gekregen in de lijstjes die bepalen wat onder de fysieke leefomgeving valt. Is hier sprake van een gemiste kans of van een bewuste keuze?

Op welk moment wordt de uitwerking van de risico's die een kostenverhaal met zich mee kan brengen op het gebied van ongeoorloofde staatsteun duidelijk? Wat wordt verstaan onder kosten voor de aanleg van fysieke voorzieningen van openbaar nut?

De praktijk leert dat bij driekwart van de bestemmingsplannen, in relatie tot nieuwe verstedelijking, geen gebruik wordt gemaakt van de ladder van duurzame verstedelijking. Grijpt de regering de Omgevingswet aan als nieuwe mogelijkheid om het gebruik van deze ladder meer dwingend op te leggen? Zo nee, waarom niet?

Deze leden hebben begrip voor het feit dat er gestreefd wordt naar een vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Naar mening van deze leden is het beschikken over zelfstandige bevoegdheden door de waterbeheerder, zowel onder normale als buitengewone omstandigheden, van fundamenteel belang. Niet voor niets heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) geconcludeerd dat bij ruimtelijke ordeningsprojecten in Nederland nog te weinig rekening met water wordt gehouden. Deze leden wijzen er op dat deze conclusie getrokken is nog voor de voorgenomen volledige en integrale wijziging van het omgevingsrecht is voltooid. Deze leden zien graag dat de watertoets, gekoppeld aan een overlegverplichting, wordt vastgelegd in de wet. Ook de afspraken in het Bestuursakkoord water van 2011, over onder meer de Watertoets, dienen naar de mening van deze leden te worden verankerd in de Omgevingswet. De waterveiligheidsnormen, zoals die nu nog zijn vastgelegd in de Ww, zullen op wetsniveau vastgelegd dienen te worden. Met de Deltabeslissingen 2015 omarmt de regering een nieuwe benadering om de gevolgen van onder andere overstromingen in Nederland zo klein mogelijk te maken. Daarnaast zijn veel van de toekomstige zaken als «adaptief» in dit programma opgenomen. Een andere benadering kan, maar vereist naar mening van de leden van de SP-fractie ook, dat basisbevoegdheden voor de waterbeheerders worden vastgelegd.

Naast de Ww zal naar mening van deze leden ook een gedegen positie voor de drinkwaterbedrijven, in casu voor de Drinkwaterwet, geregeld moeten worden. Drinkwater is letterlijk van levensbelang. Deze leden zien dan ook graag formeel adviesrecht op visies, plannen, programma's en verordeningen geregeld in de Omgevingswet. De ruimtelijke bescherming van drinkwaterbronnen is naar mening van deze leden een Rijkstaak.

<sup>5</sup> Richtlijn 2001/42/EG van het Europees parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (SMB-Richtlijn).

Volgens deze leden heeft geschiedenis, met name de aanleg van rioleringsystemen, gezondheidswinst en welvaart gebracht. Zij begrijpen dan ook niet dat het verplichtend karakter van het gemeentelijk rioleringsplan slechts tot 2020 wordt vastgelegd. De onderbouwing hiervan mist naar inzien van deze leden. Deze leden verzoeken om het verplichtend karakter van het gemeentelijk rioleringsprogramma ook na 2020 op te nemen in de invoeringswet.

Deze leden hebben met verbazing kennis genomen van de aanvulling in de MvT, om het begrip «fysieke leefomgeving» en de reikwijdte van dit begrip pas onder dit artikel te verduidelijken. De leden van de SP-fractie verwachten meer uitleg over wat concreet bedoeld wordt met «het bieden van een leidraad voor gedrag, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend blijken». Deze leden ontvangen hierover graag een vijftal verduidelijkende voorbeelden. Deze leden vragen zich af of in de behoefte van de regering om definities zoveel mogelijk te vermijden hiermee niet wordt doorgeslagen in juridisch filosoferen.

Wat wordt bedoeld met «het bieden van een maatstaf voor de beoordeling van gedrag»? Is die beoordeling nu niet net wat is vastgelegd in wetgeving? Of gaat hier in de toekomst nadrukkelijk de maatschappelijke discussie over een onderwerp betrokken worden?

Wat zijn de huidige zorgplichtbepalingen in afzonderlijke wetten? Kunnen ook deze betrokken worden in de gevraagde transponeringstabellen?

Waarom kiest de regering bewust voor een algemene formulering van de zorgplicht om het bevoegd gezag te dwingen om terughoudend gebruik te maken van handhavende bevoegdheden bij schending van de zorgplicht? Deze leden vragen waar de behoefte tot terughoudend uit voort komt bij schendingen van zorgplicht. Een zorgplicht is toch een wettelijke plicht en het schenden daarvan toch iets waarop gehandhaafd dient te worden?

Deze leden krijgen graag wat meer uitleg over wat de definitie in dit geval is van een «onmiskenbare strijd met de zorgplicht» zoals verwoord in artikel 1.6 en 1.7.

Deze leden constateren een scala aan onduidelijkheden.

Waarom geldt alleen de verplichting voor het vastleggen van omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterveiligheid? Als het antwoord is dat dit is vanwege EU-regelgeving, dan vragen deze leden zich af of dit niet een te rigide benadering is. Nederland is een klein, dichtbevolkt land gelegen aan een delta. Hierdoor kent Nederland een eigen problematiek. Op welke wijze is de, beperkte, keuze voor het vastleggen van omgevingswaarden tot stand gekomen? Was hierbij het adagium «geen koppen op Europese wetgeving» het leidende criterium? Graag ontvangen deze leden hier een toelichting over.

Komen er nationale normen voor oppervlaktewater, grondwater en bodem en afstemming met normen voor in te nemen water voor drinkwater? Zo nee, waarom niet? Worden mijnbouwactiviteiten in de toekomst getoetst op potentiële effecten op de grondwaterkwaliteit? Worden dit vastgelegde omgevingswaarden? Zo nee, waarom niet? Kan de regering aangeven welke «dubbele toetsingskaders» met de integratie van zoveel wetten nu uit wetgeving zijn gehaald? Met andere woorden, waaruit bestaat de beloofde efficiency? Kan hier een lijst van komen?

Waar is aangegeven of normen verplicht moeten worden gesteld? Welke onderwerpen zijn benoemd waarover in ieder geval regels zullen worden gesteld? Hoe is deze keuze tot stand gekomen? Op welke wijze worden gezondheidscriteria bij veehouderijen ingepast in de Omgevingswet? Komt er een gezondheidstoets in de wet of bij AMvB, of wordt er gekozen voor een normerend kader? Hoe komt dat er dan uit te zien? Op welke wijze vindt het voorzorgprincipe een plek in deze wetgeving?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd op welke wijze «duurzaam» gebruikt gaat worden in de betekenis van zowel «langdurig» als

«hernieuwbaar». Kan er zorg voor gedragen worden dat de verschillende begrippen steeds op dezelfde wijze in de wet gehanteerd gaan worden, zodat interpretatieverschillen achterwege blijven?

Bij de doorzettingsmacht van het Rijk en provincies is bij hernieuwbare energie, het gebruik van het woord «algemeen belang» in het geding. Het Rijk kan projectbesluiten nemen als het nationaal belang of algemeen belang in het geding is. Bij de Chw en de Wro is dit anders geformuleerd dan in de voorgenomen Omgevingswet.

Op welke wijze worden de structuurvisies, veel AMvB's en maatregelen omgezet in de nieuwe wet? Gebiedsdekkende en generieke structuurvisies worden geïntegreerd in de Rijksomgevingsvisie. Gebeurt dit één op één, of wordt er geïnterpreteerd? Op welke wijze worden de huidige gemaakte afspraken, zoals bij de Structuurvisies wind op zee, wind op land, buisleidingen en de Bodemenergiesystemen, en recente aanpassingen in het Bouwbesluit op het gebied van duurzame energie juridische ongewijzigd verankerd in de Omgevingswet?

Op welke wijze wordt voorkomen dat bij gemeentelijke vergunningverlening, ongelijkheid ontstaat in vergunningen en vergunning criteria op het gebied van de integrale uitvoering van het Energieakkoord?

Wordt hernieuwbare energie langjarig ingepland en krijgt dit voorrang boven fossiele of traditionele projecten? Zo ja, hoe vindt dit zijn plek in de wet?

Deze leden zijn in de hoeveelheid van geleverde stukken het overzicht rond de stand van zaken rond de bestuurlijke boete kwijt. Deze leden hebben begrepen dat het opleggen van een dergelijke boete beperkt mogelijk wordt gemaakt binnen het omgevingsrecht. Deze leden ervaren echter onduidelijkheid over de alinea die stelt dat boetes over de volle breedte van de wet niet mogelijk zijn, omdat de Wm een boete reeds mogelijk maakt. Wat zijn de voor- en nadelen van een bestuurlijke boete? Wordt dit alleen toegepast bij het bouwrecht? Indien een bestuurlijke boete opgelegd kan worden door het bevoegd bestuursorgaan, hoe wordt dan bewaakt dat hier sprake is van eenduidige landelijke wetgeving? Is de wetgever consistent in zijn uitleg door nieuwe integrale wetgeving te pretenderen, terwijl deels wordt terug gegrepen op «oude» wetgeving? Deze leden ontvangen graag meer informatie over de opgesomde baten en lasten. Hoe wordt tot een structurele lastenreductie van € 10,8 tot € 15,4 mln. voor bedrijven gekomen? En van € 0,5 mln. per jaar voor burgers?

Waarom wordt geconcludeerd dat de Omgevingswet tot een structurele lastenreductie kan leiden van € 34,5 tot € 51,2 mln. voor gemeenten? Hoe is tot deze conclusie gekomen?

Waar komt het bedrag van € 2,1 tot € 2,2 mln. voor provincies, en € 1,8 mln. voor de waterschappen vandaan?

Is de extra leges voor bedrijven van € 18,1 tot € 24,9 mln. voor de milieucomponent in de omgevingsvergunning structureel, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Een van de doelen van de vereenvoudiging van het omgevingsrecht was een reductie van de plankosten, waaronder regeldruk, met € 650 mln. op jaarbasis voor burgers, bedrijven en overheden. Hoe zijn die plankosten opgebouwd en waar komt dit bedrag vandaan?

Waar komt de stelling vandaan dat de Omgevingswet geen algemeen direct effect zal hebben op sociaaleconomische aspecten? Deze leden zijn benieuwd op welk moment inzicht wordt verkregen over de consequenties voor de Rijksbegroting en in de kosten die door betrokken (uitvoerings-) organisaties moeten worden gemaakt.

Deze leden ontvangen daarnaast graag meer inhoudelijke gegevens over de kosten rond ICT-aanpassingen. Kunnen de leden, vóór behandeling van de integrale Omgevingswet, een aparte brief ontvangen over de specifieke stand van zaken inzake ICT met betrekking tot de Omgevingswet? Graag

ontvangen deze leden dit overzicht met daarbij betrokken de digitale inspanningen rond de Basisadministraties.

Deze leden zien graag een bepaling opgenomen worden over de werking van de Omgevingswet als geheel. Naar mening van deze leden is het door de regering voorgestelde meerjarig monitoringsprogramma, voor uitvoering van de wet slechts een begin. Omdat de uitvoering cruciaal is voor het succes, wensen deze leden daar nauwlettend bij betrokken te blijven. Een tweejaarlijks vastgesteld moment van een totaal evaluatie-rapport, dus niet alleen over de uitvoering en werking van VTH, is daartoe een mooie aanleiding tot debat.

Deze leden zien het liefst dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet het volledige omgevingsplan appellabel wordt. Indien de belanghebbers «slechts» de mogelijkheid krijgen om beroep aan te tekenen tegen het gewijzigde deel van het Omgevingsplan, vernemen deze leden graag informatie over voor de duur van welke periode hiertegen beroep open staat. Ook vernemen zij graag op welke wijze bestuursorganen dit kenbaar maken aan hun burgers. Voorkomen moet worden dat de invoering van de Omgevingswet een «generaal pardon» wordt voor een veelvoud van (grootschalige) ingrepen binnen de ruimtelijke ordening.

Deze leden vragen extra aandacht voor een aantal zaken van regio-overstijgend belang. Deze leden vragen zich af waar en op welke wijze bijvoorbeeld de kruisende wandel en fietsverbindingen die doorsneden worden een plek gaan krijgen binnen de nieuwe Omgevingswet. Er staat veel in de wet over infrastructuur, maar niet over langzaam verkeer. Komt hiervoor een afstemmingsvereiste? Er ligt een indrukwekkend netwerk van landelijke wandel- en fietsroutes, de zogenaamde recreatieve infrastructuur. Maar ook voor de vaarroutenetwerken. Dit is historische infrastructuur waarlangs schepen zich begeven (en is gebied overschrijdend). In de huidige situatie zijn gemeenten en provincies gezamenlijk verantwoordelijk, maar veel kwaliteiten van het varend erfgoed staan onder druk. Er is sprake van verdwijnende loswallen, afmeervoorzieningen en verdwijnende aanlegplekken in oude stads- en industriehavens, omdat voorzieningen vanwege het mobiele karakter niet permanent in gebruik zijn.

Wordt een culturele paragraaf opgenomen binnen de (te verplichten gemeentelijke) omgevingsplannen, zo vragen de leden van de SP-fractie De regering zet in op het versterken van onder meer de toeristische sector.

Op welke wijze wordt voorkomen dat de bestaande (toeristische) fiets-, wandel- en vaarnetwerken beschermd en behouden blijven en niet ten onder gaan aan gebied overschrijdende vergunningverlening?

Ook de plaats die cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening toebedeeld krijgt is deze leden onduidelijk. Doordat het niet is opgenomen in de wetsartikelen zelf, zal dit per artikel een plek moeten krijgen. Zij vragen zich af of dit de bedoeling was van de wetgever en of dit niet leidt tot misverstanden. Bij veel gemeenten wordt het belang naar de mening van deze leden onvoldoende onderkend. Daarnaast is de Modernisering van de Monumentenzorg niet op alle terreinen «geland». Is de gebiedsgerichte monumentenzorg voldoende gedekt? Is de bescherming voldoende en gelijkwaardig geregeld (bescherming via lijsten en in het omgevingsplan). Hoe wordt cultureel erfgoed behouden?

Gaat de wetgever het beschermingsregiem op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau gelijk trekken? Worden de regels voor vergunningvrij bouwen binnen rijksbeschermd stadsgezicht gelijkgesteld aan die van beschermde stads- en dorpsgezichten?

Op welke wijze wordt het instellen van commissies voor Ruimtelijke Kwaliteit in de wet verankerd? De flexibiliteit van de Omgevingswet vraagt erom ruimtelijke kwaliteiten veilig te stellen en toezicht te houden op plannen en programma's. Het gaat daarbij niet alleen om kwaliteit, maar ook om de kwaliteit in verhouding tot de omgeving, zo menen deze leden.

De leden van de D66-fractie lezen dat het Rijk aan de slag gaat met een Omgevingsvisie op rijksniveau. Wat is hiervoor het proces en de tijdsplanning en heeft ook hier het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het voortouw, zo vragen deze leden. Daarbij willen deze leden weten op welke manier de Kamer bij het proces betrokken wordt en wanneer de regering een eerste conceptversie van de Omgevingsvisie van het Rijk aan de Kamer zal sturen.

Deze leden vragen de regering om alvast aan te geven welke onderwerpen in ieder geval in de Omgevingsvisie van het Rijk aan bod zullen komen. Ook willen deze leden weten of in de Omgevingsvisie al prioriteringen zullen worden gemaakt en op welke manier sectorale beleidsstukken of structuurvisies zich ten aanzien van de Omgevingsvisie zullen verhouden.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering een omgevingsvisie voor de gemeenten niet verplicht wil stellen. Deze leden zijn van mening dat van iedere overheid verwacht mag worden dat ze een visie heeft ten aanzien van het gebruik en de bescherming van de fysieke leefomgeving. Met een Omgevingsvisie kunnen gemeenten hun lange termijn strategie voor de ruimtelijke ordening ontwikkelen. Dit geeft hen houvast bij het maken van keuzes en zorgt voor duidelijkheid naar bedrijven en burgers toe. Daarom vragen de voorgenoemde leden aan de regering om nader te motiveren waarom het maken van een omgevingsvisie voor een gemeente te veel lasten zou opleveren.

Deze leden willen weten op welke manier de integrale benadering – waarbij de verschillende belangen ten aanzien van de fysieke leefomgeving bij de besluitvorming aan de orde komen – wordt vormgegeven bij de verlening van een omgevingsvergunning. Deze leden vragen of de regering daarvoor een toetsingskader in de AMvB zal opnemen en hoe deze dan zal worden ingevuld.

Deze leden vragen op welke manier de regering ervoor gaat zorgen dat de waterbeheerder bij plannen en projecten al vroeg in het planproces betrokken wordt en mee kan denken over de inbedding van water in ruimtelijke plannen, als de watertoets niet in de regelgeving wordt opgenomen.

Deze leden merken op dat de maatwerkvoorschriften straks ook breder in de fysieke leefomgeving gebruikt kunnen worden dan nu het geval is. Deze leden zien dat dit kansen geeft voor de ontwikkeling in de leefomgeving, maar vragen of de regering wel van te voren een analyse heeft gemaakt van de manier waarop maatwerkvoorschriften zullen uitpakken op deelterreinen van het omgevingsrecht waar we ze nu nog niet kennen. Deze leden lezen in artikel 5.51 van het wetsvoorstel dat indien de uitvoering van een projectbesluit door Rijk of provincie onevenredig wordt belemmerd door lokale regelgeving, deze regelgeving bij besluit buiten toepassing mogen worden gelaten. Deze leden merken op dat in dit artikel geen overleg met het betreffende bestuursorgaan hierover is geregeld en vragen de regering nader uit te leggen waarom dit niet gedaan is.

Deze leden constateren dat de regering van plan is om veel meer zaken in generieke voorschriften en verordeningen in plaats van in vergunningen te regelen. Dit kan de regeldruk verminderen, maar de rechtszekerheid van de burger wordt daardoor wel aangetast. Deze moet namelijk zijn rechtspositie zelf afleiden uit de verschillende regelingen. De voorgenoemde leden willen weten of er, bijvoorbeeld bij het Omgevingsloket, voor wordt gezorgd dat burgers informatie over hun rechtspositie kunnen krijgen.

Deze leden vragen de regering in hoeverre zij in haar keuze om van vergunningen steeds meer naar algemene regels te gaan ook meeneemt dat de kosten van controle en handhaving bij algemene regels door de maatschappij betaald worden en dat bijvoorbeeld gebouwen waarvan

achteraf blijkt dat ze niet aan alle (veiligheids-)eisen voldoen maar zelden worden afgebroken.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat ook bij de omslag van vergunningen naar algemene regels nog steeds een zorgvuldige afweging van de belangen nodig is, waarbij ook de milieugevolgen in zicht zijn. Op welke manier wordt hier een instrument zoals de milieueffectenrapportage, in de procedure van het opstellen van generieke regels opgenomen, zo vragen deze leden.

Deze leden vragen of de regering van plan is om de programmatische aanpak eerst nog te evalueren opdat mogelijke belemmeringen kunnen worden weggenomen voordat het tot alle overheden wordt uitgebreid.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de beleidscyclus van het omgevingsplan in de AMvB vorm gegeven zal worden.

Deze leden merken op dat huidige plannen en structuurvisies een plaats moeten krijgen de Omgevingswet, maar dat er veel onzekerheid is over hoe dit zal gebeuren. Hoe gaat de regering waarborgen dat de huidige gemaakte afspraken, zoals ten aanzien van wind op zee, wind op land en buisleidingen ondergrond, ongewijzigd juridisch verankerd worden in de Omgevingswet, zo vragen deze leden.

Deze leden constateren dat de regering in de Omgevingswet de wijze waarop burgerparticipatie vorm krijgt overlaat aan de decentrale overheden. Alleen in het geval van projectbesluiten is participatie wel wettelijk verplicht gesteld in de projectprocedure. Deze leden twijfelen of de participatie bij andere procedures op deze manier wel voldoende is gewaarborgd en vragen de regering dan ook om zwaarwegende redenen waarom hier niet meer zekerheid is geboden.

Deze leden vinden het van groot belang dat burgers altijd kunnen participeren in de probleemverkennde fase. Voor echte inspraak moeten burgers al vroeg bij een project betrokken worden. In de Omgevingswet is dit echter alleen geregeld als onderdeel van de procedure van het projectbesluit, maar niet bij andere procedures. De voornoemde leden willen daarom weten hoe dit zich verhoudt tot de gewenste betrokkenheid van burgers bij plannen en projecten en op welke manier de regering dan een goede en volledige participatie in de verkenningsfase in de Omgevingswet verzekert. Daarbij vragen deze leden of de regering ook heeft overwogen om de verkenningsprocedure onafhankelijk ten opzichte van het projectbesluit in de Omgevingswet op te nemen, zodat die procedure breder van toepassing is.

Deze leden denken dat het van groot belang is dat mensen bij het begin van een besluitvormingstraject ook al kunnen meedenken over de zaken die in een milieueffectenrapportage aan de orde moeten komen. Dit zorgt er ook voor dat vroegtijdig potentiële alternatieven kunnen worden ontdekt. Deze leden vragen derhalve waarom de regering er niet voor heeft gezorgd dat bij de start van een traject met belanghebbenden een gesprek wordt aangegaan over de reikwijdte van het m.e.r.-onderzoek.

De leden van de D66-fractie merken op dat de rechten van burgers op inspraak in de verkenningsfase ook ten aanzien van informatie- en consultatiebijeenkomsten in het nauw kunnen komen. Dergelijke bijeenkomsten kunnen namelijk leiden tot een samensmelting, waarbij burgers niet weten of ze advies kunnen geven of niet. Men loopt zelfs het risico dat bestuursorganen die snel door deze procedure willen komen deze bijeenkomsten met opzet met elkaar laten samenvoegen. Heeft de regering overwogen om het inspraakrecht van burgers hier te verstevigen door een strikte scheiding te maken tussen informatie- en consultatiebijeenkomsten, zo vragen deze leden.

Deze leden zijn van mening dat het bij inspraak van groot belang is dat de overheden de suggesties of bezwaren van mensen serieus in beschouwing nemen en dat mensen zich ook serieus genomen voelen in het proces, zowel voor- als na het besluit over een project. In dit licht vragen deze leden aan de regering of ze heeft overwogen om een



verplichting in de Omgevingswet op te nemen om aan burgers mee te delen wat er met hun inbreng en advies is gedaan en hoe het afwegingsproces verliep.

Deze leden achten het van groot belang om de uitgangspunten betreffende rechtsbescherming te waarborgen. Eén van deze uitgangspunten is dat er tegen besluiten van de overheid beroep in twee instanties openstaat: beroep in eerste aanleg bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. In het licht van gedoogplichtbeschikkingen staat er enkel beroep open bij één instantie, namelijk de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). De RvS adviseert «de noodzaak van beroep in één instantie tegen dergelijke beschikkingen van een dragende motivering te voorzien en het voorstel zo nodig aan te passen». De regering heeft de voorkeur om de rechtsbescherming tegen gedoogbeschikkingen en onteigeningsbesluiten in beginsel op dezelfde wijze vorm te geven en besloten om de juridische regeling van het beroep tegen gedoogbeschikkingen te laten regelen in de Invoeringswet. De leden van de D66-fractie missen echter de zwaarwegende argumenten waar de RvS om had gevraagd en verzoeken de regering deze alsnog te geven.

Deze leden vragen of er beroep mogelijk is tegen de aanwijzing van een experiment en, zo ja, op welke manier dit geregeld is. Zo nee, hoe verhoudt dit zich dan tot de rechtsbescherming?

Deze leden willen graag verduidelijking ten aanzien van de vraag of lagere overheden in beroep kunnen gaan tegen een projectbesluit van het Rijk. Deze leden menen dat het van groot belang is dat de Commissie voor de m.e.r. onafhankelijk opereert en dat haar leden niet betrokken zijn geweest- of een aanmerkelijk belang hebben bij een plan of activiteit waar ze advies over geven. Deze leden vragen gelet daarop waarom de regering de onafhankelijkheid van deze commissie niet in de Omgevingswet geborgd heeft.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering geen verplichte commissie wil instellen die onafhankelijk advies geeft over de omgevingskwaliteit, omdat dat ingaat tegen de bestuurlijke vrijheid van gemeenten. Deze leden vragen of de facultatieve inzet van een dergelijke commissie door gemeenten dan wel volledig open staat en actief wordt ondersteund. Ook willen deze leden weten of er in de AMvB wel eisen worden gesteld aan de onafhankelijkheid en de professionaliteit van een dergelijke commissie voor omgevingskwaliteit indien gemeenten daar gebruik van wensen te maken.

Deze leden vragen de regering welke keuzes ze in de invoeringswet van de Omgevingswet wil maken met betrekking tot de vraag of gedragingen die onder de Wet op economische delicten worden ingebracht als overtreding of als misdrijf strafbaar worden gesteld. Ook willen deze leden weten hoe de afbakening tussen bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving vorm zal worden gegeven.

Deze leden zien dat de adviestaak van de veiligheidsregio's niet in het wetsvoorstel verankerd zijn. Deze leden vragen de regering in te gaan op de risico's voor veiligheid en gezondheid wanneer dit niet geborgd is. Ook willen deze leden weten hoe de verantwoordelijkheidsverdeling en aansprakelijkheid zal lopen indien er iets mis gaat.

Omgevingsvisies en programma's binden het vaststellend bestuursorgaan zelf en kennen geen hiërarchie en geen doorwerking in juridische zin, ook niet tussen bestuurslagen, zo merken de leden van de ChristenUnie-fractie op. Twee van de uitzonderingen daarop zijn het beheerplan voor een Natura 2000-gebied, dat vrijstellingen van de omgevingsvergunning kan bevatten, en een programma met programmatische aanpak. Genoemde leden vragen of de verkregen toezegging in het kader van dit beheerplan, bijvoorbeeld een vrijstelling van de omgevingsvergunning, of een toezegging in het kader van een programmatische aanpak door het

bevoegde gezag terzijde kunnen worden geschoven door een nieuwe belangenafweging (zie ook tabel 3, blz. 58 MvT). Als dit het geval is vragen deze leden hoe dit zich verhoudt tot het uitgangspunt van een betrouwbare overheid en hoe hierbij het bevoegd gezag beslist als er zowel belangen van bijvoorbeeld agrarische ondernemers als eigen belangen spelen. Genoemde leden wijzen hierbij op de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) waaronder ook realisatie van enkele MIRT-projecten valt. Komen voor de nadere belangenafweging in de uitvoeringsregeling nadere afwegingscriteria, zo vragen deze leden.

De hoofdregel bij regelgeving is dat de norm wordt vastgelegd in de wet en dat alleen de uitwerking van die norm op lager niveau plaatsvindt, zo stellen de leden van de SGP-fractie vast. De voorgestelde Omgevingswet heeft nu meer het karakter van een kaderwet, waarbij de normen zelf in lagere regelgeving vastgesteld worden. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om belangrijke en invloedrijke normen in de wet zelf op te nemen.

Op dit moment vormen de artikelen 2.10 tot en met 2.21 van de Wabo een belangrijk toetsingskader voor de beoordeling van omgevingsvergunningen. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om dit toetsingskader, al dan niet in gewijzigde vorm, in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen?

Deze leden wijzen in dit verband ook op de normen voor waterveiligheid. Deze zijn nu opgenomen in de Ww. De hoogte van deze normen heeft grote financiële implicaties en is bepalend voor de (lange termijn-) overstromingsrisico's in het laaggelegen Nederland. Deelt de regering de mening dat de democratische legitimiteit van deze normen en direct parlementair instemmingsrecht daarom van groot belang zijn? Is de regering bereid deze normen in het voorliggende wetsvoorstel of bij invoeringswet op te nemen?

De Commissie Stedelijke Herkaveling heeft juni 2014 een advies uitgebracht over het invoeren van een herkavelingsbevoegdheid voor gemeenten, zo memoreren deze leden. Deze leden vragen graag aandacht voor dit advies. Zij vinden het van belang dat gemeenten voldoende instrumenten hebben om gebiedsontwikkeling te faciliteren en een vuist kunnen maken richting projectontwikkelaars. Hoe waardeert de regering de voor- en nadelen van de voorgestelde herkavelingsbevoegdheid voor gemeenten? In hoeverre is de regering voornemens de genoemde herkavelingsbevoegdheid wettelijk mogelijk te maken, bijvoorbeeld via de Omgevingswet? Welke stappen gaat de regering zetten en welk tijdpad heeft zij daarbij voor ogen?

De regering streeft enerzijds naar meer duidelijkheid voor de gebruikers van het omgevingsrecht, en anderzijds meer flexibiliteit bij het bevoegd gezag in de belangenafweging, zo merken de leden van de PvdD-fractie op. Deze leden wijzen, samen met tal van experts, op de tegenstelling die hier in zit en vragen de regering hierop te reflecteren. Immers, het wetsvoorstel kent tal van uitzonderingsgronden op grond waarvan bevoegd gezag gebruik kan maken, en gemeenten krijgen steeds meer mogelijkheden om in hun gemeente andere regels te stellen dan de buurgemeente doet. Op welke manier wordt hier voor particulieren en ondernemers de wet duidelijker van, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdD-fractie vinden het zeer bezwaarlijk dat alle inhoudelijke doelen en beginselen uit de wet in formele zin zijn weggehaald en worden verplaatst naar AMvB's. Juist door het opnemen van de beginselen in de wet zelf kan er richting worden gegeven aan ontwikkelingen. Juist dat is nodig om de door de regering gewenste vrijheid te kunnen geven, zo menen deze leden. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop. Het wegstoppen van de inhoudelijke normen die de kwaliteit van de leefomgeving waarborgen in AMvB's

vinden deze leden vergelijkbaar met de neiging die de Europese Commissie vaak heeft om in haar wetgevende voorstellen talloze grondslagen neer te leggen voor gedelegeerde- en uitvoeringsregelingen. Daar is de regering, samen met de Kamer, doorgaans zeer kritisch over. In dit soort gevallen deelt de regering de mening dat het van belang is om invloed te kunnen hebben over dit soort zaken. De regering blijkt in het geval van de Omgevingswet echter van mening dat het parlement prima buiten spel kan worden gezet en wil alle inhoudelijke normen bij AMvB regelen. Pas na een zeer kritisch advies van de RvS heeft de regering deze AMvB's nu wel van een voorhangprocedure voorzien. De leden van de PvdD-fractie willen er echter op wijzen dat de invloed van het parlement bij het vaststellen hiervan zeer minimaal is. Kan de regering inschatten hoeveel pagina's bijvoorbeeld de toekomstige AMvB op het gebied van milieu zal zijn? Het wijzigen van een AMvB om bijvoorbeeld het milieu of de volksgezondheid beter te beschermen dan de concept-AMvB voorstelt, vergt vaak al meer spreektijd dan er in de procedures van behandeling van een AMvB beschikbaar is. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering over hoe dit de betrokkenheid van de Kamer borgt, die volgens de brief over de stelselherziening<sup>6</sup> «vanzelfsprekend» zou zijn.

In het wetsvoorstel en de MvT is sprake van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, zo merken de leden van de 50PLUS/Kleinfractie op.

Kan de regering aangeven in hoeveel gevallen er de afgelopen vijf jaren sprake was van een archeologische toevalsvondst waaraan het Rijk, in casu de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, financieel aan de opgraving heeft bijgedragen?

Deelt de regering de mening dat deze regeling verder gaat dan het huidige archeologische beschermingsregime?

Het huidige archeologische beschermingsregime legt het primaat van de bescherming van ons bodemarchief neer bij gemeenten.

Waarom wordt in deze regeling nu opeens afgestapt van dit primaat en regelt deze wet nu opeens ook de omgang met vondsten van lokaal en regionaal belang?

Als de regering consequent is in haar wetsvoorstel beperkt zij deze regeling van archeologische toevalsvondsten tot vondsten van nationaal belang.

Is de regering bereid deze bepaling te schrappen dan wel te herzien en te beperken tot archeologische toevalsvondsten van (inter-)nationaal belang?

## **5. Nadere toelichting per hoofdstuk van het wetsvoorstel**

De MvT is volgens de leden van de VVD-fractie niet altijd helder over de vraag ten aanzien van de consequentie van minder regels. Een voorbeeld daarvan is te vinden op pagina 132 van de MvT waar de regering het volgende stelt: *«De toepassing van dergelijke regels mag niet leiden tot het belemmeren van activiteiten door een te zware bureaucratische belasting of tot het gedetailleerd regelen zonder dat dit evident bijdraagt aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd mag het uitblijven van regels niet tot onaanvaardbare risico's voor de leefomgeving leiden. Dit vraagt om een goede afstemming van de regels op de omvang van potentiële nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.»* De leden van de VVD-fractie ontvangen hier graag een toelichting op. Een vergelijkbare vraag komt op bij het lezen van de onderstaande passage op pagina 140 van de MvT als het gaat over wel of geen vergunningsverplichting: *«Wanneer regulering van activiteiten noodzakelijk is, wordt alleen een vergunningsplicht ingesteld als dat nodig is met*

<sup>6</sup> Kamerstuk 33 118, nummer 16)

*het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden behartigd.» Wanneer is dit? Hoe moet men dit weten? Krijgt men dit uiteindelijk te horen bij het loket? Of moet men hier zelf achter komen? Zoals eerder in dit verslag reeds gesteld is, zijn deze leden positief over het voornemen om snellere procedures te creëren met minder regels. De regering stelt dat het verminderen van regels ook leidt tot een betere voorspelbaarheid. Deze leden zien dit graag toegelicht. Wordt dit bijvoorbeeld veroorzaakt door snellere procedures? Of vooral door het schrappen van tegenstrijdige regels? Kan de regering daar voorbeelden bij geven? Kan de regering toelichten hoeveel sneller er gewerkt kan worden? Stel dat een inwoner van een willekeurige gemeente een dakkapel wil bouwen, hoeveel sneller zou dit kunnen gaan? Hoeveel sneller kan een Rijksweg of een provinciale weg worden aangelegd? De regering stelt op pagina 90 van MvT: «*Voorafgaand aan het geven van een instructie zal met desbetreffende bestuursorganen ambtelijk en bestuurlijk overleg moeten worden gevoerd.*» Deze leden vragen of ditzelfde niet ook geldt voor instructieregels.*

De regering geeft aan dat wanneer er bij het realiseren van projecten sprake is van botsende belangen tussen Rijk en provincies, de bestuursorganen beschikken over doorzettingsmacht. Deze leden vragen of kan worden bevestigd dat de bewijslast voor Rijk en provincies in het kader van de doorzettingsmacht niet zal toenemen.

Op pagina 132 van de MvT wordt gesproken over een «redelijke verwachting»: «*Wel zal in uitvoeringsregelgeving worden bepaald dat het gemeentebestuur, als het in het omgevingsplan aan een locatie een nieuwe functie toekent die afwijkt van de bestaande gerealiseerde functie, aannemelijk moet toelichten dat de nieuwe functie naar redelijke verwachting binnen tien jaar zal worden gerealiseerd. Dat biedt rechtszekerheid aan de betrokken eigenaren.*» Deze leden vragen wat dit concreet betekent voor de aanvrager. Dat men het wel verwacht, maar als het dus niet gebeurt er geen sancties en dergelijke aan kunnen worden verbonden? Is het met dit soort projecten niet vaak lastig de redelijke verwachting in te schatten? Deze leden horen graag een toelichting.

Het risico van zeer algemeen geformuleerde zorgplichten is naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie dat deze afbreuk kunnen doen aan de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid. Burgers en bedrijven zijn niet steeds zelf in staat adequate gedragsregels te formuleren. Bij het toezicht en de handhaving kan onenigheid ontstaan over de vraag of een handeling of juist het nalaten van een handeling een overtreding van de zorgplicht behelst en welke maatregelen al dan niet zouden moeten worden genomen om de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen met het recht. Daarom zou ten minste de reikwijdte van de zorgplicht, in het bijzonder de reikwijdte van het begrip «fysieke leefomgeving», moeten worden afgebakend zodat daarover in ieder geval geen misverstand kan rijzen, zo menen deze leden. Gemeld wordt dat bestuursrechtelijke handhaving van de algemene zorgplicht alleen mogelijk is als deze overtreding voortduurt nadat eerst afspraken zijn gemaakt over de zorgplicht. Deze leden vragen hierbij met wie deze afspraken gemaakt worden. Kan de initiatiefnemer hierbij dan onderhandelen over wat er van hem verwacht mag worden, of zou sprake moeten zijn van een waarschuwing vanuit de bestuurlijke verantwoordelijke? Worden de rechten van andere belanghebbenden daarmee niet geschaad? Deze leden vragen de regering waarom de waterschapsverordening niet opgaat in de Omgevingswet.

De wereld verandert steeds sneller. Nieuwe wensen en nieuwe normen verdienen het prompt in de omgevingsplan te worden opgenomen en niet pas bij een herziening zoals nu gebeurt bij bestemmingsplannen die een tienjaarstermijn kennen. Dit is naar de mening van deze leden mogelijk

door het omgevingsplan meerlagig en digitaal aan te bieden. Deze leden vragen de regering daarop te reflecteren.

Deze leden vinden dat het Rijk op de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid veel meer visie moet tonen, moet verleiden en uitdagen en moet nadenken over instrumentarium waarmee lagere overheden de geformuleerde visie verder zouden kunnen brengen. In sommige gevallen zou het Rijk de visie zelfs moeten vertalen in landelijke aanvalsplannen, bijvoorbeeld tegen leegstand.

Natuurlijk dient bij de opstelling van een sectorale visie rekening te worden gehouden met reeds vastgestelde (rijks) structuurvisies, zo menen deze leden. Zo ontstaan meerdere kaartlagen, hetgeen in het tijdperk van digitale kaarten geen enkel probleem oplevert. In de ogen van de leden van de PvdA-fractie geeft dat ook niet, zolang alle visies maar voor een ieder kenbaar zijn, bijvoorbeeld in een tool of «Laan van de leefomgeving» waarin met een druk op de knop alle op een locatie vigerende omgevingsgerelateerde regelgeving en informatie inzichtelijk is. Deze leden noemen dit de digitale breinaald. Deze leden achten het van belang dat er duidelijke instructies komen, ook voor toekomstige structuurvisies of beleidsvoornemens, waarmee er voldoende waarborg is dat deze in de gemeentelijke omgevingsplannen worden overgenomen.

De leden van de PvdA-fractie achten het van belang dat gemeenten een langetermijnvisie ontwikkelen op de verbetering van de fysieke leefomgeving op hun grondgebied. Het moet dan wel zo zijn dat de wet bepaalt dat alle gemeenten een omgevingsvisie maken voor hun eigen grondgebied en/ of in regionaal verband, zo menen deze leden.

Deze leden merken op dat in de Nbw de provincies de mogelijkheid krijgen gebieden aan te wijzen van landschappelijk of natuurbelang buiten de door de rijkswet beschermde Natura2000-gebieden. In de visie van deze leden moeten de provincies kunnen bepalen welk beschermingsregime op deze provinciale natuur- en landschapsgebieden van toepassing is. Artikel 2.11 en 2.12 lijken dit onmogelijk te maken. Deze leden vragen een verduidelijking op dit punt. Deze leden zouden lagere overheden binnen de door het Rijk gestelde kaders van algemene ruimtelijke visies en sectorale structuurvisies de ruimte willen geven voor eigen beleid in zelf aan te wijzen gebieden. Ook bij de Nbw vragen deze leden daarom om een uniform kader. Dit om te voorkomen dat er een wildgroei aan verschillende regels ontstaat.

Deze leden zijn een voorstander van de programmatische aanpak. Als door gezamenlijke inspanning of door het saneren van vervuilende activiteiten milieuruimte wordt gecreëerd, mag deze worden gebruikt voor nieuwe activiteiten. Uitgangspunt moet daarbij zijn, zo menen deze leden, dat er per saldo een verbetering op moet treden. Bij de PAS is echter gebleken dat de «nieuwe» ruimte te beperkt is om alle nieuwe activiteiten van voldoende ruimte te voorzien. Milieuruimte is daarmee een schaars goed geworden. Deze leden vragen de regering te reflecteren op mogelijke nieuwe manieren voor de verdeling van dit schaarse goed. De vraag die rijst uit de uitspraak over de A2<sup>7</sup> is of de programmatische aanpak wel bruikbaar is voor natuurwaarden.

Gebruik van een programmatische aanpak vereist monitoring en toezicht op de naleving en sancties bij niet nakomen van de afspraken (bijvoorbeeld in de vorm van herstel-plicht), zo menen deze leden. Deze leden vragen de regering hierop nader in te gaan. Deze leden hebben hierbij vooral zorgen over aan wie de sancties kunnen worden opgelegd. Een programmatische aanpak raakt immers per definitie een zeer groot aantal actoren.

Deze leden wijzen er op dat in andere landen de m.e.r.-procedure is omgezet in een effectrapportage, waarbij naar veel meer effecten van een initiatief wordt gekeken dan alleen die betrekking hebben op milieu. In de

<sup>7</sup> HvJ EU, zaak C-521/12, 15 mei 2014.

ogen van deze leden zou dit een opening bieden om op dat moment ook een gezondheidsscan uit te voeren en te bezien in hoeverre drinkwatereffecten optreden. Deze leden vragen een reactie van de regering ten aanzien van deze gedachten.

Vertrouwen alleen is naar de mening van de leden van de PvdA-fractie niet voldoende. De wetgever moet voldoende ijkpunten in de wet opnemen om te waarborgen dat zowel sterke als zwakke belangen en belangengroepen voldoende worden gehoord, rechtszekerheid wordt geboden aan betrokken burgers en bedrijven en keuzes zijn onderbouwd met goede kennis.

De afgelopen jaren is er veel veranderd ten aanzien van de positie van de belanghebbende. Die verandering hebben deze leden gesteund, zij vragen de regering echter of zij de observatie deelt dat de maatschappij juist kritischer aan het worden is op haar eigen omgeving en of de beperkingen van bijvoorbeeld het belanghebbendenbegrip niet zouden kunnen leiden tot een toenemende frustratie. Deze leden wijzen hierbij op de geuite onmacht van burgers bij het zien van de kaart van mogelijke schaliegaslocaties en de weerstand tegen windmolenparken. Waarborgen voor vroegtijdige participatie zijn dan ook nodig. Het openstellen van het indienen van zienswijzen voor een ieder achten deze leden daarom een belangrijke stap in de goede richting. Dit is echter in het formele proces van bezwaar en beroep. Deze leden vragen om voorafgaand aan de officiële procedures al overleg met belanghebbenden te verplichten welke gericht is op het bereiken van overeenstemming.

Deze leden denken dat een vroege betrokkenheid van burgers bij initiatieven, in lijn met het gedachtegoed van Elverding hierbij behulpzaam zou kunnen zijn. Deze leden zouden dit principe dan ook graag opgenomen zien in de Omgevingswet als gedragsregel bij vergunningaanvragen voor m.e.r.-plichtige activiteiten. Dit zou dan niet alleen moeten gelden voor initiatieven van de overheid, maar ook die van private initiatiefnemers. Voor kleinere aanvragen zou ook betrokkenheid van omwonenden gestimuleerd kunnen worden. Deze leden wijzen hierbij op gemeenten die als standaardvraag bij een vergunningaanvraag voor een dakkapel vragen om de instemming van de burens.

De Rijkcoördinatieregeling (RCR) heeft duidelijke meerwaarde gehad bij complexe projecten van nationaal belang. Deze procedure zorgt voor een duidelijke procedure, transparante escalatiemogelijkheden en een heldere bevoegdheidsverdeling voor verschillende overheidslagen met betrekking tot duurzame energieprojecten, zo menen deze leden.

Op welke wijze wordt de RCR vervangen? Hoe kan de rijksoverheid zekerstellen dat initiatieven van nationaal maatschappelijk belang een plek krijgen?

Deze leden missen in het wetsvoorstel, in het bijzonder in hoofdstuk 12, een nieuwe visie op de betaalbaarheid voor de ruimtelijke ordening. Deze visie is naar hun mening nodig omdat de financiering van plannen voor de inrichting en verbetering van de leefomgeving niet langer gedekt kan worden uit de algemene middelen van gemeenten, middelen uit grondexploitatie, doeluitkeringen en subsidies.

De gemeenten kunnen straks de kosten nog nauwelijks in rekening brengen door de afschaffing van bovenplanse verevening en de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling, zo stellen deze leden. Het lijkt erop dat het instrument van kostenverhaal wordt ingeperkt. Het feit dat dit instrument nu de risico's van verlies op gebiedsontwikkelingen geheel bij de gemeente laat, terwijl winst bij de initiatiefnemers kan blijven, wordt niet gerepareerd.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel in grote lijnen de bestaande regels van de Wro volgt als het gaat om grondexploitatie. Enkele noodzakelijke verbeteringen zijn daaraan toegevoegd, zoals het flexibiliseren van het exploitatieplan.



Met dat laatste worden grote onzekerheden en risico's geïntroduceerd, zo menen deze leden. Onduidelijk is bij wie die onzekerheden en risico's komen te liggen. Deze leden zijn van mening dat het niet zo kan zijn dat revenuen van flexibiliteit bij enkele- en de kosten van flexibiliteit bij alle burgers komen te liggen.

Deze leden achten de nieuwe Omgevingswet de kans bij uitstek om nog eens na te denken over de grondpolitiek. De huidige wetgeving heeft tot grote onevenwichtigheden geleid met grote negatieve maatschappelijke gevolgen, zo menen deze leden. Transparantie, duidelijkheid en zekerheid over bij wie ontwikkelrechten terecht komen, wie er risico loopt, hoe kosten verdeeld en verhaald worden alsmede hoe en door wie revenuen aangewend kunnen worden, passen naar de mening van de leden erg goed bij de doelstellingen van de Omgevingswet.

Een fundamentele wijziging zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat mogelijk wordt gemaakt dat bestemmingswijzigingen in de toekomst kunnen worden omgezet in te vergeven concessies voor ontwikkeling. Deze leden zouden er dan de voorkeur aan geven dat concessies voor belangrijke ontwikkelingen door de overheid die de functieverandering mogelijk maakt, via een transparante procedure getenderd zouden kunnen worden. In andere woorden met uitnodigingsplanologie volgens transparante procedures. Voor dat laatste is het dan wel nodig dat het recht op zelfrealisatie, zoals eerder door een Kamermeerderheid gevraagd, ter discussie wordt gesteld. Deze leden achten het van belang dat geleerd wordt van het verleden en dat we herhaling van alle negatieve aspecten van de vastgoedbubbel voor de toekomst voorkomen.

Deze leden vragen voorts om zo snel mogelijk, en vooruitlopend op-, de inwerkingtreding van de Omgevingswet al een wetsvoorstel aan de Kamer te sturen dat stedelijke herverkaveling naar analogie van de Wet Inrichting Landelijk Gebied mogelijk maakt.

Tenslotte achten deze leden het noodzakelijk dat een goede analyse wordt gemaakt van de effecten die de artikelen 40b tot en met 40 f van de Onteigeningswet in het recente verleden op een goede ruimtelijke ordening hebben gehad. Deze leden zijn benieuwd hoe de uitkomsten daarvan in de nieuwe onteigeningswet zullen worden vormgegeven. Deze leden zouden er voor zijn dat naast het beginsel van de vervuiler betaalt ook het profijtbeginsel een plek in de wet krijgt. Als anderen dan benadeeld worden dan is er een titel voor compensatie, rechtsreeks of via de overheid.

Het profijtbeginsel kan ook helpen in constructies, bijvoorbeeld bij Bedrijveninvesteringszones (BIZ), waarbij gezamenlijke investeringen worden gedaan of investeringen door de overheid waarvan mensen direct profijt hebben. Dat is volgens de leden van de PvdA-fractie beter dan dat dit soort kosten, via lokale belastingen, door alle burgers worden gedragen.

Door de verschuiving van vergunningverlening naar algemene regelgeving neemt het belang van toezicht en handhaving toe, zo menen deze leden. De kosten voor handhaving worden nu niet meer vergoed door de veroorzakers, maar door het collectief.

Het principe dat de vervuiler betaalt zou ook breder ingezet kunnen worden. Voorbeelden van waar dat zou kunnen zijn bij verloedering door leegstand (compensatie voor waardedaling bij omwonenden) en bij windmolenparken (bewoners kunnen een schadevergoeding krijgen, kunnen participeren of krijgen goedkopere stroom) enzovoorts.

Deze leden vragen ook hoe de maatschappelijke kosten voor bijvoorbeeld gezondheidszorg, evacuatiekosten bij acceptatie van een overstromingsrisico en verlies aan arbeidsproductiviteit, van het overschrijden van de minimaal gezonde norm worden toegerekend.

Deze leden vragen de regering in hoeverre is nagedacht over de toerekening en spreiding van risico's van bepaalde activiteiten parallel met de

kosten van dierziekte-uitbraken die door de sector mede gedragen worden.

Deze leden vragen de regering tenslotte met een oplossing te komen waarbij het recht op planschade voor nog niet gerealiseerde bestemmingen aan een maximale termijn wordt gebonden.

De milieueffectrapportage is een instrument voor een integrale belangenafweging. Gemoderniseerd als een Omgevingstoets kan deze rapportage de basis zijn voor een integrale belangenafweging zoals de Omgevingswet voorstaat. Deze leden vinden het van belang dat de vereisten over de inhoud en procedure van een milieueffectrapport voor een ieder duidelijk uit de wet volgen. Vroegtijdige participatie en een borging van de kwaliteit is daarbij van belang. De onafhankelijke advisering door de Commissie voor de m.e.r. is een garantie voor kwaliteit en zou voor zowel projecten en plannen een vereiste moeten zijn. Een advies van de Commissie m.e.r. geeft voor initiatiefnemer, omwonenden en het bevoegd gezag vertrouwen voor een goed besluit. Om onzekerheden over de effecten na realisering van projecten en plannen te verkleinen is evaluatie van belang. Dit sluit aan bij de oplevertoets van de Commissie Elverding en de m.e.r.-Richtlijn.

In het nader rapport geeft de regering aan dat de criteria die aangeven of een plan-m.e.r. moet worden opgesteld eenduidig zijn. In artikel 16 van het wetsvoorstel wordt echter een nieuwe uitzondering op de plan-m.e.r.-plicht opgenomen voor «kleine wijzigingen» en «kleine gebieden», zo merken deze leden op. Het is deze leden niet op voorhand duidelijk wat hieronder moet worden verstaan. De Europese Commissie wijst er in haar handleiding voor de SMB-richtlijn op dat wat «klein» is per lidstaat verschilt. Voor de interpretatie van de term is vooral van belang of sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Als daar namelijk sprake van is, moet een plan-MER worden opgesteld om deze effecten nader te onderzoeken, zo menen de leden van de PvdA-fractie.

Deelt de regering de mening dat in een dichtbevolkt land met grote opgaven in fysieke leefomgeving als Nederland snel sprake zal zijn van aanzienlijke milieueffecten, en dat het daarom rechtszekerheid biedt om aan te geven wanneer van de uitzondering gebruik kan worden gemaakt? Ligt het niet voor de hand om de bestaande D-drempels uit het Besluit milieueffectrapportage<sup>8</sup> te gebruiken als criterium?

In de wet wordt een onderscheid gemaakt tussen een inrichting en een activiteit. Deze leden vragen aandacht voor die gevallen waarin de omgevingsvergunning voor een bouwwerk wordt verleend, terwijl de voorziene activiteit niet past binnen de normen. Belanghebbenden kunnen bij de omgevingsvergunning geen zienswijze of bezwaar indienen tegen het voorziene gebruik, alleen tegen het bouwwerk zelf. Hoe gaat de regering voorkomen dat er gebouwen worden gebouwd, maar dat de voorziene activiteit gehandhaafd moet worden en beëindigd.

Het zou volgens deze leden een goed idee zijn om een hoofdstuk over inrichtingen of bedrijven in de Omgevingswet op te nemen. Burgers, bedrijven en overheden kunnen dan in dat hoofdstuk lezen waaraan bedrijven zich te houden hebben. In dat hoofdstuk kunnen dan algemene bepalingen worden opgenomen, waaraan de opsteller van de AMvB zich moet houden bij het bepalen voor welke bedrijven een omgevingsvergunning voor milieu is vereist en welke bedrijven onder algemene regels kunnen vallen. Thans bestaan daarvoor geen criteria en heeft de formele wetgever de opsteller van de AMvB als het ware carte blanche gegeven, zo menen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat deze niet van toepassing wordt geacht op omgevingsvergunningen. Er lijken echter uitzonderingen

---

<sup>8</sup> Besluit van 4 juli 1994, houdende uitvoering van het hoofdstuk milieueffectrapportage van de Wet milieubeheer.

mogelijk die volgen uit de Dienstenrichtlijn.<sup>9</sup> Kan de regering aan de hand van voorbeelden nader toelichten in welke gevallen dit nog zo zou zijn en waarom niet generiek is afgezien van de *lex silencio positivo*?

Deze leden achten het van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid is voor initiatiefnemers ten aanzien van welke voorwaarden er gesteld worden aan de voorziene inrichting of activiteit op een bepaalde plaats. Daar dit plaatsafhankelijk is, is een kaart hiervoor naar de mening van deze leden het geëigende middel. In de huidige tijd van digitale toegankelijkheid van data moet het mogelijk zijn om, ook al betreft het verschillende elkaar overlappende regimes, zodanig met elkaar te combineren zodat voor een initiatiefnemer direct helder kan zijn of het initiatief op de betreffende plaats mogelijk is of waar deze gemakkelijker kan worden ingepast. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering daarom de voorziene «Laan van de leefomgeving» zo in te richten dat met één druk op de kaart inzicht te verkrijgen in de aldaar geldende restricties en mogelijkheden. Is het denkbaar dat ook de relevante algemene regels gekoppeld kunnen worden aan adressen, zo vragen deze leden. Deze leden achten het wenselijk dat de experimenteerbaarheid blijft bestaan. De tien jaar-termijn herkennen zij uit de Chw en achten zij bruikbaar omdat investeringen een lange termijn vergen. Oprekken van de termijn naar vijftien jaar vinden zij risicovol. Deze leden kunnen zich voorstellen dat een tussentijdse evaluatie dan een optie is waarbij eventueel bij te grote afwijking een programma tot herstel kan worden afgedwongen.

Daar waar mogelijk zou echter het nog eerder bereiken van een goede leefomgevingskwaliteit nagestreefd moeten blijven worden. In de plannen zouden deze leden dan ook graag een ambitieus tijdspad opgenomen zien om zo, zo snel als redelijkerwijs mogelijk, alsnog deze verbetering in de leefomgevingskwaliteit te behalen en dat zo voorkomen wordt dat de termijn wordt opgesoupeerd. Deze leden willen in ieder geval voorkomen dat er nieuwe saneringssituaties ontstaan. Deze leden vragen of gezien de ontheffingsmogelijkheden die nu in de wet worden opgenomen de noodzaak nog bestaat om het gebiedsontwikkelingsplan te handhaven.

De leden van de CDA-fractie missen een beeld van de AMvB's, ook ten aanzien de daadwerkelijke verdeling van taken en bevoegdheden. Deelt de regering de visie dat reeds nu uit de wet zelf al zou moeten blijken welke overheidsinstanties waartoe- en onder welke voorwaarden bevoegd zijn? Juist omdat inzake de taak- en bevoegdheidsverdeling het voorstel verschillende (en soms zelfs tegengestelde) uitgangspunten kent, is dit van belang.

Deze leden menen dat de wet niet helder is. Soms wordt uitgegaan van het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet», op andere onderdelen is er sprake van een specifieke taaktoedeling en op nog weer andere onderdelen lijkt de benadering uit te gaan van normstelling op rijksniveau. Hoe beziet de regering dat, zo vragen deze leden.

Deze leden menen dat bij een integrale afweging van belangen, waar het in het omgevingsrecht vaak op uit komt, duidelijk moet zijn wie waartoe bevoegd is en welke instrumenten onder welke voorwaarden al dan niet ingezet mogen worden. Als dat pas in de uitvoeringsregelingen duidelijkheid zal worden, dan heeft de Kamer daar amper nog invloed op.

Deze leden constateren dat er veel aandacht in de wet wordt besteed vanuit het belang van proces en overheden en niet vanuit de burger. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie de visie van de regering daarop en op welke wijze een visie vanuit de burger sterker in de wet tot uitdrukking kan worden gebracht.

---

<sup>9</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn)

Deze leden begrijpen dat er een Gegevensautoriteit dient te komen die alle data gaat beheren. Het goed en tijdig functioneren daarvan is een kritische succesfactor, terwijl de invoering van de Wabo qua automatisering rampzalig verliep. Graag vernemen deze leden op welke wijze gewaarborgd is dat deze Gegevensautoriteit tijdig en goed functioneert. Deze leden pleiten voor een aanpak waarbij normen, zeker de Europese normen, wel hard blijven gelden, maar waarbij tevens soepel wordt omgaan ten aanzien van de manier waarop en de termijn waarbinnen het bereikt moet worden. Graag vernemen deze leden de visie van de regering op deze gedachte. Als alternatief kan ook overwogen worden om een hiërarchie aan te brengen in belangen en normen. Niet iedere norm is even zwaar. Graag zien deze leden beide werkwijzen afgewogen. Deze leden menen dat voor de grote middenmoot van het werken aan de fysieke leefomgeving het goed geregeld is. De kleine projecten en grote projectontwikkelingsprojecten zijn echter niet goed geregeld. Beiden dreigen te verzanden in procedures, zo menen deze leden. Deelt de regering deze gedachte?

Deze leden zijn van mening dat het begrijpelijk, maar jammer is dat het grondbeleid niet nu in deze wet geregeld wordt. Het is toch een verlies van samenhang. Graag vernemen deze leden op welke wijze toch samenhang verkregen kan worden, bijvoorbeeld door het ontwerp van wet inzake het grondbeleid eerder aan de Kamer voor te leggen.

Deze leden constateren dat de provincie mag ingrijpen in gemeentelijke autonomie als er een provinciaal belang in het geding is. Nu is het in de wet zo geregeld dat de vraag of er sprake is van een provinciaal belang door de provincie zelf wordt beantwoord. Deze leden menen dat de wet dient aan te geven dat het om een aanmerkelijk of substantieel belang moet gaan. Deelt de regering die gedachte?

Deze leden vernemen graag een concreet voorbeeld van hetgeen bedoeld wordt op pagina 108 van de MvT met *«Ook kan een instructie dienen om in aansluiting bij een in de wet toegekende taak een nieuwe, ten opzichte van de algemene wettelijke taak, meer geconcretiseerde specifieke taak aan een openbaar lichaam op te dragen. Bijvoorbeeld door bij de instructie op te dragen om een beheersmaatregel te nemen of een bepaalde handeling uit te voeren. Verder kan een instructie benut worden om in een specifiek geval aan te geven wat moet worden verstaan onder een algemeen geformuleerde norm (zoals doelmatige bescherming)»*. Deze leden lezen onder paragraaf 4.3.6 van de MvT dat *«Een dergelijk aanpak is daarom vooral handig voor gevallen waarin aannemelijk gemaakt kan worden dat het voldoen aan die waarde of het bereiken van die andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving en het realiseren van die activiteiten beide mogelijk zijn door ze samen te brengen in een programma»*. Ook hiervan ontvangen deze leden graag concrete voorbeelden.

De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 5 lid 1 dat de term «Samenhangende activiteit» wordt verlaten. De aanvrager bepaalt zelf voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dit doet. Er is evenwel een relatie met artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over de inspanningsverplichting van het bevoegd gezag. Ingevolge dat artikel moet het bestuursorgaan bevorderen dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op de aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit. Terwijl de aanvrager geheel de vrijheid krijgt, kan de gemeente daar achteraf nog op worden aangesproken. Dat vinden deze leden een vreemde constructie. Als de «samenhangendheid» nu wordt losgelaten, laat dan ook alle verantwoordelijkheid helemaal bij de aanvrager, zo vragen deze leden. In dat geval kan zelfs via artikel 3:20 van de Awb de gemeente aansprakelijk worden gesteld omdat de aanvrager niet gewezen is op het feit dat er ook andere

vergunningen nodig zijn. Deze leden vernemen graag de visie van de regering hierop.

Deze leden merken op dat de eisen aan overgangsrecht en uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen afwijken van de overige regels die gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk stellen. Wat betekent dit laatste concreet voor het overgangsrecht voor bestemmingsplannen en wat verandert er dan, zo vragen zij.

Deze leden onderschrijven het belang dat de wet verbindt aan het beschikken over zelfstandige bevoegdheden, zowel onder normale als onder buitengewone omstandigheden (zoals overstromingsgevaar, droogte, calamiteuze lozingen) van waterschappen. Zonder dergelijke bevoegdheden kunnen de waterbeheerders immers hun verantwoordelijkheden op het gebied van het waterbeheer niet waarmaken.

Deze leden vernemen graag met een motivatie of de regering bereid is om ook voor omgevingsvisies het proces van de watertoets verplicht te stellen.

Ook vernemen deze leden graag of de regering bereid is de waterveiligheidsnormen in de wet vast te leggen, vanwege het uitzonderlijke belang dat daaraan gehecht moet worden.

Deze leden hebben verschillende vragen omtrent de actualisering in verband met afwijkactiviteiten van artikel 4.17 en instructies.

Een termijn zonder sanctie is als een egel zonder stekels, zo stellen deze leden. Laat staan dat gemeenten worden geprikkeld om het omgevingsplan actueel te houden. De huidige actualiseringsplicht en sanctie voor bestemmingsplannen is te zwaar en leidt tot verlies van kwaliteit. Een legessanctie voor een al verleende omgevingsvergunning is ook weinig effectief. Wat wordt de «prikkel» voor gemeenten om deze regel na te leven?

Het is nog onvoldoende duidelijk welke omgevingsvergunning moet worden ingepast in het omgevingsplan, zo stellen de leden van de CDA-fractie. Uitleg in de MvT is hunner inziens onvoldoende. Kan een onderverdeling gemaakt worden in type omgevingsvergunningen in de wet, naar aanleiding van de reguliere en uitgebreide procedures?

Deze leden zijn benieuwd hoe de resultaten van de evaluaties van procesrechtelijke bepalingen van de Chw in de wet worden verwerkt. De Chw heeft veel succes geboekt bij procedures bij de bestuursrechter. Helaas is naar de mening van deze leden gebleken dat de versnelling in besluitvormingsproces als gevolg van deze wet beperkt- tot zeer beperkt is.

Deze leden menen dat extra kosten die een gemeente moet maken als gevolg van provinciaal beleid of instructie onvoldoende belicht zijn. Indien een gemeente het strengere provinciale beleid moet toepassen in een omgevingsplan, dan kan het zijn dat er sprake is van planologisch nadeel. Dan kan de gemeente worden aangesproken voor planschade. De gemeente heeft nu geen mogelijkheid om dit bij de provincie te verhalen. Daarom dient er een regeling te komen waarbij deze kosten kunnen worden verhaald, zo menen deze leden. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop.

Deze leden achten de regeling voor complexe bedrijven volstrekt onvoldoende. Dat heeft grote gevolgen voor grote complexen van bedrijven, waar nu nog met één paraplu-vergunning gewerkt wordt. In het huidige systeem is er één bevoegd gezag, maar onder de nieuwe Omgevingswet moet elke activiteit apart vergund gaan worden door steeds een wisselend bevoegd gezag. Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop.

Deze leden constateren dat het financieel instrumentarium voor krimpaanpak niet meer beschikbaar is. Het vragen van financiële tegenprestaties om bijvoorbeeld het «Limburgs Kwaliteitsmenu» te kunnen toepassen of een statiegeldregeling in te voeren zoals de

provincie wil bij het woondossier, is in het wetsontwerp vrijwel onmogelijk gemaakt. Graag ontvangen deze leden hier een toelichting op. Deze leden zouden graag vernemen hoe breed het begrip «natuurlijke hulpbronnen» in artikel 1.2 gelezen moet worden. Betreffen dat slechts hulpbronnen met een mijnbouwkundig karakter of vallen hernieuwbare hulpbronnen ook onder dat begrip?

Het is deze leden opgevallen dat ten aanzien van het uitoefenen van bevoegdheden in artikel 2.1 lid 3 de totstandkoming van een «duurzame energievoorziening» ontbreekt. Graag vernemen zij wat de redenen zijn om dit niet in de opsomming mee te nemen.

Deze leden vernemen graag of ook de Wet Wind op Zee zal opgaan in de Omgevingswet. Als dat niet het geval is, hoe wordt dan een verbrokkelde situatie voorkomen als er meerdere bevoegde gezagen zijn?

Deze leden vragen hoe de bepalingen uit de artikelen 5.45 tot en met 5.48 zich verhouden tot de praktijk waarin bijvoorbeeld een particuliere ontwikkelaar een initiatief neemt tot het realiseren van een project. Zijn de verplichtingen uit deze artikelen gericht tot de overheid en niet tot ontwikkelaars van ruimtelijke projecten, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PVV-fractie bekruipt het gevoel dat de enige economische stimulans die in de Omgevingswet is opgenomen, de zogenaamde groei van duurzame ontwikkeling is. Kan de regering dit bevestigen? Terugdringen van de regeldruk lijkt alleen voor de ambtenarij administratieve winst op te leveren. Voor de consument en de ondernemer blijven de daadwerkelijke noodzakelijke impulsen achterwege, zo menen deze leden. Kan de regering dit gemotiveerd bevestigen of ontkrachten?

Deze leden vragen waarom het plaatsen van windturbines op zee wel behoort tot de rechtsmacht van de staat, maar bij de reguliere scheepvaart niet.

Deze leden missen een proactieve aanpak om het probleem rond grondspeculaties aan te pakken. Op welke manier wil de regering dit probleem aanpakken en verankeren in de Omgevingswet?

De leden van de D66-fractie lezen dat de duurzame ontwikkeling moet worden bewerkstelligd door middel van de beleidscyclus. Deze leden merken net als de RvS op dat de beleidscyclus echter niet vanzelfsprekend tot een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving zal leiden. Dat zal afhangen van de invulling die aan de beleidscyclus wordt gegeven. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de met de Omgevingswet actief bij te dragen aan duurzame ontwikkeling en om de voorwaarden daarvoor sterker in de Omgevingswet te verankeren, zo vragen deze leden. Ook willen deze leden weten op welke manier de regering de duurzame ontwikkeling zal waarborgen, nu de uitkomst daarvan met de voorliggende wet meerdere kanten op kan gaan. Deze leden lezen dat het uitgangspunt van de regering is om een gelijkwaardige bescherming van gezondheid veiligheid en omgevingskwaliteit te behouden met de Omgevingswet. Deze leden vragen de regering om te beargumenteren waarom zij alleen een gelijkwaardige en geen «gelijke» bescherming van de omgevingskwaliteit wil waarborgen. Deze leden vragen de regering ook om verder te specificeren hoe de gelijkwaardigheid geoperationaliseerd wordt en wanneer daaraan voldaan is.

Deze leden merken op dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bij de toetsversie van de Omgevingswet heeft onderzocht of de wet zorgdraagt voor een gelijkwaardige bescherming van milieu en natuur. Het PBL gaf aan dat de flexibiliteit voor ontwikkelingen en de beperking van de milieueffectrapportages risico's opleveren voor natuur en milieu. Deze leden vragen of de regering van mening is dat deze risico's met de



voorgestelde versie van de Omgevingswet zijn weggenomen en waarom zij die mening is toegedaan.

Het PBL geeft ook aan dat de vraag of de Omgevingswet feitelijk leidt tot een gelijkwaardig beschermingsniveau voor milieu en natuur, pas definitief kan worden beantwoord nadat alle onderliggende regelgeving is ingevuld. De leden van de D66-fractie vragen daarom de regering of zij bereid is om het PBL te verzoeken om een update van het onderzoek naar het beschermingsniveau te maken wanneer de conceptversies van de AMvB's gereed zijn.

Deze leden lezen dat de regering het verplichte m.e.r.-advies voor projecten facultatief wil maken. Deze leden vragen de regering om nader te onderbouwen waarom dit bij complexe projecten verantwoord zou zijn. Deze leden merken op dat er tegelijkertijd veel mogelijkheden komen om op projectniveau af te wijken van de algemene regels of om niet aan de omgevingswaarden te voldoen. Op welke manier worden de milieueffecten van dergelijke afwijkingsmogelijkheden adequaat onderzocht en een zorgvuldige toepassing ervan gegarandeerd, indien er geen milieueffectenrapportage meer gemaakt hoeft te worden, zo vragen deze leden. Deze leden lezen in de MVT dat *«te verwachten is dat het bevoegd gezag in de regel advies zal inwinnen bij de Commissie m.e.r. over een project-m.e.r.»*. Deze leden willen graag een nadere onderbouwing van die stelling, zeker in het licht van het feit dat de regering de kostenstructuur gaat veranderen, waardoor het voor een bevoegd gezag duurder wordt om een m.e.r.-advies aan te vragen. Deze leden zien dat ook de verplichte evaluatie van de project-m.e.r. komt te vervallen. Deze leden merken op dat evaluatie van groot belang is omdat daarmee tegenvallende milieueffecten alsnog gemitigeerd dan wel gecompenseerd kunnen worden. Waarom is de regering van mening dat evaluatie niet langer nodig is en hoe wordt dan voorkomen dat afwijkingen in de voorfase ertoe leiden dat omgevingskwaliteit achteruit kan gaan door een bepaald project, zo vragen deze leden.

Deze leden lezen dat het huidige onderscheid tussen de formele en de vormvrije m.e.r.-beoordeling vervalt. De regering stelt dat dit geen aanzienlijke milieugevolgen zal hebben. Deze leden willen weten waarop de regering die veronderstelling baseert.

Deze leden vragen op welke manier het beschermingsniveau zal worden vastgesteld en welke rol de gebruikersruimte daarbij precies zal spelen. Is de regering van plan om hiervoor een toetsingskader in de AMvB op te nemen, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bij artikel 4.19 heeft overwogen om niet alleen het uiterlijk van bouwwerken centraal te stellen, maar ook de integrale ruimtelijke kwaliteit van de fysieke omgeving, waarbij bijvoorbeeld ook cultuurhistorie, stads- of dorpsgezicht en de openbare ruimte aan bod kunnen komen.

Deze leden merken op dat maar een beperkt aantal omgevingswaarden verplicht in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Het gaat dan om lucht, waterkwaliteit en waterveiligheid. Deze leden vragen de regering of het besluit om een omgevingswaarde op basis van de kwantificeringsmogelijkheid wel of niet expliciet in de wet op te nemen niet zal leiden tot een hiërarchie tussen verschillende omgevingswaarden, waarbij moeilijker kwantificeerbare onderdelen van de fysieke leefomgeving op de achtergrond raken.

De leden van de D66-fractie willen weten of de mogelijkheid tot het berekenbaar maken van andere aspecten van de leefomgeving, zoals geur en buitengeluid, verkend en onderzocht is.

Deze leden vragen hoe de andere onderdelen van de fysieke leefomgeving zoals genoemd in artikel 2.1 waarvoor geen omgevingswaarde wordt gemaakt een uitwerking krijgen, waardoor het behalen van een goede kwaliteit op die onderdelen volwaardig wordt meegenomen in alle overwegingen met betrekking tot omgevingskwaliteit. Daarbij vragen deze

leden welke houvast er komt om afwegingen ten aanzien van deze kwalitatieve omgevingswaarden te kunnen maken. Komen er bijvoorbeeld toetsingskaders in de AMvB voor deze waarden?

Deze leden lezen in artikel 2.14 dat omgevingswaarden worden vastgesteld via een AMvB. Deze leden vragen om een lijst met alle omgevingswaarden die de regering van plan is om op te nemen in de AMvB. Ook willen deze leden weten wat de juridische status wordt van die omgevingswaarden in de AMvB.

Deze leden willen weten of alle materiële normen uit de wetten die opgaan in de Omgevingswet op dezelfde manier en met hetzelfde beschermingsniveau in de AMvB van de Omgevingswet terechtkomen. Indien dit niet het geval is, dan willen deze leden weten op welke punten en om welke redenen de normen in de AMvB zullen verschillen van de vigerende normen.

Deze leden willen weten voor welke omgevingswaarden uit de AMvB gemeenten en provincies mogelijkheden zullen krijgen om af te wijken, zoals gesteld in artikel 2.11 lid 2 en artikel 2.12 lid 2. Ook willen deze leden weten of die afwijkingsmogelijkheden altijd ten gunste zullen zijn van de kwaliteit van de leefomgeving.

Deze leden merken op dat ook provincies en gemeenten omgevingswaarden kunnen opstellen. Deze leden vragen op welke manier daarmee wordt omgegaan, en in hoeverre de juridische waarde daarvan vaststaat, als bijvoorbeeld een omgevingswaarde met betrekking tot geluid niet gehaald kan worden door een lawaaiig bedrijventerrein van een andere gemeente of door een nieuwe spoorlijn van het Rijk.

Deze leden merken op dat de Omgevingswet weinig houvast geeft bij het maken van concrete keuzes in de fysieke leefomgeving. Dit geeft druk op de voorspelbaarheid en de zekerheid van de toepassing van de wet. Deze leden vragen de regering daarom om nader te onderbouwen waarom zij niet meer algemene uitgangspunten en beginselen in de wet heeft opgenomen. Deze leden vragen de regering om bij de beantwoording van deze vraag specifiek in te gaan op het preventiebeginsel, het verzorgingsbeginsel, het beginsel dat de veroorzaker betaalt, het beginsel van bestrijding aan de bron en het profijtbeginsel.

De leden van de D66-fractie vragen of de door de regering genoemde potentiële sectorale hiërarchie door dergelijke beleidsbeginselen niet ondervangen kan worden door afstemming tussen de beginselen en duidelijke kaders op welke manier ze van toepassing zijn. Ook willen de genoemde leden weten of de regering van alle milieubeginselen ook heeft uitgezocht of ze ook goed van toepassing zijn op andere omgevingssectoren, en wat daarvan de resultaten waren.

De regering stelt dat de Omgevingswet en de bijbehorende regelgeving uitdrukking zullen geven aan de algemene beleidsbeginselen zonder dat die beginselen zelf deel uitmaken van de regels. Deze leden vragen waarom de genoemde bezwaren tegen de beginselen zich niet alsnog voordoen indien ze impliciet buiten de wet alsnog wel als leidraad worden gebruikt bij het maken van de afwegingen. Zorgt deze verborgenheid van de beginselen niet alleen maar voor meer onzekerheid en onduidelijkheid, zo vragen deze leden.

Deze leden vragen hoe de taakverdeling tussen gemeente, provincie en Rijk geregeld wordt bij de programmatische aanpak. Indien er bijvoorbeeld sprake is van een overschrijding van een omgevingswaarde, wordt er dan een gezamenlijk pakket gemaakt met taakstellingen voor iedere overheidslaag, of wordt de verantwoordelijkheid in beginsel bij de gemeente gelegd? Ook willen deze leden weten hoe met de Omgevingswet wordt voorkomen dat het Rijk eenzijdig beslist om vrijgekomen gebruiksruimte op te vullen, zoals onlangs met de snelheidsverhoging op de ringwegen is gebeurd.

Deze leden willen graag verduidelijking over de mogelijkheden wanneer een college van gedeputeerde staten of het Rijk ook bevoegd zijn om

vergunningen af te geven. In welke gevallen zijn zij hiertoe bevoegd en wat gebeurt er wanneer er samenloop is met omgevingsvergunningen?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat deze wet, met het oog op duurzame ontwikkeling, is gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De Grondwet spreekt over het verbeteren van het leefmilieu. Blijkens de MvT zou een algemene opdracht tot het verbeteren van de fysieke leefomgeving te ver voeren. Hierbij wordt als voorbeeld genoemd dat het verbeteren van privéwoningen geen maatschappelijke opdracht is en voor veel infrastructuur instandhouding voldoende is. Deze leden wijzen er op dat uit het opschrift van het artikel al blijkt dat het om «maatschappelijke doelen» gaat. Daarnaast zijn er volgens genoemde leden ook terreinen waar verbeteringen boven het «minimaal» veilige of gezonde niveau wel maatschappelijk wenselijk blijven. Bij vaststelling van omgevingswaarden wordt immers ook altijd naar de (financiële) haalbaarheid gekeken. Aanscherping van deze waarden kan de leefomgeving in dat geval veiliger en gezonder maken, zo menen de leden van de ChristenUnie-fractie. Innovaties kunnen een dergelijk verbeterd resultaat binnen bereik brengen. Volgens genoemde leden past het begrip «verbetering» ook beter bij de term «duurzame ontwikkeling». Deze leden vragen daarom waarom niet is gekozen voor het opnemen van het begrip «waar mogelijk verbeteren». Op die wijze is het geen algemene opdracht maar geeft het wel de intentie aan die de wet beoogt te ondersteunen. Genoemde leden vragen voorts of de maatschappelijke doelen niet ook op particulieren zijn gericht. Zo beschermen bouwregels particulieren niet alleen tegen onveilige situaties maar bieden ze ook garanties voor wooncomfort. Als de wet woningeigenaren ondersteunt in het verbeteren van de toegankelijkheid, worden hier bovendien niet alleen privédoelen gesteund maar ook maatschappelijke doelen, namelijk dat mensen langer zelfstandig thuis kunnen wonen. Huidige bestemmingsplannen kennen het begrip «maatschappelijke functie» als mogelijke bestemming. Gezien het verschil in abstractieniveau wordt in MvT gesteld dat dit niet tot verwarring zal leiden in de periode dat dit begrip naast het begrip «maatschappelijke doelen» zal bestaan. Genoemde leden vragen naar aanleiding van deze stelling of het de bedoeling is dat in het nieuwe omgevingsplan gebouwen niet meer aangewezen kunnen worden voor een «maatschappelijke functie» en zo ja, wat hier de reden van is en wat het alternatief is. Genoemde leden ondersteunen het principe van een algehele zorgplicht voor iedereen voor de fysieke leefomgeving, maar vragen wat dit concreet betekent voor burgers en bedrijven. Aan de zorgplicht wordt blijkens artikel 1.8 in ieder geval voldaan, voor zover bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld met het oog op de doelen van de wet, en die regels worden nageleefd. Genoemde leden vragen of dit niet een te strikte afbakening is. Wat als een bedrijf wel degelijk weet dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving maar de regels hier nog niet in voorzien en het bedrijf wel voldoet aan de gestelde regels? Volgens genoemde leden is het niet ondenkbaar dat een bedrijf nieuwe inzichten heeft die nog niet zijn verwerkt in regelgeving. Deze leden vragen daarom of de bepaling in artikel 1.8 niet ruimer moet worden geformuleerd. De nu voorgestelde formulering impliceert geen zorgplicht voor derden die geen activiteiten verrichten, maar die wel in de positie zijn om in te grijpen om gevolgen van activiteiten van anderen of van natuurverschijnselen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Hiervoor wordt verwezen naar de algemene zorgplicht in artikel 1.6. Genoemde leden vragen of hiermee iemand die aantoonbaar had kunnen ingrijpen juridisch aansprakelijk kan worden gesteld.

Genoemde leden constateren dat in genoemde artikelen de bepaling in artikel 1.1.a lid 3 van de Wm aangaande de zorgplicht van overheidsorganen niet in het wetsvoorstel is overgenomen. Deze leden vragen de regering dit te onderbouwen.

In de voorgestelde Omgevingswet zal de in behandeling zijnde nieuwe Nbw worden opgenomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of daarbij niet een mogelijk spanningsveld kan ontstaan, aangezien de Omgevingswet uitgaat van «ja, mits» terwijl de Nbw lijkt uit te gaan van «nee, tenzij», zoals nu gebeurt in de Vogelrichtlijn<sup>10</sup> en de Flora- en faunawet.

Van gemeenten wordt gevraagd om op een verantwoorde manier integrale plan- en besluitvorming te plegen. Zij moeten de belangen van gezondheid, natuur, verkeer, economie etcetera in samenhang met elkaar bezien en beoordelen. Dat vraagt kundige actoren, zowel aan de kant van het bestuur als aan de kant van bedrijven en burgers. Daarvoor moet kennis en deskundigheid beschikbaar zijn. Genoemde leden vragen hoe de regering dit gaat ondersteunen. Ook vragen deze leden welke instrumenten de gemeenten krijgen om ze te helpen om, in dialoog met stakeholders, verantwoorde integrale besluitvorming te plegen. Bijvoorbeeld het door het RIVM ontwikkelde Beoordelingskader Milieu en Gezondheid kan daarbij een rol spelen, evenals de milieuGezondheidsrisico-indicator. Is de regering voornemens in de AMvB dergelijke instrumenten te verplichten?

De wettelijke verplichting om kennis te geven van het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien vervalt. Hiermee wordt blijkens paragraaf 4.16.10 van de MvT ruimte geboden aan bestuursorganen om deze fase zelf in te vullen. Genoemde leden vragen welke ruimte hiermee wordt gecreëerd. Zij vragen tevens of met het vervallen van deze verplichting er wel voldoende zekerheid is dat burgerparticipatie tijdig van de grond komt. Deelt de regering de mening dat het onwenselijk is dat burgers pas horen van plannen als de gemeente al zelf een concept plan heeft opgesteld?

De omgevingsverordening zal in tegenstelling tot het omgevingsplan niet appellabel zijn. Genoemde leden vragen een nadere onderbouwing aangezien de omgevingsverordening bewoners ook rechtstreeks kan raken omdat de provincie via omgevingsverordening de gemeente kan verplichten tot aanpassing van het omgevingsplan. Ook vragen deze leden of dit betekent dat burgers en belangenorganisaties niet in beroep kunnen gaan tegen provinciale omgevingswaarden als zij van mening zijn dat vastgestelde omgevingswaarden niet streng genoeg zijn voor het bereiken van Europees vastgestelde milieunormen.

De aanwijzing van gemeentelijke monumenten gebeurt door de Omgevingswet via het omgevingsplan en niet meer via aparte aanwijzingsbesluiten. Genoemde leden vragen wat dit betekent voor de lengte van deze procedure. Kan voor een snelle bescherming van monumenten die nog niet de status van gemeentelijk monument hebben de voorbereidingsbescherming worden ingezet?

Omgevingswaarden concretiseren de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen zich hier tot elkaar verhouden. Zonder nadere regelstelling middels instructieregels kunnen volgens het wetsvoorstel omgevingswaarden, die door het Rijk zijn vastgesteld, niet doorwerken bij de vaststelling van besluiten door provincies of gemeenten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Volgens genoemde leden is het echter denkbaar dat het Rijk voldoende denkt te hebben aan landelijke regels zoals emissienormen voor nieuwe auto's om de omgevingswaarde te bereiken terwijl belanghebbenden zoals bewonersorganisaties van mening kunnen

<sup>10</sup> Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand

zijn dat (Europees verplichte) omgevingswaarden alleen kunnen worden bereikt met aanvullende provinciale en/ of lokale maatregelen. Deelt de regering deze gedachtegang? Op welke wijze kan in deze provinciale- of lokale doorwerking worden voorzien?

Genoemde leden constateren dat de regering blijkens de MvT van mening is dat met de systematiek van instructieregels een onnodig strikte juridische koppeling wordt voorkomen. Volgens deze leden moet het echter niet alleen gaan om het kunnen doorgaan van een project maar indien mogelijk ook om het daadwerkelijk verbeteren van de toestand. Deze leden vragen daarom op welke wijze met de voorgestelde juridische ont koppeling tegelijk juridisch zeker wordt gesteld dat de omgevingswaarde wordt bereikt.

Genoemde leden constateren dat in de artikelen 2.11, 2.12 en 2.15 wordt gesteld dat Rijk, provincie en gemeenten omgevingswaarden kunnen vaststellen. Genoemde leden kunnen zich niet voorstellen dat er geen omgevingswaarden worden vastgesteld en geven in overweging om het woord «kunnen» in deze artikelen te schrappen.

Genoemde leden constateren dat voor een beperkt aantal zaken Rijk en provincies worden verplicht omgevingswaarden vast te stellen op grond van Europese Richtlijnen. Deelt de regering de mening dat de omgevingswaarden het referentiekader vormen bij de inzet van instrumenten en bevoegdheden van de overheid en dat het daarom van belang is dat voor meer aspecten van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden worden vastgesteld, zo vragen deze leden. Is het voor de duidelijkheid voor burgers en lagere overheden daarom niet wenselijk om vast te leggen voor welke aspecten lagere overheden in ieder geval omgevingswaarden moeten vaststellen?

Omgevingswaarden moeten uitgedrukt worden in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Genoemde leden constateren dat de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving zelden in meetbare of objectieve termen is te vatten. Er is altijd een interpretatie nodig, toegespitst op de concrete situatie van het plan in zijn omgeving. Genoemde leden vragen hoe hier mee wordt omgegaan. Zij vragen een reactie op het voorstel om dergelijke zachte omgevingswaarden als «agendapunten» voor de beoordeling van een vergunningaanvraag te laten gelden, en niet als toetsbare criteria. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit deels in artikel 4.19 wordt onderkend. Daar staat dat de gemeenteraad beleidsregels vast kan stellen voor de uitleg van de regels over het uiterlijk van bouwwerken in het omgevingsplan. Deze leden vragen hoe deze beleidsregels zich verhouden tot de omgevingswaarden. Ook vragen zij waarom er niet een dergelijke bepaling is voor kwaliteitsregels op een hoger schaalniveau, te weten de stedenbouwkundige of landschappelijke inrichting van een gebied, cultuurhistorie, gebouwde structuren en openbare ruimte. Is daarom «het uiterlijk van bouwwerken» niet een te smal kader, zo vragen deze leden. Zouden dergelijke regels niet ook betrekking moeten kunnen hebben op andere vergunningplichtig activiteiten dan alleen bouwactiviteiten? Blijkens de MvT moet onder «goede omgevingskwaliteit» het belang van cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken en stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap worden verstaan. Genoemde leden vragen waarom er niet voor is gekozen om bijvoorbeeld ook omgevingswaarden voor cultureel erfgoed en landschap verplicht te stellen. Gesteld wordt in de MvT dat landschap als omgevingswaarde moeilijk uit te drukken is in specifieke normen, en daarom niet zo vastgelegd kan worden in de wet, hoogstens als instructieregels op basis van de uitvoeringsregeling. Deelt de regering de mening dat een goede vastlegging van landschapswaarden juist houvast biedt bij het beoordelen en toekennen van de gebruikruimte en bij adequaat monitoren van ontwikkelingen? Deze leden constateren dat het in het verleden wel mogelijk is gebleken om de kernkwaliteiten van Nationale

landschappen te omschrijven en dat ook op lokaal niveau er goede voorbeelden zijn van het vastleggen van omgevingswaarden voor landschap. Deze zijn meestal niet kwantitatief maar wel objectief. Genoemde leden vragen daarom een reactie op het voorstel van LandschappenNL voor een stappenplan om te komen tot omgevingswaarden voor landschappelijke identiteit door in de omgevingsvisie verplicht inzichtelijk te maken welke landschapstypen in het gebied voorkomen, hiervan de meest karakteristieke elementen te identificeren, de kenmerkende patronen en structuren te benoemen met aandacht voor samenhang en historie en op basis hiervan samen met bewoners belevingswaarden in beeld te brengen zoals rust, stilte, licht, donkerte en toegankelijkheid. Deelt de regering de mening dat het vervolgens op basis van dit stappenplan goed mogelijk is voor gebieden omgevingswaarden uit te drukken?

Bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden geldt op grond van artikel 3.9 de plicht om een programma te maken gericht op het voldoen aan die omgevingswaarden. Deze leden vragen hoe de regering denkt te realiseren dat maatregelen ook daadwerkelijk worden getroffen bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden. Op welke wijze is geborgd dat consumenten en bedrijven voldoende rechtsbescherming hebben in geval van (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden voor bijvoorbeeld oppervlaktewater? Welke bestuursorganen zijn verantwoordelijk voor handhaving van de omgevingswaarden ten aanzien van oppervlaktewater zoals thans nog opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (Bkmw), zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De regering heeft ervoor gekozen om omgevingswaarden niet op wetsniveau, maar op het niveau van AMvB's te regelen. Dat geldt ook voor de waterveiligheidsnormen, die nu nog in de Ww opgenomen zijn. Weliswaar is betrokkenheid van het parlement via de voorhangprocedure gewaarborgd, maar een regeling op wetsniveau benadrukt wel het belang van deze normen. De Deltacommissie heeft destijds gewezen op het belang van wettelijke normen. Daarom vragen genoemde leden waarom er niet voor gekozen is de basiswaterveiligheidsnormen op te nemen in de wet en alleen de uitwerking per dijkvak op te nemen in lagere regelgeving. Op deze manier zou enerzijds tegemoet wordt gekomen aan het belang om omgevingswaarden op hetzelfde niveau te regelen en anderzijds het belang van de overkoepelende normen wordt onderstreept. Genoemde leden vragen een overzicht van de omgevingswaarden die thans op het niveau van wet zijn geregeld.

Met betrekking tot instructies moet er volgens de MvT ook een financiële afweging plaatsvinden. Genoemde leden vragen op basis van welk artikel in het wetsvoorstel deze voorwaarde geldt.

Het wetsvoorstel verplicht het Rijk en de provincies tot het opstellen van een omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie komt onder meer in de plaats van structuurvisies en het vierjaarlijkse milieubeleidsplan uit artikel 4.3 Wm. Genoemde leden vragen in dit verband waarom er niet voor is gekozen om een termijn te stellen waarop de omgevingsvisie moet worden herzien. Ook vragen genoemde leden of de regering voornemens is deze periode nog een nationaal milieubeleidsplan uit te brengen om te voldoen aan de bestaande verplichting.

Voor gemeenten is het gebruik van de omgevingsvisie vrijwillig. Klopt het, zo vragen deze leden, dat er hierdoor geen plan-MER plicht geldt? Volgens deze leden is een integrale strategische visie voor de lange termijn ook van belang op lokaal niveau. Dit biedt de gebruikers meer duidelijkheid bij hun investeringen en plannen. Voor bouwers, ontwikkelaars en burgers is voorspelbaarheid van de overheid van belang. Met een omgevingsvisie wordt het helder waar de gemeente haar prioriteiten legt, zo menen deze leden. De omgevingsvisie geeft een gewenste ontwikkelingsrichting aan voor de (midden-)lange termijn. Een omgevingsvisie daagt zo burgers en



bedrijven uit deze visie mede gestalte te geven. Het is daarmee naar de mening van deze leden een essentieel instrument in de overstap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie. Dit staat volgens genoemde leden in contrast tot het Omgevingsplan dat zich vooral richt op het vastleggen van de bestaande functies met enige ruimte voor doorontwikkeling daarin.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarom waarom de omgevingsvisie niet verplicht wordt, zeker nu ook de VNG tijdens het Rondetafelgesprek met de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu op 9 september 2014 heeft aangegeven geen bezwaren te hebben tegen een verplichte omgevingsvisie. Een verplichte omgevingsvisie is per saldo geen extra last voor gemeenten. Het sluit immers aan bij de huidige verplichte structuurvisie en het feit dat de meeste gemeenten ook vrijwillige plannen hebben op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, natuur en water die op kunnen gaan in de omgevingsvisie. Ook bij een verplichte omgevingsvisie vindt dus volgens genoemde leden een aanzienlijke reductie plaats in het aantal strategische plannen. Volgens genoemde leden doet het lastig afdwingbaar zijn van deze verplichting hier niets aan af. Deelt de regering de mening, zo vragen deze leden, dat net als bij provinciale omgevingsvisie een dergelijke gemeentelijke omgevingsvisie onderbouwing kan bieden voor de begroting van de gemeente en de samenhang van het beleid voor de fysieke leefomgeving blijvend kan waarborgen.

Ook vragen deze leden naar de relatie tussen de omgevingsvisie en het programma. Kan het programma niet ook worden beschouwd als de uitvoeringsparagraaf van de omgevingsvisie? Genoemde leden vragen naar de verschillen en overeenkomsten met betrekking tot rechtszekerheid voor burgers, bedrijven en andere belanghebbenden, van een apart programma versus een in de omgevingsvisie opgenomen uitvoeringsparagraaf.

Genoemde leden constateren dat de voorgestelde programmatische aanpak het mogelijk maakt dat gedurende lange tijd afgeweken kan worden van vastgestelde omgevingswaarden mits door het programma als geheel aannemelijk wordt gemaakt dat er tijdig afdoende maatregelen worden getroffen, zodat aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Deze leden begrijpen de ratio achter de programmatische aanpak waarmee ontwikkelingsruimte kan worden gecreëerd voor ondernemers. Zij hebben echter wel vragen over de rechtsbescherming bij en juridische houdbaarheid van deze aanpak en over de garanties die dit biedt voor het behalen van de omgevingswaarden en voor ondernemers voor het kunnen voortzetten van de bedrijfsvoering.

Bij een programmatische aanpak is toetsing van concrete besluiten alleen mogelijk via het programma. Tegelijkertijd geldt echter dat tegen vaststelling van een programmatische aanpak geen rechtsbescherming is voorzien. Deze leden vragen waarom dit niet is gedaan en welke mogelijkheden er zijn om dit alsnog te realiseren zodat een burger en/ of een ondernemer directe en indirecte gevolgen van de programmatische aanpak voor zijn leefomgevingskwaliteit en/ of bedrijfsvoering aan de orde kan stellen.

Ook constateren genoemde leden dat er door het niet open stellen voor beroep belangenorganisaties geen mogelijkheid hebben om te laten toetsen of het programma als geheel wel voldoende waarborgen biedt voor het uiteindelijk halen van de vastgestelde omgevingswaarden. Deze leden vragen of er hiermee wel voldoende waarborgen zijn voor rechtsbescherming. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of bij een beroep op een concreet besluit uit een programma alsnog het doelbereik van het programma als geheel aan de orde kan worden gesteld.

Het programma bevat volgens artikel 3.16 onder h van het wetsvoorstel bij een programmatische aanpak een beschrijving van de maatregelen die bijdragen aan het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van

de andere doelstelling, de verwachte gevolgen daarvan voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving en de termijn waarbinnen deze maatregelen worden uitgevoerd. Genoemde leden vragen of niet als nadere voorwaarde moet worden gesteld dat er alternatieven (bijvoorbeeld aanvullende maatregelen) beschikbaar moeten zijn om te garanderen dat de omgevingswaarde ook kan worden bereikt als de resultaten van het programma tegen zouden vallen.

Genoemde leden zijn blij dat met een programmatische aanpak ontwikkelingen mogelijk gemaakt kunnen worden. Zij missen hierbij incentives die een continue en stapsgewijze verbetering mogelijk maken. Welke mogelijkheden ziet de regering bij de programmatische aanpak, bij de omgevingswaarden zelf of via andere instrumenten om actoren te stimuleren om de voor de kwaliteit van de leefomgeving beste keuzes te maken? Genoemde leden vragen in dit verband waarom in artikel 3.16 over de programmatische aanpak alleen gesproken wordt over verwachte ontwikkelingen.

Het gemeentelijk rioleringsplan, zoals dat op grond van artikel 4.22 van de Wm door de gemeenteraad moet worden vastgesteld, wordt overgeheveld naar de Omgevingswet als facultatief programma. Genoemde leden constateren dat dit programma op grond van het Bestuursakkoord Water tot 2020 verplicht zal blijven. Zij vragen wat de reden is om dit programma na 2020 facultatief te maken aangezien in de MvT juist meerdere argumenten staan die het belang van dit instrument aangeven. Bovendien vormt het gemeentelijke rioleringsprogramma de basis voor het vaststellen van het rioolrecht. Deze leden lezen als enige argument dat het hier niet om een Europese planverplichting gaat. Genoemde leden constateren echter dat er in de Omgevingswet veel meer verplichtingen staan die niet zijn af te leiden uit Europese verplichtingen.

Locaties kunnen in de Omgevingswet naast maar ook onder elkaar liggen. Genoemde leden vragen in hoeverre dit in de onderliggende informatiesystemen zal worden ondersteund. Komen er ook 3D-kaarten? Ook vragen genoemde leden in hoeverre de Omgevingswet in de tijd begrensde toedeling van functies ondersteunt, zodat een functie kan worden toegewezen voor de economische levensduur waarna de situatie weer moet worden hersteld.

Het begrip «goede ruimtelijke ordening» is vervangen door «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties» om beter aan te sluiten bij de beide maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er echter op dat «evenwichtig» ook kan duiden op spreiding van functies aan meerdere locaties. Hoewel de wet specifieke mogelijkheden voor saldering bevat vragen genoemde leden of het ten aanzien van toedeling van functies in zijn algemeen wel goed is te spreken van een «evenwichtige toedeling». Zij geven in overweging het woord «evenwichtig» te vervangen door «goed».

Tenzij anders bepaald, hoeft niet meer te worden aangetoond dat toegedeelde functies binnen een termijn van bijvoorbeeld tien jaar zullen worden verwezenlijkt. Genoemde leden vragen een toelichting op deze wijziging ten opzichte van het huidige regime.

Deze leden vragen of er bij de voorbereidingsbescherming situaties denkbaar zijn dat er een langere termijn nodig is, bijvoorbeeld als er beroep wordt ingediend tegen een nieuw omgevingsplan. Is in dergelijke uitzonderlijke situaties verlenging mogelijk onder de voorwaarde dat dit vergezeld gaat met een besluit door de gemeenteraad?

In afdeling 5.1. van het wetsvoorstel staan de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is en wie het bevoegd gezag is. De beoordelingsregels van de omgevingsvergunning worden echter geregeld op het niveau van een AMvB. Onder de Wabo zijn deze beoordelingsregels nog verspreid over wetgeving, AMvB en ministeriële regelingen. Genoemde leden zien het nut van een zekere bundeling van de beoordelingsregels in,

maar achten volledige bundeling onmogelijk. Met dit wetsvoorstel wordt het bijvoorbeeld ook mogelijk om beoordelingsregels op te nemen in het Omgevingsplan en in artikel 5.19 en verder worden ook enkele voorwaarden gesteld aan verschillende beoordelingsregels. Genoemde leden vragen waarom de kernbepalingen uit het huidige omgevingsrecht, zoals die onder meer zijn te vinden in artikel 2.10 tot en met 2.20 van de Wabo, niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Zijn het niet juist deze beoordelingsregels die de essentie vormen van de omgevingsvergunning?

In artikel 5.19 en verder wordt meerdere malen gesteld dat de beoordelingsregels worden gesteld met het oog op de doelen van de wet. Deze leden vragen hoe een integrale benadering wordt vormgegeven bij de verlening van een omgevingsvergunning. Zij geven in overweging om een algemeen beoordelingsregel «belang van de fysieke leefomgeving» uit te werken waaraan een aanvraag om een omgevingsvergunning sowieso moet worden getoetst.

Genoemde leden vragen hoe binnen de systematiek van de Omgevingswet aanvragers van een omgevingsvergunning worden ontzorgd als er een vergunning nodig is voor meerdere activiteiten. Heeft de gemeente een zorgplicht om na te gaan voor welke gerelateerde activiteiten een vergunning nodig is? Wordt in dergelijke gevallen de omgevingsvergunning automatisch aangevuld met de betreffende activiteiten? De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat als een bouwactiviteit strijdig is met het omgevingsplan een aanvraag voor een vergunning voor een bouwactiviteit automatisch kan worden omgezet in een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit als deze afwijking aanvaardbaar wordt geacht. In dat geval wordt de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit tegelijkertijd met de bouwactiviteit verleend. Als er echter naast regels over bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken ook andere regels aan de realisering van het bouwplan in de weg staan, wordt de benodigde afwijking van die regels niet automatisch in deze conversie meegenomen zo lezen deze leden op bladzijde 164 en 165 van de MvT. Deze regels kunnen er immers ook niet toe leiden dat de vergunning voor de bouwactiviteit moet worden geweigerd. Wel geldt in dat geval dat het bevoegd gezag toepassing geeft aan artikel 3:20 Awb en bevordert dat de aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten. Genoemde leden vragen waarom bevoegd gezag dit alleen maar bevordert en waarom dit niet verplicht is.

Genoemde leden vragen wat de flexibiliteitsregeling van artikel 5.15 (overdracht bevoegd gezag vergunningverlening) betekent voor de handhaving. Hetzelfde vragen genoemde leden voor de situatie dat bij AMvB de bevoegdheidsverdeling voor vergunningverlening wordt aangepast. Deze leden vragen voorts waarom de bevoegdheidsverdeling voor vergunningverlening bij AMvB kan worden aangepast. De mogelijkheid wordt hiermee open gehouden voor verdere decentralisatie. Deelt de regering de mening dat dit niet vaak zal voorkomen en dat het daarom logischer is de bevoegdheidsverdeling op wetsniveau te regelen? Ook vragen genoemde leden waarom de bepalingen omtrent advies of advies met instemming van andere bestuursorganen niet op wetsniveau worden geregeld.

Vooroverleg bij een vergunningaanvraag wordt in de Omgevingswet niet gereguleerd. Genoemde leden vragen waarom er niet voor is gekozen dit als een «kan-bepaling» op te nemen zodat voor aanvragers van een omgevingsvergunning duidelijk is dat zij recht hebben op een dergelijk vooroverleg om zo de vergunningaanvraag te kunnen verbeteren.

In het wetsvoorstel ontbreekt rechtsbescherming tegen de voorkeursbeslissing. Als reden wordt gegeven dat dit een politiek-bestuurlijk besluit is en niet een juridisch besluit. Met de voorkeursbeslissing wordt in de procedure van het projectbesluit echter een grote mate van doorzettings-

macht gegeven. Een voorkeursbeslissing kan bovendien een keuze inhouden die in strijd is met Europees rechtelijke verplichtingen. Deze leden vragen of het met het oog op efficiënte besluitvorming niet wenselijk is dat een geschil hierover vroegtijdig aan de rechter kan worden voorgelegd zodat het niet pas aan de orde komt bij een eventueel beroep tegen het projectbesluit.

Genoemde leden vragen in hoeverre de voorbereiding van een projectbesluit door Rijk of provincie zich qua inspraakprocedures onderscheidt van dan wel overeenkomt met de procedure van het omgevingsplan. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat voor een goede afronding van de «Sneller en beter»-aanpak ook goede inspraak gewenst is op een ontwerpprojectbesluit aangezien deze ook het omgevingsplan wijzigt.

Genoemde leden vragen hoe de bepalingen uit de artikelen 5.45–5.48 over voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing zich verhouden tot de praktijk waarin bijvoorbeeld een particuliere ontwikkelaar een initiatief neemt tot het aanleggen van een windpark. De verplichtingen uit deze artikelen zijn gericht tot de overheid en niet tot ontwikkelaars van ruimtelijke projecten. Wanneer zal het bevoegd gezag overgaan tot het uitvoeren van een verkenning? Doet het bevoegd gezag dat op initiatief van de private ontwikkelaar of samen met een ontwikkelaar? Kan een ontwikkelaar zelf een verkenning initiëren of juist tegenhouden? Als een ontwikkelaar een verkenning initieert, wat mag deze ontwikkelaar dan van het bevoegd gezag verwachten?

In hoeverre wordt in de artikelen 5.45–5.48 rekening gehouden met de rol van de ontwikkelaar om in een vroeg stadium de omgeving te betrekken (zoals dit bijvoorbeeld geregeld is in de Gedragscode wind op land) en hoe verhoudt zich dat tot de verkenningsfase zoals de wet deze regelt? Klopt de indruk van deze leden dat er dan dubbele verkenningen kunnen ontstaan (van de initiatiefnemer en vervolgens nog een verplichte verkenningsfase op grond van de wet)? Zij vragen of in dergelijke gevallen de verplichte verkenning niet een rem kan zijn op initiatieven. Genoemde leden vragen in dit verband een reactie op het voorstel om het in plaats van een verplichte verkenningsfase ook mogelijk te maken dat het bevoegd gezag het particulier initiatief kan adopteren als verkenningsfase, en bereikte voorkeuren kan adopteren als voorkeursbeslissing, wanneer daarbij bijvoorbeeld is voorzien in deugdelijke publieksparticipatie en onderzoek en ook aan de andere voorwaarden voor een verkenning is voldaan.

De in de Tracéwet opgenomen oplevertoets wordt in het wetsvoorstel niet meer generiek opgenomen. Hiermee vervalt ook de koppeling aan het projectbesluit. Monitoring van gevolgen van de uitvoering van beleid en het bereiken van omgevingswaarden vindt meer algemeen plaats binnen de beleidscyclus. Deze leden vragen of deze wijze van monitoren voldoende garanties biedt.

Daar waar sprake is van m.e.r.-plicht, vindt monitoring en bijsturing plaats door de m.e.r.-evaluatie. Doordat er echter geen m.e.r.-plicht geldt voor project-m.e.r. vervalt ook de verplichte m.e.r.-evaluatie van de project-m.e.r. Genoemde leden vragen of dit niet strijdig is met de recent gewijzigde m.e.r.-Richtlijn, waarin is bepaald dat op projectniveau uitvoering van mitigerende en compenserende maatregelen moet worden geborgd en monitoringsprocedures moeten worden vastgesteld om passende corrigerende maatregelen te kunnen nemen bij onvoorziene effecten. Is er in het licht van «uitnodigingsplanologie», waarbij meer ruimte wordt geboden voor nieuwe ontwikkelingen zonder dat het eindbeeld uitgekristalliseerd is, niet juist een nog grotere rol weggelegd voor evaluatie, zo vragen deze leden. Geeft gebiedsgericht monitoren van omgevingswaarden wel voldoende zicht op de milieueffecten van het specifieke project?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben grote vragen bij de ontkoppeling. Door het ontbreken van een directe koppeling met het projectbesluit zelf zijn de effecten van het besluit niet duidelijk. Genoemde leden missen in dit verband ook dat bij een projectbesluit een budget wordt vrijgemaakt waaruit eventueel extra noodzakelijke maatregelen worden betaald. Doordat dit ontbreekt is hiervoor een nieuwe politieke afweging nodig, waardoor noodzakelijke maatregelen voor het beloofde resultaat niet verzekerd zijn. Genoemde leden vragen in dit verband of er wel voldoende rechtsbescherming wordt geboden. Ook vragen deze leden of er op deze wijze niet teveel verantwoordelijkheid bij de overheid komt als zijnde opsteller van een programma in plaats van bij de initiatiefnemer. In paragraaf 11.1 van de MvT wordt in dit verband gesteld dat paragraaf 5.1.5 van het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om nadere voorschriften te stellen om de gevolgen te beperken. Genoemde leden constateren dat hierbij echter geen koppeling ligt met de oorspronkelijke doelen van een project, omdat voor deze voorschriften een nieuwe afweging kan worden gemaakt. Deelt de regering de mening dat hiermee dus niet is gegarandeerd dat deze oorspronkelijke doelen worden gehaald? Daarom vragen genoemde leden alsnog een oplevertoets op te nemen.

Genoemde leden constateren dat het voorstel van het Interprovinciaal Overleg (IPO) in een mogelijkheid voor provincies en gemeenten om een gedoogplicht op te leggen niet is overgenomen vanwege het ingrijpende karakter. Genoemde leden vragen of op andere wijze wordt voorzien in gedoogplicht voor de realisatie van (duurzame) energienetwerken. Genoemde leden constateren dat in de Omgevingswet geen regeling is opgenomen voor bovenplanse verevening vanwege de huidige crisis in de bouw waarin een extra kostenpost in de grondexploitatie niet wenselijk is. Deze leden constateren dat dit argument alleen op de huidige situatie ziet en vragen los van de huidige crisis een diepere analyse van het belang van dit instrument gezien het verzoek van de VNG om nader onderzoek te doen. De Radboud Universiteit heeft geconcludeerd<sup>11</sup> dat het huidige stelsel adequaat functioneert, maar klopt het dat dit juist inclusief het instrument van bovenplanse verevening in de Wabo was? Deze leden constateren dat de regering voornemens is om bij AMvB een verruiming uit te werken. Gaat het hierbij om genoemde bovenplanse verevening of om iets anders? Waarom is er voor gekozen dit niet op wetsniveau te regelen?

De exploitatievoorschriften en bijbehorende exploitatieopzet hebben alleen betrekking op de desbetreffende omgevingsvergunning. Voor een volgende vergunning in het exploitatiegebied is actualisatie mogelijk. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe hierbij ongelijkheid wordt voorkomen. Is het mogelijk dat de houder van de eerste vergunning op grond van de volgende vergunning herziening kan afdwingen van de exploitatievoorschriften?

Als waarborg voor verzekering van het kostenverhaal geldt er een aanhoudingsplicht voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit totdat exploitatieregels in het omgevingsplan onherroepelijk zijn. Het college van burgemeester en wethouders kan deze aanhoudingsplicht echter doorbreken. Genoemde leden vragen waarom hier niet gekozen is voor een bevoegdheid van de gemeenteraad. Zij vragen of de gemeenteraad het college desondanks kan houden aan de aanhoudingsplicht en/of kan besluiten dat een besluit over het doorbreken van de aanhoudingsplicht altijd een zaak van de gemeenteraad is.

---

<sup>11</sup> Radboud Universiteit Nijmegen, Ten gronde beschouwd: een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridisch instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en de evaluatie van de onteigeningswet, 2012. Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 7, bijlage.

De gemeenteraad krijgt bij de omgevingsvergunning voor afwijkingen van het omgevingsplan een adviesbevoegdheid. Genoemde leden vragen waarom de gemeenteraad in dit geval geen instemmingsrecht krijgt gezien het feit dat de gemeenteraad ook beslist over het omgevingsplan. Gedeputeerde staten kunnen binnen vier weken na bekendmaking van het omgevingsplan bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan. Daarbij moet wel een provinciaal belang blijken uit een document dat door een bestuursorgaan van de provincie openbaar is gemaakt. Ook moeten gedeputeerde staten over het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze hebben ingediend. Genoemde leden vragen wat er gebeurt als het ontwerpomgevingsplan niet strijdig is met een provinciaal belang en de provincie om die reden geen zienswijze heeft ingediend, maar het definitief vastgestelde omgevingsplan wel strijdig is met een provinciaal belang. Klopt het dat genoemde bevoegdheid dan ook niet kan worden toegepast? Genoemde leden vragen welke opties de provincie in dit geval wel heeft. Deze leden constateren dat de overheid niet meer het primaat heeft op de fysieke leefomgeving. Veel initiatieven worden door private partijen genomen. De toename van kansrijke burgerinitiatieven toont de belangstelling van burgers voor hun omgeving. Dat kan tot projecten leiden die eerder, sneller, goedkoper, met meer maatschappelijk draagvlak en met minder juridische procedures, duurzamer tot stand komen. Deze leden vragen daarom waarom het burgerinitiatief en burgerparticipatie niet sterker worden verankerd in de wet, met name bij grootschalige projecten met een forse impact op de fysieke leefomgeving. In paragraaf 11.1 van de MvT wordt gesteld dat een meer interactieve aanpak van beleidsvorming en besluitvorming weliswaar nodig is, maar dat wetgeving niet de weg is om dergelijke cultuurveranderingen te bewerkstelligen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering deze stelling te onderbouwen.

Deze leden constateren dat het participatieproces niet in generieke zin in het wetsvoorstel is opgenomen. Alleen voor het projectbesluit is bepaald dat het bevoegd gezag bij het voornemen met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen, dat in het projectbesluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning. Genoemde leden vragen waarom niet meer elementen uit de Code Maatschappelijke Participatie zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Zo wordt er in deze code niet alleen stil gestaan bij de rol van burgers in de initiatief- en verkenningfase, maar ook in de planuitwerkingfase. In de MvT wordt verwezen naar de participatieverordening die bestuursorganen vaak hebben op grond van de Gemeentewet, Provinciewet of Waterschapswet. Een bestuursorgaan kan in een dergelijke verordening aandacht besteden aan vroegtijdige participatie, geïnspireerd door de Code Maatschappelijke Participatie. Genoemde leden constateren echter dat de bestuursorganen hier niet toe verplicht zijn en dat juist planvorming in het omgevingsrecht burgers heel direct kan raken. Zij vragen daarom waarom de essentie van de Code Maatschappelijke Participatie, zoals een serieuze behandeling, gelijk speelveld en faciliteren van studie en onderzoek, niet in de wet is opgenomen. Ook vragen genoemde leden waarom burgerparticipatie niet specifiek ook bij andere procedures in het wetsvoorstel is opgenomen. Genoemde leden constateren in dit verband dat gemeenten de projectprocedure van toepassing kunnen verklaren voor gemeentelijke projecten met een publiek belang die met een omgevingsplan mogelijk worden gemaakt. Deze leden vragen waarom er niet voor gekozen is voor dergelijke projecten gemeenten te verplichten de projectprocedure te gebruiken?

In het incidentele geval dat een initiatiefnemer zich niet kan vinden in het geheel of gedeeltelijk buiten de planvorming laten van zijn maatschap-



pelijk initiatief, is het blijkens de MvT goed als er een mogelijkheid is om onafhankelijk advies te vragen. Deze mogelijkheid wordt geboden naar aanleiding van de motie Dik-Faber en Van Veldhoven (Kamerstuk 29 385, nr. 77). Deze leden vragen in welk wetsartikel dit adviesrecht is geregeld aangezien er wel over wordt gesproken in de toelichting bij artikel 5.45, maar hierover in de wetstekst niets te vinden is.

Door allerlei vereisten aan de planvorming is het uitwerken van een serieus burgeralternatief vaak erg kostbaar, zo stellen deze leden. Genoemde leden vragen daarom of de regering bereid is bij grootschalige projecten burgers de mogelijkheid te bieden één burgerinitiatief serieus uit te werken door bij te dragen aan de onderzoekskosten.

Genoemde leden constateren dat voor de omgevingsvisie de algemene voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb wordt voorgeschreven. Dit betekent dat burgers gedurende zes weken hun zienswijze kunnen indienen op het ontwerp. Dat betekent dat de burger vooral wordt gevraagd te reageren op plannen van de overheid. De leden van de ChristenUnie-fractie geven vanwege het strategische kader stellende karakter van de omgevingsvisie in overweging om bij het vaststellen van de omgevingsvisie de rol van burgerparticipatie in alle fasen van het planproces te borgen in de Omgevingswet. Deelt de regering de mening dat het opstellen van een omgevingsvisie idealiter samen met burgers, met een blanco blocnote zou moeten beginnen?

De Omgevingswet wil meer gebruik maken van algemene regels en minder van specifieke vergunningverlening. Deze regels kunnen functien locatiespecifieke regels bevatten en daarom in principe plan-m.e.r.-plichtig zijn. Hoe waarborgt de regering dat de milieubelangen meegewogen worden bij functie- en locatiespecifieke regels in algemene regels, zo vragen genoemde leden. Waarom wijst de regering niet ook instructieregels, algemene rijksregels en verordeningen aan als mogelijk plan-m.e.r.-plichtig?

Genoemde leden vragen of het klopt dat het generiek toestaan van activiteiten in algemene regels, AMvB's en decentrale verordeningen, strijdig kan zijn met de vergunningplicht voor m.e.r.-(beoordelings-)plichtige activiteiten op basis van Europese vereisten. Deze leden vragen of in de Omgevingswet activiteiten waarvoor een m.e.r.-(beoordelings-)plicht bestaat, expliciet uitgezonderd worden van algemene regels, zodat geen strijd met de Europese m.e.r.-richtlijn ontstaat en zo nee, hoe dan wel wordt geborgd dat aan deze verplichting wordt voldaan.

Door de beoogde flexibiliteit in omgevingsplannen kunnen de (milieu)afwegingen voorafgaand aan het vaststellen van het Omgevingsplan vaak slechts globaal zijn. De milieueffecten zullen dan feitelijk pas op projectniveau in beeld komen. Daar komt bij dat op projectniveau op meerdere manieren afgeweken kan worden van algemene regels casu quo omgevingswaarden. Volgens genoemde leden vraagt de behoefte aan flexibiliteit om waarborgen die de zorgvuldige toepassing van afwijkmogelijkheden op projectniveau garanderen. M.e.r. en onafhankelijke toetsing door de Commissie voor de m.e.r. voorziet in deze waarborg. Daarbij merken genoemde leden op dat de recente wijziging van de EU-richtlijn voor project-m.e.r. vraagt om een scheiding van functies in het geval de overheid tevens de initiatiefnemer is, opdat belangenverstremgeling voorkomen wordt. Is schrappen van de verplichte toetsing door de Commissie voor de m.e.r. bij complexe projecten (artikel 16.45) hiermee niet volledig contrair, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Genoemde leden vragen deze keuze te onderbouwen. Deze leden vragen in dit verband ook waarom op projectniveau een andere invulling geeft aan Europese richtlijnen dan op het niveau van plannen en programma's. Waarom neemt de regering de toetsing door de Commissie voor de m.e.r. niet op als waarborg bij het gebruik maken van afwijkmogelijkheden, nu op dat moment nog veel keuzes (inrichting, technieken en uitvoering) moeten worden gemaakt waarbij het milieubelang moet worden

meegewogen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Waarom gebruikt de regering het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. niet als onafhankelijke toets om te voldoen aan de eis van de recent gewijzigde M.e.r.-Richtlijn dat belangenconflicten tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag moeten worden voorkomen?

De Omgevingswet wil besluitvorming versnellen. Alle evaluaties van besluitvormingsprocedures, waaronder die van de geestelijke vader van «Sneller en Beter», de Commissie Elverding, wijzen uit dat vroege participatie van stakeholders het draagvlak voor plannen en projecten vergroot en daarmee het proces van besluitvorming versnelt. Genoemde leden vragen vanuit dit perspectief waarom de huidige verplichting om bij plannen en projecten met aanzienlijke gevolgen voor de leefomgeving stakeholders vanaf de start van het besluitvormingstraject input te laten geven over de scope van het uit te voeren onderzoek in een MER, niet in het wetsvoorstel is overgenomen. Hoe denkt de regering de besluitvorming te versnellen en te verbeteren, nu zij de resultaten van de Commissie Elverding wel onderschrijft, maar de voorfase van de m.e.r.-procedure laat vervallen? Waarom is er niet voor gekozen het voornemen tot het opstellen van een MER samen te voegen met het voornemen tot het opstellen van een plan of project met behoud van de mogelijkheid zienswijzen over dit voornemen in te dienen? Dit te meer omdat de regering ook erkent dat juridische borging van de participatie in de voorfase een zinvolle aanvullende rol speelt.

De m.e.r.-regelgeving is in 2010 en 2011 ingrijpend gemoderniseerd. In 2014 is bovendien de stap gezet om de kosten van de advisering van de Commissie voor de m.e.r. volledig door te berekenen. Genoemde leden vragen daarom waarom er niet voor gekozen is om eerst de effecten af te wachten van alle recente substantiële wijzigingen en de eerste resultaten van de werking van de Omgevingswet in de praktijk en pas daarna eventueel te komen tot een gefaseerde aanpassing van het instrument m.e.r.

De Omgevingswet heeft integrale besluitvorming tot doel. In de praktijk worden bij milieueffectrapportages milieueffecten al integraal beoordeeld. Het begrip «milieu» is de afgelopen decennia breder geworden, mede gegeven de vereisten van de Europese richtlijnen voor plan- en project-m.e.r. Naast de klassieke milieuthema's als luchtkwaliteit en geluidhinder, worden aspecten als natuur, cultuurhistorie, landschap, gezondheid en klimaatverandering nu al meegenomen in m.e.r. De Omgevingswet stelt de kwaliteit van de leefomgeving centraal. Deze leden vragen daarom een reactie op het voorstel van de Commissie voor de m.e.r. om de term «milieueffectrapportage» te vervangen door «omgevingstoets».

In het wetsvoorstel vervalt het huidige onderscheid tussen de formele en de vormvrije m.e.r.-beoordeling en wordt de vormvrije m.e.r.-beoordeling geldend. Genoemde leden vragen dit te onderbouwen aangezien de vormvrije m.e.r.-beoordeling in de praktijk vaak niet meer is dan een standaardzin zonder toelichting waarin wordt gesteld dat het initiatief geen aanzienlijke milieugevolgen zal hebben. Deelt de regering de mening dat de m.e.r.-beoordeling bedoeld is om na te gaan of milieueffecten van een activiteit aanzienlijk kunnen zijn en zo ja, hoe deze aanzienlijke milieueffecten voorkomen of beperkt kunnen worden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat er in het wetsvoorstel is gedaan met de recente extra vereisten aan de m.e.r.-beoordeling in de Europese richtlijn (zie artikel 1, onder 4, de nieuwe bijlage IIA, en overwegingen 27–29, van de gewijzigde M.e.r.-richtlijn). Waarom zijn in de wet de vereisten voor de m.e.r.-beoordeling niet gebaseerd op de Europese eisen?

Vaker dan nu zal de reguliere procedure van toepassing zijn. De aanwijzing van gevallen waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt, vindt plaats bij AMvB. Genoemde leden vragen deze keuze te onderbouwen.

Er wordt gesteld dat ook bij de korte reguliere procedure het mogelijk is actief zienswijzen te vragen en een inspraakmogelijkheid te bieden als het bevoegd gezag dit wenselijk acht. De termijn van zes weken is hiervoor echter volgens genoemde leden erg krap. In de MvT wordt gesteld dat desgewenst, met instemming van de aanvrager, de beslistermijn kan worden opgeschort met toepassing van artikel 4:15, tweede lid, van de Awb. Genoemde leden vragen of het klopt dat dit dus niet kan als de aanvrager niet instemt met verlenging van de beslistermijn. Deelt de regering de mening dat er dan situaties kunnen ontstaan waarbij burgers te weinig gelegenheid hebben om kennis te nemen van een plan en hier serieus op in te spreken? Volgens de MvT kan voor een effectief moment van inspraak in een vroeg stadium ook gedacht worden aan een benadering waarin de initiatiefnemer zijn plannen ontvouwt voordat hij zijn plan definitief in een aanvraag vastlegt. Genoemde leden begrijpen hieruit dat de regering de noodzaak van vroegtijdige participatie ziet, maar constateren dat dit niet in de wet wordt geregeld. Zij vrezen dat dit in de praktijk tot onbevredigende situaties zal leiden.

Omgevingsvergunningen treden twee weken na kennisgeving van het besluit tot vergunningverlening in werking. Deze leden vragen wat op dit moment de termijnen hiervoor zijn. Deze leden vragen of de nieuwe termijn niet aan de korte kant is voor omgevingsvergunningen met betrekking tot afwijkactiviteiten, aangezien voor reguliere wijzigingen van het omgevingsplan een langere periode geldt en in deze gevallen nog een aparte omgevingsvergunning vereist is.

Er is voorzien in een automatische schorsing in het geval er beroep wordt ingesteld. Belanghebbenden kunnen verzoeken de schorsing, of op onderdelen van de schorsing, op te heffen of te wijzigen. Genoemde leden vragen waarom het niet mogelijk is de automatische schorsing slechts te laten gelden voor de onderdelen waartegen beroep is aangetekend. Voor het omgevingsplan en het projectbesluit geldt geen automatisch schorsende werking. Hier moet de voorzieningenrechter een besluit op maat nemen over de eventuele schorsing. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat er dan gebeurt in de periode totdat de voorzieningenrechter besluit in het geval dat de termijn van vier weken verstrijkt en het omgevingsplan en het projectbesluit dus geldig worden. Genoemde leden vragen waarom het bevoegd gezag bij omgevingsplannen en projectbesluiten niet de mogelijkheid krijgt om de relevante delen te schorsen, zodat er alleen een uitspraak van de voorzieningenrechter nodig is ten aanzien van schorsing indien een van de belanghebbende het niet eens is met het besluit van het bevoegd gezag. Voorts wijzen deze leden er op dat het projectbesluit ook de omgevingsvergunning kan bevatten waarmee projecten direct kunnen worden gerealiseerd. Deze leden vragen of het niet logischer is in deze gevallen dezelfde procedure te hanteren voor reguliere omgevingsvergunningen waarvoor wel automatische schorsing geldt.

De Omgevingswet verplicht in artikel 17.9 een gemeentelijke commissie voor de monumentenzorg. Een gemeentelijke welstandscommissie dan wel een stadsbouwmeester zoals thans geregeld in artikel 8, zesde lid van de Woningwet is echter niet meer verplicht volgens het wetsvoorstel. Als alternatief heeft de adviesgroep Wonen en Cultuur aanbevolen op gemeentelijk niveau een commissie omgevingskwaliteit voor te schrijven. Deze commissie zou als taak moeten hebben te adviseren over aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een Rijksmonumentenactiviteit wanneer het geen archeologische monumenten betreft, conform het voorgestelde artikel 17.9. Daarnaast zou deze commissie moeten kunnen adviseren over onderwerpen op het gebied van omgevingskwaliteit die het college van burgemeester en wethouders aan haar zou willen opleggen. Genoemde leden vragen waarom de regering dit advies niet overneemt, aangezien met deze oplossing er geen nieuwe adviescommissie wordt ingesteld, maar (een deel van) de welstandstaken in de

breder commissie wel kunnen worden voortgezet. Bovendien sluit dit aan bij de beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg waarin het accent verschuift van conserverend, naar behoud door ontwikkeling en het niet meer alleen gaat over het behoud van gebouwen of stads- en dorpsgezichten, maar tevens over het behouden van waardevolle cultuurhistorische landschappen en structuren. Doel van deze beleidsbrief was juist het bevorderen van Commissies Ruimtelijke Kwaliteit. Deze leden vragen waarom het beoordelen van cultuurhistorische aspecten en -waarden niet is opgenomen in het wetsvoorstel. Ook vragen genoemde leden waarom het wetsvoorstel, uitgaande van één overheid, geen gelijkstelling regelt qua beschermingsregime voor provinciale en gemeentelijke monumentenzorg, bijvoorbeeld ten aanzien van vergunningvrij bouwen.

Deze leden vragen waarom er geen adviestitel is opgenomen voor hulpverleningsdiensten via de veiligheidsregio. Brengt dit geen risico's met zich mee voor de burgers voor wat betreft veiligheid, gezondheid, milieu en economische schade, zo vragen deze leden. Kan een dergelijk advies het bevoegd gezag niet beter in staat stellen om veiligheid mee te nemen in de afwegingen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regels over bijzondere omstandigheden in hoofdstuk 17 van de Wm deels terugkomen in afdeling 19.1 van het wetsvoorstel. Genoemde leden vragen wat er met de overige bepalingen uit dit hoofdstuk van de Wm gaat gebeuren en waarom deze bepalingen niet zijn overgenomen in de Omgevingswet. Genoemde leden constateren dat de informatieverplichtingen uit hoofdstuk 12 van de Wm deels terugkomen in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel. Genoemde leden vragen wat er met de overige bepalingen uit hoofdstuk 12 van de Wm gaat gebeuren en waarom deze bepalingen niet zijn overgenomen in de Omgevingswet.

Genoemde leden constateren dat beschikbaarstelling kan worden voorgeschreven van alle gegevens uit monitoring. Zij vragen waarom hier gekozen is voor een «kan-bepaling». Ook vragen zij waarom geen bepaling is opgenomen over het open-data karakter van de verzamelde gegevens. Ook vragen zij waarom niet alle verplichte meetnetten zoals genoemd in paragraaf 4.20.4 van de MvT, zie voetnoot 163, zijn opgenomen in het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 21 van het wetsvoorstel is gereserveerd voor regelingen over openbaarheid van milieuinformatie. Genoemde leden vragen waarom dergelijke regelingen niet zijn opgenomen in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel over informatie.

Sinds 18 maart 2013 is de Code Maatschappelijke Participatie bij MIRT-projecten van kracht, zo merken de leden van de GroenLinks-fractie op. Hoe wordt verzekerd dat in de Omgevingswet deze code bij alle projectbesluiten en gemeentelijke projecten van publiek belang wordt nageleefd? Zou niet gekozen moeten worden voor een uitwerking bij AMvB op grond van het voorgestelde artikel 16.86?

Deze leden vrezen dat het risico toeneemt dat bij de politiek- bestuurlijke vaststelling of initiatieven bijdragen aan maatschappelijke belangen met name natuur- en milieubelangen al te lichtvaardig ter zijde kunnen worden geschoven. In veel gevallen, zo oordelen de leden van de GroenLinks-fractie, zal moeten worden vastgesteld dat flexibiliteit voor natuur nagenoeg onmogelijk is. In dat licht beschouwd vragen deze leden of niet ook de mogelijkheid moet worden geboden om onder bepaalde omstandigheden lokaal juist strengere normen te hanteren.

Bij de programmatische aanpak wordt er naar het oordeel van deze leden economische ontwikkelingsruimte gegeven, met name door deze activiteiten niet meer individueel te toetsen. Hoe wordt geborgd dat het milieudoel, te weten de omgevingswaarde of de «andere doelstelling» uit artikel 3.14 lid 2, bereikt wordt? Is met de laatste zinsnede uit artikel 3.18

lid 3 «niet langer in redelijkheid op het programma van toepassing kan zijn» inderdaad bedoeld dat met het programma niet meer aan de omgevingswaarde of aan de «andere doelstelling» van artikel 3.14 lid 2 wordt voldaan zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Waarom wordt aan artikel 3.18 geen vierde lid toegevoegd, volgens welke belanghebbenden, zoals burgers, bedrijven en milieuorganisaties, een verzoek tot wijziging als bedoeld in artikel 3.18 lid 3 kunnen doen, zodat het programma op zijn doel gericht blijft. Daarop dient, net als bij een verzoek tot handhaving, een voor beroep vatbaar besluit te volgen. Zo kunnen burgers, bedrijven en milieu organisaties overheden immers scherp houden in het voldoen aan de uitvoeringsplicht, zo menen deze leden.

In het nader rapport wordt aangegeven dat de regering er naar streeft om onnodige verschillen in de wijze waarop bij de diverse beleidsterreinen die in dit wetsvoorstel worden geïntegreerd wordt omgegaan met omgevingswaarden en de doorwerking daarvan, weg te nemen. De leden van de SGP-fractie vernemen graag op welke onnodige verschillen de regering doelt. Kan de regering enkele voorbeelden geven?

Deze leden zijn van mening dat de overheid terughoudend moet zijn met het opstellen en afdwingen van omgevingswaarden die de gewenste staat of kwaliteit, zie artikel 2.9, tweede lid, onderdeel a, van de fysieke leefomgeving bepalen. Deze leden denken daarbij bijvoorbeeld aan omgevingswaarden met betrekking tot de kwaliteit van het landschap. De inzet van de overheid via wet- en regelgeving moet primair gericht zijn op het waarborgen van veiligheid, het beschermen van milieu en volksgezondheid en het zorgen voor een goede ruimtelijke ordening, zo menen deze leden. Deelt de regering deze mening? Worden er stappen gezet om de genoemde terughoudende opstelling van de verschillende overheden te bewerkstelligen? Zo ja, welke?

Deze leden zetten vraagtekens bij de voorgestelde beperking van de bevoegdheid tot vaststelling van afwijkende of aanvullende omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau. De regering heeft gekozen voor de «nee, tenzij» benadering, die inhoudt dat er geen afwijkende of aanvullende omgevingswaarden worden vastgesteld, tenzij bij omgevingsverordening of AMvB anders is bepaald. Blijkens het advies van de RvS was het de oorspronkelijke intentie om meer ruimte te bieden: *«de bevoegdheid tot het stellen van gemeentelijke omgevingswaarden geldt voor zover op provinciaal of rijksniveau geen omgevingswaarden zijn vastgesteld die blijkens hun inhoud, strekking of geschiedenis van de totstandkoming uitputtend zijn»*. Waarom heeft de regering niet gekozen voor deze «ja, mits» benadering? Dus waarom niet de keuze voor het creëren van ruimte voor aanvullende of afwijkende omgevingswaarden, voor zover de betreffende omgevingswaarden niet bij omgevingsverordening of AMvB uitputtend vastgesteld zijn, of voor zover dit bij omgevingsverordening of AMvB niet nadrukkelijk verboden is?

De leden van de SGP-fractie zetten vraagtekens bij het onverplicht maken van de gemeentelijke rioleringsprogramma's. De regering wijst enerzijds op het belang van de gemeentelijke rioleringsplannen voor onder meer het halen van de doelen van het Bestuursakkoord Water en het realiseren van een goede beleidsafstemming tussen gemeenten en waterschappen. Anderzijds geeft de regering aan dat het gemeentelijke rioleringsprogramma door Europese regelgeving niet verplicht wordt gesteld. Dat laatste vinden deze leden geen doorslaggevend argument. Als een bepaalde verplichting grote meerwaarde heeft, waarom zouden we ons dan door Brussel moeten laten leiden? Deze leden vinden het merkwaardig dat de regering in verband met de looptijd van het Bestuursakkoord Water tot 2020 en het belang van de gemeentelijke rioleringsprogramma's voor het halen van de doelen uit dit Bestuursakkoord, deze rioleringsprogramma's wel pas na 2020 facultatief wil maken. Deze leden

kunnen zich niet voorstellen dat de regering na 2020 de met het Bestuursakkoord Water ingezette lijn en bijbehorende doelen los wil laten. Is de regering bereid de gemeentelijke rioleringsprogramma's verplicht te blijven stellen?

Deze leden hebben een vraag ten aanzien van de termijn van twee jaar voor een voorbereidingsbesluit bij onder meer een omgevingsplan. In de huidige Wro is voor de voorbereidingsbescherming bij onder meer een bestemmingsplan een termijn van één jaar opgenomen, waarbij de voorbereidingsbescherming, bij tijdig indienen van het ontwerpbestemmingsplan, aangehouden kan worden tot in ieder geval het moment van vaststelling van het bestemmingsplan. Dat resulteert in een periode van maximaal één jaar en ongeveer drie maanden. Waarom heeft de regering gekozen voor een termijn van twee jaar en niet voor een kortere termijn? Is de veronderstelling juist dat deze verruiming kan leiden tot onnodige vertraging van ruimtelijke procedures?

De regering voert ook een legesmogelijkheid in voor de milieucomponent van beschikkingen. In de MvT geeft de regering aan dat deze leges met name (middel)grote bedrijven treft. Deze leden vragen in dit verband aandacht voor de positie van bedrijven in de agrarische sector. Is de veronderstelling juist dat deze bedrijven relatief klein zijn, maar wel vaak te maken hebben met de genoemde milieucomponent? Wat betekent de genoemde legesplicht voor deze bedrijven? Is het mogelijk om hieraan tegemoet te komen door bijvoorbeeld voor kleine bedrijven een vrijstelling in de wet op te nemen?

De regering geeft aan dat enkele bijzondere bepalingen, waaronder die met betrekking tot schade door grondwateronttrekking, in de Invoeringswet zullen worden opgenomen. De huidige schaderegeling met betrekking tot schade door grondwateronttrekking is opgenomen in de artikelen 7.18 – 7.20 van de Ww en beogen een sluitend schadevergoedingssysteem. Deze leden krijgen het signaal dat het in de praktijk in verband met de gevraagde bewijslast voor schadelijders regelmatig lastig blijkt te zijn om (voldoende) schadevergoeding toegekend te krijgen. Herkent de regering dit signaal? Is het de inzet van de regering om de genoemde bepalingen uit de Ww over te nemen in de Omgevingswet en daarbij te bezien of de bepalingen aangepast moeten worden om een beter sluitend schadevergoedingssysteem te krijgen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt aangegeven dat in het geval sprake is van zienswijzenprocedures niet alleen belanghebbenden zienswijzen in kunnen dienen, maar iedereen. Dat is een verruiming ten opzichte van afdeling 3.4 van de Awb in verband met het Verdrag van Aarhus. Deze leden constateren dat onder meer bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure in de Wabo het al «voor een ieder» mogelijk is om zienswijzen in te dienen. Deze leden vragen in hoeverre sprake is van een verbreding ten opzichte van de huidige ruimtelijke besluitvormingsprocedures.

## **6. Werking en winst van de Omgevingswet**

De leden van de PVV-fractie zijn verheugd om een verankering van de definitie van het woord duurzaamheid in de wet terug te lezen. Deze leden vragen zich af of deze definitie nu ook Rijksbreed wordt gehanteerd? Wordt deze definitie ook doorgegeven aan decentrale overheden? Zo nee, wat is het uitgangspunt van de regering als verschillende bestuurslagen een verschillende definitie van duurzaamheid voeren? Voorts willen deze leden weten waarom het mondiale component in de definitie is toegevoegd?

De leden van de D66-fractie merken op dat er in het kader van de Omgevingswet regelmatig is gesproken over een totale besparing voor de



lasten van burgers, bedrijven en overheden van 600 miljoen euro (kamerbrief 31 953 nr. 40) tot 650 miljoen euro per jaar (miljoenennota van 2012). Deze leden zien deze bedragen niet meer terug in de MvT van de voorliggende wet en vragen de regering of ze tot een andere conclusie is gekomen ten aanzien van de totale baten van de Omgevingswet. Deze leden vragen de regering om voor de baten en lasten van de Omgevingswet een financiële onderbouwing te geven. Ook vragen deze leden of het de bedoeling is dat de verwachte besparingen als bezuinigingen zullen neerslaan, en, indien dit het geval is, hoeveel er dan bezuinigd zal worden en waar die bezuinigingen zullen worden ingeboekt. Indien lokale overheden door de Omgevingswet moeten bezuinigen, willen deze leden ook weten hoe die bezuinigen zich verhouden tot de taakstellingen en bezuinigingen die tegelijkertijd ook al bij hen neerslaan.

De beslistermijn voor de ABRvS is voor alle projectbesluiten gemaximeerd op zes maanden. Nu geldt dit alleen nog voor specifieke projecten onder de Chw. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat op het ogenblik de gemiddelde beslistermijn is van projectbesluiten die nu nog niet onder deze maximale termijn vallen en of is doorgerekend of deze aangescherpte doelstelling haalbaar is voor de Afdeling.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hebben vragen bij de keuze om de watertoets niet op wetsniveau te regelen. De afstemming tussen water en ruimtelijke ordening wordt steeds belangrijker. Daarom hadden genoemde leden eerder juist een versterking van de watertoets verwacht. Het wetsvoorstel voorziet nu alleen in een algemene samenwerkings- en afstemmingsbepaling in artikel 2.2. In het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2008 is echter overeengekomen dat in alle ruimtelijke planfiguren de watertoets zal worden toegepast. In de MvT wordt gesteld dat de werking van de motiveringseisen en de overlegverplichting, die nu de kenmerkende elementen vormen van de watertoets, op een zodanige manier worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet, dat het doelbereik van de watertoets onverminderd wordt gewaarborgd. Genoemde leden vragen of genoemde motiveringseisen een algemene strekking zullen hebben of dat deze motiveringseisen net als nu is geregeld in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening de expliciete eis zullen hebben dat in de toelichting van het plan de wijze moet worden beschreven waarop in het plan rekening gehouden is met de gevolgen voor de waterhuishouding en van de uitkomsten van het overleg. Genoemde leden wijzen in dit verband op het rapport naar de toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer van maart 2014 waarin de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) concludeert dat bij ruimtelijke ordeningsprojecten in Nederland nog te weinig rekening met water wordt gehouden. Deelt de regering de mening dat de watertoets juist hiervoor van belang is?

Momenteel ligt er met de watertoets een koppeling tussen de overlegverplichting en de motiveringsverplichting. Genoemde leden hebben de indruk dat deze koppeling met de Omgevingswet wordt losgelaten en vragen dit te onderbouwen.

In het Bestuursakkoord Water van 2011 is afgesproken dat het watertoetsproces ook voor structuurvisies doorlopen zou moeten worden. Genoemde leden vragen hoe dit nu in de Omgevingswet voor de omgevingsvisies wordt geborgd.

Vroegtijdige signalering van risico's voor drinkwater is van belang. Genoemde leden vragen daarom of de regering bereid is de verplichting op te nemen dat plannen, programma's en verordeningen een drinkwaterparagraaf bevatten waarin getoetst wordt of de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening is geborgd. Is de regering bereid deze toets ook voor de algemene regels in te voeren?

Deze leden constateren dat het Rijk moet zorgen dat er geen achteruitgang van de waterkwaliteit van waterlichamen plaatsvindt conform

artikel 7.3 van de Kaderrichtlijn Water (KRW), zodat de zuiveringsin-  
spanning bij drinkwaterbereiding kan worden verlaagd. De leden van de  
ChristenUnie-fractie vragen hoe dit in het wetsvoorstel wordt geborgd. Is  
het de bedoeling, zo vragen deze leden, om op grond van artikel 2.15  
Omgevingswet ook omgevingswaarden vast te stellen voor drinkwaterre-  
levante stoffen die gekoppeld zijn aan artikel 7.3 KRW?

Op grond van artikel 2.18 lid 1 onder c is het provinciebestuur verantwoor-  
delijk voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in  
grondwater-beschermingsgebieden, met het oog op de winning daarvan  
voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Deze  
leden vragen of het klopt dat provincies hiermee nog niet verplicht zijn  
boringsvrije zones aan te wijzen in waterwin- en grondwaterbescher-  
mingsgebieden? De provincie is momenteel op grond van de Ww  
bevoegd gezag voor de vergunningverlening van de grondwateronttrek-  
kingen ten behoeve van drinkwateronttrekking. Op grond van de  
Omgevingswet wordt in art. 5.9 aangegeven dat bij AMvB in het belang  
van een doelmatig waterbeheer voor wateractiviteiten gevallen worden  
aangewezen waarin het waterschap, gedeputeerde staten of de Minister  
op de aanvraag (van de vergunning voor grondwateronttrekking)  
beslissen. De MvT geeft aan «Bij de verdeling van de wateractiviteiten  
over de drie verschillende bestuursorganen zal de huidige bevoegdheids-  
verdeling voor vergunningaanvragen als uitgangspunt genomen  
worden». Ook bij de Ww is destijds bij de kamerbehandeling aangegeven  
dat de oude situatie blijft gehandhaafd. Deze leden vragen waarom in de  
formulering in de Omgevingswet toch twijfels worden gecreëerd over de  
bestaande bevoegdheidsverdeling ten aanzien van grondwateronttrek-  
kingen.

Deze leden zien dat er momenteel alleen grondwaterbeschermingsge-  
bieden bestaan met beschermingsregels ten behoeve van de drinkwater-  
voorziening. Dit bestaat nog niet voor oppervlaktewater. Klopt de indruk  
van deze leden dat dit wel de bedoeling is in de Omgevingswet op grond  
van artikel 2.21 lid 2 onder b? Deze leden constateren dat niet expliciet in  
artikel 2.18 is aangegeven dat provincies grondwaterbeschermingsge-  
bieden aanwijzen. Op grond van de huidige Ww moet dit wel. Zij vragen  
wat de reden is dat dit niet is opgenomen in de Omgevingswet?

Er zijn de afgelopen jaren gebiedsdossiers gemaakt waarin provincies,  
Rijkswaterstaat, gemeenten en drinkwaterbedrijven samen voor een  
gebied bekijken wat de risico's zijn voor drinkwater en welke maatregelen  
nodig zijn. Een evaluatie van het RIVM over de gebiedsdossiers maakt  
duidelijk dat de problemen goed in beeld worden gebracht, maar dat het  
nog schort aan de uitvoering van de bedachte maatregelen. Deze leden  
vragen of de regering de mening deelt dat deze gebiedsdossiers minder  
vrijblijvend moeten worden. Zij vragen een reactie op het voorstel van de  
Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN) om de gebiedsdos-  
siers wettelijk te verankeren en de uitkomsten van de gebiedsdossiers (de  
te nemen maatregelen) verplicht op te nemen in de Stroomgebiedsbe-  
heerplannen en waterplannen. Ook vragen de leden van de ChristenUnie-  
fractie in hoeverre normen/omgevingswaarden voor oppervlaktewater,  
grondwater en bodem worden afgestemd op de normen op grond van de  
Drinkwaterwet.

Deze leden constateren dat activiteiten die niet in betekenende mate effect  
hebben op omgevingswaarden kunnen worden gereguleerd door  
uniforme regels om zo te voorkomen dat een gebied geheel op slot gaat  
en onevenredig zware onderzoeks- en procedureverplichtingen gelden.  
Deze leden steunen dit principe maar vragen hoe wordt voorkomen dat  
vele kleine effecten van activiteiten optellen tot een groot effect wat wel  
van betekenende mate is.

De leden van de SGP-fractie constateren dat gemeenten, projectontwikke-  
laars en andere betrokken partijen worstelen met de herbestemming van

leegstaande gebouwen. De normen en regels voor nieuwbouw sluiten vaak niet goed aan op de praktijk van herbestemming en maken herbestemming en transformatie van onder meer leegstaande kantoorpanden naar bijvoorbeeld wooneenheden lastig. In de praktijk wordt daarom geprobeerd om de normen en regels voor nieuwbouw te omzeilen. Deze leden vragen of het voorliggende wetsvoorstel voldoende ruimte en instrumenten biedt om herbestemming van leegstaande gebouwen beter mogelijk te maken.

Deze leden merken dat vergunningaanvragers regelmatig aanlopen tegen de tendens dat ook voor relatief eenvoudige projecten een uitgebreid dossier, inclusief allerlei onderzoeksgegevens, wordt gevraagd, die veel verder gaat dan nodig is. Gemeenten willen zich daardoor indekken, maar het betekent een grote last voor vergunningaanvragers. Deze leden vinden dat een ongewenste gang van zaken. In hoeverre kan hier via het voorliggende wetsvoorstel en gedelegeerde regelgeving wat aan gedaan worden? Op welke wijze denkt de regering dit vorm te kunnen geven? Acta heeft verschillende aanbevelingen gedaan voor verlaging van de onderzoekslasten. Deze leden noemen bijvoorbeeld het zoveel mogelijk uitsluiten van onderzoeksverplichtingen voor reguliere, veel voorkomende activiteiten met een beperkt effect op de fysieke leefomgeving, het ontsluiten van monitoringsgegevens op planniveau, hergebruik van onderzoeksgegevens voor vergelijkbare gevallen en vervanging van onderzoeksgegevens door expert-advisering. In hoeverre neemt de regering deze aanbevelingen over, zo vragen deze leden.

Deze leden constateren dat de regering heeft gekozen voor een lichte voorhangbepaling. Deze leden vragen of dat voldoende recht doet aan de zwaarte van de normen en toetsingskaders die in de AMvB's worden opgenomen. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een zware voorhangbepaling voor in ieder geval de AMvB's die invloedrijke normen en toetsingskader bevatten?

De leden van de PvdD-fractie lezen dat de regering in haar brief over de stelselherziening zelf ook toegeeft dat de voorgestelde «integrale benadering van de leefomgeving» een groot beroep doet op de uitvoeringskracht van de partijen die met het wetsvoorstel moeten werken. Deze leden zien dat er nu al heel veel mis gaat in de uitvoering van de bestaande – en dus bekende – wet- en regelgeving. Gemeenten moeten van dit kabinet tegelijkertijd bezuinigen én meer taken op zich nemen en worden nu geconfronteerd met een totaal veranderend omgevingsrecht. Kan de regering aangeven waarom er niet voor is gekozen om het opstellen van een omgevingsvisie voor gemeenten verplicht te stellen? Wanneer is de regering voornemens om te komen met een nationale omgevingsvisie, mocht de Omgevingswet inderdaad in 2018 van kracht worden, zo vragen zij.

Deze leden zijn zeer sceptisch over de beoogde programmatische aanpak in het wetsvoorstel, mede gezien hun ervaringen met de (moeilijke totstandkoming van-) de PAS. Het uitgangspunt in een programmatische aanpak lijkt steeds te zijn: er is nu ruimte voor economische ontwikkeling, maatregelen voor milieu en natuur komen later wel. Deze leden vrezen dat van uitstel afstel komt. In het wetsvoorstel zelf is geen enkele garantie opgenomen dat deze maatregelen inderdaad genomen zullen worden. Waarom niet? Is de regering bereid om dat alsnog te doen? Zonder deze wettelijke waarborg hebben belanghebbenden namelijk geen enkele rechtsbescherming dat de beloofde maatregelen inderdaad genomen zullen worden. Wat vindt de regering daar eigenlijk zelf van? Is de regering bereid om in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen over wat er gebeurt wanneer de beloofde maatregelen niet zijn getroffen, zodat betrokkenen een houvast krijgen om de maatregelen bij bevoegd gezag af te dwingen? Zo nee, waarom niet en op welke wijze wil de regering dan

rechtsbescherming bieden aan betrokkenen bij de uitvoering van een programmatische aanpak, zo vragen zij.

De leden van de PvdD-fractie vinden het tevens bezwaarlijk dat het niet mogelijk is om extra eisen te stellen wanneer de vastgestelde omgevingswaarden na de afgesproken termijnen niet gehaald worden. Waarom heeft de regering daarvoor gekozen? Is zij bereid deze aanvulling alsnog in het wetsvoorstel op te nemen? Zo nee, waarom niet en op welke wijze wordt aan betrokkenen dan de garantie gegeven dat de vastgestelde waarden inderdaad gehaald worden? Mede gezien het voorgaande is het verdrag van Aarhus voor het beschermen van het recht van ieder mens op een gezonde en schone leefomgeving, naar mening van deze leden niet goed geïmplementeerd in het wetsvoorstel. Het verdrag van Aarhus regelt onder andere dat de inspraak van belanghebbenden zo vroeg mogelijk in het proces dient plaats te vinden, wanneer alle opties nog open liggen. In het voorliggende wetsvoorstel is dergelijke vroege participatie echter alleen verplicht bij een project, niet bij andere activiteiten. Waarom is hiervoor gekozen? Naar mening van deze leden is dit een onjuiste implementatie van Aarhus en druist het bovendien in tegen de bewering van de regering dat de Elverding-aanpak goed geborgd is in dit wetsvoorstel. Is de regering bereid om het Compliance Committee te vragen om naar het voorliggende wetsvoorstel te kijken, om tot een goede beoordeling te komen of dit belangrijke verdrag, dat ook de rechtsbescherming en toegang tot milieuinformatie van een ieder regelt, goed in het Nederlandse recht terechtkomt? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdD-fractie maken zich ook zorgen over de wijzigingen die de regering met dit wetsvoorstel aanbrengt in de implementatie van de MER-richtlijn. Volgens de Commissie voor de MER is de richtlijn waarschijnlijk niet meer op een correcte wijze geïmplementeerd en moet er meer gebeuren. Kan de regering aangeven op welke wijze zij rekening heeft gehouden met de expertise die de Commissie voor de MER op dit punt heeft? Welke aspecten van de MER zijn wellicht inderdaad wat «krap bemeten»? Waar stoelt de regering haar overtuiging op dat de implementatie in dit wetsvoorstel wel degelijk compleet is? Is de regering bereid nader advies in te winnen bij onafhankelijke experts op dit punt? Het valt deze leden op dat de verdeling van bevoegdheden in het wetsvoorstel niet helder is. Experts wijzen erop dat hoe meer deze verhouding duidelijk is en geborgd is, hoe makkelijker de samenwerking zal blijken in de praktijk. Ook hier geldt naar mening van deze leden dat de regering teveel flexibiliteit wil inbouwen in het wetsvoorstel, waarmee het door de regering beoogde effect, namelijk een vereenvoudiging van het omgevingsrecht, uit beeld verdwijnt.

## **7. Rechtsbescherming**

Vanaf pagina 260 van de MvT wordt ingegaan op de beroepsmogelijkheden. Klopt het dat er geen beroep tegen omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen kan worden ingesteld en wel tegen omgevingsvergunningen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Klopt het dat er wel in beroep gegaan kan worden bij een besluit van gedeputeerde staten om vast te stellen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan, maar dat dit niet zo is bij instructieregels, tenzij het exceptieve toetsing betreft? Deze leden zien graag een verduidelijking van de regering tegemoet.

De leden van de SP-fractie worden graag geïnformeerd op welke wijze belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding van besluiten. Op welke wijze wordt dit vastgelegd in de Omgevingswet, zo vragen zij. Deze leden zijn bezorgd over de financiering van de rechterlijke macht. Zij hebben uit de praktijk begrepen dat de eenvoudige zaken afnemen en de complexere zaken toenemen. Deze ontwikkeling is volgens deze leden

onwenselijk omdat er wellicht een tekort op de financiering ontstaat en omdat er minder tijd per zaak is. Volgens de leden van de SP-fractie zijn de grenzen bereikt. De voorgenomen bezuinigingen op de rechtspraak per 2016 zijn niet mogelijk zonder concessies te doen aan de kwaliteit. Graag een reactie van de Minister op dit punt.

Deze leden constateren dat op bestuursorganen een grote verantwoordelijkheid rust om geschillen niet te laten escaleren. In hoeverre wordt er nu vaker dan voorheen gewoon eens de telefoon gepakt om geschillen op te lossen? Hoe zal dit onder de Omgevingswet meer «ingeburgerd raken»? Deze leden krijgen graag een verduidelijking over de werking van een voorlopige voorziening. De werking van het besluit van rechtswege wordt opgeschort totdat over het verzoek is beslist. Strekt in dit geval schorsing zich eveneens uit op voorbereidende werkzaamheden voor het gehele besluit? Wat wordt vervolgens bedoeld met het genoemde maatwerk waarbij belanghebbenden de rechter kunnen verzoeken om de schorsing op te heffen of te wijzigen? Wat indien dit met elkaar conflicteert? Wie zijn in dit geval belanghebbenden, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering kiest voor het verruimen van bestuurlijke afweging door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen. Daarbij krijgen zij ook een groot aantal instrumenten om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken. Deze leden menen dat dat in beginsel een positieve ontwikkeling is. Zij menen wel dat er een kanttekening bij valt te maken: De mate van flexibiliteit is erg groot, zo groot dat als op grote schaal van de afwijkingsmogelijkheden gebruik gemaakt, de uitvoeringspraktijk minder inzichtelijk en minder voorspelbaar wordt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is dit ongewenst. De vrijheid van de één om flexibel van een Omgevingsplan af te wijken is de aantasting van de rechtszekerheid van de ander. Graag vernemen deze leden de visie van de regering hierop. Deze leden zouden graag zien dat aan de hand van casussen duidelijk gemaakt wordt hoe beide ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen verenigd kunnen worden. Deze leden streven dus naar een aanpak die heel flexibel kan zijn én voldoende rechtszekerheid kan bieden. In dat verband wijzen zij erop dat, gelet op de geldende Europese richtlijnen, het niet mogelijk is om op alle beoogde terreinen flexibiliteit te bieden. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop.

Deze leden constateren dat de vaststelling bij wet van algemene uitgangspunten, zoals beginselen en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, richting geven aan de uitleg en toepassing van regels door bestuursorganen en rechters. Het leidt tot harmonisering van beleid en uitvoering en draagt bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Daarom is verankering van deze uitgangspunten bij wet in formele zin nodig. Deze leden delen wat dit betreft het standpunt van de RvS. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop.

De leden van de CDA-fractie betreuren het dat nu geen beeld bestaat over de vraag of het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming zal bieden als het huidige wettelijke stelsel. Dat wordt vooral veroorzaakt door het feit dat er geen beeld is van de bij deze wet behorende AMvB's. Zo zullen belangrijke voorschriften inzake handhaving pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen. Graag zien deze leden, zoals al eerder is aangegeven, een eerste ontwerp van de bedoelde AMvB's en uitvoeringsregelingen zodat die bij het bespreken van de wet als achtergrondinformatie gebruikt kunnen worden.

In dat kader vragen deze leden of niet nu reeds in de wet materiële normen of criteria waarop vergunningaanvragen worden getoetst en de voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming opgenomen moeten zijn. Graag ontvangen zij daarover de visie van de regering waarbij ook Europese regels betrokken zouden moeten worden.



De leden van de D66-fractie merken op dat de voorliggende wet vooral een kaderwet is. Een groot deel van de regelgeving die momenteel in wetten staat verankerd zal straks in AMvB's terecht komen. Dat zorgt ervoor dat de Kamer minder bij het proces van regelgeving betrokken zal worden en dat de rechtszekerheid daarmee onder druk komt te staan. Deze leden vragen daarom de regering waarom zij met betrekking tot structurele aspecten van de wetgeving, zoals vergunningverlening, sancties, toezicht en materiële normen er in de Omgevingswet voor gekozen heeft om de democratische controle en rechtszekerheid te verminderen. Deze leden lezen met instemming dat naar aanleiding van het advies van de RvS de Kamer bij de uitvoerende regelgeving betrokken zal worden door middel van een voorhang en dat de ontwerp-AMvB's tegelijkertijd met de invoeringswet zullen worden aangeboden. Deze leden zijn echter van mening dat de Kamer ook de mogelijkheid moet krijgen om delen van de AMvB's in de wet te regelen indien zij dat nodig acht. Deze leden verzoeken daarom de regering om een zware voorhang-procedure voor de AMvB's in te stellen.

Deze leden merken op dat het wetsvoorstel veel ruimte open laat voor flexibiliteit en bestuurlijke afwegingen. Deze leden zien daarin grote voordelen maar maken zich wel zorgen over de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de wet. Deze leden vragen de regering welke balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid zij voor ogen heeft. Deze leden zien dat een groot gedeelte van de balans tussen de flexibiliteit en rechtszekerheid in de AMvB's zal moeten worden geregeld. Deze leden vragen de regering om aan te geven op welke punten in de AMvB's zij ervoor zal zorgen dat de rechtszekerheid gewaarborgd wordt. Ook vragen deze leden of de regering bereid is om een onafhankelijk onderzoek te laten doen naar de mate van rechtszekerheid van het totale wetsontwerp, dat wil zeggen: voorliggende wet, concept-AMvBs en invoeringswet.

De leden van de D66-fractie zien dat er veel «kan» bepalingen in de wet staan, waar een openbaar bestuur de bevoegdheid heeft om bepaalde regels te stellen of op een andere manier een actie te ondernemen, maar dit niet hoeft te doen. Met betrekking tot welke «kan» bepalingen heeft de regering ook wel overwogen om er een «moet» bepaling neer te zetten en om welke redenen zijn de betreffende bepalingen uiteindelijk «kan» bepalingen geworden, zo vragen deze leden.

Deze leden lezen dat er veel mogelijkheden worden geboden om van de milieu en natuurregelgeving en voorschriften af te wijken. Deze leden vinden het van belang dat er mogelijkheden voor flexibiliteit aanwezig zijn en dat innovatieve projecten de ruimte kunnen krijgen. Het is daarbij volgens deze leden echter wel van belang dat goede waarborgen worden ingebouwd. Deze leden merken op dat er mogelijk een stapeling van flexibiliteitsbepalingen kan ontstaan, waardoor de ruimte om af te wijken van de vigerende regels erg groot wordt. Deze leden vragen de regering om te onderzoeken wat er gebeurt met het beschermingsniveau van de leefomgeving en de rechtszekerheid van de omwonenden indien in één gebied alle mogelijke flexibiliteitsbepalingen en uitzonderingsregels gebruikt worden. Deze leden vragen de regering of de flexibiliteitsbepalingen mogen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de leefomgeving. Zo niet, op welke manier wordt de kwaliteit van de leefomgeving bij de toepassing van de flexibiliteitsbepalingen dan onderdeel van de afweging? Zo ja, hoe verhoudt zich dat dan tot de doelstelling van een goede omgevingskwaliteit en op welke manier wordt de impact op de kwaliteit van de leefomgeving van de flexibiliteitsbepalingen dan getoetst, zo vragen zij.

Deze leden lezen dat bij de gelijkwaardigheidsbepaling de initiatiefnemer de gelijkwaardigheid van een maatregel moet aantonen, waarbij het uitgangspunt wordt gehanteerd dat het bevoegd gezag de gelijkwaardigheid voorafgaand aan de toepassing van een alternatief toetst. De



meldplicht of instemmende beschikking door het bevoegd gezag is hierbij slechts een uitgangspunt en is dus niet verplicht. Deze leden vragen de regering in welke gevallen zij van mening is dat de melding en de toetsing van het gebruik van een gelijkwaardigheidsbepaling afwezig kan blijven. Ook willen zij weten hoe een potentiële afwezigheid van melden en toetsen zich verhoudt tot de kenbaarheid van de toepassing van een – volgens de uitvoerder – gelijkwaardige maatregel naar derden toe. Deze leden vragen de regering of voor de beoordeling van de toepasselijkheid van het gelijkwaardigheidsbeginsel een toetsingskader met criteria zal worden gemaakt.

Deze leden lezen dat het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling in de wet nog ruimer wordt dan deze was in de Chw, namelijk zolang het voldoet aan de maatschappelijke doelstelling zoals geformuleerd in artikel 1.3. Deze leden merken op dat dit nauwelijks grenzen stelt aan de toepassing van een experimenteerbepaling en vragen de regering hoe dit zich verhoudt tot de rechtsbescherming. Tevens lezen de leden van de D66-fractie dat het mogelijk is dat als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, er een besluit kan worden genomen om die tijdsduur met ten hoogste vijf jaar te verlengen met het oog op het aanpassen van die regelgeving. Deze leden vragen of dat ook geldt voor normen waarvan niet langer dan maximaal tien jaar mag worden afgeweken en hoe dit zich verhoudt tot het democratische proces aangezien de wenselijkheid van de aanpassing van de normen nog niet door de Kamer getoetst is.

Deze leden lezen dat ontheffing van een instructieregel kan worden verleend indien er sprake is van «onevenredige belemmering». Deze leden vragen wanneer er sprake zal zijn van een «onevenredige belemmering» en wie dat zal toetsen. Deze leden lezen dat bij het omgevingsplan of de waterschaps- of provincieverordening afwijkende regels kunnen worden gesteld. Deze leden vragen de regering op welke manier afwijkende regels zijn ingekaderd en aan welke doelstellingen het gebruik ervan wordt getoetst.

Deze leden lezen dat via maatwerkvoorschriften kan worden afgeweken van algemene regels. Deze leden merken op dat in de MvT nauwelijks houvast wordt gegeven in welke gevallen maatwerkschriften gebruikt mogen worden. Zij vragen of het de bedoeling is dat maatwerkvoorschriften alleen met terughoudendheid, dat wil zeggen voor incidentele of bijzondere gevallen, mogen worden toegepast, net zoals nu het geval is.

De leden van de GroenLinks-fractie worden graag bevestigd in hun veronderstelling dat dit voorstel voor de Omgevingswet hoort uit te gaan van een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. De RvS constateert echter dat dit niet overal gerealiseerd zal worden. Indien deze veronderstelling klopt ontvangen de leden graag een overzicht waar van de huidige normen en waarden wordt afgeweken, wat daaraan ten grondslag ligt en hoe die afwijking te duiden valt. Deze leden zijn bezorgd over de uiteindelijke gevolgen van de voorgestelde Omgevingswet voor de rechtszekerheid en gelijkheid van burgers en voor de bescherming van natuur en milieu. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel vrijwel uitsluitend bestaat uit procedurele wettelijke voorschriften. Het inhoudelijke wetgevingscorpus zal omwille van de door het kabinet gewenste flexibiliteit worden vastgesteld in afzonderlijke AMvB's en ministeriële regelingen. Dat is volgens deze leden om meerdere redenen uiterst ongewenst. In de eerste plaats ondergraaft het de rol van het parlement als medewetgever. In die zin verwijzen de leden ook naar het advies van de RvS dat het voorstel onvoldoende recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement. Om die reden vragen deze leden om de inhoudelijke normering van het omgevingsrecht alsnog formeel-wettelijk te regelen. In ieder geval zouden de voorgenoemde AMvB's en eventuele ministeriële regelingen nog vóór de plenaire

behandeling van het onderhavige wetsvoorstel aan de Kamer in concept moeten worden aangeboden om een alomvattende afweging van de wenselijkheid van de voorgenomen wet- en regelgeving mogelijk te maken.

Daarnaast tast dit het grote rechtstatelijke belang aan van voorzienbaarheid en kenbaarheid van het recht. Behoorlijk bestuur zou in het gedrang kunnen komen als de inhoudelijke normering niet formeel-wettelijk, maar in lagere materiële wetgeving vervat wordt en dus snel en eenvoudig kan worden aangepast.

Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de beoogde vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte voldoende garanties kent dat alle betrokken belangen en belanghebbenden in de uiteindelijke besluitvorming worden betrokken. Verdraagt de beoogde flexibiliteit zich wel met de noodzakelijkheid van een heldere normstelling? Zo niet, dan komt het eerste doel van de Omgevingswet, het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht, in het gedrang. Hoe wordt in algemene zin de rechtszekerheid voor betrokkenen gegarandeerd, zo vragen deze leden.

## **8. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving**

De leden van de SP-fractie vragen waarom het verder vastleggen van doelen naar mening van de regering niet wenselijk is en ook niet mogelijk? Wat zegt dit over het verder behoud van alle eerder vastgelegde normen op het gebied van energie, natuur en milieu? Klopt het dat de Wet ammoniak en veehouderij en de Wgv in het geheel worden ingetrokken? Klopt het dat het intrekken van deze wetten is ingegeven vanwege het uitgangspunt van het kabinet dat de verantwoordelijkheid hiervoor verschuift naar decentraal bestuur? Wat zegt dit over alle eerder vastgestelde normen die nu hun plek hebben in bijvoorbeeld de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wm et cetera? Wat is de waarde van de aanpassingen en eerdere modernisering van het Activiteitenbesluit wanneer omgevingswaarden hun relevantie lijken te verliezen.

Wat gebeurt er met de Gaswet, de Elektriciteitswet, de Monumentenwet, de Waterstaatswet 1900, de Woningwet, de Wegenwet, de Wet Kabelbaaninstallaties, Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de mijnbouwwet, de Wrakkenwet en de Zwemwaterwet? Gaan deze wetten geheel of gedeeltelijk op in de Omgevingswet? Indien sprake is van gedeeltelijke opneming, welk gedeelte wordt dan opgenomen in de Omgevingswet? Wat gebeurt er met de «overgebleven gedeelten van de oude wetten»? Deze leden ontvangen ook hieromtrent graag een transponeringstabel. Indien zaken wel hun beslag gaan vinden in de Omgevingswet, maar niet zijn opgevoerd, houden de leden zich het recht voor daar alsnog via een schriftelijke inbreng op terug te komen. Als voorbeeld schetsen zij de onduidelijkheid rond de Mijnbouwwet. Hier hangen veel belangrijke deelonderwerpen onder, zoals gaswinning, schaliegaswinning, zoutwinning en CO<sub>2</sub>-opslag. Op welke wijze en op welk moment komt hierover de gevraagde duidelijkheid, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Deze leden beseffen dat de nieuwe Nbw op dit moment onderwerp van gesprek is in de Kamer. Deze wet zal – naar het zich laat aanzien – pas na 2018 opgaan in de Omgevingswet. Gaat deze wet één op één over, zo vragen deze leden.

Anticiperen de huidige plannen van de Nbw al op de Omgevingswet? Wat gebeurt er bij dreigende stapeling van plannen, bijvoorbeeld het Natura2000 Beheerplan, PAS et cetera? Bij welke wet wordt de belangenafweging genomen? Bij de Nbw of te zijner tijd in de Omgevingswet? Wordt de uitvoering van natuurherstel in de wet verankerd? Zo ja, op welke wijze? Op welke wijze wordt de uitvoering gemonitord en gehand-

haafd? Het woord «landschap» komt niet voor in de Nbw. Wie is hiervoor verantwoordelijk? Wordt de omgevingswaarde van landschap toegevoegd? Zo nee, waarom niet? Het principe van «hand- aan-de-kraan» is een veelvuldig gebruikte werkwijze bij politieke afwegingen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de gaswinning in Groningen, maar ook bij de zoutwinning in de Wadden. Op welke wijze vinden dit soort afspraken hun plaats in de Omgevingswet?

De leden van de D66-fractie lezen dat een aantal wetten opgaat in de Omgevingswet en andere wetten misschien, deels of op termijn in de Omgevingswet worden opgenomen. Deze leden vragen welke criteria de regering stelt om een wet al dan niet bij de Omgevingswet onder te brengen en hoe de «fysieke leefomgeving» bij die criteria is gedefinieerd. Deze leden vragen de regering om van alle wetten die nu al in de Omgevingswet worden opgenomen een volledig overzicht te geven welke wetsartikelen wel, welke wetsartikelen niet en welke wetsartikelen gewijzigd in de Omgevingswet terecht komen.

Deze leden vragen de regering om met betrekking tot de Crisis en Herstelwet aan te geven of alle onderdelen daarvan onverkort in de Omgevingswet zijn opgenomen. Indien dat het geval is, dan willen deze leden weten of de regering de lessen uit de evaluaties en experimenten van de Crisis en Herstelwet wel tot uiting heeft laten komen in de voorliggende Omgevingswet. Indien dit niet het geval is, dan vragen deze leden de regering om aan te geven welke onderdelen uiteindelijk niet of gewijzigd in de Omgevingswet staan en om per onderdeel uit te leggen om welke redenen zij ervoor heeft gekozen om dat betreffende onderdeel te schrappen of te wijzigen.

Deze leden merken op dat de eerste en onlangs ook de tweede evaluatie van de Crisis- en herstelwet beide hebben aangetoond dat de uitvoering van projecten helemaal niet sneller worden gerealiseerd door de versoepelingen van de rechtsbescherming in de wet. Deze leden willen weten op welke manier deze conclusie wordt vertaald in de rechtsprocedures van de Omgevingswet.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de nieuwe Natuurwet zich in de voorbereiding al verhoudt tot de Omgevingswet. Zij merken op dat de Natuurwet veel meer uitgaat van beschermen terwijl de Omgevingswet uitgaat van ontwikkelen. Deze leden willen weten op welke manier die verschillende uitgangspunten met elkaar worden verenigd. Ook willen de leden weten hoe de verschillende instrumenten van de Natuurwet zich gaan verhouden tot de Omgevingswet. Hoe worden bijvoorbeeld de Natuurvisie en de Omgevingsvisie met elkaar geïntegreerd, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er met de nieuwe regels ten aanzien van zwemwater die op diverse plaatsen in de Omgevingswet is opgenomen, ook een uniform landelijk overzicht van veilige zwemlocaties mogelijk is, dat via open data beschikbaar is voor aanbieders. Deze informatie zou mogelijkerwijs verwerkt kunnen worden in mobiele apps. Deze leden vragen verduidelijking over de ontheffingsprocedure in relatie tot de flora en fauna regelgeving. Volgens de MvT van de Nbw is het niet meer mogelijk om een afzonderlijke vergunning of ontheffing te verkrijgen. Dit betekent dat de ontheffing voor het onderdeel flora en fauna verkregen wordt middels een Verklaring van geen bedenkingen, die wordt afgegeven in de omgevingsvergunningprocedure. Vaak is het echter nodig om een bestemmingsplanwijziging (in de Omgevingswet: een wijziging van het omgevingsplan) door te voeren, voordat een ontwikkeling mogelijk is. Deze wijziging mag uitsluitend plaatsvinden als redelijkerwijs aangenomen mag worden dat flora en fauna voldoende kan worden geborgd (alle problemen zijn oplosbaar). Klopt het, zo vragen

deze leden, dat er in de nieuwe situatie geen ontheffingsprocedure gestart kan worden om hierover zekerheid te krijgen? Genoemde leden vragen of hiermee niet impliciet wordt gezegd dat alle problemen oplosbaar zijn. Klopt het, zo vragen zij, dat jurisprudentie er juist op wijst dat er zekerheid moet zijn (ontheffing), voordat de bestemming gewijzigd mag worden. Zo ja, is dit niet met elkaar in tegenspraak.

De bevoegd gezag-verdeling over de overheden voor energie-projecten is nu geregeld op basis van het aantal megawatt middels de Elektriciteitswet (art 9b en art. 9e). Genoemde leden vragen waar deze bevoegdheidsverdeling terecht komt in de Omgevingswet. Zal dezelfde verdeling van bevoegdheden in wetgeving en/of AMvB's worden vastgelegd, zo vragen zij.

De Drinkwaterwet bevat nauwelijks omgevingsrechtelijke componenten en gaat daarom niet op in de Omgevingswet. Andersom geldt volgens genoemde leden echter wel dat ingrepen in de leefomgeving aanzienlijke invloed kunnen hebben op de drinkwatervoorziening. Genoemde leden vragen daarom waarom de zorgtaak van overheden voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening waar het raakt aan de fysieke leefomgeving (zoals bescherming van de drinkwaterbronnen) niet in het wetsvoorstel wordt geborgd. Is de regering bereid dit alsnog op te nemen, en zo ja, in welke vorm? Genoemde leden verwijzen in dit verband ook naar de aangenomen motie van het lid Smaling<sup>12</sup> en de aangenomen motie van de leden Jacobi/Van Veldhoven<sup>13</sup> welke aangeven dat de openbare drinkwatervoorziening beter moet worden beschermd en verankerd.

De leden van de GroenLinks-fractie zien graag een precieze verduidelijking van de in het huidige omgevingsrecht geconstateerde problemen en tekorten en hoe dit ondervangen wordt door de voorgestelde wettelijke regeling waarin uiteindelijk alleen procedurele voorschriften en het juridische instrumentarium in de wet belanden en de inhoudelijke normering bij lagere wetgeving geregeld wordt. Wat vindt u bijvoorbeeld van de mening van VU-hoogleraar bestuurskunde Struiksma dat de invalshoek van de voorgestelde Omgevingswet beperkt is omdat aan het wetsvoorstel een zeer beperkte probleemanalyse ten grondslag is gelegd?<sup>14</sup> De leden vragen of hun veronderstelling klopt dat de in de praktijk ontwikkelde wetgevingskaders niet juist méér tegemoet komen aan de specifieke merites van de afzonderlijke rechtsgebieden binnen het omgevingsrecht dan één uniforme Omgevingswet.

## **9. Omzetting EU-richtlijnen en verdragen**

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering niet van plan is om de facultatieve aard van «kan»-bepalingen betreffende uitvoeringsregelingen van Europese richtlijnen weg te laten uit het wetsvoorstel en/of te veranderen in verplichte bepalingen. Deze leden willen weten welke nadelen de regering ziet in het niet verplicht stellen van uitvoeringsregelingen van Europese richtlijnen.

Deze leden wijzen er op dat het generiek toestaan van activiteiten in algemene regels strijdig kan zijn met de vergunningplicht voor m.e.r.-plichtige activiteiten op basis van Europese vereisten. Deze leden vragen of de regering van plan is om activiteiten waarvoor een m.e.r.-plicht bestaat, expliciet uit te zonderen van algemene regels, zodat geen strijd met de Europese m.e.r.-richtlijn ontstaat. Indien de regering dit niet gaat

<sup>12</sup> Kamerstuk 27 625, nr. 321.

<sup>13</sup> Kamerstuk 27 625, nr. 319.

<sup>14</sup> prof. mr. J. Struiksma, «Het wetsvoorstel Omgevingswet: de beperkingen van een wetenschappelijke beoordeling», *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2014, pp. 806–810.

doen, willen deze leden weten hoe ze ervoor gaat zorgen dat alle overheden in lijn met de Europese regels blijven handelen.

## **10. Implementatie, digitalisering, uitvoering, toezicht en handhaving**

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze en op welk moment de beide Kamers der Staten-Generaal worden betrokken bij de invoeringswet Omgevingsrecht? Wat zijn de aanvullingen op de huidige paragraaf 5.2 van de Wabo?<sup>15</sup> De leden van de SP-fractie ontvangen hierover graag een transponeringstabel. Ook vernemen zij graag of het aanhangig wetsvoorstel voor wijziging van de Wabo<sup>16</sup> één op één opgaat in de Omgevingswet en zo ja, op welk moment.

In het wetsvoorstel zit nu geen verplichte adviestaak voor de Veiligheidsregio's, en dus indirect ook niet voor de brandweer. Is dit voldoende geregeld op basis van andere wetgeving? (bijvoorbeeld via de Wet op de veiligheidsregio's). Is het niet beter naar aanleiding van een advies van deskundigen, gemeenten hun besluiten te laten nemen? Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop.

Deze leden vernemen graag waarom de Richtlijn milieustrafrecht – op het onderdeel strafrechtelijke sanctionering – een uitzondering is op de implementatie van de verplichtingen op basis van EU-richtlijnen? Blijft sanctionering van activiteiten die schadelijk zijn voor de omgeving geregeld onder het Wetboek van Strafrecht en in de wet op de Economische delicten? Waarom is strafrechtelijke sanctionering verboden in de Omgevingswet?

Wordt de handhavingscapaciteit evenredig vergroot? Zo nee, waarom niet?

Waarom wordt er op projectniveau een andere invulling gegeven aan de Europese richtlijnen dan op het niveau van plannen en programma's?

Voor het opnemen van de verplichte toetsing door de Commissie bij plan-m.e.r. wordt verwezen naar de Europese richtlijn voor Strategische milieubeoordeling, die een systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging vereist. Deze verwijzing naar Europese vereisten bij plannen en projecten geldt echter ook voor de in april van dit jaar gewijzigde M.e.r.-richtlijn voor projecten. De wet is hier dus niet consistent in haar implementatie van Europese regelgeving.

De richtlijn voor project-m.e.r. voorziet namelijk in een verdergaande kwaliteitsborging op projectniveau. Het MER moet door bekwame deskundigen worden opgesteld en de bevoegde instantie moet beschikken over «voldoende expertise om het MER te onderzoeken». Bovendien dient in de situatie waar de bevoegde instantie tevens opdrachtgever is – ter voorkoming van een belangenconflict – minimaal een passende scheiding aangebracht te worden binnen de organisatie van administratieve taken. Bij initiatieven van de overheid is op dit moment geen sprake van een dergelijke functiescheiding. Een verplichte advisering door de Commissie m.e.r. op projectniveau is dan de voor de hand liggende wijze om dit onderdeel van de nieuwe m.e.r.-richtlijn te implementeren.

Deze leden zien het belang van een gedegen digitalisering. Toegankelijkheid, eenduidigheid en transparantie zijn van groot belang om de overgang naar een Omgevingswet goed te laten verlopen. Data en informatie lijken nu te versnipperen. Kan de Kamer een tijdsplan ontvangen van de Laan voor de leefomgeving? Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of het zinvol is om te komen tot een landelijke gegevensautoriteit? Zij kunnen hun licht laten schijnen over (kern) bepalingen en

---

<sup>15</sup> Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

<sup>16</sup> Kamerstuk 33 872

definities. Eventueel onder te brengen bij het RIVM? Kan dit vastgelegd worden in de wet, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de uitvoering van de wet op lokaal en regionaal niveau van groot belang zal zijn voor de uiteindelijke uitwerking van de wet. Hoe gaat het Rijk de uitvoering van de Omgevingswet begeleiden en ondersteunen, zo vragen deze leden. Op welke manier blijft het Rijk betrokken om deze grote omslag in de fysieke leefomgeving goed te laten landen? Ook willen deze leden weten door welke partij de kosten voor de uitvoering en implementatie worden betaald.

Deze leden willen weten welke lessen worden geleerd naar aanleiding van de uitvoering van delen van de Omgevingswet bij pilotgemeenten die bijvoorbeeld al aan het experimenteren zijn met het omgevingsplan. Ook willen deze leden weten hoe de begeleiding van die pilotgemeenten nu georganiseerd is. Krijgen zij intensieve ondersteuning en advies van het ministerie, zo vragen zij.

Deze leden lezen met instemming dat er wordt gewerkt aan de verdere digitalisering van de informatie over de fysieke leefomgeving. Deze leden vragen welke omgevings- en milieuinformatie voor iedereen toegankelijk wordt gemaakt en op welke manier de toegang daartoe wordt ontsloten. Kunnen mensen voor hun eigen perceel en hun eigen stad straks alle kenbare informatie, inclusief vergunningen, regels en staat van het milieu, via de Laan van de leefomgeving vinden, zo vragen deze leden. Zij vragen ook of de Laan van de leefomgeving volledig functioneel zal zijn tegen de tijd dat de Omgevingswet in werking treedt. Indien dit niet lukt, kunnen de lagere overheden dan wel de termijnen voor de vergunningverlening halen, zo vragen deze leden. Ook willen deze leden weten of er een verbinding komt tussen het juridisch-stelsel van de Omgevingswet en het onderliggend digitaal-stelsel dat de werking van de beleids- en uitvoeringsketen ondersteunt.

Deze leden vragen of de regering van plan is om één gegevensautoriteit aan te wijzen voor een geharmoniseerd systeem van gegevensvoorziening en welke instantie zij hiervoor voor ogen heeft.

Deze leden merken op dat integratie van wetten niet per definitie leidt tot meer begrijpelijke regels. Integratie kan ook leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid. Deze leden vragen de regering daarom om haar veronderstelling dat integratie tot minder regeldruk zal leiden verder te onderbouwen.

Deze leden lezen dat de regering van een vergunningenstelsel naar steeds meer een stelsel van algemene regels wil gaan. Deze leden merken op dat regels veel sneller gaan dan vergunningen, maar dat dit niet per definitie minder werk voor bedrijven betekent, aangezien het ook onzekerheid en onduidelijkheid kan veroorzaken of het betreffende bedrijf wel aan alle voorschriften voldoet. Vooral voor het midden en klein bedrijf kan het veel extra inspanningen kosten om dit te toetsen. Daarom willen de leden van de D66-fractie weten op welke manier bedrijven worden ondersteund en zekerheid krijgen over de vraag of ze wel aan alle regels voldoen.

Deze leden vragen of er een onafhankelijk orgaan komt die de kwaliteit van de leefomgeving zal bijhouden. Ook vragen zij of de regering in de AMvB kwaliteitseisen ten aanzien van de monitoring, kwaliteit en toegankelijkheid van gegevens in het kader van de Omgevingswet gaat opnemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de nieuwe regels voor de kwaliteitsborging in de bouw, waarvan thans een consultatieversie voorligt integraal onderdeel worden van de Omgevingswet. Ook vragen deze leden wat de extra eisen aan de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving betekenen voor de kosten en de financiering hiervan. Genoemde leden vinden het positief dat door het stellen van



algemene regels de lasten voor burgers en bedrijven voor leges vermindern. Volgens de MvT mag het ontvangen van minder leges door het waar mogelijk invoeren van algemene regels niet van invloed zijn op de toezichtsinspanning. Tegelijkertijd hebben gemeenten echter te maken met krimpende budgetten. Genoemde leden vragen daarom om een nadere financiële onderbouwing voor het domein van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Worden vanuit het principe van kosten-dekkende leges, de leges voor resterende vergunningen hiermee hoger? Genoemde leden constateren dat de Omgevingswet uitgaat van een toename van algemene regels. Hierdoor zal er minder hoeven te worden getoetst bij vergunningverlening, maar meer achteraf bij de handhaving. Genoemde leden vragen of de handhaving capaciteit evenredig wordt vergroot nu er meer algemene regels komen? Klopt het, zo vragen deze leden, dat dit in het verleden bij de invoering van algemene regels voor tal van activiteiten niet het geval is geweest?

Algemene regels moeten begrijpelijk geformuleerd zijn zodat burgers en ondernemers snel kunnen achterhalen wat hun rechten en plichten zijn. Toch kunnen ook algemene regels complex zijn en is er het risico dat activiteiten worden gestart die niet passen binnen deze algemene regels. Deelt de regering de mening dat bij handhaving achteraf de kans op onherstelbare schade groter is? In de MvT wordt in dit verband regelmatig gesproken over vertrouwen, maar zou dit vertrouwen, zo vragen deze leden niet vooral gelegen moeten zijn in het vertrouwen dat je het vooraf samen goed kunt regelen om zo juridische procedures achteraf achterwege te kunnen laten? Genoemde leden vragen hoe dit wordt ondersteund met informatie, advisering en begeleiding rond algemene regels, voordat een activiteit start.

Genoemde leden vragen ook een reactie op het voorstel van Actal om initiatiefnemers de mogelijkheid te geven vrijwillig een plan te laten beoordelen waarbij de gemeente verplicht is om een beoordeling te geven of een activiteit toegestaan is of niet. Deelt de regering de mening dat dit in het belang is van de rechtszekerheid van burgers en ondernemers? Blijkens het antwoord in paragraaf 11.2.4 van de MvT is dit niet opgenomen omdat het de vraag is in hoeverre vrijwillige toetsing tot voldoende rechtszekerheid leidt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering deze stelling te onderbouwen. Ook wordt in deze paragraaf geconstateerd dat een dergelijke toetsing niet meer dan een momentopname kan zijn zodat de waarde ervan voor de initiatiefnemer betrekkelijk zou zijn. Deze leden vragen ook dit te onderbouwen aangezien dit toch net zozeer zou gelden als het wel om een vergunningplichtige activiteit zou gaan en dergelijke disclaimers ook zouden kunnen worden opgenomen in de vrijwillige beoordeling?

Deze leden constateren dat momenteel de regionale uitvoeringsdiensten nog per bedrijf waarop toezicht gehouden moet worden geld krijgen van de gemeenten. Genoemde leden vragen of dit een adequate vorm van financiering is voor onafhankelijk toezicht aangezien de kosten hoger kunnen worden wanneer er gehandhaafd moet worden.

In de MvT wordt gesproken over autonome informatiehuizen aan de Laan van de leefomgeving. Genoemde leden vragen wie deze informatiehuizen beheert en of het gegevensbeheer volledig op rijksniveau ligt of ook op decentraal niveau. Ook vragen deze leden wat hier bedoeld wordt met de stelling dat de informatiehuizen autonoom zijn. Verschillende partijen wijzen op het belang van een gegevensautoriteit die beschikt over gevalideerde gegevens over de fysieke leefomgeving.

Het wetsvoorstel voorziet niet in de instelling van de gegevensautoriteit, omdat er nog onderzoek loopt. Genoemde leden vragen wanneer dit onderzoek wordt afgerond. Zij wijzen er op dat de ambitie is uitgesproken dat de overheid in 2017 (waar mogelijk) digitaal toegankelijk is. Zij vragen of de regering er op koerst dat met de start van de Omgevingswet, beoogd op 1 januari 2018, ook de gegevensautoriteit beschikbaar is. Zij

pleiten er in dat geval voor de gegevensautoriteit alsnog in dit wetsvoorstel te regelen. Zij vragen waar de regering deze autoriteit wil onderbrengen. Wordt hierbij gedacht aan het RIVM gezien de daar beschikbare expertise of is het de bedoeling dat er een nieuw instituut hiervoor wordt opgericht? Genoemde leden hebben de indruk dat de inrichting van de Omgevingswet nu vooraf gaat aan de inrichting van de Laan van de leefomgeving. Is hier niet een risico dat dit tot extra complexiteit voor de inrichting van de ict-omgeving leidt? Genoemde leden trekken hierbij een vergelijking met de complexe relatie tussen regelgeving en ict bij de belastingdienst en vragen hoe wordt gewaarborgd dat in de wet en onderliggende regelgeving rekening wordt gehouden met beperkingen en randvoorwaarden van de ict-omgeving. Deze leden constateren dat infrastructuurprojecten momenteel worden onderbouwd met ingewikkelde verkeersmodellen, waarbij burgers vaak grote moeite moeten doen om alle gebruikte gegevens en de gebruikte modellen boven tafel te krijgen. Bovendien wordt er vaak met verschillende modellen gewerkt. Hierdoor zijn burgers afhankelijk van deskundige bureaus om eigen varianten door te rekenen. Op welke manieren is de regering voornemens om burgers hierbij meer te ondersteunen zodat het makkelijker wordt eigen alternatieve plannen in te brengen en te onderbouwen? Is het de bedoeling niet alleen alle data, maar ook de onderliggende modellen digitaal te ontsluiten waarbij burgers ook eigen varianten kunnen doorrekenen, zo vragen deze leden. Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of in de Laan van de leefomgeving niet alleen de uiteindelijke besluiten maar ook de ontwerpbesluiten digitaal beschikbaar zullen worden.

### **11. Effecten van het wetsvoorstel**

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een schematisch overzicht van de te verwachten financiële effecten van het wetsvoorstel. Eerder is gesteld dat het Rijk met de Omgevingswet een bezuiniging wil realiseren van € 650 miljoen per jaar. Genoemde leden vragen of dit nog steeds het doel is en vragen te onderbouwen hoe dit bedrag wordt bereikt. Zij vragen verder waar deze bezuiniging zal neerslaan (Rijk, provincie of gemeente). Ook vragen zij of hiermee al rekening is gehouden in de rijksbudgetten voor decentrale overheden of dat dit pas gebeurt nadat de effecten van de Omgevingswet en de onderliggende AMvB's duidelijk zijn geworden. Genoemde leden hebben de indruk dat pas met de inhoud van de AMvB's duidelijk wordt of de wet daadwerkelijk een lastenverlichting betekent. Zij vragen of de regering bereid is de wet en de voorgestelde AMvB's integraal door te rekenen op de financiële gevolgen.

### **12. Consultatie toetsversie Omgevingswet**

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet gekozen heeft voor het opnemen van de watertoets in het voorliggende wetsvoorstel. De OESO concludeert in haar rapport naar de toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer dat bij ruimtelijke ordeningsprojecten in Nederland te weinig rekening met water wordt gehouden. Niet voor niets werd in het Bestuursakkoord Water afgesproken dat de watertoets niet alleen bij bestemmingsplan en inpassingsplan uitgevoerd moest worden, maar ook bij alle overige ruimtelijke plannen die van belang zijn voor het waterbeheer, waaronder structuurvisies. Op advies van de deltacommissaris is inmiddels in de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie opgenomen dat de watertoets zijn wettelijke verankering als procesinstrument behoudt en de toepassing vroeg in het ruimtelijk proces plaatsvindt (Deltaprogramma 2015). Deze leden zijn van mening dat het doorschuiven van de verankering van

(elementen van) de watertoets naar uitvoeringsregelgeving en een verwijzing naar artikel 2.2 (afstemmingsbepaling) van het wetsvoorstel geen recht doet aan het grote belang van een breed toepassingsbereik en een goede wettelijke verankering van de watertoets, zoals geschetst in onder meer de Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie. Is de regering bereid het wetsvoorstel op dit onderdeel aan te passen? Wordt de watertoets ook verplicht gesteld voor omgevingsvisies en omgevingsverordeningen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

### 13. Inwerkingtreding

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat wanneer de Omgevingswet rond 2018 wordt ingevoerd veel wind op land projecten midden in de procedures zitten. Genoemde leden vragen hoe de overgang wordt geregeld van nog niet vergunde projecten? Wordt het mogelijk dat de opdrachtgevers/initiatiefnemers van projecten kunnen kiezen of zij onder het oude regime blijven op lopende projecten? Wat gebeurt er met oude RCR-meldingen<sup>17</sup> na het vervallen van de RCR? De provincies hebben gebieden aangewezen, als gevolg van de Structuurvisie Wind op land. Wordt deze aanwijzing in het overgangsrecht gelijkgesteld met een voorkeursbeslissing als bedoeld in de Omgevingswet, zo vragen deze leden.

### 14. Artikelsgewijs

De leden van de SP-fractie stellen de volgende wijzigingen voor met betrekking tot een aantal artikelen in het voorliggende wetsvoorstel.

- Afdeling 1.2.2 (de fysieke leefomgeving omvat in ieder geval):

Toevoegen onder a: *en bebouwingsstructuren*

- Afdeling 1.3 onder artikel 1.6

Toevoegen: Een ieder draagt voldoende zorg voor *een veilige en gezonde leefomgeving, en een goede omgevingskwaliteit.*

- Afdeling 2.1 artikel 2.1

Toevoegen onder 2: Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de (relevante schrappen) *gezondheid en veiligheid* onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving, *en van de omgevingskwaliteit*, en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

Toevoegen onder 3, onder h: de *fysieke en architectonische* kwaliteit van bouwwerken.

- Afdeling 2.2 omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening. Artikel 2.4

Toevoegen onder 1: De gemeenteraad stelt (schrappen: één) *omgevingsplannen* vast etc.

Onder 2 schrappen: «In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad meer omgevingsplannen vaststellen». Rest ongewijzigd

- Afdeling 2.3 Omgevingswaarden, artikel 2.9 (omgevingswaarden)

Toevoegen Onder 2: een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving (of een onderdeel daarvan) *en de omgevingskwaliteit*

*Onder a schrappen*: of kwaliteit

- Paragraaf 2.3.2 Artikel 2.11

Wijzigen onder 1: Bij omgevingsplan (schrappen: kunnen) *worden* omgevingswaarden vastgesteld.

- Artikel 17.5,

Nieuw 2<sup>e</sup> lid toevoegen: *De taak, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend uitgeoefend door leden van de Commissie die niet rechtstreeks betrokken zijn of zijn geweest bij de activiteit of bij de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven, of bij een plan of besluit waarvoor*

<sup>17</sup> RCR: Rijkscoördinatieregeling

## **Artikel 1.2**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de lijst in artikel 1.2 lid 2 over de definiëring van de fysieke leefomgeving uiteraard niet uitputtend is. Genoemde leden missen in deze opsomming hernieuwbare energiebronnen zoals bedoeld in artikel 1 van de Elektriciteitswet 1998. Ziet de regering meerwaarde in het toevoegen van dit begrip, bijvoorbeeld om het zo mogelijk te maken om een gebied formeel mede als opwek-gebied te zien voor bijvoorbeeld wind of zon en dat bij de uitvoering van taken en bevoegdheden duurzame energie meegenomen kan worden? Ook vragen deze leden of de regering meerwaarde ziet om in de opsomming de samenhangende structuur van steden en dorpen op te nemen. Deze wordt gevormd door stedenbouwkundige en landschappelijke structuren, openbare ruimten en goed daarin passende bouwwerken. Deelt de regering de mening dat dit het private initiatief te boven gaat en bij uitstek tot het zorggebied van de overheid behoort, en dus ook expliciet als zodanig in dit artikel een plaats zou kunnen krijgen. Genoemde leden vragen hoe kan worden voorkomen dat in alle teksten van de wet «duurzaam» in de betekenis van «langdurig» wordt gebruik in plaats van als «hernieuwbaar»? Kan de regering heldere definities geven van duurzaam en van hernieuwbaar? Kan de regering deze begrippen steeds op dezelfde wijze in de wet hanteren zodat er geen interpretatieverschil kan plaatsvinden?

## **Artikel 1.3**

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het begrip «goede omgevingskwaliteit» niet beter moet worden geoperationaliseerd met een definitie. Zij vragen hoe dit begrip zich verhoudt tot kwantitatieve normen. Deze leden constateren dat de verschillende sectoren (zoals milieu, water, infrastructuur, bouwen) nog niet over een gezamenlijk vocabulaire beschikken. Enerzijds wordt «kwaliteit» gebruikt als een norm of maatstaf (die soms weer omgevingswaarde wordt genoemd), anderzijds wordt «kwaliteit» gebruikt voor de menselijke beleving en de intrinsieke waarde die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden én aan dier- en plantensoorten (MvT, toelichting op art 1.3). Soms wordt het in het midden gelaten, zoals «de kwaliteit van bouwwerken» (artikel 2.1). Genoemde leden vragen daarom of de interpretatie van het begrip kwaliteit niet tot verwarring kan leiden. Zij vragen een reactie op het voorstel van Mooiwaarts om «goede omgevingskwaliteit» te definiëren analoog aan de wijze waarop dat de afgelopen jaren voor «ruimtelijke kwaliteit» gebeurde (gebaseerd op het begrippenkader van de Romeinse bouwmeester Vitruvius): «Goede omgevingskwaliteit is de evenwichtige integratie van belevingswaarde, toekomstwaarde en gebruikswaarde van de fysieke leefomgeving». Ook vragen zij een reactie op het voorstel om in het verlengde daarvan de «kwaliteit van bouwwerken» te definiëren als «de evenwichtige integratie van de belevingswaarde (van zowel plek als gebouw), de bouwkundige en omgevingsveiligheid en de (huidige en toekomstige) bruikbaarheid».

## **Artikel 1.4**

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een toelichting op de verhouding van de Omgevingswet tot het wetsvoorstel Wind op Zee. Wind op zee projecten bestaan uit een fysiek werk op zee en een fysiek

<sup>18</sup> Dit voorstel is gebaseerd op het bestaande artikel 2.21, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

werk op land waardoor het bevoegd gezag kan verschillen per onderdeel van een project. Idealiter zou deze verbrokkelde situatie voorkomen moeten worden met de nieuwe Omgevingswet, maar genoemde leden hebben de indruk dat de Wet Wind op Zee niet op gaat in de Omgevingswet. Als dit klopt zal een optimale afstemming tussen de Wet Wind op Zee en de Omgevingswet ertoe moeten bijdragen dat een verbrokkeling op projectniveau wordt voorkomen. Deze leden vragen hoe deze afstemming in het kader van de Omgevingswet wordt vormgegeven? Krijgt het land-deel (de netaansluiting) bijvoorbeeld een omgevingsvergunning met een ander bevoegd gezag dan het zee-deel? Wordt dit anticiperend in de Wet Wind op Zee geregeld? Is de Wet Wind op Zee een uitputtende wet in de zin van artikel 1.4 van het wetsvoorstel of geldt voor een deel van wind op zee toch de Omgevingswet?

### **Artikel 1.6**

Artikel 1.6 regelt de algemene zorgplicht van een ieder voor de fysieke leefomgeving. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het begrip «goede kwaliteit» niet in dit artikel is opgenomen.

### **Artikel 2.1**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 2.1 de bevoegdheden beschrijft die kunnen worden uitgeoefend op grond van het voorliggende wetsvoorstel. In het derde lid wordt bepaald op welke doelen de uitwerking of begrenzing van de bevoegdheden van de wet in ieder geval betrekking kan hebben. Het valt deze leden op dat in de opsomming in artikel 2.1 lid 3 de totstandkoming van een «duurzame energievoorziening» als taak ontbreekt. Immers, de geldende publieke ambitie voor hernieuwbare energie in het algemeen en de specifieke ambities voor Wind op Land en op Zee hebben ingrijpende gevolgen voor het ruimtelijk beslag; niet alleen tot 2023 maar ook daarna. Deze leden vragen waarom dit doel niet is opgenomen in dit lid.

Ook vragen deze leden een reactie op het voorstel van de Erfgoedvereniging om in lid 3 onder e niet te spreken over het behoud van cultureel erfgoed maar over «behoud door ontwikkeling van cultureel erfgoed» aangezien herbestemming van gebouwen een belangrijke overheidszorg is. Hetzelfde vragen genoemde leden met betrekking tot artikel 2.28 en 2.27 onder a.

Voorts constateren deze leden dat wel wordt gesproken over de zorg voor infrastructuur maar niet over de zorg voor de inrichting en beheer van de openbare ruimte. Genoemde leden vragen waarom deze taak niet is genoemd terwijl deze taak steeds belangrijker wordt en gebouwen qua architectuur en stedenbouwkundige inpassing ook steeds vaker worden gerelateerd aan de inrichting van de openbare ruimte. Genoemde leden vragen daarom aan artikel 2.1 de zorg voor de openbare ruimte toe te voegen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Kamer per motie heeft gevraagd om een (betere) juridische verankering van de bescherming van drinkwaterbronnen met als primair doel de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen. Deze gewenste juridische verankering zou uitstekend passen in het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden willen er in dit verband op wijzen dat de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening als dwingende reden van openbaar belang is aangewezen in de Drinkwaterwet. Wil de regering de bescherming van drinkwaterbronnen opnemen in artikel 2.1, het derde lid, zo vragen zij.

### **Artikel 2.3**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat een instructie op grond van artikel 2.33 en verder alleen kan worden gegeven als voldaan wordt aan artikel 2.3 tweede lid, namelijk dat het belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen, respectievelijk provinciebesturen kan worden behartigd. Deze leden vragen of deze formulering ook voldoende is voor de situatie dat deze besturen deze taken wel kunnen behartigen maar niet willen behartigen.

### **Artikel 2.4**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het eerste lid het eindbeeld wordt vastgelegd van één omgevingsplan per gemeente. Uit de toelichting blijkt dat dit plan over het hele grondgebied van de gemeente moet gaan. Dit staat zo echter niet in de voorgestelde wetstekst. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom hiervoor gekozen is aangezien in artikel 3.1 van de huidige Wro, dit wel expliciet is verwoord. Lid 2 regelt dat in afwijking van het eerste lid de gemeenteraad meer omgevingsplannen kan vaststellen, met dien verstande dat voor een locatie steeds slechts één omgevingsplan geldt. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan grotere gemeenten die voor geografisch onderscheiden delen van het grondgebied zelfstandige omgevingsplannen vaststellen. Genoemde leden vragen de noodzaak van deze bepaling te onderbouwen gezien het feit dat omgevingsplannen continu, als ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, ook voor geografisch onderscheiden deelgebieden kunnen worden aangepast. Blijkens de toelichting is lid 2 nadrukkelijk niet bedoeld om de huidige praktijk van «postzegelplannen» te blijven faciliteren. Deze leden vragen hoe dit met dit lid wordt uitgesloten. De eis om het bestemmingsplan elke tien jaar te herzien vervalt door de omzetting naar het omgevingsplan. Volgens de genoemde leden maakt dit een meer dynamische benadering mogelijk waarbij plannen worden aangepast zodra daar behoefte aan is. Voorwaarde daarvoor is wel dat deze flexibiliteit de rechtszekerheid niet mag aantasten. Oneigenlijk gebruik dient zoveel mogelijk voorkomen te worden. Volgens genoemde leden is het niet wenselijk dat de vroegere situatie onder de oude WRO<sup>19</sup> waarin veelvuldig gebruik werd gemaakt van de artikel 19 procedure bij verouderde bestemmingsplannen. Zij vragen daarom of een verplicht evaluatiemoment hieraan kan bijdragen. Bij de invoeringswet wordt geregeld dat alle huidige bestemmingsplannen en inpassingsplannen tezamen het omgevingsplan vormen. Dit is volgens genoemde leden een verstandige aanpak om tot een soepele overgang te komen. Genoemde leden vragen wel wat dit betekent voor de inrichting van de landelijke voorziening ruimtelijkeplannen.nl. Ook vragen deze leden of het niet wenselijk is om eenmalig wel een termijn te stellen waarop gemeenten uiteindelijk moeten hebben voorzien in een integraal omgevingsplan zodat er voor burgers en ondernemers in de praktijk binnen een redelijke termijn ook sprake is van een integraal omgevingsplan in plaats van een nietje door tientallen, zo niet honderden, bestemmingsplannen. Ook vragen deze leden hoe in dit verband wordt omgegaan met noodzakelijke wijzigingen van bestemmingsplannen die nog niet zijn opgegaan in het integrale omgevingsplan van de gemeente. Genoemde leden vragen voorts welke inhoudelijke criteria aan bestemmingsplannen zoals die nu geformuleerd zijn in de Wro en het besluit ruimtelijke ordening in de Omgevingswet niet terugkeren. Welke voorwaarden worden er straks bijvoorbeeld gesteld aan de toelichting van het Omgevingsplan en waar zal dit worden geregeld?

---

<sup>19</sup> Wet op de Ruimtelijke Ordening, vervallen per 1 juli 2008.



## **Artikel 2.8**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen delegeren. Deze leden vragen of deze bevoegdheid niet te ruim is. Kan in alle gevallen vooraf worden voorzien wat de consequenties zijn van een dergelijk delegatiebesluit? Is het daarom niet beter deze bevoegdheid te clausuleren en/of te verzekeren dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur of provinciale staten wel tijdig een kennisgeving ontvangen zodat het delegatiebesluit zo nodig voor de vaststelling kan worden aangepast of ingetrokken? Deze leden wijzen er op dat het Omgevingsplan en de genoemde verordeningen bij uitstek kaderstellend zijn en dat een wijziging achteraf moeilijk is terug te draaien gezien de verkregen rechten. Momenteel bestaat er de zogenaamde uitwerkingsbevoegdheid maar deze is strikt ingekaderd voor een specifiek gebied. De nieuwe delegatiebevoegdheid kan echter ook betrekken hebben op de (exploitatie)regels en voorschriften.

## **Artikel 2.17**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit artikel de taken beschrijft van waterschappen. Deze leden constateren dat steeds meer waterschappen energie opwekken uit afvalwater. Genoemde leden vragen of hiervoor geen juridische grondslag nodig is in dit artikel.

## **Artikel 2.23 en 2.25**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat aan instructieregels een termijn kan worden gesteld (artikel 2.23 en 2.25 vierde lid). Zolang de instructieregel nog niet is verwerkt in het omgevingsplan, heeft deze geen bindende werking richting burgers. Deze leden vragen wat er gebeurt als de instructieregel niet binnen de gestelde termijn wordt opgevolgd. Geldt er dan wel bindende werking, zo vragen zij.

## **Artikel 2.25**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 2.25 de inhoud bepaalt van instructieregels van het Rijk. Op grond van het derde lid onderdeel b kunnen de instructieregels van het Rijk ook betrekking hebben op omgevingswaarden die het gemeentebestuur in het omgevingsplan of het provinciebestuur in de omgevingsverordening op eigen initiatief vaststelt. Deze regels kunnen er echter niet toe strekken dat deze regels alsnog in het omgevingsplan of de omgevingsverordening moeten worden opgenomen. Genoemde leden vragen of deze regels er wel toe kunnen strekken dat deze regels worden geschrapt. Op grond van het vijfde lid kunnen de regels over een omgevingsverordening inhouden dat bij die verordening afwijkende regels kunnen worden gesteld. Genoemde leden vragen waarom deze bepaling niet is ingekaderd, bijvoorbeeld door te stellen dat afwijkende regels alleen ten dienste kunnen zijn van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

## **Artikel 2.32**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat op grond van artikel 2.32 ontheffing van een instructieregel mogelijk is. Ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding

tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd. Deze leden vragen wat onevenredig belemmerend is, als onderdeel van een integrale afweging. Moet dit uit jurisprudentie gaan blijken? Deze leden vragen of in dit artikel niet expliciet moet worden gemaakt dat een ontheffing alleen kan worden verleend als dit ten dienste is van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

### **Artikel 2.39**

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat artikel 2.39 de leggerplicht voor waterstaatswerken regelt. Op grond van het tweede lid geldt een uitzondering voor waterstaatswerken die in beheer zijn bij een ander openbaar lichaam dan een waterschap of het Rijk. Het vierde lid biedt de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van de leggerplicht omdat het voor sommige watersystemen te veel gevraagd zou zijn om vorm, afmeting, ligging en constructie in een legger op te nemen. Deze leden vragen waarom voor de situaties genoemd in het tweede lid niet ook gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van het vierde lid zodat er altijd op inhoudelijke gronden een afweging wordt gemaakt of een legger nodig is.

### **Artikel 3.2**

Blijkens artikel 3.2 constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat een omgevingsvisie de hoofdlijnen bevat van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Artikel 16.86 biedt de mogelijkheid om regels te stellen over procedurele en vormvereisten. Maar blijkens de MvT is de inzet om daarvan in dit geval zo min mogelijk gebruik te maken. Genoemde leden wijzen er op dat artikel 3.2 niet verplicht tot het beschrijven van de aanwezige kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zij vragen waarom dit niet is opgenomen, aangezien dit een belangrijke voorwaarde is om te zorgen dat alle te beschermen elementen van de omgeving in beeld zijn.

### **Artikel 3.9**

Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is, een programma vast gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde, zo lezen de leden van de ChristenUnie-fractie. In een eerdere toetsversie van het wetsvoorstel stond hier in plaats van het college van burgemeester en wethouders «het verantwoordelijke bestuursorgaan». Voor de gemeente is blijkens de MvT gekozen met het oog op het subsidiariteitsbeginsel en het feit dat uit monitoring kan blijken dat landelijk vastgestelde omgevingswaarden voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit in een bepaald geografisch afgebakend gebied niet kan worden voldaan.

Genoemde leden vragen hoe gemeenten aan deze verplichting kunnen voldoen als zij voor effectieve maatregelen afhankelijk zijn van Rijk en/of provincie maar deze bestuursorganen van mening zijn dat de overschrijding puur een lokaal probleem is. Hoe wordt hier voorkomen dat deze bestuursorganen het probleem kunnen afschuiven op de gemeenten, zo vragen deze leden? Zo lijkt het luchtkwaliteitsprobleem momenteel vooral een lokaal probleem als wordt gekeken naar de overschrijdingen maar is dit te verklaren door de cumulatie op drukke verkeersknooppunten in combinatie met bebouwing. Gemeenten hebben maar zeer beperkte mogelijkheden om deze overschrijdingen aan te pakken. Deze leden vragen daarom in hoeverre gemeenten zich kunnen

verzekeren van medewerking van andere overheden bij het vaststellen van maatregelen voor het programma in geval er sprake is van (dreigende) overschrijding van landelijk of provinciaal vastgestelde omgevingswaarden.

### **Artikel 3.16**

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op een verschrijving in sub f onder 2° waar aan het begin van de zin het woord «op» moet worden toegevoegd.

### **Artikel 4.5 en 4.6**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat bij maatwerkvoorschriften- en regels van rijksregels kan worden afgeweken als dat bij die regels is bepaald. Klopt het, zo vragen deze leden, dat hierbij ook mag worden afgeweken van de doelstellingen van de wet? Genoemde leden vragen waarom deze optie niet is ingekaderd bijvoorbeeld door de voorwaarde dat afwijkende voorschriften alleen kunnen als deze ten dienste zijn van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

### **Artikel 4.7**

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de RvS zorgen heeft uitgesproken omdat er rond het principe van gelijkwaardigheid een voortdurende discussie tussen burgers, derden en handhavende instanties kan ontstaan of al dan niet aan het doel van het wettelijk voorschrift wordt voldaan. In antwoord daarop is het vereiste van een instemmende beschikking als uitgangspunt genomen. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening of rijksregels kan echter worden bepaald dat van daarbij aangegeven regels van dit uitgangspunt kan worden afgeweken. Deze leden vragen welke procedurele waarborgen er zijn voor toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Op grond van de huidige wetstekst is volgens hen nog onvoldoende de rol van het bevoegd gezag bij de beoordeling van gelijkwaardigheid duidelijk. Zij vragen waarom er, in het licht van het advies van de RvS niet voor gekozen is altijd een positieve beschikking door het bevoegd gezag te eisen, waartegen rechtsbescherming open staat. Ook constateren deze leden dat belangen die de voorgeschreven maatregel niet beoogt te beschermen niet hoeven te worden meegewogen maar dat de alternatieve maatregel wel moet voldoen aan de voor andere belangen gestelde regels. Klopt het dat door de «kan-bepaling» andere belangen bij het beoordelen van de gelijkwaardige maatregel wel mogen worden meegewogen, zo vragen deze leden.

### **Artikel 4.14**

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen over de voorgestelde voorbescherming voor gemeentelijke monumenten. Momenteel is het college van burgemeester en wethouders nog bevoegd om het voornemen te uiten om cultuurhistorisch waardevolle objecten aan te wijzen als gemeentelijk monument op basis van de gemeentelijke monumentenverordening. Zo kunnen waardevolle panden tijdig voorbeschermd worden – soms al binnen een week – als sloop dreigt. In het wetsvoorstel is een voorbereidingsbesluit nodig om een waardevol object voorbescherming te kunnen geven als gemeentelijk monument in het omgevingsplan. Deze leden constateren echter dat dit besluit alleen genomen kan worden door de gemeenteraad. Zij vragen of dit, gezien de lengte van deze procedure, een afdoende bescherming is tegen sloop van

toekomstige monumenten. Volgens lid 5 kan de gemeenteraad de bevoegdheid voor voorbereidingsbesluiten delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Is het mogelijk dat de gemeenteraad hierbij specificereert dat dit alleen geldt voor voorbereidingsbesluiten gericht op voorbescherming van waardevolle panden? Ziet de regering andere mogelijkheden voor snelle voorbescherming van gemeentelijke monumenten, zo vragen zij.

#### **Artikel 4.21**

Op grond van artikel 4.21 worden rijksregels gesteld voor bouwwerken met het oog op veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom hier niet ook het doel toegankelijkheid is opgenomen.

#### **Artikel 4.24 en 5.26**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de Omgevingswet mijnbouwactiviteiten worden getoetst op het waarborgen van veiligheid en evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze leden vragen waarom hier niet ook de milieueffecten worden beoordeeld. Volgens genoemde leden is dit wel van belang gezien de potentiële effecten op de grondwaterkwaliteit en daarmee de veiligstelling van een duurzame drinkwatervoorziening. Dit is volgens genoemde leden minstens zo belangrijk als het waarborgen van het belang van de veiligheid in relatie tot de scheepvaart die wel wordt genoemd. Deze leden vragen voorts waarom bij de beoordelingsregels in artikel 5.26 (beoordelingsregels aanvraag mijnbouwactiviteit) niet de specifieke toevoegingen staan ten aanzien van de scheepvaart en de landsverdediging die wel zijn opgenomen in artikel 4.24 (rijksregels mijnbouwactiviteiten).

#### **Artikel 5.1**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in het wetsvoorstel de aanwijzing van gemeentelijke monumenten alleen nog kan via het omgevingsplan. Wijzigingen aan gemeentelijke monumenten zijn dan een zogenaamde afwijkactiviteit, die op basis van artikel 5.1 eerste lid van de Omgevingswet naast een aantal andere activiteiten vergunningplichtig zijn gesteld. Deze leden constateren echter dat blijkens ditzelfde lid de Minister in de AMvB vergunningsvrije activiteiten mag opnemen. Zij vragen aan welke situaties wordt gedacht. Zij pleiten ervoor dat gemeenten voor gemeentelijke monumenten zelf kunnen blijven bepalen wat vergunningsvrij of vergunningplichtig is. Genoemde leden vragen voorts naar de waarborgen die er zijn bij (verbouw) activiteiten aan Rijksmonumenten in geval deze vergunningsvrij zijn. Door de wijziging van het Besluit omgevingsrecht in 2011 zijn bepaalde activiteiten aan Rijksmonumenten onder voorwaarden vergunningsvrij. Dit betreft het verwijderen of veranderen van niet monumentale onderdelen aan de binnenkant van een Rijksmonument en normaal onderhoud mits detaillering en materiaal ongewijzigd blijven. De aanname was dat monumenteigenaren voldoende kennis over de monumentale waarden van hun pand hebben. Genoemde leden vragen of deze aanname gezien de ervaringen in de praktijk niet te optimistisch was. Klopt het dat inmiddels met name aan de binnenkant van deze monumenten vaak onnodig veel waardevol erfgoed is verdwenen door een gebrek aan kennis bij de eigenaren over de monumentale waarde? Deze leden pleiten er niet voor om deze activiteiten weer vergunningplichtig te maken maar vragen wel naar mogelijkheden om voldoende waarborg te bieden tegen ongewenst verlies van cultureel erfgoed. Zij wijzen er op dat de zogenaamde «redengevende beschrijvingen» van

Rijksmonumenten niet zijn toegerust op het loslaten van de vergunningplicht en vaak zo summier zijn dan ze alleen de waarde van de voorgevel kort beschrijven waardoor eigenaren de indruk hebben dat de binnenkant van het monument geen specifieke monumentale waarde heeft. Genoemde leden vragen welke inspanningen de regering doet om deze redengevende beschrijvingen toe te rusten op het huidige wettelijke stelsel zodat misverstanden worden voorkomen? Ook vragen zij of de regering bereid is, in ieder geval zolang deze redengevende beschrijvingen niet zijn aangepast ten aanzien van hetgeen vergunningsvrij is een laagdrempelig servicemoment te creëren. Zo zouden eigenaar/architect/bouwer conform de MoMo-doelstellingen<sup>20</sup> in een vroeg stadium voorafgaand aan de uitvoering van werkzaamheden met de gemeente in contact kunnen worden gebracht om te voorkomen dat waardevol erfgoed verdwijnt en de gemeente moet handhaven.

Voorts vragen deze leden op welke wijze de regering voornemens is in de voorgestelde «Laan voor de leefomgeving» ook de kennis over de monumentale waarden van monumenten te ontsluiten.

Artikel 5.1 bevat geen grondslag voor het toevoegen van nieuwe vergunningplichten bij algemene maatregel van bestuur. Voor nieuwe vergunningplichten op rijksniveau voor activiteiten is daarom een wetswijziging nodig. Genoemde leden vragen of een onverwachtse ontwikkeling hiermee wel tegen gehouden kan worden als deze niet is benoemd als vergunningplichtig.

### **Artikel 5.17**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het tweede lid van artikel 5.17 vermeld is dat de beoordelingsregels over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning ook kunnen bepalen dat de motivering van het besluit aan bepaalde eisen moet voldoen. Genoemde leden vragen waarom hier is gekozen voor een «kan-bepaling».

### **Artikel 5.8**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 5.8 het bevoegd gezag bij aanvraag van één activiteit regelt. Dit is in principe de gemeente tenzij in de wet of AMvB anders is bepaald. Beoogd is hiermee een flexibel systeem te maken waarbij niet voor elke verschuiving van bevoegdheden tussen overheidslagen een wetswijziging vereist is. Genoemde leden vragen hoe vaak in het verleden een dergelijke bevoegdheidswijziging is opgetreden. Waarop is de verwachting gebaseerd dat het systeem op dit punt flexibel moet zijn, zo vragen zij.

### **Artikel 5.12**

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat artikel 5.12 het bevoegd gezag bij aanvraag van meer activiteiten regelt. Genoemde leden vragen wat de procedure is indien overheden onderling van mening verschillen wie bij dergelijke aanvragen het bevoegd gezag is.

### **Artikel 5.20**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 5.20 beoordelingsregels bevat voor het aanvragen van een afwijkactiviteit. Deze kunnen betrekking hebben op gebieden die gereserveerd zijn voor toekomstige ontwikkelingen door het Rijk. Afwijkactiviteiten kunnen worden toegestaan als deze van beperkte omvang zijn. Genoemde leden vragen of dit niet te veel ruimte laat voor interpretatie. Waarom is er niet

<sup>20</sup> MoMo: Modernisering van de Monumentenzorg

voor gekozen aangezien er sprake is van een Rijksbelang deze beoordeling door het Rijk te laten plaatsvinden, zo vragen zij.

#### **Artikel 5.34**

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat van de termijnstelling aan de omgevingsvergunning in artikel 5.34 mijnbouwactiviteiten zijn uitgezonderd. Hiervoor zijn aparte bepalingen in de mijnbouwwet opgenomen. Genoemde leden vragen waarom deze bepalingen niet worden opgenomen in de Omgevingswet.

#### **Artikel 5.37 en 5.38**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 5.37 en 5.38 een uniforme procedure regelt voor het wijzigen van voorschriften van de omgevingsvergunning en intrekken van de omgevingsvergunning. Dit is onder meer mogelijk indien de vergunning langere tijd niet wordt gebruikt. Hierbij is gekozen voor een uniforme termijn van één jaar of een in de omgevingsvergunning vast te stellen langere termijn. Deze leden vragen voor welke vergunningen deze termijn een verkorting is, hoe vaak onder de huidige wet gebruik wordt gemaakt van dit instrument en wat de verwachting is van het gebruik van dit instrument onder het nieuwe regime.

#### **Artikel 5.41**

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat artikel 5.41 de revisievergunning regelt. Het is een goed instrument om ambtelijk een groot aantal gerelateerde vergunningen voor hetzelfde bedrijf samen te voegen. Deze leden trekken hierbij wel een parallel met het omgevingsplan waar er straks per gemeente nog maar één omgevingsplan is. Zij vragen waarom er niet voor gekozen is standaard bij de aanvraag van een nieuwe vergunning deze te integreren in een reeds bestaande gerelateerde vergunning.

#### **Artikel 5.42**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat, voor zover het energieprojecten betreft, ook in de energiewetten (zoals de Elektriciteitswet 1998, Gaswet en Mijnbouwwet) kan worden opgenomen dat voor bepaalde projecten de projectprocedure moet worden gevolgd. Dit komt overeen met de huidige regelingen van de energiewetten waarin de RCR van toepassing wordt verklaard. Genoemde leden vragen of in de Invoeringswet zal worden voorzien in deze regeling zodat de RCR op deze wijze wordt voortgezet.

#### **Artikel 5.44**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 5.44 de bevoegdheid van de Minister regelt om een projectbesluit vast te stellen voor werken met een nationaal belang. Genoemde leden vragen waarom in het eerste lid onder b sub 2 is gekozen voor «de uitbreiding van een weg met een of meer rijstroken, als het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt». De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom hier niet ook uitbreidingen onder vallen die weliswaar geen aansluitingen met elkaar verbinden maar wel een relatief groot wegvak beslaan (enkele kilometers). Dezelfde vraag hebben deze leden over lid c sub 1 over spoorwegen. Ook vragen zij of onder aansluitingen in dit geval ook stations worden verstaan, ook als er geen sprake is van een aansluiting op een andere spoorlijn.



### **Artikel 5.48 en 5.52**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat voor een wijziging of een latere uitwerking van het projectbesluit dezelfde procedure kan worden gevolgd als het projectbesluit blijkt de toelichting bij artikel 5.52. Zij vinden dit echter niet terug in de betreffende wetstekst en vragen om dit toe te lichten.

Voorts constateren deze leden dat blijkt artikel 5.48 in deze gevallen de procedure van voornemen, verkennen en voorkeursbeslissing niet van toepassing is. Genoemde leden vragen of hiermee niet cruciale besluiten buiten het participatieproces van de sneller en beter aanpak worden gehouden. Zijn er geen situaties denkbaar zo vragen deze leden, waarbij gezien de omvang van het uit te werken deel wel een voorkeursbesluit wenselijk is. Genoemde leden noemen als voorbeeld de verbreding van de A27 tussen Houten en Hooipolder. Is het met de voorgestelde wetstekst mogelijk dat bij een dergelijk project het traject van de rivierkruising bij Gorinchem en het knooppunt Gorinchem in het voorkeursbesluit als «uit te werken» worden aangewezen en zo zonder voorkeursbeslissing verder wordt uitgewerkt terwijl er op zo'n deeltracé veel varianten mogelijk zijn, zo vragen zij.

### **Artikel 5.49**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in dit artikel een typefout staat. «betrokkenen» moet zijn «betrokken en».

### **Artikel 5.51**

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat het Rijk bij projectbesluit kan afwijken van decentrale regels als regelgeving onevenredig belemmerend is en het zorgvuldig is gemotiveerd. Genoemde leden vragen welke voorwaarden er hiervoor verder gelden. Is het Rijk verplicht tijdig in overleg te gaan met het betreffende bestuursorgaan? Zo nee, waarom is dit niet in dit artikel geregeld, zo vragen zij.

### **Artikel 5.53**

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat in artikel 5.53 (over de gemeentelijke projectprocedure) een koppeling wordt gelegd met de rechterlijke beslistermijn bij projectprocedures (artikel 16.85). Klopt het, zo vragen deze leden, dat de gemeente er voor kan kiezen om niet alle in artikel 5.53 genoemde artikelen toe te passen maar dat in dat geval wel de consequentie is dat artikel 16.85 niet van overeenkomstige toepassing is? Deelt de regering de mening dat bij het toepassen van de projectprocedure door gemeenten dat deze ook volledig dient te zijn, inclusief in genoemde artikelen genoemde voorwaarden ten aanzien van burgerparticipatie (artikel 5.45. lid 3 en artikel 5.49), zo vragen zij.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze de gemeenteraad kan besluiten tot het volgen van de gemeentelijke projectprocedure van artikel 5.53. Hoe kan de gemeenteraad hierop sturen aangezien meestal het college projecten initieert, eventueel op verzoek van een andere initiatiefnemer? Is het dan vaak niet te laat om alsnog zonder vertraging de gemeentelijke projectprocedure conform artikel 5.53 toe te passen? Genoemde leden geven om deze reden in overweging in de Omgevingswet expliciet vast te leggen dat de gemeenteraad in het Omgevingsplan vooraf locaties/gebieden kan aanwijzen waarvoor de gemeentelijke projectprocedure in ieder geval zal worden gevolgd, tenzij de gemeenteraad hiervan af ziet.

### **Artikel 12.1**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er in het hoofdstuk over grondexploitatie een knip wordt gemaakt tussen gewone grondexploitatiekosten en bijkomende kosten, zoals bijvoorbeeld ambtelijke kosten. Deze leden vragen op welke wijze deze bijkomende kosten kunnen worden verhaald op de initiatiefnemer in het geval hierover geen overeenkomst met de initiatiefnemer kan worden gesloten.

### **Artikel 13.6**

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Kamer een motie heeft aangenomen waarin de regering gevraagd wordt zorg te dragen voor een voldoende fijnmazige tariefstelling door de Commissie voor de milieueffectrapportage, waarbij ook de tarieven voor relatief kleine projecten evenredig zijn aan de grootte van het project. Deze leden vragen of dit verzoek voldoende terugkomt in artikel 13.6. Betekent het tweede lid dat zowel de commissie bij de vaststelling als Onze Minister bij de toetsing zorg moeten dragen voor een voldoende fijnmazige tariefstelling, zo vragen zij.

### **Artikel 13.16**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat sinds kort ook voor vrijwillige adviezen van de commissie MER moet worden betaald. Zij vragen wat op het ogenblik de gemiddelde kosten zijn die hiervoor in rekening worden gebracht per project waarvoor vrijwillig advies wordt gevraagd en in totaal per jaar voor alle vrijwillige adviezen en welk percentage dit is van de totale inkomsten van de commissie MER. Zij vragen of deze wijze van bekostiging mede gezien de krimpende budgetten van gemeenten er niet toe kan leiden dat er minder adviesaanvragen worden gedaan. Zij vragen of het met de gekozen opzet van artikel 13.16 mogelijk is de tarieven te differentiëren zodat voor verplichte adviezen meer moet worden betaald waardoor voor niet-verplichte adviezen een lager (niet-kostendekkend) tarief kan worden vastgesteld.

### **Artikel 16.5**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bij het nemen van een besluit op grond van deze wet in ieder geval gebruik kan worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij het ontwerpbesluit of, bij het ontbreken daarvan, bij de aanvraag zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar. Ten opzichte van de huidige houdbaarheidsbepalingen is hierbij de verwijzing naar «rapporten met inventarisaties» nieuw. Dit zou een verduidelijking zijn. Genoemde leden vragen naar de reden van deze toevoeging en waarom dit een verduidelijking is. Wordt hiermee bedoeld op metastudies? Zo ja, deelt de regering de mening dat hiermee een achterdeur wordt gecreëerd waarmee onderzoeksgegevens die ouder zijn dan twee jaar alsnog kunnen worden gebruikt als ze worden aangehaald in een inventarisatie die jonger is dan twee jaar?

De houdbaarheidsbepaling is niet zonder meer van toepassing op besluiten die betrekking hebben op een Natura 2000-activiteit of flora en fauna activiteit. Dit sluit aan bij de bestaande regelgeving volgens de MvT. Genoemde leden vragen dit toe te lichten gezien de tekst zoals opgenomen in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht artikel 3.1a waarin deze bepaling niet is terug te vinden.

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen bij het uitsluiten van besluiten die betrekking hebben op Natura 2000 of flora en fauna activiteiten van de bepaling over de gewenste houdbaarheid van onderzoeksgegevens (tweede lig). Deze leden krijgen signalen dat ook op het gebied van natuurbescherming in de praktijk onvrede is over het regelmatig moeten actualiseren van onderzoeksgegevens. Zij nemen geen genoegen met de enkelvoudige redenering dat deze uitzondering aansluit bij de bestaande regelgeving. Heeft de regering inhoudelijke bezwaren tegen het van toepassing verklaren van de bepaling in het eerste lid op besluiten die betrekking hebben op Natura 2000- of flora- en fauna-activiteiten? Zo ja, welke? Heeft de regering juridische bezwaren? Zo ja, welke, zo vragen deze leden.

#### **Artikel 16.6**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 16.6 de grondslag biedt om bij ministeriële regeling regels te stellen over reken- en meetmethoden en uitgangspunten voor de beoordeling van de gevolgen van het besluit. Genoemde leden vragen op welk niveau deze regels momenteel worden gesteld. Gezien het technische karakter lijkt een regeling op het niveau van ministeriële regeling vanzelfsprekend, maar genoemde leden constateren dat juist over de uitgangspunten zoals meten versus rekenen en de te gebruiken modellen in het recente verleden politieke discussies zijn geweest. Is het daarom niet verstandiger hier te kiezen voor regeling bij of krachtens AMvB zodat de kernbepalingen ten aanzien van meet- en rekenmethoden met betrokkenheid van de Kamer kunnen worden vastgesteld en de gedetailleerde technische uitwerking op het niveau van ministeriële regeling kan plaatsvinden, zo vragen zij.

#### **Artikel 16.14**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit artikel regelt dat bij AMvB of bij omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening ook andere instanties dan bestuursorganen in de gelegenheid worden respectievelijk kunnen worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een omgevingsvergunning, besluit, omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening. Deze leden vragen of de regering van plan is drinkwaterbedrijven als adviseurs aan te (laten) wijzen.

#### **Artikel 16.34**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 16.34 lid 4 regelt dat voor een plan of programma dat het kader vormt voor andere projecten dan bedoeld in het eerste lid het bevoegd gezag alleen een milieueffectrapport maakt als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Deze leden vragen waarom hier het woord «alleen» wordt gebruikt aangezien het bevoegd gezag altijd kan kiezen om een MER te doen als dat niet verplicht is.

#### **Artikel 16.35**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het detailniveau van de MER wordt afgestemd op het niveau van het plan of programma. Genoemde leden vragen hoe wordt voorkomen dat redelijke alternatieven in deze fase afvallen als gevolg van te globale inschatting van effecten terwijl deze alternatieven in de project-MER fase mogelijk wel een reëel alternatief zouden kunnen blijken te zijn.

Voor een plan-MER mag gebruik gemaakt worden van andere plan-MER'en. Genoemde leden vragen in dit verband hoe dit zich verhoudt tot de bepalingen ten aanzien van de houdbaarheid van gegevens.

#### **Artikel 16.36**

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat voordat het MER wordt gemaakt, adviseurs worden geraadpleegd over reikwijdte en detailniveau. De te raadplegen adviseurs verschillen met de adviseurs volgens de huidige Wm. Genoemde leden vragen welke adviseurs hier niet meer worden genoemd.

#### **Artikel 16.39**

De leden van ChristenUnie-fractie constateren dat als een plan of programma zodanig is gewijzigd dat de gegevens die in het MER zijn opgenomen redelijkerwijs niet meer aan het definitief vastgestelde plan of programma ten grondslag kunnen worden gelegd, de gegevens uit het eerder ter inzage gelegde MER worden aangevuld. Deze leden vragen hoe op dat moment de procedures voor zienswijzen, bezwaar en beroep zijn geregeld en de advisering van de commissie MER. Wordt de aanvulling van de MER behandeld als ware het een nieuwe MER (dus nieuwe ter inzagelegging en nieuwe mogelijkheid voor advies door commissie MER)? Zo ja, waarom is dit niet specifiek geregeld in artikel 16.39? Zo nee, waarom is hier niet voor gekozen, zo vragen zij.

#### **Artikel 16.40**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bij AMvB regels worden gesteld over de inhoud van de plan-MER. Genoemde leden vragen aan wat voor regels wordt gedacht. Zij constateren dat bij de project-MER wordt gevraagd relevante alternatieven te schetsen (artikel 16.50). Zij vragen waarom dit niet wordt gedaan voor de plan-MER in de gevallen dat duidelijk is dat er uiteindelijk ook een project-MER zal komen. Deze leden zien hier een spanningsveld omdat met het wetsvoorstel er alleen nog een verplicht advies is van de commissie MER over het plan-MER en niet meer over het project-MER. Is het mede daarom niet wenselijk dat buiten twijfel wordt gesteld dat ook op het niveau van plan-MER redelijke alternatieven worden geschetst in het geval er een project-MER volgt waarin overgebleven alternatieven verder worden uitgewerkt, zo vragen zij.

#### **Artikel 16.49**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat niet elk gebrek in een MER er meteen toe leidt dat de MER niet meer bij de besluitvorming gebruikt kan worden (lid 1). Artikel 16.49 lid 2 verklaart daar bovenop dat artikel 16.5 niet van toepassing is. In artikel 16.5 gaat het om de houdbaarheid van onderzoeksgegevens. In de MER kunnen immers oudere onderzoeksgegevens staan dan 2 jaar. Genoemde leden vragen in dit verband of in lid 2 niet specifiek moet worden gesteld dat artikel 16.5 niet van toepassing is «op de MER als bedoeld in het eerste lid» aangezien de houdbaarheid van onderzoeksgegevens wel van toepassing hoort te zijn op de andere onderzoeksgegevens die ten grondslag liggen aan een besluit.

### **Artikel 16.50**

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat op grond van artikel 16.50 derde lid het alternatievenonderzoek geen betrekking heeft op de locatie, waaronder het tracé, als dat al in de plan-MER al is aangewezen. Genoemde leden vragen in hoeverre dit een wijziging is ten opzichte van de huidige wetgeving. Ook vragen zij of deze bepaling niet te ruim is. Deze leden noemen net als bij artikel 5.48 als voorbeeld de verbreding van de A27 tussen Houten en Hooipolder. Is het met de voorgestelde wetstekst mogelijk dat bij een dergelijk project het volledige traject wordt aangewezen in de plan-MER fase maar dat er pas in de project-MER een keuze valt over het aantal rijstroken bijvoorbeeld op het deeltraject van de rivierkruising bij Gorinchem en het knooppunt Gorinchem. Deelt de regering op basis van dit voorbeeld de mening dat ook als een traject al in de plan-MER fase is aangewezen nog steeds relevante verschillende alternatieven kunnen zijn voor de project-MER fase, zo vragen zij.

### **Artikel 17.5**

De leden van de ChristenUnie-fractie menen dat het van belang is dat de commissie voor de milieueffectrapportage onafhankelijk kan opereren. Deze onafhankelijke positie maakt dat haar adviezen voor zowel bevoegd gezag en initiatiefnemer als belangengroepen en burgers meerwaarde hebben. De Wm biedt hiervoor nu op wettelijk niveau een concrete waarborg (artikel 2.21). Genoemde leden vragen waarom deze onafhankelijkheid niet is verankerd in de Omgevingswet mede omdat Europese vereisten vragen om het zeker stellen van een deskundige en onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van milieueffectrapportages.

### **Artikel 17.8**

De leden van de ChristenUnie-fractie zien in artikel 17.8 dat onverenigbare functies worden genoemd voor adviesorganen op gemeentelijk niveau. Genoemde leden vragen waarom de functie van gemeenteraadslid, griffie en gemeentesecretaris niet zijn benoemd als onverenigbaar.

### **Artikel 17.10**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat op grond van artikel 17.10 de taak van de stichting advisering bestuursrechtspraak voor milieu en ruimtelijke ordening worden uitgebreid naar de fysieke leefomgeving. Genoemde leden vragen waarom dit een optie is en waarom in de Omgevingswet niet gelijk is gekozen voor een integrale benadering voor de fysieke leefomgeving. Ook vragen genoemde leden waarom de bepalingen uit artikel 20.14 t/m 20.17 uit de Wm niet in zijn geheel zijn overgezet naar de Omgevingswet zodat er één plaats in de wetgeving is waar de taken van genoemde stichting worden geregeld, mede met het oog op het feit dat het de bedoeling is dat de Wm op zal gaan in de Omgevingswet.

### **Artikel 18.3**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bestuursorganen die krachtens artikel 16.15 instemming moeten verlenen met een voorgenomen besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning, volgens artikel 18.3 in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen een zelfstandige bevoegdheid kunnen toegekend krijgen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Deze leden vragen waarom hier gekozen is voor het aanwijzen van gevallen bij AMvB. Waarom is het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.15

bevoegd is instemming te verlenen niet sowieso bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang, zo vragen deze leden.

### **Artikel 19.3**

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering ervoor heeft gekozen om de bevoegdheid ten aanzien van ingrijpen bij archeologische toevalsvondsten grotendeels door te schuiven naar gemeenten. Deze leden hebben enkele vragen over bijbehorende lastenverschuiving in verband met het betalen van schadevergoedingen. De leden zetten vraagtekens bij het voornemen van de regering om pas bij Invoeringswet de bepalingen met betrekking tot schadevergoedingen in de wetgeving op te nemen met bijbehorende berekening van de financiële gevolgen voor gemeenten. Deze bepalingen zijn nauw verbonden aan de keuze om de bevoegdheid naar gemeenten door te schuiven. Waarom kiest de regering er, in lijn met het advies van de RvS, niet voor om in het licht van artikel 2 van de Wet financiële verhoudingen de schadeloosstelling in het voorliggende wetsvoorstel te regelen, met de berekening van de financiële gevolgen in de toelichting? Kan de regering een indicatie geven van de financiële gevolgen voor gemeenten? Deze leden kunnen zich voorstellen dat zich bijzondere situaties voordoen waarbij schadevergoedingen voor de betreffende gemeenten onevenredig hoog uitpakken. Wordt in de bepalingen met betrekking tot de schadeloosstelling ook een bepaling opgenomen dat het Rijk in bijzondere gevallen bijspringt, zo vragen zij.

### **Artikel 20.2 en 20.3**

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of met methode van monitoring (artikel 20.2) en regels voor de uitvoering (artikel 20.3) gelijksoortige regels worden bedoeld.

De voorgestelde regeling voor regels over de uitvoering van monitoring in artikel 20.3 ziet niet op de niet-verplichte provinciale of gemeentelijke omgevingswaarden. Genoemde leden begrijpen dit vanuit het principe van subsidiariteit en lokale autonomie, maar hebben wel vragen of dit niet tot onnodige discussie kan leiden over de kwaliteit van monitoring van deze omgevingswaarden als die in verschillende gemeenten en provincies uiteenloopt. Is het voor de rechtszekerheid van burgers niet wenselijk deze methoden waar mogelijk te uniformeren?

Bovendien vragen zij of alle gemeenten voldoende deskundigheid hebben om zelf voor technische omgevingswaarden de juiste methode vast te stellen. Dit is volgens genoemde leden wel van belang omdat in de Omgevingswet monitoring een essentieel onderdeel is van de beleidscyclus. Zij geven daarom in overweging het bij AMvB wel mogelijk te maken om voor frequent voorkomende omgevingswaarden waarvoor dit wenselijk is uniforme landelijke methoden vast te leggen. Zij trekken hierbij een vergelijking met bestaande normen, richtlijnen, certificeringen en keurmerken in de bouw.

### **Artikel 20.12**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 20.12 derde lid regelt dat de beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten kan worden beperkt tot daarbij aangewezen elementen van die documenten. Achtergrond hiervan is dat de landelijke voorziening in de toekomst mogelijk uitgebreid zou kunnen worden met omgevingsvergunningen en andere beschikkingen. Genoemde leden vragen waarom de beperking van het derde lid daarom niet beperkt is tot deze mogelijke uitbreidingen. Ook vragen zij waarom het nog niet zeker is dat ook omgevingsvergunningen worden toegevoegd aan het loket van [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl). Volgens



genoemde leden zouden omgevingsvergunningen makkelijk toegankelijk moeten zijn voor burgers en zou openbaarmaking via het digitale loket uitgangspunt moeten zijn.

#### **Artikel 20.14**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat op grond van artikel 20.14 vijfde lid regels kunnen worden gesteld over de toezending van verslagen aan een bestuursorgaan, de Staten-Generaal of de Europese Commissie. Genoemde leden vragen waarom hier is gekozen voor een kan-bepaling.

#### **Artikel 20.18**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat dit artikel regelt dat het Planbureau voor de Leefomgeving ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt beschreven. Voorts regelt het artikel dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de ontwikkeling van de staat van cultureel erfgoed wordt beschreven. Genoemde leden vragen waarom er niet gekozen is voor een kortere termijn (bijvoorbeeld twee jaar) om er zo voor te zorgen dat de geconstateerde ontwikkelingen tijdig kunnen leiden tot bijstelling van beleid of de ontwikkeling van nieuw beleid.

De reikwijdte van de rapportage door het Planbureau voor de Leefomgeving wordt bij ministeriële regeling bepaald, omdat deze niet alle onderdelen van de fysieke leefomgeving zal betreffen, maar het milieu in brede zin. Genoemde leden vragen waarom de Omgevingswet niet is aangegrepen om deze balans voor de leefomgeving te verbreden zodat hierin ook andere aspecten van de leefomgeving aan de orde komen zoals bijvoorbeeld ontwikkelingen in het ruimtegebruik.

#### **Artikel 23.3**

De leden van de ChristenUnie-fractie menen dat flexibiliteit creatieve oplossingen kan bevorderen en een experimenten bepaling kan daaraan bijdragen. Dit vraagt volgens genoemde leden echter wel inkadering om te voorkomen dat een te grote mate van flexibiliteit het beschermingsniveau en de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven ondermijnt. Genoemde leden constateren in dit verband dat een experiment alleen wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. In artikel 1.3 wordt echter niet gesproken over de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. Genoemde leden vragen naar de redenen van deze toevoeging.

Genoemde leden vragen ook een nadere toelichting op de tijdsduur van een experiment. In lid 3 wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen de tijdsduur van een experiment (lid 3 sub c) en de termijn dat mag worden afgeweken van omgevingswaarden en de termijn dat mag worden afgeweken van andere zaken (lid 3 sub g). Als het gaat om andere afwijkingen dan afwijkingen van omgevingswaarden, kan die termijn langer dan 10 jaar zijn of zelfs permanent. Genoemde leden vragen aan wat voor soort afwijkingen moet worden gedacht. Volgens lid 4 kan de tijdsduur van het experiment met ten hoogste vijf jaar worden verlengd. Genoemde leden vragen of deze bepaling ook van toepassing is op de termijn genoemd in lid 3 sub g zodat dus 15 jaar mag worden afgeweken van omgevingswaarden. Als dit het geval is vragen genoemde leden wat de toegevoegde waarde van lid 3 sub c is. Kan dan niet beter worden volstaan met sub g en in lid 4 ook daar bij aan te sluiten?

Genoemde leden constateren dat in artikel 23.3 niet is voorzien in het treffen van maatregelen indien uit monitoring blijkt dat het experiment niet de beoogde of zelfs averechtse effecten heeft gehad op de kwaliteit van de leefomgeving. Zij vragen waarom dat niet is opgenomen. Genoemde leden constateren dat tegen aanwijzing bij AMvB geen beroep mogelijk is terwijl de aanwijzing wel langdurig gevolgen voor de leefomgeving van burgers kan hebben. Zij vragen daarom welke mogelijkheden tot rechtsbescherming burgers hebben bij dergelijke experimenten.

### **Artikel 23.6**

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het huidige artikel 122 Woningwet gemeenten verbiedt contractueel hogere eisen te stellen dan in het bouwbesluit vastgelegd. Het voorgestelde artikel 23.6 Omgevingswet is daarvoor in de plaats gekomen. Uit artikel 23.6 volgt niet dat gemeenten (of andere overheden) over andere onderwerpen dan waar dit artikel betrekking op heeft zonder meer andere rechtshandelingen naar burgerlijk recht mogen verrichten. Dit zal moeten worden getoetst aan de door de Hoge Raad in het Windmill-arrest geformuleerde criteria (HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393). Bevat de publiekrechtelijke regeling zelf geen antwoord op de vraag of toepassing van privaatrechtelijke bevoegdheden rechtmatig is, dan beoordeelt de rechter die rechtmatigheid in zulke gevallen aan de hand van de vraag of dat gebruik een onaanvaardbare doorkruising van de betreffende publiekrechtelijke regeling betekent. Genoemde leden vragen waarom in het wetsvoorstel hier niet meer duidelijkheid over wordt gegeven. Is de regering voornemens in lagere regelgeving de werking van artikel 23.6 te verbreden en zo ja, welke voor- en nadelen ziet de regering bij het regelen op wetsniveau, zo vragen zij.

### **15. Overige**

De leden van de D66-fractie constateren dat veel begrippen, waaronder «de fysieke leefomgeving», maar ook bijvoorbeeld «omgevingskwaliteit», «activiteit» en «maatschappelijke functies» niet worden gedefinieerd. Dit zorgt ervoor dat de reikwijdte van regels op basis van die begrippen vrijwel onbegrensd is. Deze leden vragen hoe dit zich verhoudt tot de rechtsbescherming en of dit niet gaat betekenen dat uiteindelijk de rechter degene gaat worden die via jurisprudentie deze begrippen gaat inkaderen. Deze leden zien dat het begrip «goede omgevingskwaliteit» geen eenduidige definiëring omvat en dat het woord soms vervangen lijkt te worden in de MvT door andere begrippen, zoals kwaliteit van de fysieke leefomgeving en soms ook omgevingswaarde. Deze leden vragen de regering of dit geen verwarring kan veroorzaken in de jurisprudentie en of zij heeft overwogen om «goede omgevingskwaliteit» nader te omschrijven.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om aan te geven hoe het voor burgers en bedrijven kenbaar wordt welke verantwoordelijkheden zij hebben met betrekking tot de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving en op welke manier het bevoegd gezag hierop kan handhaven. Daarbij willen deze leden weten hoe die algemene zorgplicht in combinatie met ongedefinieerde begrippen zich verhoudt tot het «lex certa»-beginsel, waarbij voor iedereen zoveel mogelijk duidelijk moet zijn welk handelen of nalaten kan leiden tot aansprakelijkheid.

De leden van de D66-fractie vragen welke andere onderdelen van de fysieke leefomgeving de regering ook heeft overwogen om ze ook op te nemen in artikel 1.2, maar uiteindelijk heeft gekozen om dat niet te doen

en wat daarbij de overwegingen waren. Kan de regering bijvoorbeeld aangeven of ze ook heeft overwogen om de samenhang van steden en dorpen daarin op te nemen?

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat het begrip «inrichting» vervangen wordt door het begrip «milieubelastende activiteit». Het begrip «inrichting» heeft echter door de jaren heen handen en voeten gekregen in de jurisprudentie. De leden van de D66-fractie vragen of er rondom het nieuwe begrip een geheel nieuw getailleerd systeem in de jurisprudentie moet worden gecreëerd en welke consequenties dat heeft, onder andere ten aanzien van de handhaving. Ook merken deze leden op dat een bedrijf uitgaat van een samenhangend geheel, in plaats van allerlei losse activiteiten. Deze leden vragen dan ook hoe deze wijziging van het begrip zich verhoudt tot de doelstelling van de wet om het gebruik te versimpelen.

De leden van de D66-fractie vragen of het begrip duurzaam in de Omgevingswet hernieuwbaar betekent wanneer het over energie gaat, of alleen langdurig.

De leden van de PvdD-fractie lezen dat het Rijk een forse bezuiniging koppelt aan de Omgevingswet. Deze nieuwe wet zou dus geld kunnen besparen. De leden vragen zich af: Waar komt dat geld vandaan? Wie gaat dat betalen? Een financiële onderbouwing van deze cijfers ontbreekt, evenals een beeld waar deze bezuiniging neer zal slaan.

Het duurt enkele jaren voordat men vertrouwd is met nieuwe terminologie en (juridische) instrumenten. Deze stelselwijziging zal een enorme belasting vormen voor de mensen die ermee moeten werken, dus grondige en doordachte voorbereiding, duidelijkheid en korte periode van omschakeling is essentieel. Enerzijds kan dit door de omslag in de tijd kort te houden, anderzijds door een goede overgangsregeling voor projecten die onder huidige regelgeving en procedures gestart zijn. Hoe wordt dit precies vorm gegeven, zo vragen zij.

De leden van de PvdD constateren dat het advies van de RvS maar mondjesmaat is opgevolgd. Een aantal wijzigingen die naar aanleiding van het advies zijn aangebracht stelde de leden van de PvdD-fractie gerust, zoals het schrappen van de *lex silencio*, waardoor vergunningen van rechtswege afgegeven zouden worden indien het bevoegd gezag de wettelijke termijnen voor een besluit zou passeren. Het baart deze leden echter grote zorgen dat de *lex silencio* wel in het conceptwetsvoorstel stond dat de regering naar de RvS heeft gestuurd. Dit illustreert naar mening van de Partij voor de Dieren het dedain van de regering voor de bescherming van de leefomgeving en de ruimtelijke kwaliteit. Kan de regering onderbouwen waarom de *lex silencio* in het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen?

Tevens constateren deze leden dat het pas na het advies van de RvS is geweest dat de regering een voorhang-bepaling heeft ingevoerd voor de AMvB's die zij wil opstellen onder deze wet, en die de gehele uitwerking en wettelijke bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving regelen. Als het aan de regering had gelegen, had zij graag het parlement geheel buiten spel gezet in het bepalen van de uiteindelijke regels en bescherming. Dat vinden de leden van de Partij voor de Dieren-fractie op zijn minst opmerkelijk, kennelijk stelt de regering de betrokkenheid van het parlement in deze niet op prijs. Welke redenen had de regering voor het niet opnemen van een voor- of nahangbepaling bij deze AMvB's? Concluderend merken deze leden op dat zij geen enkele noodzaak zien om reeds over de Omgevingswet te stemmen voordat de AMvB's en de Invoeringswet aan de Kamer zijn aangeboden. Zij willen graag het gehele stelsel in samenhang bezien en bespreken, om dan tot een integraal oordeel te komen. Bij deze beoordeling zou een degelijke *ex-ante*

evaluatie voor onafhankelijke experts wat deze leden betreft van grote waarde zijn. Het wetsvoorstel is dermate complex en veelomvattend, dat een dergelijke evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel zeer in de rede ligt, zo menen deze leden. Is de regering bereid om een ex-ante evaluatie uit te laten voeren? Zo nee, waarom niet, zo vragen zij.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
Van Dekken

De adjunct-griffier van de commissie,  
Jansma

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 7**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2014

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft op 30 oktober 2014 verzocht om een tabel aan de Kamer te sturen waarin gestructureerd, kort en bondig, inzichtelijk is gemaakt welke opmerkingen de Raad van State in zijn advies heeft gemaakt ten aanzien van het ontwerp van het wetsvoorstel Omgevingswet en op welke wijze de regering die opmerkingen heeft geadresseerd.

Naar aanleiding van dit verzoek doe ik u hierbij een tabel toekomen waarin de belangrijkste opmerkingen van de Raad van State zijn weergegeven en de wijze waarop de regering daarmee is omgegaan in het wetsvoorstel (Kamerstuk 33 962), de memorie van toelichting en het nader rapport<sup>1</sup>.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 8**

### **BRIEF VAN HET PRESIDIUM**

Aan de leden

Den Haag, 19 november 2014

Het Presidium legt hierbij aan u voor het voorstel van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu bij brief van 12 november 2014 om een onderzoek te laten uitvoeren over de Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nr. 2).

Het Presidium stelt u voor om in te stemmen met dit onderzoeksvoorstel.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,  
A. van Miltenburg

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,  
J.E. Biesheuvel-Vermeijden



## **Bijlage**

Aan het Presidium

Den Haag, 12 november 2014

De Omgevingswet dient ter vervanging en/of bundeling van (bepalingen uit) circa twintig bestaande wetten waaronder de Spoorwegwet, de Waterwet, de Wet Luchtvaart, de Tracéwet, de Crisis- en herstelwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer en Wet ammoniak en veehouderij (et cetera).

Het betreft een stelselwijziging en paradigmaverschuiving waarmee beoogd wordt tegemoet te komen aan de huidige maatschappelijke opgaven en knelpunten ten aanzien van het omgevingsrecht.

Eerste indiener is de Minister van Infrastructuur en Milieu. De medeindieners zijn de Staatssecretaris van Economische Zaken, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Het doel van de Omgevingswet is:

*«Het, met het oog op duurzame ontwikkeling, en in onderlinge samenhang, bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.»*

Met als aanpalende verbeterdoelen:

1. *Vergroting van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de wet- en regelgeving, vergunningverlening en handhaving en uitvoeringspraktijk in de fysieke leefomgeving (het omgevingsrecht)*
2. *Een samenhangende benadering van beleidvorming, besluitvorming en regelgeving waarmee innovatie en actieve aanpak van beleidsdoelen wordt gestimuleerd.*
3. *Een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte*
4. *Versnelling en verbetering van de besluitvorming over projecten en activiteiten.*

De Raad van State, afdeling Advisering, heeft de regering in overweging gegeven het wetsvoorstel niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met haar opmerkingen rekening zou zijn gehouden. Daarbij heeft de Raad vijf majeure opmerkingen gemaakt, die door de regering zijn geadresseerd.

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu wenst een oordeel te kunnen vellen over de vraag hoe de regering de opmerkingen van de Raad heeft geadresseerd en over de vraag hoe en met welke effecten daarbij rekening is gehouden met de doelen en uitgangspunten van het wetsvoorstel.

In verband met de complexiteit, reikwijdte en omvang van het wetsvoorstel en in verband met de wens de fracties te ondersteunen bij het maken van wetenschappelijk gefundeerde afwegingen omtrent het wetsvoorstel en het al dan niet doen van voorstellen voor aanvullingen/wijzigingen, acht de commissie het raadzaam een extern bureau met expertise op het terrein van het Omgevingsrecht onderzoek te laten doen naar de voorgaande vragen.

Het concrete onderzoeksvoorstel is opgenomen in de bijlage(n). Dit is in opdracht van de commissie opgesteld door een werkgroep bestaande uit de leden Veldman (VVD), Leenders (PvdA) en Van Veldhoven (D66). Deze werkgroep zal ook de uitvoering van het onderzoeksvoorstel begeleiden, waarbij aangetekend zij dat vanaf 12 november 2014 het lid Albert de Vries namens de PvdA-fractie zitting zal nemen in de werkgroep.

De commissie verzoekt u het onderzoeksvoorstel te bespreken in uw vergadering van 19 november 2014 en, als het Presidium heeft ingestemd, met het oog op de voortgang, het voorstel op dinsdag 25 november 2014 ter besluitvorming aan de Kamer voor te leggen.

De commissiegriffie Infrastructuur en Milieu, het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, het Bureau Wetgeving en het Bureau Inkoop zijn betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van het onderzoeksvoorstel. De begroting voor het onderzoek is ter advisering aan de Stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Kamer voorgelegd en goedgekeurd. Er is, gelet op de financiële omvang van het onderzoeksvoorstel, geen verplichting tot Europese aanbesteding.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
Van Dekken

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
Sneep

**ONDERZOEKSVORSTEL****1. Inleiding**

De Tweede Kamer wenst over de Omgevingswet een onafhankelijk juridisch advies in te winnen bij een externe partij.

**2. Vraagstelling**

Hoe heeft de regering de voornaamste opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State<sup>1</sup> over de Omgevingswet meegenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet<sup>2</sup> en in het Nader Rapport<sup>3</sup> c.q. welk effect (sterk/zwak) mag van de genomen en voorgestelde maatregelen worden verwacht? Met welke bijeffecten moet daarbij eventueel rekening gehouden worden?

**3. Operationalisering vraagstelling**

Bij deze onderzoeksvraag worden de volgende deelvragen onderscheiden.

1. In hoeverre heeft de regering de voornaamste opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State in het wetsvoorstel Omgevingswet overgenomen?

Het gaat daarbij om de volgende opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State over het oorspronkelijke/concept-wetsvoorstel, zoals geformuleerd in de samenvatting van het advies. Een uitgebreide uitwerking van deze punten is te vinden in het advies zelf. In bijlage 1 van dit document zijn in dit kader ter illustratie enkele relevante passages uit het advies opgenomen.

- De regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.
- Uit het wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen van het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen zullen worden verdeeld.
- De Afdeling advisering betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen.
- Het wetsvoorstel biedt veel instrumenten waarmee overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken. Dit kan ten koste gaan van de eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het omgevingsrecht.
- Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.

2. Hoe komt de regering – voor alle vijf opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State afzonderlijk – tegemoet aan de opmerkingen van de Afdeling Advies van de Raad van State? Wat zijn de te verwachten effecten (sterk/zwak) van de maatregelen die de regering heeft genomen naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State?
3. Welke alternatieven of aanvullende maatregelen zijn er (in de literatuur, bij het onderzoeksbureau) op wat de regering ten aanzien

<sup>1</sup> Advies Raad van State inzake regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).

<sup>2</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 3.

<sup>3</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 4.

van de verschillende opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State voorstelt? Welke trends of categorieën zienswijzen kunnen daarin grosso modo worden onderscheiden? Wat zijn de verwachte effecten of bijeffecten van deze alternatieven of aanvullende maatregelen?

#### 4. Nadere uitwerking vraagstelling

Aan het onderzoeksbureau wordt gevraagd de onderzoeksvraag in de offerte nader te operationaliseren, te laten zien welk eindproduct zij opleveren en daarbij in ieder geval aan te geven hoe de effecten van de hierboven geschetste maatregelen en alternatieven inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag en het onderzoeken van de verwachte (bij)effecten, kan het bureau de doelstellingen van het wetsvoorstel betrekken, zoals opgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet:

*«Het met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:*

- a) *bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en;*
- b) *doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.»*

#### 5. Kosten

De kosten (en uitgaven) die met dit onderzoek gemoeid zijn, zijn afgestemd en goedgekeurd door de stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer. Deze passen binnen het reeds geraamde onderzoeksbudget in de Kamerbegroting. Er is, gelet op de financiële omvang van het onderzoeksvoorstel, geen verplichting tot Europese aanbesteding. De aanbesteding van het onderzoek zal in nauw overleg met de sector Inkoop van de stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer plaatsvinden.

#### 6. Planning

De regering heeft bij brief van 1 oktober 2014 (Kamerstuk 33 118, nr. 17) over de planning omtrent de regelgeving stelselherziening Omgevingsrecht laten weten dat zij uitgaat van behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer tot circa medio mei 2015. Om ervoor te zorgen dat de commissie de resultaten uit een dergelijk onderzoek kan meenemen in de behandeling van het wetsvoorstel, wordt bij de aanbesteding gevraagd de resultaten van het concept-onderzoek eind februari op te leveren. Na commentaar van de werkgroep wordt het definitieve rapport begin maart verwacht. Zie bijgaand tijdschema.

Activiteit	Periode
Besluitvorming Presidium	19 november 2014
Plenaire besluitvorming	25 november 2014 (dinsdag: stemmingen)
Offerteprocedure extern onderzoek	26 november–15 december
Beoordeling offertes incl. advies en bespreking werkgroep	15 december–19 december 2014
Besluitvorming vaste commissie I&M Gunning	Via schriftelijke procedure 23 december 2014
Uitvoering extern onderzoek	Januari 2015–februari 2015
Bespreking concept-rapport in werkgroep	Eind februari 2015
Oplevering eindrapport aan Kamer	Begin maart 2015

## **7. Werkgroep**

De Kamer is bij extern onderzoek opdrachtgever, die deze functie zal delegeren aan de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu. Vooruitlopend daarop heeft de commissie in de procedurevergadering van 15 oktober 2014 besloten een werkgroep in te stellen, bestaande uit de leden Veldman (VVD), Albert de Vries (PvdA) en Van Veldhoven (D66) van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu. De werkgroep heeft als taak de aanbesteding van het onderzoek te begeleiden, een startgesprek te voeren met het geselecteerde onderzoeksbureau en het concept- en eindrapport van het bureau te beoordelen aan de hand van de gestelde onderzoeksvragen. Het onderzoeksbureau is verantwoordelijk voor de uitvoering en inhoud van het onderzoeksrapport. De dagelijkse begeleiding van het onderzoek is in handen van de ambtelijke ondersteuning.

## **Bijlage bij het onderzoeksvoorstel**

### **Integrale weergave originele tekst van paragraaf «Samenvatting hoofdpunten advies» uit het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State op de Omgevingswet <sup>4</sup>:**

In deze bijlage is opgenomen een integrale weergave van de originele tekst van de eerste paragraaf uit het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State op de Omgevingswet. In deze eerste paragraaf geeft de Afdeling kernachtig weer wat de belangrijkste aandachtspunten zijn uit het gegeven advies op de Omgevingswet.

Deze bijlage dient ter nadere illustratie van de door de Afdeling geformuleerde vijf opmerkingen, zie ook paragraaf 3 van dit onderzoeksvoorstel.

### **Integrale weergave paragraaf «Samenvatting hoofdpunten advies»:**

Eerder heeft de Afdeling een voorlichting uitgebracht over de beleidsvoornemens van de regering voor een herziening van het omgevingsrecht. Daarin is ingegaan op de aanpak van een dergelijk omvangrijk wetgevingsproject en de noodzaak van daaraan voorafgaande probleemanalyse en onderzoek. Korthedshalve wordt naar de voorlichting verwezen.

De regering heeft gekozen voor een volledige en integrale herziening van het omgevingsrecht. De Afdeling onderkent de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak van vereenvoudiging van wetgeving. Zij heeft onderzocht hoe de regering het maatschappelijk doel en de verbeterdoelstellingen van het voorstel wil bereiken. Daarbij gaat zij in op de verhouding van de gekozen ontwerpprincipes tot kwaliteitseisen waaraan een wet moet voldoen. In deze samenvatting staan de belangrijkste bevindingen.

De regering heeft gekozen voor een zodanig brede aanpak van de herziening dat de voorgestelde bepalingen weinig houvast zullen bieden bij een integrale afweging van belangen in concrete gevallen, zoals dit beoogd wordt. De regeling van het materiële omgevingsrecht zal vrijwel geheel plaats vinden in uitvoeringsregelingen. De regering kiest met het voorliggend voorstel vooral voor het verruimen van bestuurlijke afweging door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen. Daarbij krijgen zij ook een groot aantal instrumenten om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken. Hoewel de mate van flexibiliteit nog precies uit de uitvoeringsregelingen zal moeten blijken, moet nu al worden vastgesteld dat als op grote schaal van deze afwijkingsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt, de uitvoeringspraktijk minder inzichtelijk en minder voorspelbaar wordt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is dit ongewenst; dan gaat flexibiliteit voor rechtszekerheid. Bovendien is het, gelet op de geldende Europese richtlijnen, niet mogelijk om op alle beoogde terreinen flexibiliteit te bieden.

De vaststelling bij wet van algemene uitgangspunten, zoals beginselen en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, geeft richting aan de uitleg en toepassing van regels door bestuursorganen en rechters. Het leidt tot harmonisering van beleid en uitvoering en draagt bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Alleen al om die

---

<sup>4</sup> Dit is een integrale weergave van de paragraaf «*samenvatting hoofdpunten advies*» uit het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State op de Omgevingswet van 13 januari 2014.



reden ligt verankering van deze uitgangspunten in de wet in formele zin in de rede.

Het voorstel doet onvoldoende recht aan de medewetgevende rol van het parlement. Het vaststellen van ingrijpende algemeen verbindende voorschriften door regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, is een belangrijke verworvenheid van de parlementaire democratie in Nederland. Ook om die reden zouden essentiële normen en een zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in de wet in formele zin neergelegd moeten worden. Het omgevingsrecht bevat immers belangrijke, bindende voorschriften die ingrijpen in het dagelijks leven van burgers en de activiteiten van bedrijven.

De Afdeling constateert voorts dat het oogmerk dat het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming zal bieden aan het huidige, niet overal wordt gerealiseerd. Belangrijke voorschriften inzake handhaving zullen pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen.

De Afdeling adviseert derhalve om onder meer de EU-beginselen die het nationale beleid en regelgeving richting geven en de toetsingskaders op basis waarvan nadere materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, in het voorstel op te nemen. Ook zouden waar mogelijk materiële normen en de voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming daarin moeten worden vastgelegd. Voorts adviseert de Afdeling om nader te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in het voorstel te worden vastgelegd. De hercodificatie van het omgevingsrecht, die via het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen plaatsvindt, kan worden benut om bestendige normen te identificeren en deze mede door de Staten-Generaal te laten vaststellen. Ten slotte zou onderzocht moeten worden of alle afwijkingsmogelijkheden die thans in het voorstel over de volle breedte van het omgevingsrecht worden toegekend ook werkelijk noodzakelijk zijn. Het voorstel zou materiële en procedurele waarborgen moeten omvatten die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garandeert.

In het voorgestelde wettelijk stelsel worden de bestuursorganen van alle bestuurslagen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. De daadwerkelijke verdeling van taken en bevoegdheden zal pas blijken uit de uitvoeringsregelingen. Uit de wet zelf zou echter moeten blijken welke overheidsinstantie waartoe en onder welke voorwaarden bevoegd is. Nu lijkt het voorstel op uiteenlopende en – althans zo lijkt het – deels tegengestelde uitgangspunten te zijn gebaseerd voor zover het de taak- en bevoegdheidsverdeling over de verschillende bestuursniveaus betreft. Soms wordt uitgegaan van het adagium: decentraal wat kan, centraal wat moet, op andere onderdelen is er sprake van een specifieke taaktoedeling en op nog weer andere onderdelen lijkt de benadering uit te gaan van normstelling op rijksniveau.

Het voorstel biedt vooralsnog onvoldoende houvast voor de beoogde integrale afweging van belangen. Veelal is niet duidelijk wie waartoe bevoegd is en welke instrumenten onder welke voorwaarden wel of niet mogen worden ingezet. Pas in de uitvoeringsregelingen zal die duidelijkheid kunnen worden geboden. De vraag in hoeverre de voorgestelde regeling zal bijdragen aan de verwerkelijking van de maatschappelijke doelstelling en de verbeterdoelstellingen, kan nu dan ook nog niet worden beantwoord. De Afdeling onderkent dat een groot project als de Omgevingswet slechts gefaseerd kan worden gerealiseerd. Toch zal op enig moment moeten kunnen worden beoordeeld of het nieuwe stelsel

van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel. Daarom adviseert de Afdeling om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerp-amvb's voor advies aan de Afdeling voor te leggen. Op dat moment kan dan beter worden beoordeeld welke andere elementen dan de reeds hiervoor genoemde, eventueel alsnog in de Omgevingswet zouden moeten worden geregeld.

Tegen de achtergrond van deze overwegingen komt de Afdeling tot het oordeel dat het voorstel in verband met de gemaakte opmerkingen nader dient te worden overwogen.

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 9**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 17 december 2014

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 3.1, eerste lid, wordt «kan» vervangen door «stelt» en wordt «vaststellen» vervangen door «vast».

#### **Toelichting**

Het wetsvoorstel verplicht het Rijk en de provincies tot het opstellen van een omgevingsvisie. Voor gemeenten is gebruik van dit instrument vrijwillig. Met dit amendement wordt dit instrument ook voor gemeenten verplicht.

De omgevingsvisie is integraal en bevat de strategische keuzes voor de lange termijn welke wordt uitgewerkt in het omgevingsplan en omgevingsprogramma's. Een dergelijke strategische integrale visie is ook van belang op lokaal niveau. Dit biedt de gebruikers meer duidelijkheid bij hun investeringen en plannen.

Voor bouwers, ontwikkelaars en burgers is voorspelbaarheid van de overheid van belang. Met een omgevingsvisie wordt het helder waar de gemeente haar prioriteiten legt. De omgevingsvisie geeft een gewenste ontwikkelingsrichting aan voor de (midden)lange termijn. Een omgevingsvisie daagt zo burgers en bedrijven uit deze visie mede gestalte te geven. Het is daarmee een essentieel instrument in de overstap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie.

Een verplichte visie is per saldo geen extra last voor gemeenten. Het sluit immers aan bij de huidige verplichte structuurvisie en het feit dat de meeste gemeenten ook vrijwillige plannen hebben op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, natuur en water. Ook bij een verplichte omgevingsvisie is er dus een aanzienlijke reductie in het aantal strategische plannen. Een verplichte gemeentelijke omgevingsvisie biedt een waarborg voor de samenhang van het beleid voor de fysieke leefom-

geving en kan voorts onderbouwing bieden voor de begroting van de gemeente.

Een omgevingsvisie is vorm vrij en bindt alleen het bestuursorgaan. In de gemeentelijke omgevingsvisie kan de gemeenteraad de gewenste omgevingskwaliteit voor de langere termijn beschrijven, inclusief de cultuurhistorie en dit relateren aan de beschikbare informatie over de bestaande omgevingskwaliteiten.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 10**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN VAN VELDHOVEN**

Ontvangen 17 december 2014

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel 16.45, eerste lid, komt te luiden:

1. Het bevoegd gezag stelt de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid om over het milieueffectrapport te adviseren.

#### **Toelichting**

Op dit moment is het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage voor project-MER verplicht bij complexe projecten. Met het wetsvoorstel wordt het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage voor de project-MER facultatief. Deze bepaling zoals vastgelegd in het voorgestelde artikel 16.45, eerste lid, heeft geen toegevoegde waarde, aangezien de Commissie voor de milieueffectrapportage nu ook al, zonder wettelijke grondslag, vrijwillig om advies kan worden gevraagd.

Met dit amendement wordt het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage verplicht voor alle project-MER procedures. Reden hiervoor is dat in de afgelopen jaren is gebleken dat voor slechts een tiental projecten per jaar advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage niet verplicht is, omdat deze projecten niet als complex worden gezien dan wel op bijlage II van de Crisis- en herstelwet staan. Niettemin gaat het om projecten waarvan de Europese wetgever op voorhand heeft geoordeeld dat sprake is van aanzienlijke milieugevolgen (bijlage I van de Europese M.e.r.-richtlijn). Om die reden is een met meer waarborgen omkleedde procedure dan een simpele m.e.r.-beoordeling (waarin wordt gekeken of het maken van een MER nodig is) aan de orde. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om aanleg van luchthavens, de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem, en de oprichting van kernenergiecentrales. Juist voor die projecten is het wenselijk om een onafhankelijke waarborg in te bouwen dat de milieuinformatie juist en volledig is voordat het bevoegd gezag een besluit neemt.

Bij de modernisering van de regelgeving voor de milieueffectrapportage in 2010 is er voor gekozen om het verplichte advies voor complexe projecten in stand te laten. Dit onafhankelijke stempel is zowel in het voordeel van het bevoegd gezag, de initiatiefnemer en belanghebbenden. Het voorkomt in het vervolg van de besluitvormingsprocedure discussies over de feitelijke milieuinformatie van een project. Gezien de positieve ervaringen van de afgelopen jaren ten aanzien van deze onafhankelijke toets is er geen reden deze waarborg met de komst van de Omgevingswet in te trekken.

Met dit amendement wordt ook aangesloten bij het bij de recente wijziging van de M.e.r.-richtlijn van 16 april 2014 (Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april tot wijziging van de richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten) ingevoegde artikel 9bis, dat op mogelijke belangenconflicten wijst in situaties waarin het bevoegd gezag en de initiatiefnemer onderdeel zijn van hetzelfde bestuursorgaan. Een onafhankelijke toets kan dan als waarborg dienen dat serieus met MER wordt omgegaan, zodat geen wantrouwen en weerstand bij belanghebbenden wordt opgeroepen.

Overigens gaan sommige lidstaten, zoals Frankrijk, ervan uit dat de huidige richtlijn (in artikel 6, eerste lid, van de M.e.r.-richtlijn) de lidstaten er nu al toe verplicht om een onafhankelijk oog naar ieder project-MER te laten kijken.

Dik-Faber  
Van Veldhoven



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 11**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2015

Samen met het Interprovinciaal Overleg heb ik in april 2014 Alterra (WUR) en het Instituut voor Agrarisch Recht gevraagd om – in het licht van de voorgenomen integratie in de Omgevingswet – het landinrichtingsinstrumentarium van de Wet inrichting landelijk gebied te evalueren. Deze evaluatie is afgerond. Hierbij bied ik u het rapport «Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied» houdende de bevindingen van de evaluatie aan<sup>1</sup>.

Kort samengevat komen de bevindingen erop neer dat landinrichting meerwaarde heeft ten opzichte van vrijwillige integrale gebiedsprocessen en ten opzichte van onteigening en inrichting op grond van een bestemmings- of inpassingsplan. Dit in het bijzonder bij de aanpak van complexere, meervoudige inrichtingsprocessen met publieke doelen, waaronder een optimale verkaveling in een gebied. Voor de snelheid zijn – behalve de complexiteit van de opgave – draagvlak en de wijze van inrichting van het proces van belang. Hoewel de inzet van wettelijke herverkaveling de afgelopen decennia is afgenomen, willen de meeste provincies ook in de toekomst de beschikking houden over het landinrichtingsinstrumentarium. De onderzoekers zien geen noodzaak voor wijziging van het instrumentarium; op een enkel punt doen zij suggesties voor een beperkte aanpassing van de regelgeving.

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstuk 33 962, nr. 3) is aangegeven, is het de bedoeling dat bij een afzonderlijke aanvullingswet «grondeigendom» de onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten en het landinrichtingsinstrumentarium van de Wet inrichting landelijk gebied worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Gezien de uitkomsten van de evaluatie,

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

kan het bestaande wettelijke kader voor de landinrichting naar die wet overgaan.

De Minister van Infrastructuur en Milieu en ik, vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het onderdeel van de landinrichting, hebben het voorstel voor de aanvullingswet inmiddels in voorbereiding. Bij de regeling van het onderdeel van de landinrichting, in samenhang met de overige onderdelen van het wetsvoorstel, zullen wij het bijgevoegde evaluatierapport en de daarin opgenomen aanbevelingen betrekken.

Een vergelijkbare brief heb ik gezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
S.A.M. Dijkema

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 12**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Vastgesteld 18 februari 2015

<b>Inhoudsopgave</b>		<b>blz.</b>
1	Inleiding en samenvatting	6
	1.1 Algemeen	6
	1.2 Leeswijzer	7
	1.3 Nota van wijziging	8
	1.4 Samenvatting hoofdpunten	8
	1.5 Vervolg	12
2	Verbeterdoelen en effecten	12
	2.1 Aanleiding wetsvoorstel en achterliggende analyse	12
	2.2 Verbeterdoelen stelselherziening	16
	2.3 Paradigmawisseling	17
	2.4 Flexibel sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving	20
	2.4.1 De zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving	20
	2.4.2 Sturingsmodel	22
	2.4.3 Flexibiliteit	24
	2.4.4 Flexibiliteit en rechtszekerheid	28
3	Sturing op kwaliteit	30
	3.1 Algemene beschouwing	30
	3.2 Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet	31
	3.3 Duurzame ontwikkeling	34
	3.4 Beginselen	37
	3.4.1 Codificeren van beginselen	37
	3.4.2 Specifieke beginselen in het wetsvoorstel	38
	3.4.3 Reikwijdte en doorwerking van beginselen	40
	3.5 De sturing van het Rijk op kwaliteit	40
	3.6 Omgevingskwaliteit	43
	3.6.1 Het begrip «omgevingskwaliteit»	43
	3.6.2 De bescherming van «zachte waarden»	45
	3.7 Sturen op kwaliteit met omgevingswaarden	48
	3.7.1 De kern van omgevingswaarden	48

	3.7.2	Verplichte en onverplichte omgevingswaarden op rijksniveau	49
	3.7.3	Omgevingswaarden op decentraal niveau	53
	3.7.4	De doorwerking van omgevingswaarden	57
	3.7.5	De monitoring en borging van omgevingswaarden	58
	3.7.6	Verskil in gewicht tussen omgevingswaarden en instructieregels	60
3.8		Sturen op kwaliteit met instructieregels en beoordelingsregels	63
3.9		Sturen op kwaliteit: enkele bijzondere onderwerpen	64
	3.9.1	Algemeen	64
	3.9.2	Water en watertoets	64
	3.9.3	Drinkwater	67
	3.9.4	Gezondheid en gezondheidstoets	72
	3.9.5	Externe veiligheid en veiligheidstoets	77
	3.9.6	Ladder duurzame verstedelijking	79
	3.9.7	Cultureel erfgoed en archeologische toevalsvondsten	80
	3.9.8	Recreatieve infrastructuur	86
3.10		Gelijkwaardig beschermingsniveau	87
	3.10.1	Algemeen	87
	3.10.2	Specifieke vragen over de gelijkwaardige bescherming en de inhoud van de uitvoeringsregelgeving	92
4		Balans flexibiliteit en rechtszekerheid	93
	4.1	Algemeen	93
	4.2	Flexibiliteit bij regels voor bestuursorganen	95
	4.2.1	Meer ruimte in de instructieregels	95
	4.2.2	Saldering en compensatie	96
	4.2.3	Tijdelijke afwijking van instructieregels	97
	4.2.4	Bestuurlijke afwegingsruimte en het «appels-en-peren-vraagstuk»	97
	4.2.5	Het begrip «gelijk speelveld»	98
	4.2.6	Gebiedsgerichte instructieregels op maat	100
	4.2.7	Individueel afwijken via de ontheffing	101
	4.3	Flexibiliteit bij regels over activiteiten	102
	4.3.1	De balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid bij regels over activiteiten	102
	4.3.2	Wettelijke sturing op de inhoud van de rijksregels over activiteiten	103
	4.3.3	Meer ruimte in de regels door de regeling voor gelijkwaardigheid	105
	4.3.4	Gebiedsgericht en individueel maatwerk via maatwerkvoorschriften en maatwerkregels	106
	4.4	Nadere instrumentenkeuze bij regels over activiteiten	109
	4.5	Bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid	110
	4.6	Experimenteerbepaling	115
5		Verhouding wet en algemene maatregelen van bestuur	117
	5.1	Algemeen	117
	5.1.1	Betrokkenheid van parlement en publiek	117
	5.1.2	Positie van parlement en publiek in de huidige regelgeving	117
	5.1.3	Betrokkenheid van parlement en publiek bij de stelselherziening	118
	5.2	Waarborgen in de wet	122
	5.3	Regeling van specifieke onderwerpen	125

6	Burgers en bedrijven	129
6.1	Algemeen	129
6.2	Positie burgers en bedrijven binnen de stelselherziening	129
6.3	Maatschappelijke participatie en inspraak	131
6.3.1	Juridische borging maatschappelijke participatie	131
6.3.2	Inspraakproces	133
6.3.3	Maatschappelijke initiatieven	134
6.3.4	Participatie bij decentraal bestuur	134
6.3.5	Uitvoering Verdrag van Aarhus	135
6.4	Minder en beter inzichtelijke algemene regels	136
6.4.1	Vermindering en vereenvoudiging van algemene regels	136
6.4.2	Naleving van algemene regels	138
6.4.3	Borgen van milieueffecten bij algemene rijksregels	139
6.5	Hoofdstuk bedrijven in de Omgevingswet	139
6.6	Samenhangende regels voor milieubelastende activiteiten	140
6.6.1	Inleiding	140
6.6.2	Het inrichtingenbegrip in de huidige regelgeving	141
6.6.3	Milieubelastende activiteiten in het wetsvoorstel	142
6.6.4	Milieubelastende activiteiten in de uitvoeringsregelgeving	143
6.7	Complexe bedrijven	145
7	Bestuursorganen	146
7.1	Taak- en bevoegdheidsverdeling	146
7.1.1	Toepassing subsidiariteitsbeginsel	146
7.1.2	Takenpakket provincies	147
7.2	Instructieregels en instructies	148
7.2.1	Inkadering bevoegdheid tot geven instructieregels en instructies	148
7.2.2	Afstemming, samenwerking en instructieregels	151
7.2.3	Vorbereiding van instructieregels	152
7.2.4	Meerwaarde instructiebevoegdheid	153
7.3	Bevoegd gezag	156
7.4	Advies en provinciale interventie	157
7.4.1	Instemmings- en handhavingsbevoegdheid	157
7.4.2	Provinciale interventie	157
7.4.3	Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkactiviteit	157
7.5	Bestuurlijke samenwerking	158
7.6	Interbestuurlijk toezicht	158
8	Instrumenten	158
8.1	Omgevingsplan	158
8.1.1	Totstandkomingsprocedure omgevingsplan	160
8.1.2	Overgang van meer bestemmingsplannen naar één omgevingsplan	161
8.1.3	Tienjaarstermijn en actualisering	163
8.1.4	Uitvoerbaarheid en planologisch overgangsrecht	166
8.1.5	Vorbereidingsbescherming	167
8.1.6	Overige vragen over het omgevingsplan	168
8.1.7	Het begrip «goede ruimtelijke ordening»	169
8.1.8	Geen belemmering meest doelmatige gebruik van gronden	170

8.2	Waterschapsverordening	170
8.3	Omgevingsvisie	170
	8.3.1 Reikwijdte en inkadering omgevingsvisie	170
	8.3.2 Inhoud en karakter omgevingsvisie	172
	8.3.3 Totstandkoming omgevingsvisie	173
	8.3.4 Actualisering omgevingsvisie	173
	8.3.5 Omgevingsvisie voor gemeenten	174
	8.3.6 Nationale omgevingsvisie	175
8.4	Programma's inclusief programmatische aanpak	175
	8.4.1 Gemeentelijk rioleringsprogramma	175
	8.4.2 Programma's met een programmatische aanpak	176
8.5	Zorgplichten	181
	8.5.1 Betekenis van de algemene zorgplicht	181
	8.5.2 Handhaving van de zorgplicht	183
	8.5.3 Reikwijdte van de algemene zorgplicht	184
	8.5.4 Specifieke zorgplichten	185
8.6	Meldingen	188
8.7	Omgevingsvergunning	188
	8.7.1 Aanwijzen vergunningplicht	188
	8.7.2 Bevoegd gezag omgevingsvergunning	189
	8.7.3 Beoordelingsregels omgevingsvergunning	191
	8.7.4 Samenhangende beoordeling van activiteiten	192
	8.7.5 Bevoegdheid intrekken omgevingsvergunning	195
8.8	Projectbesluit	196
	8.8.1 Toepassing van het projectbesluit	196
	8.8.2 Procedure	197
	8.8.3 Verhouding met huidige en voormalige wetgeving	199
	8.8.4 Gemeentelijke procedure voor projecten van publiek belang	199
8.9	Gedoogplicht	200
8.10	Grondexploitatie	201
8.11	Financiële bepalingen	204
8.12	Schade	205
8.13	Monitoring en informatie	206
9	Procedures en rechtsbescherming	207
	9.1 Milieueffectrapportage	207
	9.1.1 Implementatie mer-richtlijn	207
	9.1.2 Betrokkenheid bij de totstandkoming mer	207
	9.1.3 Aanwijzing mer-plicht	208
	9.1.4 Mer-beoordeling	210
	9.1.5 Commissie voor de milieueffectrapportage	211
	9.1.6 Inhoud van de milieueffectrapportage	213
	9.1.7 Mer-evaluatie	215
9.2	Monumentencommissie, redelijke eisen van welstand en ruimtelijke kwaliteit	216
9.3	Onderzoekslasten	220
9.4	Functiescheiding	223
9.5	Vrijwillige beoordeling / rechtsoordeel (voorstel Actal)	224
9.6	Vorbereidingsprocedures	225
	9.6.1 Uitgebreide of reguliere procedure	225
	9.6.2 Lex silencio positivo	226
	9.6.3 Inspraakprocedures	226
	9.6.4 Inwerkingstredingstermijnen	227
	9.6.5 Schorsing bij beroep	227
9.7	Rechtsbescherming	229



	9.7.1	Algemeen	229
	9.7.2	Beroep in de projectprocedure	229
	9.7.3	Geen beroep tegen algemeen verbindende voorschriften	230
10		Verhouding tot bestaande en andere wetgeving en andere beleidsthema's	230
	10.1	Inzicht in procedure en planning onderdelen stelselherziening	230
	10.2	Reikwijdte van het wetsvoorstel	232
	10.2.1	Verhouding tot bestaande wetgeving	232
	10.2.2	Criteria voor integratie	234
	10.2.3	Uiteindelijke reikwijdte van de Omgevingswet	236
	10.2.4	Toepassing beperkt tot Europees Nederland	237
	10.2.5	Toepassing in de exclusieve economische zone	238
	10.2.6	Mobiel erfgoed	238
	10.3	Invoeringswet Omgevingswet	239
	10.4	Overgangsrecht	239
	10.5	Verhouding met de Crisis- en herstelwet	241
	10.6	Verhouding met de Wet geurhinder en veehouderij	242
	10.7	Aanvullingswet grondeigendom	243
	10.8	Aanvullingswet natuur	245
	10.8.1	Doelen en uitgangspunten	245
	10.8.2	Bevoegdheid tot aanwijzen gebieden door provincies	248
	10.8.3	Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)	249
	10.8.4	Verhouding omgevingsvergunning en flora- en fauna-ontheffing	250
	10.9	Voorstel Wet windenergie op zee	251
	10.10	Mijnbouw	252
	10.11	Herbestemmen leegstaande gebouwen	253
	10.12	Duurzame energie	253
11		Omzetting EU-richtlijnen en verdragen	256
	11.1	Subsidiariteitsbeginsel	256
	11.2	Lastenluwe implementatie	257
	11.3	Relatie met internationale regelgeving en uitvoeringsregelgeving	258
12		Implementatie, digitalisering, uitvoering, toezicht en handhaving	259
	12.1	Inleiding	259
	12.2	Invoering	259
	12.3	VTH – Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving	261
	12.3.1	Algemeen	261
	12.3.2	Toeziethouders en toezichtdruk	262
	12.3.3	Capaciteit en financiering van toezicht en handhaving	263
	12.3.4	Toezicht en handhaving door private partijen	264
	12.3.5	Bestuurlijke boete en strafrechtelijke handhaving	265
	12.4	Digitalisering / Laan van de Leefomgeving	266
13		Effecten	270
	13.1	Financiële effecten	270
	13.2	Effecten rechterlijke macht	273
	13.3	Onderzoeken en evaluatie	274
14		Artikelsgewijs	275
	14.1	Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen	275
	14.1.1	Artikel 1.2	275
	14.1.2	Artikel 1.3	277

	14.1.3	Artikel 1.6	278
14.2		Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden van bestuursorganen	278
	14.2.1	Artikel 2.1	278
	14.2.2	Artikel 2.4	281
	14.2.3	Artikel 2.8	282
	14.2.4	Artikel 2.9	283
	14.2.5	Artikelen 2.11, 2.12 en 2.15	283
	14.2.6	Artikel 2.17	283
	14.2.7	Artikel 2.18	284
	14.2.8	Artikelen 2.23 en 2.25	284
	14.2.9	Artikel 2.24	285
	14.2.10	Artikel 2.25	285
	14.2.11	Artikel 2.39	286
14.3		Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving	287
	14.3.1	Artikel 4.21	287
	14.3.2	Artikel 4.24	287
14.4		Hoofdstuk 5: De omgevingsvergunningen en het projectbesluit	288
	14.4.1	Artikel 5.17	288
	14.4.2	Artikel 5.26	288
	14.4.3	Artikel 5.34	288
	14.4.4	Artikel 5.41	289
	14.4.5	Artikel 5.48	289
14.5		Hoofdstuk 16: Procedures	289
	14.5.1	Artikel 16.5	289
	14.5.2	Artikel 16.6	290
	14.5.3	Artikel 16.34	290
	14.5.4	Artikel 16.36	290
14.6		Hoofdstuk 17: Adviesorganen en adviseurs	291
	14.6.1	Artikel 17.8	291
	14.6.2	Artikel 17.10	291
14.7		Hoofdstuk 20: Monitoring en informatie	292
	14.7.1	Artikelen 20.2 en 20.3	292
	14.7.2	Artikel 20.8	292
	14.7.3	Artikel 20.12	293
	14.7.4	Artikel 20.14	293
	14.7.5	Artikel 20.18	293
14.8		Hoofdstuk 23: Overige en slotbepalingen	294
	14.8.1	Artikel 23.5	294
	14.8.2	Artikel 23.6	294
14.9		Redactionele opmerkingen	294
14.10		Bijlage	294
		Bijlage 1 Tabellen met overzicht van bestaande wetten die opgaan in de Omgevingswet	296
		Bijlage 2 Wetten die door de invoering van de Omgevingswet worden ingetrokken of aangepast	331
		Bijlage 3 Begrippenlijst	334
		Bijlage 4 – De vindplaatsen van de antwoorden op vragen	337

## **1 Inleiding en samenvatting**

### **1.1 Algemeen**

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de fracties over het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. De regering dankt de partijen voor de gestelde vragen en de uitgesproken waardering.

Met de stelselherziening wordt het omgevingsrecht integraal herzien. Dit is een omvangrijke operatie waarbij uiteindelijk 26 wetten opgaan in één nieuw wettelijk stelsel. Een operatie die gefaseerd wordt ingevoerd en

waarbij actief geïnvesteerd is in draagvlak van andere overheden, bedrijven en belangenorganisaties. De verwachting van de regering is dat door de stelselherziening het omgevingsrecht logischer en toegankelijker wordt en vooral meer wordt toegespitst op de gebruikers van het recht. De meeste fracties ondersteunen de stelselherziening van het omgevingsrecht en de daarin opgenomen (kern)instrumenten. Het nieuwe stelsel heeft daarmee een stevig fundament. Uiteraard verschilt de insteek en de waardering per onderwerp en per fractie. De regering is echter verheugd dat het streven naar een meer samenhangende benadering van het beleid en de regelgeving over de fysieke leefomgeving breed wordt gesteund. In het verslag is een groot aantal vragen gesteld over de beoogde werking en de verdere uitwerking van het stelsel. Veel van deze vragen gaan over drie thema's:

- sturing op kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid,
- de verhouding tussen wet en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's).

Een groot deel van de vragen gaat over het tweede deel van het motto van de stelselherziening «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit». In de doelen van de wet en deze nota komt tot uitdrukking dat beide onderdelen in onderlinge samenhang gericht zijn op duurzame ontwikkeling. Het stelsel legt de wettelijke basis voor een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Nederland, voor nu en in de toekomst. Dit krijgt verder uitwerking in uitvoeringsregelgeving en de uitvoeringspraktijk. Het biedt het kader voor burgers, bedrijven en overheden om hieraan in de praktijk daadwerkelijk invulling te geven. Het kabinet werkt, samen met bestuurlijke partners en maatschappelijke organisaties, aan het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen voor een samenhangende, efficiënte en dienstverlenende uitvoering. Belangrijk daarvoor zijn het delen van kennis en *best practices* en de totstandkoming van een samenhangende digitale infrastructuur. Met onderdelen van de nieuwe aanpak wordt op dit moment geëxperimenteerd bij concrete projecten. Op die manier wordt nu al ervaring opgedaan, die bij de verdere uitwerking en uitvoering van het nieuwe stelsel zal worden betrokken. Vanzelfsprekend zal het parlement ook over deze uitkomsten en ervaringen worden geïnformeerd.

## 1.2 Leeswijzer

De regering heeft er voor gekozen om de vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden. Met deze indeling wil de regering een goede uitleg bieden van de verschillende onderwerpen uit het wetsvoorstel. Dit is van belang voor de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel en de wetsgeschiedenis.

De reactie van de regering op de thema's sturing op kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid en de verhouding tussen wet en AMvB's wordt hieronder samengevat en verder toegelicht in de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5. Daarna worden in hoofdstuk 6 en 7 per doelgroep (burgers, bedrijven en bestuursorganen) een aantal thema's toegelicht en worden in hoofdstuk 8 de vragen over de instrumenten beantwoord. Vanaf hoofdstuk 9 worden vragen over overige thema's beantwoord, waarbij de hoofdstukindeling van het verslag zoveel mogelijk is gevolgd.

In paragraaf 2.4 van deze nota zijn de hoofdlijnen van het stelsel en de verschillende sturingsmogelijkheden kort toegelicht. De regering wil hiermee, voordat de vragen over specifieke onderdelen beantwoord worden, op hoofdlijnen inzicht bieden in de werking van de verschillende instrumenten en bepalingen elk een bijdrage leveren aan de doelstellingen van het wetsvoorstel.

Met deze opzet is niet de volgorde van het verslag aangehouden. Om te voorkomen dat onduidelijk is waar een vraag is beantwoord, is in bijlage 4 een tabel opgenomen waarin voor alle vragen is aangegeven in welke paragraaf van het verslag het antwoord is te vinden en zijn in het verslag tussen haakjes de nummers van de vragen vermeld.

Er is gevraagd naar een overzicht van de bestaande wetten die opgaan in de Omgevingswet. In bijlage 1 wordt per wet wordt inzichtelijk gemaakt welke onderdelen zullen opgaan in het voorliggende voorstel voor de Omgevingswet.

#### *Brief over de uitvoeringsregelgeving*

Veel vragen in het verslag gaan over de uitvoeringsregelgeving. Uw Kamer vraagt daar meer inzicht in. De regering geeft graag gehoor aan die oproep door tegelijkertijd met deze nota de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving met beleidskeuzes over die uitvoeringsregelgeving aan uw Kamer aan te bieden. In deze brief wordt de inhoud geschetst van de vier AMvB's die voorzien zijn. De voorgestelde beleidskeuzes worden daar toegelicht. De brief raakt daarmee in veel gevallen de vragen die in het verslag gesteld zijn. Alle vragen die in het verslag gesteld zijn, ook die over de AMvB's, komen in deze nota aan de orde. Daar waar mogelijk wordt in deze nota al concreet aangegeven in welke AMvB een onderwerp geregeld zal worden. Het betreft:

- a. het Omgevingsbesluit;
- b. het Besluit kwaliteit leefomgeving;
- c. het Besluit activiteiten leefomgeving;
- d. het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Waar nodig zal voor een uitgebreidere toelichting verwezen worden naar de brief.

### **1.3 Nota van wijziging**

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging. Deze bevat een aantal beperkte wijzigingen, het merendeel naar aanleiding van de vragen die uw Kamer heeft gesteld. Ook wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal technische verbeteringen in het wetsvoorstel door te voeren.

### **1.4 Samenvatting hoofdpunten**

#### *Sturing op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving*

Diverse fracties hebben vragen gesteld over de waarborgen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving binnen het nieuwe stelsel. Deze vragen gaan onder meer over de werking en inhoud van omgevingswaarden en instructieregels, de verankering van beginselen, het doel van het wetsvoorstel en de normering via algemene regels en vergunningen. Daarnaast zijn vragen gesteld over de borging van verschillende onderwerpen en belangen, zoals gezondheid en waterveiligheid. Ook zijn vragen gesteld over de relatie tussen de nieuwe regels en duurzame ontwikkeling.

In deze nota wordt beschreven hoe het stelsel als geheel, met de daaraan ten grondslag liggende beleidscyclus, de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal stelt. Het biedt de instrumenten, taakopdrachten, bevoegdheden en verplichtingen om te zorgen dat de doelen van de wet voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden gerealiseerd. Het bevat bijvoorbeeld verplichtingen tot het stellen van omgevingswaarden of algemene regels over concrete onderdelen van de fysieke leefomgeving of activiteiten. Daarbij gaat het wetsvoorstel uit van een samenhangende aanpak die ervoor zorgt dat alle relevante belangen

(ruimte, water, infrastructuur, milieu, natuur en wonen) van begin af aan worden meegenomen in het beleids- en besluitvormingsproces. Dit biedt kansen voor kwaliteit, slimme combinaties en duurzame oplossingen. Het biedt ook meer waarborgen voor veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit.

Het wetsvoorstel bevat opdrachten om omgevingswaarden of regels te stellen voor een groot aantal onderwerpen, onder meer op het gebied van (water)veiligheid en gezondheid, maar ook met het oog op de bescherming en het behoud van milieu, natuur en cultureel erfgoed. In deze nota en de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving wordt de verdere uitwerking daarvan beschreven. Het nieuwe stelsel voorziet verder in de instrumenten om, daar waar de kwaliteit niet gehaald wordt of dreigt te worden, maatregelen te treffen. Waar sprake is van een overtreding van regels of vergunningvoorschriften zal handhavend worden opgetreden. Het stelsel stuurt er actief op dat gestelde doelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bereikt worden.

Het nieuwe stelsel gaat uit van ieders verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving en legt concrete taken en bevoegdheden bij diverse overheden neer. Uitgangspunt is «decentraal, tenzij». Dit betekent dat de lokale zorg voor de fysieke leefomgeving berust bij gemeenten en voor het waterbeheer bij waterschappen. Taken of bevoegdheden die niet doelmatig of doeltreffend door gemeenten of waterschappen kunnen worden verricht, worden aan de provincie of, ingeval van nationale belangen, aan het Rijk toegedeeld. In deze nota en de kabinetsbrief wordt beschreven hoe dit uitpakt voor de verdeling van bevoegdheden, bijvoorbeeld bij de toedeling van het bevoegd gezag voor vergunningverlening, maar ook bij advies of andere vormen van betrokkenheid. De regering geeft vorm aan de stelselherziening vanuit het besef dat voor de zorg voor de fysieke leefomgeving dikwijls samenwerking en een samenhangende aanpak nodig is om tot goede resultaten te komen. Het wetsvoorstel voorziet dan ook in een opdracht om uit te gaan van de samenhang van belangen binnen de fysieke leefomgeving en rekening te houden met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Het nieuwe stelsel stimuleert een cultuur waarin overheden werk maken van die samenwerking daarop ook aanspreekbaar zijn.

Daarnaast bevordert de regering met het nieuwe stelsel dat burgers en bedrijven aan de voorkant van het proces worden betrokken en kunnen meedenken. Vroegtijdige participatie vergroot de kwaliteit en het draagvlak van het beleid en belangrijke besluitvorming voor de fysieke leefomgeving. Ook dat geeft uitdrukking aan de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving.

#### *Balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid*

Veel vragen in het verslag gaan over de werking en betekenis van flexibiliteit, in het bijzonder in relatie tot rechtszekerheid. Diverse fracties vragen om te verduidelijken wanneer flexibiliteit aan de orde kan zijn en op welke manier de voorspelbaarheid, inzichtelijkheid en rechtsbescherming is geborgd, zowel voor burgers, bedrijven als overheden. In de beantwoording wordt ingegaan op de betekenis van het (verzamel)begrip flexibiliteit. Er zijn verschillende vormen van flexibiliteit die elk aan een specifiek instrument van de Omgevingswet zijn gekoppeld. Er zijn flexibiliteitsmogelijkheden bij regels die zijn gericht tot overheden en bij regels over activiteiten (meestal bedrijven). Dit zorgt ervoor dat de toepassing op maat is en de wettelijk geborgde procedures en rechtsbescherming voor belanghebbenden daarop zijn toegesneden. In de nota en de brief wordt beschreven op welke wijze de verschillende vormen doelgericht ingezet kunnen worden. Voor de inzet kunnen verschillende motieven zijn. De flexibiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel zijn steeds bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefom-

geving goed te beschermen en doelmatig te benutten. Zo kan flexibiliteit worden ingezet om lokale kwaliteiten te beschermen, zoals bepaalde landschapselementen, om rekening te houden met lokale variaties in de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld in gesteldheid van de bodem of het water), om meer balans te bieden in bescherming bij cumulatie van gevolgen voor de fysieke leefomgeving enzovoort. Flexibiliteit kan zorgen voor meer dynamiek in gebieden of ruimte geven in situaties waarin een regel onevenredig bezwarend uitpakt of innovatieve oplossingen worden belemmerd. De toepassing moet altijd gericht zijn op de concrete doelen en blijven binnen begrenzings die de regelgeving daaraan stelt. Het wetsvoorstel bevat waarborgen die ervoor zorgen dat de uitkomst daarvan kenbaar is voor belanghebbenden, en als die daartegen bezwaren hebben, kunnen zij het oordeel van een rechter vragen. De regering heeft er begrip voor dat fracties meer inzicht willen hebben in de verdere uitwerking. In deze nota wordt daar nader op ingegaan.

#### *Betrokkenheid van parlement en publiek bij de stelselherziening*

Diverse vragen in het verslag gaan over de verdere uitwerking van het stelsel en de regeling van onderwerpen op wetsniveau en bij AMvB. Verschillende fracties vragen om vroegtijdige betrokkenheid van het parlement en bedrijven, burgers en belangenorganisaties bij de ontwikkeling van de vier beoogde AMvB's. Hierop wordt uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 5 van deze nota. Daarin staan de volgende punten centraal:

##### *– Vroegtijdige betrokkenheid en brede participatie*

De stelselherziening kenmerkt zich door een intensieve betrokkenheid van belangenorganisaties, vertegenwoordigers van andere overheden, praktijkdeskundigen, wetenschappers en andere belangstellenden. Er is voorzien in een brede openbare informatievoorziening. Ook wordt door verschillende partijen in de praktijk al ervaring opgedaan met nieuwe werkwijzen in het project Nu al Eenvoudig Beter. Die brede interactie en betrokkenheid wordt ook bij de totstandkoming van de AMvB's voortgezet.

##### *– Wettelijke waarborgen voor betrokkenheid van parlement en publiek*

Daarnaast zijn in het wetsvoorstel voor de totstandkoming van de AMvB's twee aanvullende waarborgen opgenomen: een voorhangprocedure bij de beide Kamers van de Staten-Generaal en internetpublicatie met publieksparticipatie. Die zorgen ervoor dat er vroegtijdig een openbaar debat en een brede maatschappelijke discussie over de ontwerpregelgeving kan plaatsvinden. De betrokkenheid van het parlement biedt een waarborg voor democratische controle. Publieksparticipatie biedt een extra mogelijkheid om in de samenleving aanwezige kennis en ervaring bij de opstelling van de uitvoeringsregels te betrekken. Dit versterkt het draagvlak en de kwaliteit van de nieuwe regels. Met de voorhang en met de publieksparticipatie ontstaat een transparant en open proces, dat aansluit bij de Visie en het Actieplan Open Overheid<sup>1</sup>.

##### *– Het parlement kan bij de Invoeringswet de balans opmaken*

Vervolgens kan het parlement bij de Invoeringswet Omgevingswet het nieuwe stelsel in samenhang beoordelen en de balans opmaken. Dit sluit ook aan bij het advies van de Raad van State. Uw Kamer kan als medewetgever via de Invoeringswet wijzigingen aanbrengen in de Omgevingswet. Daarmee wordt het dus mogelijk om – zoals de leden van

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2013/14, 32 802, nr. 5, bijlage.



enkele fracties vragen – onderdelen van AMvB's alsnog wettelijk te regelen als uw Kamer dat wenselijk acht. De nieuwe omgevingswetgeving kan alleen in werking treden als beide Kamers met de Invoeringswet hebben ingestemd. In het totstandkomingsproces van de stelselherziening is dus niet alleen voorzien in parlementaire betrokkenheid en democratische controle via een brede voorhang bij de AMvB's, maar ook in de mogelijkheid om als medewetgever de balans op te maken. Het eindoordeel is dus aan het parlement. De stelselherziening kent met deze (wettelijke) waarborgen naar de mening van de regering een zorgvuldig en transparant totstandkomingsproces met diverse *checks and balances*.

#### *Hoofdelementen in de wet, bundeling en uitwerking van normstelling bij AMvB*

Een aantal fracties vraagt waarom bepaalde normen op AMvB-niveau en niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. In de nota wordt beschreven welke uitgangspunten zijn gehanteerd om onderwerpen in het wetsvoorstel te regelen en regels te bundelen in een beperkt aantal AMvB's. Kenbaarheid en samenhang van normen zijn hierbij een belangrijke overweging.

*– Bundeling gaat versnippering van regels tegen, verbetert samenhang en inzichtelijkheid, en vereenvoudigt tijdige implementatie*

In het wetsvoorstel zijn de hoofdelementen van het wettelijke systeem vastgelegd. Daarnaast geeft het wetsvoorstel sturing aan de uitwerking van concrete normstelling bij AMvB. De bundeling van regels maakt het omgevingsrecht beter toegankelijk voor burgers, bedrijven en overheden. Een veelgehoorde klacht bij de toepassing van het bestaande omgevingsrecht is de grote mate van versnippering en gelaagdheid. Om inzicht te krijgen, moeten initiatiefnemers en overheden diverse regelingen op verschillende niveaus raadplegen. Dit maakt de toepassing complex. De bundeling gaat de bestaande versnippering tegen en vergroot de samenhang, inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Daarnaast vereenvoudigt de bundeling van de normen op AMvB-niveau een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang in verband met de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen.

*– Belang, verbindende kracht en kenbaarheid van normstelling is onverkort gewaarborgd*

De keuze voor bundeling in een beperkt aantal AMvB's omvat nadrukkelijk geen oordeel over het belang van de normen of het beschermingsniveau. Integendeel, door alle normen op hetzelfde niveau te regelen wordt voorkomen dat er misvattingen ontstaan over het belang van de ene norm (bijvoorbeeld waterkwaliteit) ten opzichte van de andere norm (bijvoorbeeld luchtkwaliteit). Nu zijn die normen soms op verschillende niveaus geregeld, zonder dat de aard, inhoud of rechtsgevolgen daarvoor aanleiding geven. Het maakt voor de verbindende kracht geen verschil of ze al dan niet op wetsniveau zijn geregeld. De waarborgen voor de fysieke leefomgeving en de bescherming van de belangen dienen op dezelfde wijze in de regelgeving te worden geborgd als wanneer die op wetsniveau worden geregeld. Een gelijkwaardig beschermingsniveau is een belangrijk uitgangspunt voor de stelselherziening. Het inhoudelijke belang en de verbindende kracht van de normstelling blijft dus onverkort geborgd. Aan de vereisten van voorzienbaarheid en kenbaarheid is voldaan door een zorgvuldige procedure met betrokkenheid van Raad van State, parlement en publiek en bekendmaking in het Staatsblad. Met de ontsluiting,

harmonisatie en bundeling van de normstelling beoogt de regering de samenhang ook de effectieve kenbaarheid en inzichtelijkheid van de regels voor gebruikers te vergroten.

## **1.5 Vervolg**

Naast de in de vorige paragraaf beschreven thema's zijn er vragen gesteld over de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Deze worden in het verslag uitgebreid beantwoord. De uitwerking van de voorgenomen uitvoeringsregelgeving is beschreven in de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving die tegelijk met deze nota aan uw Kamer is aangeboden. De regering hoopt dat met deze omvangrijke nota de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord. De behandeling van het wetsvoorstel door uw Kamer biedt daarnaast de duidelijkheid die nodig is om de contouren voor de uitvoeringsregelgeving verder uit te werken. In de beeldspraak van het bouwen van een huis biedt het wetsvoorstel de fundamenten en de dragende delen die het mogelijk maken om het nieuwe huis verder in te delen en in te richten. De regering ziet dan ook uit naar het vervolg van de behandeling van het wetsvoorstel.

## **2 Verbeterdoelen en effecten**

### **2.1 Aanleiding wetsvoorstel en achterliggende analyse**

De leden van de GroenLinks-fractie vragen nog eens de in het huidige omgevingsrecht geconstateerde tekorten te verduidelijken die voor de regering aanleiding zijn voor de wetgevingsoperatie die met dit wetsvoorstel wordt ingezet **(0.2, 8.17)**.

De stelselherziening is een antwoord op twee tendensen: de toenemende complexiteit van het sectoraal ontwikkelde omgevingsrecht en de toenemende behoefte aan een samenhangende benadering van opgaven in de fysieke leefomgeving.

De herziening bouwt daarbij voort op verbeteringen die in diverse sectoren van het omgevingsrecht al zijn aangebracht. Ook sluit die aan bij ontwikkelingen in de samenleving om opgaven in de fysieke leefomgeving in samenhang aan te pakken en duurzame ontwikkeling te bevorderen.

#### *Toenemende complexiteit omgevingsrecht*

Voor diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving zijn in de loop van de tijd afzonderlijke veelal sectorale beleidskaders en regels vastgesteld. Zo ontstonden aparte stelsels voor bouwen, aanleg en beheer van infrastructuur, ruimtelijke ordening, de aanpak van water-, bodem- en luchtverontreiniging en de bescherming van zaken, infrastructuur, dieren, planten of gebieden. Ook voor belangen als veiligheid, gezondheid zijn specifieke stelsels ontworpen, bijvoorbeeld voor geluid en externe veiligheid. Al die verschillende stelsels richten zich op een specifiek deel, facet of belang van de fysieke leefomgeving. Zij waren een antwoord op problemen in de tijd dat ze ontstonden. De verschillende wettelijke kaders hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van de kwaliteit van onderdelen van de leefomgeving.

Veel sectorale wetten zijn de afgelopen jaren gemoderniseerd. Dit heeft geleid tot samenvoeging van wetten en regeling binnen sectoren als milieu (de Wet milieubeheer) en water (de Waterwet) en bijvoorbeeld op gebied van vergunningverlening (de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo). Ondanks deze verbeteringen blijft het bestaande omgevingsrecht nog sterk versnipperd in tientallen wetten, circa 120 AMvB's en een vergelijkbaar aantal ministeriële regelingen. Vergelijkbare wettelijke instrumenten hebben soms verschillende (juridische)

kenmerken. De sectorale verschillen zijn niet altijd verklaarbaar of noodzakelijk vanuit de specifieke omstandigheden binnen de desbetreffende sector. Hierdoor gelden verschillende regels, die vanuit verschillende doelen zijn gesteld en die in een concrete casus bij elkaar komen, bijvoorbeeld bij het bouwen van energiezuinige woningen aan de rand van de stad, in de nabijheid van wegen, water en natuur. Ook zijn vergelijkbare stelsels soms op verschillende wijze vormgegeven. De geldende regels zijn bijvoorbeeld verspreid over meerdere niveaus van regelgeving: soms op wetsniveau, dan weer op AMvB-niveau, soms op het niveau van ministeriële regelingen en soms in lokale verordeningen en plannen.

Dit betekent dat gebruikers vaak meerdere bronnen naast elkaar moeten raadplegen om een compleet beeld van de toepasselijke eisen te krijgen. Deze verschillen maken de regels niet inzichtelijk en de toepassing ingewikkeld. Het samenspel van die verschillende kaders en regels leidt in de praktijk vaak tot suboptimale oplossingen. De complexiteit werkt door in besluitvorming, uitvoering, handhaving en ook in de mate van maatschappelijk initiatief en innovatie. Doelen worden niet of niet efficiënt bereikt. Het leidt ook tot onzekerheid en onduidelijkheid bij de initiatiefnemers over voorgenomen projecten en activiteiten. Het begrip voor gestelde normen en het draagvlak voor naleving kan zelfs onder druk komen te staan. Dit leidt tot maatschappelijke verstarung. De regering vindt daarom dat het omgevingsrecht voor de gebruiker transparanter, eenvoudiger, sneller en goedkoper moet worden. Met één Omgevingswet moeten bijvoorbeeld meer toestemmingen onder één procedure, bij één loket en onder één aanvraag kunnen worden verkregen met minder onderzoekslasten.

#### *Toenemende behoefte aan samenhangende benadering fysieke leefomgeving*

Aanpassing van het huidige stelsel zou voldoende zijn als het alleen zou gaan om het oplossen van praktische knelpunten en het optimaliseren van procedures. Maar onder de huidige omstandigheden zou dat het omgevingsrecht naar het oordeel van de regering alleen maar ingewikkelder maken. Kwaliteitsopgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving vragen om een samenhangende benadering, meer dan vroeger het geval was. Bij de ontwikkeling van gebieden en bij een effectieve aanpak van problemen in de fysieke leefomgeving wordt door spelers in het veld steeds meer gekeken over de grenzen van sectorale belangen heen. Zeker in een klein en dichtbevolkt land als Nederland – met veel uiteenlopende activiteiten, functies en kwetsbare belangen – blijkt in toenemende mate de verwevenheid van de onderdelen die samen de fysieke leefomgeving vormen. Vanuit juridisch perspectief blijkt die samenhang bijvoorbeeld bij besluitvorming over activiteiten en projecten in de fysieke leefomgeving. Al in een vroeg stadium van de besluitvorming moeten alle belangen op tafel komen, zodat belangrijke randvoorwaarden en beperkingen al bekend zijn op een moment dat er nog veel open ligt, en niet halverwege de procedure. Afwegingen die moeten worden gemaakt zijn vaak lastig en vereisen veel juridisch inzicht en bestuurskracht. Die behoefte aan een meer samenhangende benadering van opgaven in de fysieke leefomgeving kan beter door het omgevingsrechtelijke stelsel worden gefaciliteerd dan nu het geval is. Het is daarvoor van belang om zowel op lokaal, rijks- als Europees niveau de zaken meer in samenhang te bezien en kaders te integreren dan wel in betere harmonie te ontwerpen. De stelling van leden van de GroenLinks-fractie dat de in de praktijk ontwikkelde wetgevingskaders méér tegemoet komen aan de merites van de afzonderlijke rechtsgebieden is naar het oordeel van de regering dus niet zonder meer juist **t(8.18)**. Er is naar het oordeel van de regering sprake van een paradigmawisseling: een

beweging naar duurzame ontwikkeling, waarvoor veel partijen in ons land zich verantwoordelijk voelen. Een beweging die economische ontwikkeling verbindt met een veilige en gezonde leefomgeving en een goede kwaliteit van de leefomgeving. Dit wetsvoorstel beoogt het wettelijk fundament te bieden voor een maatschappelijke beweging die nu al is ingezet. In paragraaf 2.3 wordt – naar aanleiding van een vraag van de VVD-fractie – verder op deze paradigmawisseling ingegaan.

#### *Naar een samenhangend omgevingsrechtelijk stelsel*

In het nieuwe stelsel staan de te bereiken doelen in de fysieke leefomgeving centraal. De regels bieden ruimte en houvast om die doelen te realiseren. Daardoor kan naar het oordeel van de regering sneller worden ingespeeld op ontwikkelingen als transformatie van de woningmarkt, krimp en leegstand. Ook nieuwe opgaven, die bijvoorbeeld voortvloeien uit het Energieakkoord, kunnen sneller en beter worden opgepakt, onder meer door een samenhangende benadering en door belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij de besluitvorming over projecten. Per saldo moet het nieuwe stelsel leiden tot een stevige vermindering van de regeldruk.

In het voorgestelde stelsel bevat één wet de hoofdelementen en de ordenende, structurele elementen. De wet vormt daarmee de basis voor de opbouw van een bestendig stelsel. De uitwerking van de materiële normstelling wordt, om redenen van toegankelijkheid en samenhang, aan de AMvB-wetgever opgedragen door middel van duidelijke inhoudelijke opdrachten op wetsniveau. Op die manier zorgt de wet voor overzicht en sturing en wordt onnodige differentiatie en gelaagdheid van normstelling voorkomen. Daarnaast vereenvoudigt dit een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Voor het omgevingsrecht is dit van wezenlijk belang gelet de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. Op instrumentniveau beperkt het nieuwe stelsel zich tot zes kerninstrumenten voor het reguleren van activiteiten van burgers, bedrijven en overheden. De regering wil, ook in reactie op de zorg van de leden van de fractie van de PvdD (**2.23a**), zo de inzichtelijkheid en samenhang te vergroten en de bestuurskracht op lokaal niveau versterken. Met de stelselherziening beoogt de regering zo de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten en een snellere en betere besluitvorming mogelijk te maken.

#### *Steun vanuit de uitvoeringspraktijk*

Leden van de PvdD-fractie twijfelen eraan of de uitvoeringspraktijk wel op de verandering in het omgevingsrecht zit te wachten, en de leden van de ChristenUnie-fractie zijn bezorgd dat integratie van wettelijke systemen voor onzekerheid en onduidelijkheid zorgt (**2.24, 1.88**). De regering ziet de stelselherziening juist als een antwoord op de eerdergenoemde problemen. Dat zijn ook de problemen die in de uitvoeringspraktijk worden gevoeld. De opvatting dat het omgevingsrecht complex is geworden wordt dan ook breed gedeeld, zowel door het bedrijfsleven als ook door uitvoerende bestuursorganen. Verder zijn met het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van waterschappen afsprakenkaders gemaakt over de uitwerking van het omgevingsrecht. Veranderingen in het omgevingsrecht kunnen weliswaar vragen en onzekerheden oproepen, maar vanuit de uitvoeringspraktijk worden veel voorstellen ondersteund of zijn meeontwikkeld. Om te verzekeren dat de stelselherziening aansluit bij bestaande behoeften wordt gedurende het hele ontwikkelingsproces intensief met vertegenwoordigers van de uitvoeringspraktijk overlegd. Het moet nadrukkelijk ook «hun» stelselherziening worden. Bovendien wordt op deze wijze zeker

gesteld dat gebruikers van het omgevingsrecht met de stelselherziening uit de voeten kunnen. Van hun ervaringen en inzichten wordt gebruik gemaakt.

Verder wil de regering erop wijzen dat voor de stelselherziening verbeterdoelen en uitgangspunten zijn geformuleerd die zowel voor het wetsvoorstel gelden als voor de uitvoeringsregelgeving. Deze zijn in paragraaf 1.4 en hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting beschreven. Bij de vormgeving van het stelsel wordt voortdurend gekeken hoe deze doelen en uitgangspunten het best kunnen worden gerealiseerd. Bovendien worden zowel het wetsvoorstel als de verschillende op te stellen AMvB's onderworpen aan dezelfde toetsen. Daarbij kan worden gedacht aan toetsen op het gebied van administratieve lasten, effecten voor bedrijven en het milieu, gevolgen voor de rechtspraak, enzovoort. Op dit laatste heeft ook de vraag van de leden van de D66-fractie betrekking. Die leden vragen de veronderstelling te onderbouwen dat integratie van wet- en regelgeving leidt tot minder regeldruk (**10.11**). Het gaat hier niet zozeer om een veronderstelling, maar om een opgave die de regering zich heeft gesteld. Een van de doelstellingen is het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Vermindering van regeldruk draagt hieraan bij. Bij keuzen die in het kader van de uitwerking van het nieuwe stelsel worden gemaakt wordt daarom steeds gekeken naar gevolgen voor de regeldruk. Ook de administratieve lasten, die in het kader van de toetsing van de nieuwe wet- en regelgeving worden berekend zijn een indicator voor de regeldruk. Zie ook de reactie op vragen over de positie van burgers en bedrijven in paragraaf 6.2 van deze nota.

Verder worden nu al de nodige inspanningen verricht om de implementatie van het nieuwe stelsel goed te laten verlopen. Zie daarvoor ook paragraaf 12.2 van deze nota. In dit kader wil de regering nog wijzen op de mogelijkheden die digitalisering biedt voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. De Raad van State, het bedrijfsleven en andere overheden geven aan dat hier verdere stappen in kunnen worden gezet. Op dit moment wordt al veel informatie over de fysieke leefomgeving aangeboden. Dat betekent echter niet dat deze voor de gebruikers ook altijd beschikbaar is, of dat bestaande gegevens eenvoudig kunnen worden hergebruikt voor bijvoorbeeld het aanvragen van een vergunning. Omdat de digitale informatiebronnen en ICT-voorzieningen allemaal verschillend zijn georganiseerd, bestuurd en gefinancierd, is aanpassing aan de gebruikerswensen in de huidige situatie niet eenvoudig. Ook bij de digitalisering van de besluiten die in het wetsvoorstel worden geregeld, staat de gebruiker centraal: de initiatiefnemer, de belanghebbende of het bevoegd gezag. Het streefbeeld is dat de gebruiker eenvoudig alle relevante informatie kan krijgen over op een bepaalde plaats geldende regels en over de actuele of vergunde kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zodat snel duidelijk is wat op die plek kan en mag. Die gegevens moeten voldoende kwaliteit hebben om besluitvorming op te kunnen baseren. Hierdoor kunnen onderzoekslasten worden verlaagd. Bovendien biedt dit kansen om besluitvorming en procedures te versnellen én te verbeteren. De visie van de regering is dat een dergelijke verbetering alleen kan worden bereikt door de huidige losstaande voorzieningen onderdeel te maken van een samenhangend digitaal stelsel. In paragraaf 12.3 van deze nota wordt hier verder op ingegaan.

#### *Niet over één nacht ijs ...*

Leden van de fracties van D66, van de ChristenUnie en van GroenLinks vragen aandacht voor achterliggende evaluaties van de stelselherziening, waarbij wordt gewezen op de oplossing van reële problemen in het huidige stelsel en op de transitiekosten die een stelselherziening met zich meebrengt. De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen daarbij naar de

mening van prof. mr. J. Struiksma hierover (**1.76, 1.80, 1.89, 8.17**). De leden van de PvdD-fractie wijzen erop dat er al veel is gewijzigd in het omgevingsrecht en dat wijzigingen hoge transitiekosten met zich mee brengen (**2.23c**). Hoewel het niet de vorm heeft aangenomen van een uniforme en brede evaluatie heeft de regering zorgvuldig de staat van het huidige omgevingsrecht bezien. In dit verband wijst de regering bijvoorbeeld op de probleemanalyse die in 2012 aan uw Kamer is gezonden (Waarom een nieuwe Omgevingswet? Schets van omgevingsrechtelijke problemen<sup>2</sup>). Die schets was gebaseerd op veel uiteenlopende publicaties en onderzoeken. In één daarvan<sup>3</sup> stelden onderzoekers van de faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit van Groningen in 2005 vast dat het stelsel van de omgevingswetgeving zo complex en gefragmenteerd is, dat het moeilijk is te overzien. Het systeem wordt overvraagd. Zij stelden dat overheden de wetgeving regelmatig onjuist toepasten. Zij stelden ook vast dat dit niet zo verrassend is: «veel gemeenten *weten* niet dat ze in overtreding zijn, omdat ze de wet onvoldoende kennen»<sup>4</sup>. Het totale bestand aan regels is niet alleen voor de burger, maar langzamerhand ook voor de overheid zelf onoverzienbaar geworden. Dergelijke signalen en analyses waren voor de regering voldoende aanleiding om de stelselherziening ter hand te nemen. Daarbij is de regering ervan overtuigd dat een verdergaande analyse – zoals prof. mr. J. Struiksma die heeft voorgesteld – niet tot een andere conclusie had geleid.

De regering heeft gekozen voor een efficiëntere werkwijze, waarbij de stelselherziening van begin af aan in een voortdurende dialoog met de uitvoeringspraktijk plaatsvindt. Er is voor het wetsvoorstel gebruik gemaakt van bevindingen en suggesties vanuit de uitvoeringspraktijk, zowel van de hoek van de overheden als vanuit die van bedrijven, belangenorganisaties en burgers. Om aansluiting te houden met uitvoeringsproblemen heeft een brede consultatie plaatsgevonden en zijn door diverse partijen adviezen uitgebracht. Verder zijn ontwerpversies van het wetsvoorstel aan diverse toetsen onderworpen. In de hoofdstukken 10 en 11 van de memorie van toelichting staat weergegeven wat de consultaties en adviezen behelsden en wat deze hebben opgeleverd. In hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting wordt ook ingegaan op de kosten van invoering van het nieuwe stelsel, evenals in paragraaf 13.1 van deze nota. Dezelfde brede consultatie, inspraak en toetsen vinden plaats bij het opstellen van de uit- en invoeringsregelgeving. Dat maakt dit wetgevingstraject uniek in zijn soort.

## 2.2 Verbeterdoelen stelselherziening

De leden van de D66-fractie vragen hoe de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet en de verbeterdoelstellingen van de stelselherziening zich precies tot elkaar verhouden (**1.73**). In antwoord daarop vindt de regering het van belang te benadrukken dat het hier gaat om verschillende typen doelstellingen.

De vier verbeterdoelen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht zijn:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011/20, 33 118, nr. 1, bijlage 1.

<sup>3</sup> Leo Huberts, Suzan Verberk, Stephan Bernds en e.a., Overtredende overheden; op zoek naar de omvang en oorzaken van regelovertreding door overheden, 2005.

<sup>4</sup> W.J. Spreeuwers, C. Zuidema en G. de Roo, De basiskwaliteit voorbij; een zoektocht naar milieukwaliteit op niveau, Rijksuniversiteit Groningen, 2008, blz. 39.



- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De maatschappelijke doelen zijn verwoord in artikel 1.3:

*«Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:*

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en*
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.»*

De verbeterdoelen drukken uit wat de regering wil bereiken met de stelselherziening van het omgevingsrecht. Het zijn de doelen van het proces van de stelselherziening. Die verbeterdoelen zijn bereikt als de Omgevingswet – in volle omvang en met bijbehorende uitvoeringsreggeving – in werking is.

De maatschappelijk doelen van het wetsvoorstel (zoals opgenomen in artikel 1.3) daarentegen bepalen hoe het wettelijke instrumentarium moet worden toegepast. Het zijn de doelen van de wet zelf, die de doelen van de huidige omgevingswetgeving bundelen en verbreden. Zij krijgen hun rol pas na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In paragraaf 3.2 wordt nader op de betekenis van de maatschappelijke doelen ingegaan. Ook vragen deze leden of er in de aanloop naar het wetsvoorstel nog meer verbeterdoelen zijn overwogen en, als dat het geval is, waarom deze dan uiteindelijk niet in het voorstel zijn opgenomen (**1.74**). De verbeterdoelen van de stelselherziening zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen, maar in de memorie van toelichting. Ook waren zij – in iets andere bewoordingen – al te vinden in de brieven die, vooruitlopend op het wetgevingsproces, hierover aan uw Kamer zijn gezonden.<sup>5</sup> In de loop van het traject heeft de regering geen verbeterdoelen losgelaten of toegevoegd. Ook zijn na de aanvankelijke besluitvorming in het kabinet geen andere verbeterdoelen overwogen.

Deze leden vragen verder op grond van welke uitgangspunten de regering een «beargumenteerde keuze» heeft gemaakt als de verschillende doelstellingen met elkaar schuren (**1.75**). De regering weegt bij een dergelijke keuze de effecten op de verbeterdoelen, de aansluiting op de uitgangspunten die in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting zijn beschreven, de standpunten van maatschappelijke actoren en andere betrokken belangen. Elke afweging is maatwerk. De memorie van toelichting beschrijft de resultaten van dergelijke afwegingen door de regering. Ook de nota's van toelichting van de voorgenomen AMvB's zullen de resultaten van dergelijke afwegingen bevatten.

### **2.3 Paradigmawisseling**

*Een andere manier van denken faciliteren met stelselherziening*

Leden van de VVD-fractie vragen welke stappen nodig zijn om te komen tot een paradigmawisseling en wat geleerd kan worden van de Crisis- en herstelwet (**1.10, 1.12**).

Zoals in paragraaf 2.1 is beschreven heeft de regering vastgesteld dat gedurende de laatste vijftig jaar het opgebouwde wettelijk stelsel op het terrein van de fysieke leefomgeving een beoordelingskader heeft gecreëerd waardoor – vanuit het omgevingsrecht bezien – op een gefragmenteerde manier naar de wereld wordt gekeken. Tegelijkertijd is er een behoefte om opgaven in de fysieke leefomgeving steeds minder sectoraal en steeds meer in samenhang te benaderen. Dat gebeurt door

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 40; Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nrs. 1 en 3.

spelers in het veld, en dat komt ook in ontwikkelingen in het omgevingsrecht zelf tot uitdrukking. Zo is bijvoorbeeld de regelgeving binnen de domeinen milieu, water en natuur in de afgelopen jaren steeds meer geïntegreerd. De behoefte aan meer samenhang wijst naar het oordeel van de regering op de in de vraag bedoelde paradigmawisseling die mede door de stelselherziening gefaciliteerd moet worden. Met de stelselherziening wordt naar het oordeel van de regering een volgende logische en noodzakelijke stap gezet. Die paradigmawisseling is gerealiseerd – in antwoord op de vraag van de VVD-fractie – als alle actoren in de fysieke leefomgeving met oog voor elkaars rol en belang, zoveel mogelijk in samenspraak tot voorstellen en afwegingen komen over de bescherming en ontwikkeling van die fysieke leefomgeving. Deze wisseling moet op verschillende manieren tot uitdrukking komen. In de eerste plaats moeten overheden en andere spelers in het fysieke domein worden gestimuleerd om, uitgaande van een kwaliteitsopgave of ontwikkeling in de fysieke leefomgeving, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen (samenhangende benadering). Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet immers niet meer. In de tweede plaats moeten burgers en initiatiefnemers niet worden geconfronteerd met een gefragmenteerde overheid en ongelijksoortige wettelijke regelingen (heldere wet- en regelgeving, adequaat optredende overheid). In de derde plaats moet het stelsel beter aansluiten bij een veranderende rol van de overheid waarbij initiatieven in de fysieke leefomgeving vooral in de samenleving liggen (ontwikkelingen en actoren in de fysieke leefomgeving centraal). Het nieuwe wettelijke stelsel moet dit alles bevorderen. Tegelijkertijd erkent de regering dat wetgeving nooit voldoende is voor een dergelijke paradigmawisseling. Het vraagt ook een andere bestuurscultuur, en een andere, meer op samenwerking gerichte manier van werken van alle spelers in het veld. Dat geldt binnen overheden, tussen overheden, tussen overheden en spelers in de fysieke leefomgeving en tussen spelers in de fysieke leefomgeving. Het sluit ook aan bij de opkomst van de «energieke samenleving»<sup>6</sup> met autonome burgers en vernieuwende bedrijven. Daarom wordt flink geïnvesteerd in andere overheden via Nu al Eenvoudig Beter. Ook met de Crisis- en herstelwet wordt deels vooruitgelopen op het toekomstige stelsel.

#### *Ervaringen met de Crisis- en herstelwet en Nu al Eenvoudig Beter*

Ervaringen met bijvoorbeeld het opstellen van een omgevingsvisie laten zien dat een meer integrale en op samenwerking gerichte manier van werken met dit instrument wordt bevorderd. Het kan zelfs een efficiëntieslag opleveren, omdat in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling ontwikkelingen en problemen in de fysieke leefomgeving met elkaar in verband worden gebracht, waardoor problemen bij de uitvoering van het beleid en bij besluitvorming over concrete activiteiten worden voorkomen. Bij de ontwikkeling van de omgevingsvisies van de gemeente Ommen en van de provincie Gelderland zijn bijvoorbeeld allerlei actoren vroegtijdig betrokken (in plaats van dat zij worden uitgenodigd alleen te reageren al ontwikkeld concept-beleid), wat heeft bijgedragen aan de kwaliteit en het draagvlak van de visie.

Ervaringen met de Crisis- en herstelwet (Chw) bevestigen het geschetste beeld. De samenhangende benadering komt bijvoorbeeld tot uiting bij de innovatieve experimenten die vooruitlopen op het omgevingsplan en waarbij uitnodigingsplanologie centraal staat. Ook is de samenhangende aanpak een essentieel onderdeel van de ontwikkeling in Noord-Brabant om vóór 2020 een zorgvuldige veehouderij te realiseren. Door de thema's gezondheid, dierenwelzijn, geur, fijnstof, endotoxines, ammoniak,

<sup>6</sup> De energieke samenleving, Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer: 500246001, 2011.

biodiversiteit en mineralenkringlopen te verbinden met de omgeving streeft het provinciebestuur naar een veehouderij die op een gezonde manier is verbonden met de sociale en fysieke leefomgeving. Met de Chw is ook ervaring opgedaan met een meer op samenwerking gerichte aanpak. Denk hierbij aan het Zaans proeflokaal, zoals Zaanstad dat kent voor het ontwikkelingsgebied «Zaanstad midden». Hierbij gaan de desbetreffende bedrijven en de gemeente via een open dialoog op zoek naar effectieve en creatieve oplossingen voor met name geur- en geluidsproblemen die door alle partijen worden onderschreven. De aanpak stijgt uit boven het gebruikelijke overleg. Verder maakt een aantal innovatieve experimenten ook een nieuwe manier van samenwerken mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan het experiment Keurmerk garantiewoningen uit de achtste tranche. In dit verband verwijst de regering graag naar de voortgangsrapportages over de toepassing van de Chw<sup>7</sup>. Vanuit de erkenning dat wetgeving an sich niet voldoende is, tracht de regering met het programma Nu al Eenvoudig Beter de voor de paradigmawisseling benodigde cultuuromslag te bevorderen. In dit kader worden overheden gestimuleerd en geïnspireerd om nu al ervaring op te doen met nieuwe manieren van werken. Veel gemeenten zijn al bezig met werken volgens een integrale aanpak of met participatie aan de voorkant van het traject, zie bijvoorbeeld de 30 Chw-experimenten die vooruitlopen op het omgevingsplan zoals in voorgaande alinea al genoemd. In het afgelopen najaar is een proef gestart waarbij negen overheden ondersteund worden bij het opstellen van een omgevingsvisie, en waarbij nog eens 19 overheden meeleren, waaronder veel gemeenten. Ook is onlangs een pilot van start gegaan waarbij ervaring wordt opgedaan met de «Sneller en Beter-werkwijze» in het brede domein van de fysieke leefomgeving. Het nu al werken in de geest van de Omgevingswet ondersteunt de cultuuromslag en zorgt ervoor dat organisaties voorbereid zijn op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

#### *De beoogde veranderingen leiden tot betere resultaten*

De regering herkent zich niet in de kwalificatie van leden van de PvdD-fractie dat de voorgestane paradigmawisseling een agressieve opstelling laat zien naar regels voor de bescherming van natuur en milieu **(2.25)**. Integendeel, toepassing van de beleidscyclus – waar de fractie in dit verband naar verwijst – is bedoeld om de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in alle fasen van de beleidscyclus in beeld te houden. Omdat het huidige recht niet altijd met de beleidscyclus in het achterhoofd is vormgegeven, leidt het wetsvoorstel naar het oordeel van de regering tot een betere sturing op kwaliteit dan de huidige wet- en regelgeving. De regering is het wel eens met de stelling van leden van de PvdD-fractie dat regels nodig zijn voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd is de regering van mening dat regels geen doel op zich zijn. Er zijn meer manieren om te sturen op kwaliteit, zoals de regering bijvoorbeeld ook via het programma Nu al Eenvoudig Beter laat zien.

Verder wijzen leden van de fractie van de PvdD er terecht op dat duurzame ontwikkeling alleen mogelijk is als het milieu niet overmatig wordt belast **(2.28)**. Naar het oordeel van de regering is het echter niet zo dat economische activiteiten nooit ten koste mogen gaan van het milieu op een bepaalde plaats. Economische activiteiten zijn ook van belang voor een (duurzame) ontwikkeling van ons land doordat ze bijvoorbeeld bijdragen aan de werkgelegenheid en de leefbaarheid van de stad of het platteland. De regering zet in op een goede balans tussen het belang van het soms kwetsbare milieu en (potentieel) belastende economische

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 127, nr. 160, Kamerstukken II 2012/13, 32 127, nr. 170, Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 198.

activiteiten. De stelselherziening moet er toe bijdragen dat een dergelijk optimum in voorkomende gevallen wordt gevonden en dat alle belangen worden gewogen, en niet alleen de economische. Het wetsvoorstel moet dan ook bijdragen aan de transitie naar een duurzame samenleving. De paradigmawisseling is daar ook op gericht. De regering kan zich niet herkennen in de opvatting dat zij denigrerend ten opzichte van het milieu handelt, zoals leden van de fractie van de PvdD menen (**2.29a**). De stelselherziening is juist bedoeld om de toekomstige opgaven in de fysieke leefomgeving het hoofd te bieden. In dit verband vragen leden van de fractie van de PvdD naar de achtergrond van de stelling in de memorie van toelichting dat de balans in het omgevingsrecht te veel bij zekerheid ligt en te weinig bij groei die is gericht op duurzame ontwikkeling (**2.23b**). De opvatting van de regering is gebaseerd op de ervaring dat beperkende (instructie)regels en normen die al een bepaalde maatregel of oplossing inhouden, niet altijd behulpzaam zijn bij de noodzakelijke omslag naar een duurzame samenleving (zie ook de passages over de onbalans tussen zekerheid en dynamiek in paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel). De onbalans tussen zekerheid en dynamiek leidt dikwijls tot slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde plannen en tot normen met weinig ruimte voor politieke sturing. Om van oude naar nieuwe oplossingen te komen, moet het omgevingsrecht die ruimte ook bieden. De regering wil in de regulering van (activiteiten in) de fysieke leefomgeving een op de toekomst gerichte benadering mogelijk maken, waarbij wordt uitgegaan van kansen en vooral wordt gestuurd op kwaliteiten. Niet sectorale deelbelangen staan centraal, maar het gebruik en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel, waar die deelbelangen samenkomen en op elkaar moeten worden afgestemd om tot een goede kwaliteit te komen. Bij besluitvorming over activiteiten wordt het milieubelang dan volwaardig meegewogen, net als andere belangen. Dat is ook de achtergrond van de voorgestelde paradigmawisseling en het gebruik van de beleidscyclus bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel. De (integrale) kwaliteit staat daardoor voorop. Zie ook de reactie in paragraaf 3.3 van deze nota waarin dieper op duurzame ontwikkeling wordt ingegaan.

## **2.4 Flexibel sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving**

Een groot aantal vragen geeft aanleiding de hoofdlijnen van het wettelijke stelsel, met zijn sturingsmogelijkheden en flexibiliteitsmogelijkheden, nog eens in het kort uiteen te zetten. Daarna zal in de hoofdstukken 3 en 4 gedetailleerd op de vragen van de leden ingegaan worden.

### *2.4.1 De zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving*

#### *Integrale kwaliteitszorg*

De kwaliteit van de fysieke leefomgeving is een belangrijke zorg van de overheid. De regering wil, meer dan tot nu toe het geval is, de overheid in staat stellen de zorg voor de fysieke leefomgeving samenhangend vorm te geven. Dat is nodig omdat ook de opgaven in de fysieke leefomgeving steeds meer met elkaar samenhangen. Het wetsvoorstel maakt deze beweging mogelijk. Artikel 2.1 van de Grondwet bepaalt dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze zorg wordt in belangrijke mate vormgegeven via de Omgevingswet en zijn uitvoeringsregelgeving. Het wetsvoorstel geeft aan welke taken de overheid heeft om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op het vereiste niveau te brengen. Ook bepaalt het hoe ver de overheid daarbij kan gaan jegens bedrijven en burgers die activiteiten verrichten in de fysieke leefom-

geving. Een onderdeel van het wetsvoorstel, net als bij elke andere wet, betreft dan ook het toedelen van taken en bevoegdheden aan de overheid. De rol van de overheid in de fysieke leefomgeving omvat het behouden en beschermen van kwetsbare waarden, een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het ontwikkelen en beschermen van activiteiten van publiek belang. Bij het vervullen van die rol laat zij zoveel mogelijk ruimte voor de activiteiten van burgers en bedrijven. Het wetsvoorstel voorziet in mogelijkheden voor bescherming van bijvoorbeeld het milieu en het cultureel erfgoed. Het wetsvoorstel faciliteert ook ontwikkelingen die nodig zijn, bijvoorbeeld de uitvoering van het Energieakkoord en de aanpassing aan klimaatverandering.

De overheid is niet één geheel: deze is te onderscheiden in gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Deze overheden zijn en blijven gezamenlijk verantwoordelijk voor de in de Grondwet bedoelde zorg. Ook de Europese Unie heeft een belangrijke rol bij de zorg voor de fysieke leefomgeving, zowel via richtlijnen als via direct bindende verordeningen. De regering heeft niet de intentie om wezenlijke veranderingen aan te brengen in de verantwoordelijkheden voor de zorg van de fysieke leefomgeving. Als er concrete taken zijn, zoals het aanleggen en onderhouden van rioleringen, geeft het wetsvoorstel aan welk bestuursorgaan daarmee belast is. Als er concrete bevoegdheden zijn, zoals het verlenen van een vergunning, regelt de wet welk bestuursorgaan die bevoegdheid heeft of toebedeeld kan krijgen bij AMvB.

### *Decentraal, tenzij*

Vertrekpunt bij de verdeling van de zorg voor de fysieke leefomgeving over de verschillende overheidsniveaus is het decentrale niveau, dicht bij de burger, dicht bij de dagelijkse zorg voor die leefomgeving. Het wetsvoorstel is daarom opgebouwd vanuit het subsidiariteitsbeginsel «decentraal, tenzij»: de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen liggen in de eerste plaats bij de gemeenten en, waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen. Gemeenten hebben veel ruimte om te doen wat nodig is voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook het Rijk en de provincies hebben een rol in de zorg voor de fysieke leefomgeving. Leidend voor het bepalen van die rol is het subsidiariteitsbeginsel, dat is vastgelegd in artikel 2.3. Op grond van dit beginsel is allereerst de toedeling van taken en bevoegdheden in het wetsvoorstel bepaald. Omdat niet op voorhand voor alle gevallen is vast te stellen welk bestuursorgaan verantwoordelijk moet zijn, biedt het wetsvoorstel ook zelfstandige beleidsruimte aan het Rijk en de provincies om te bepalen welke belangen behartiging door hen vereisen. Dat betekent dat het Rijk en de provincies een actief sturende en coördinerende rol hebben bij de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving. Veel opgaven kunnen immers alleen worden opgelost met een integrale aanpak op meerdere niveaus.

Dat is niet wezenlijk anders dan nu. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel veroorzaakt binnen het omgevingsrecht dan ook geen revolutie in de bestuurlijke taakverdeling. Waar de verantwoordelijkheid niet bij de gemeenten of waterschappen ligt, geeft het wetsvoorstel aan dat een ander bestuursorgaan een rol heeft of kan nemen. Zo gaat het Rijk bijvoorbeeld over de rijkswateren en de luchthavens van nationale betekenis. De provincie is bijvoorbeeld primair belast met de bescherming van grondwater waaruit drinkwater wordt geproduceerd. Soms volgt de rol van Rijk of provincie ook uit een ander wettelijk stelsel: bijvoorbeeld de taken van het Rijk op grond van de Spoorwegwet impliceren ook een rol van het Rijk bij een besluit over de aanleg of de wijziging van een hoofdspoorweg. Een «tenzij» is verder aan de orde als het Rijk of een provincie een gelijk beschermingsniveau willen bieden aan in beginsel elke burger op het grondgebied of gelijke regels willen geven voor in

beginsel elk bedrijf op het grondgebied (dit laatste wordt vaak «gelijk speelveld» genoemd). In dit verband geeft het wetsvoorstel voor sommige onderwerpen aan dat het Rijk of de provincies daarover regels moeten stellen. Voorbeelden hiervan zijn de opdracht aan het Rijk om instructieregels te geven over externe veiligheid en de opdrachten om algemene regels te stellen over bouwactiviteiten en milieubelastende activiteiten. Naast die taken die expliciet uit het wetsvoorstel of andere wettelijke stelsels voortvloeien, hebben het Rijk en de provincies ook een zelfstandige beleidsruimte gekregen om te bepalen welke belangen binnen de algemene overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zich het best lenen voor behartiging door het Rijk of de provincie. Het in artikel 2.3 vervatte subsidiariteitsbeginsel is leidend bij die keuze. In paragraaf 7.1.1 van deze nota wordt hier nader op ingegaan.

#### *2.4.2 Sturingsmodel*

##### *Een goede balans*

De zorg voor de fysieke leefomgeving vraagt om een samenhangende benadering van die leefomgeving. Die benadering is in de komende decennia nodig om de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving op goede wijze te laten plaatsvinden. In de omgevingsvisies van de bestuursorganen worden op strategisch niveau de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving vastgelegd en aangegeven hoe deze worden bereikt. Het gaat daarbij niet alleen om wat de overheid gaat doen of toelaten, maar ook om de vraag hoe particuliere initiatieven kunnen bijdragen aan die doelstellingen. In de omgevingsvisie wordt de balans gemaakt tussen de belangen die het wetsvoorstel centraal stelt: de veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit aan de ene kant en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving aan de andere kant. Het wetsvoorstel bevat een opdracht aan de overheid om die belangen te bezien in samenhang en in het licht van duurzame ontwikkeling.

##### *Waarborgen voor kwaliteit op maat*

Omgevingswaarden bieden de mogelijkheid om meetbare beleidsdoelstellingen voor de toestand van een onderdeel van de fysieke leefomgeving juridisch vast te leggen, zonder direct in te vullen met welke beleidsinstrumenten de doelstelling gerealiseerd moet worden. Vooral de Europese Unie maakt veel gebruik van meetbare beleidsdoelstellingen voor lucht en water en codificeert die onder andere in richtlijnen. Op nationaal niveau worden meetbare beleidsdoelstellingen gebruikt voor de veiligheidsnormering van waterkeringen. Door monitoring wordt objectief bepaald of de omgevingswaarde behaald wordt. Als dat niet zo is heeft het bestuursorgaan een inspanningsverplichting of resultaatsverplichting om de waarde alsnog te halen. Dat bestuursorgaan is daarbij in beginsel vrij in de keuze van instrumenten en maatregelen. De meetbaarheid en een zekere mate van keuzevrijheid zijn voorwaarden voor de inzet van omgevingswaarden. Als een beleidsdoelstelling moeilijk meetbaar kan worden gemaakt, of de instrumentkeuze al op voorhand vast ligt, heeft het vaststellen van omgevingswaarden geen meerwaarde en kan beter direct gekozen worden voor andere beleidsinstrumenten die het wetsvoorstel biedt.

Een toereikende en doortastende uitvoering door overheden is wezenlijk om de beoogde kwaliteiten ook daadwerkelijk te bereiken. Programma's omvatten daartoe een meer concreet pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. Programma's kunnen worden gebruikt om onderwerpen uit de omgevingsvisie uit te



werken. En ze zijn verplicht als omgevingswaarden overschreden worden of dreigen te worden.

Vanuit de doelstellingen die zijn vastgelegd in de omgevingsvisie, een programma of een omgevingswaarde worden vervolgens beleidsinstrumenten ingezet. Als gekozen wordt voor wettelijke instrumenten bevat het wetsvoorstel de volgende vier instrumenten:

- algemene regels over activiteiten;
- vergunningenvereisten voor activiteiten;
- instructieregels over taken en bevoegdheden;
- projectbesluiten.

Deze vier instrumenten zijn in het huidige omgevingsrecht ook bekend, zij het soms onder andere namen. Deze vier instrumenten zijn in beginsel beschikbaar voor alle bestuursorganen, al zijn op dat uitgangspunt enkele uitzonderingen<sup>8</sup> gemaakt omwille van de staatsrechtelijke verhoudingen of de eenvoud van het stelsel.

De algemene regels en vergunningvereisten reguleren de activiteiten van burgers en bedrijven. Verwacht wordt dat onder de Omgevingswet, net als nu, de regels van de gemeente en het Rijk het meest beeldbepalend zullen zijn. De gemeente geeft in het omgevingsplan vooral locatiespecifieke regels over de gebruiksmogelijkheden van gronden en kleinschalige activiteiten. Het Rijk stelt bij AMvB vooral regels of vergunningvereisten in voor activiteiten die aanzienlijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving of die landelijk uniform geregeld moeten worden.

De instructieregels richten zich tot besluiten en taken van overheden en geven daaraan richting. De term «instructieregel» is nieuw, maar het is de algemene naam voor de honderden bestaande beslisregels over het nemen van besluiten en regels over de uitvoering van taken. Voorbeelden zijn de regels van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, regels over bestemmingsplannen in de Wet geluidhinder, de luchthaven(inde- lings)besluiten krachtens de Wet luchtvaart en de regels over die in of krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer zijn gesteld over de wijze waarop milieukwaliteitseisen betrokken worden bij besluitvorming (waaronder het Besluit externe veiligheid inrichtingen). Met instructie- regels kunnen het Rijk en de provincies zorgen voor een juridische doorwerking van hun beleid naar andere overheden. Een groot deel zal betrekking krijgen op omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevings- vergunningen.

Voor grote projecten met een publiek belang wil de regering een snellere en een betere besluitvorming bevorderen. Stroperige en voor belangheb- benden onduidelijke en frustrerende besluitvormingsprocessen moeten naar het oordeel van de regering tot het verleden behoren. Het projectbe- sluit maakt het voor waterschappen, provincies en Rijk mogelijk om de besluitvorming over projecten met een publiek belang in eigen hand te nemen. Een zorgvuldige betrokkenheid van belanghebbenden in een vroeg stadium staat daarbij centraal. Het projectbesluit is de beoogd opvolger van het inpassingsplan van de Wet ruimtelijke ordening, het tracébesluit van de Tracéwet en het projectplan van de Waterwet.

---

<sup>8</sup> Gezien de voorgenomen werking van het omgevingsplan kunnen gemeenten geen vergunning- vereiste instellen en geen projectbesluiten nemen. Van elke algemene regel in het omgevingsplan kan worden afgeweken via een omgevingsvergunning voor een «afwijkacti- viteit». Het projectbesluit is voor gemeenten niet nodig, volstaan kan worden met een wijziging van het omgevingsplan met een bijzondere voorbereidingsprocedure. Verder kunnen water- schappen en gemeenten geen instructieregels geven aan andere bestuursorganen, behalve beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen.

## *De juiste instrumentenmix*

De beleidsinstrumenten vullen elkaar aan en zijn gezamenlijk nodig om te kunnen sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De overheid neemt steeds bij elke doelstelling een bewuste beleidsbeslissing over de keuze van een instrument. Vaak zal voor één doelstelling inzet van meerdere instrumenten nodig zijn. Als nu al bekend is dat een bepaalde doelstelling gerealiseerd zal moeten worden met een bepaald instrument, dwingt het wetsvoorstel vaak tot het gebruik van dat instrument. Dat geldt in het bijzonder voor realisatie van doelstellingen waartoe Nederland zich internationaal heeft verplicht. Verder kunnen ook andere wetten – bijvoorbeeld energiewetgeving – voorschrijven dat bepaalde instrumenten van de Omgevingswet gehanteerd worden voor het realiseren van doelstellingen.

<b>Doelstelling</b>	<b>Voorbeeld van een wettelijk voorgeschreven instrument</b>
Waarborgen van de veiligheid en beschermen van de veiligheid rond luchthavens, behoeven van de staat en werking van luchthavens, evenwichtige toedeling van functies aan locaties rondom luchthavens	Instructieregel (art. 2.29)
Waarborgen van de veiligheid en beschermen van de gezondheid van de gebruikers van een gelegenheid voor het zwemmen en baden.	Algemene regel (art. 4.27)
Het behoud van cultureel erfgoed.	Vergunningvereiste rijksmonumenten (art. 5.1)
De ontwikkeling van de infrastructuur, leidend tot de keuze voor aanleg (of substantiële wijziging) van een autoweg of autosnelweg, spoorweg of vaarweg.	Projectbesluit (art. 5.44)

Het wetsvoorstel geeft voor een groot aantal onderwerpen aan dat het Rijk bij AMvB regels gaat stellen en geeft sturing aan de inhoud van deze regels. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij AMvB instructieregels en omgevingswaarden te stellen voor andere doelstellingen op het terrein van de fysieke leefomgeving. Die mogelijkheid kent de huidige regelgeving overigens ook. Voorbeelden zijn artikel 4.3 van de huidige Wet ruimtelijke ordening (regels omtrent de inhoud van bestemmingsplannen) en de artikelen 5.1 en 5.2 van de huidige Wet milieubeheer (milieukwaliteitseisen en daaraan gekoppelde uitvoeringsregels). Door deze mogelijkheid kan de regering flexibel inspelen op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Een voorbeeld zijn de instructieregels over duurzame verstedelijking (zie paragraaf 3.9.6 van deze nota voor een inhoudelijke toelichting hierop). Op de afweging die in dergelijke gevallen nodig is op grond van artikel 2.3 van het wetsvoorstel, waarin het subsidiariteitsbeginsel tot uitdrukking komt, wordt nader ingegaan in paragraaf 7.1.1 van deze nota.

### *2.4.3 Flexibiliteit*

#### *Een gevarieerde leefomgeving*

De fysieke leefomgeving in Nederland varieert, er zijn drukbevolkte verstedelijkte gebieden, landelijke gebieden, natuurgebieden en grote wateren. Ook binnen die gebieden is er grote variatie. Er zijn fysieke verschillen in bodemgesteldheid, in functies enzovoort. Ook zijn er verschillen in ontwikkelingsrichting van gebieden, zoals landelijke gebieden waar de bevolking krimpt tegenover landelijke gebieden die

steeds meer de invloed van de stad voelen, of stabiele stadswijken tegenover transformatiegebieden. Dat vraagt om sturing op maat, zodat zo goed mogelijk rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Die mogelijkheden biedt het wetsvoorstel voor decentrale overheden en voor burgers en bedrijven. Zonder flexibiliteit kan er onvoldoende rekening worden gehouden met die verschillen. Dan is een regel die geldt voor het hele land soms onvoldoende beschermend in een kwetsbaar gebied, of soms juist te streng. Zonder flexibiliteit kan er geen rekening worden gehouden met cumulatieve gevolgen van de fysieke leefomgeving. Zonder flexibiliteit kan er geen rekening worden gehouden met de nieuwe innovatieve oplossingen van een bedrijf. Een van de grote spanningsvelden in besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving is die tussen het mogelijk maken van nieuwe, potentieel belastende, ontwikkelingen en de bescherming van de fysieke leefomgeving. Aan de ene kant is er de roep om meer flexibiliteit, aan de andere kant om meer zekerheid. De regering wil op een nieuwe wijze hieraan invulling geven, een wijze die tot kwalitatief betere besluitvorming en betere projecten moet leiden. De leden van de PvdA-fractie vrezen daarbij het risico dat burgers en bedrijven niet meer weten wat nog wel of niet is toegestaan **(1.48)** en zien voor zich dat alle normen «onderhandelbaar» zouden zijn **(1.50)**. Ook de leden van de CDA-fractie stellen dat de mate van flexibiliteit zo groot is dat die de uitvoeringspraktijk minder inzichtelijk en minder voorspelbaar maakt **(7.7)**. De leden van de D66-fractie merken op dat er mogelijk een stapeling van flexibiliteitsbepalingen kan ontstaan **(7.17a)** en vragen of de flexibiliteitsbepalingen mogen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de leefomgeving **(7.18)**.

In deze paragraaf en in hoofdstuk 4 van deze nota wordt nader ingegaan op flexibiliteit. Voordat inhoudelijk wordt ingegaan op het onderwerp merkt de regering nog op dat flexibiliteit één van de uitgangspunten van de stelselherziening is en niet op zichzelf staat, maar in combinatie moet worden gezien met andere uitgangspunten, met de verbeterdoelen en de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel. Bij de toepassing van het uitgangspunt houdt de regering een goed oog op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

#### *Kwaliteit door flexibiliteit*

Doordat onderwerpen als «flexibiliteit» en «afwegingsruimte» in het maatschappelijk discours centraal zijn komen te staan, lijkt soms ten onrechte de indruk te ontstaan dat de bescherming van natuur en milieu op losse schroeven wordt gezet met de Omgevingswet. De flexibiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel zijn steeds bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving goed te beschermen en doelmatig te benutten. Ze vormen geen vrijbrief voor bevoegde instanties om sterk eenzijdige afwegingen te maken, maar bieden gelegenheid om betere en meer samenhangende afwegingen te maken. Dat sluit aan bij opgaven waarvoor de samenleving staat en de regionale verschillen in Nederland. Het wetsvoorstel moet leiden tot een betere kwaliteit van de besluitvorming en daarmee tot een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Waar het Rijk door regels te stellen verantwoordelijkheid naar zich toetrekt, neemt het in meer of mindere mate ruimte voor bestuursorganen en voor burgers en bedrijven weg. De flexibiliteit is bedoeld om een deel van die verantwoordelijkheid weer terug te geven in concrete situaties waarin één of meer landelijke regelingen niet goed passen. De afwegingsruimte wordt echter nooit groter dan wanneer het Rijk geen regels zou stellen: de doelen van de wet en de procedures voor besluitvorming blijven het speelveld bepalen. Hieronder gaat de regering daarop in.

De regering wil geen stapeling van flexibiliteitsbepalingen. Elke vorm van flexibiliteit is daarom gekoppeld aan een specifiek instrument van het wetsvoorstel. Er zijn flexibiliteitsbepalingen voor de regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven (algemene regels, omgevingsvergunningen) en voor de regels die gericht zijn tot bestuursorganen (instructieregels). In het laatste geval wordt meestal gesproken over «bestuurlijke afwegingsruimte». Deze flexibiliteitsmogelijkheden staan naast elkaar. Bovendien maakt de toepassing van één vorm van flexibiliteit de andere vaak onnodig, omdat er voldoende manoeuvreerruimte ontstaat voor degene die de regel moet naleven.

De regering ziet drie hoofdsoorten van flexibiliteit:

- Ruimte in de regels. Omdat de inhoudelijke regels, net als nu, vooral worden opgenomen in de AMvB's is deze vorm van flexibiliteit vooral van belang voor de uitvoeringsregelgeving. Bij het opnieuw uitschrijven van de regels wordt bezien welke ruimte kan worden geboden zonder dat de beleidsdoelstellingen achter de regels in het gedrang komen. Uitgangspunt hierbij is een gelijkwaardig beschermingsniveau (zie paragraaf 3.10). In sommige gevallen kan een regel echter meer open of flexibel worden geformuleerd zonder dat de achterliggende doelstelling in het gedrang komt. Zeker als het gaat om instructieregels aan het lokaal bestuur ziet de regering dat niet als verslechtering van het beschermingsniveau, maar als het dichterbij de burger brengen van de besluitvorming. Als er bijvoorbeeld meer ruimte komt in de instructieregels over een omgevingsplan, beslist de gemeenteraad in hoeverre deze benut wordt. Verder lijkt het mogelijk om, vaker dan nu, uitzonderingen op regels op te nemen om situaties te voorkomen waarin regels onevenredig bezwarend zijn (zoals een «hardheidsclausule» of een uitzondering voor «niet in betekende mate»-gevallen). Een andere belangrijke mogelijkheid om meer ruimte te bieden in regels is de omzetting van middelvoorschriften naar doelvoorschriften. Dit vergroot ook de kansen voor een innovatieve invulling. Voor onderwerpen waarvoor toch gekozen zal worden voor middelvoorschriften, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om een gelijkwaardige maatregel te treffen die hetzelfde resultaat bereikt.
- Gebiedsgericht maatwerk in decentrale regelgeving. In sommige gevallen is het wenselijk dat een decentraal bestuursorgaan, gegeven de lokale of regionale omstandigheden, regels stelt die afwijken van een landelijke regel of daar een nadere uitwerking aan geeft. Dergelijke afwijkende regels kunnen gesteld worden voor het hele grondgebied van een bestuursorgaan, maar ook voor een afgebakend gebied. Gebiedsgericht wordt vastgesteld door de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten en vastgelegd in respectievelijk het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. De regering ziet op dit moment twee omstandigheden waarin dit nodig zal zijn. Ten eerste geeft de eerder beschreven variatie in de fysieke leefomgeving soms aanleiding voor gebiedsgerichte regels op maat. Ten tweede kiest het Rijk omwille van een doelmatig overheidsbestuur soms voor een landelijke standaardregel die in veel gevallen voldoet, maar waar decentrale overheden die eigen beleid voeren van mogen afwijken. Een voorbeeld daarvan is de huidige Wet geurhinder en veehouderij.
- Individueel maatwerk bij beschikking. In incidentele gevallen is het wenselijk dat het bevoegd gezag, gegeven de specifieke omstandigheden bij een project of activiteit, bepaalde regels niet toepast omdat het belang van de regel niet opweegt tegen andere belangen die in het geding zijn. Bij algemene rijksregels zijn er verder gevallen waarin het bevoegd gezag aanvullende voorschriften moet kunnen opleggen voor een specifieke activiteit als het beschermingsniveau van de landelijke

regelgeving onvoldoende is. Die afwijking geldt voor een individueel geval en slechts zo lang als dat nodig is. Deze drie vormen van flexibiliteit kunnen zowel «bestuurlijke afwegingsruimte» bieden aan bestuursorganen als flexibiliteit ofwel handelingsruimte bieden aan burgers en bedrijven. Dit leidt tot zes vormen van flexibiliteit van belang zijn voor de stelselherziening. Deze zijn in onderstaand schema in beeld gebracht.

	<b>Bestuurlijke afwegingsruimte in regels voor bestuursorganen</b>	<b>Flexibiliteit in regels voor burgers en bedrijven</b>
Ruimte in de regels	Uitvoeringsregelgeving: meer afwegingsruimte	Uitvoeringsregelgeving: meer handelingsruimte Regeling voor gelijkwaardigheid bij algemene regels (artikel 4.7)
Gebiedsgericht maatwerk	Gebiedsgerichte omgevingswaarden op maat (artikel 2.11, eerste lid en 2.12, eerste lid) Afwijking door de provincie van rijksinstructieregels (artikel 2.25, vijfde lid, onder a)	Maatwerkregels (artikel 4.6) Maatwerk bij bepalen reikwijdte vergunningplichten (artikel 5.2, eerste lid)
Individueel maatwerk	Ontheffing bij instructieregels (artikel 2.32)	Maatwerkvoorschrift bij algemene regels (artikel 2.32)
	<i>Nadere beantwoording van vragen: paragraaf 4.2 van deze nota</i>	<i>Nadere beantwoording van vragen: paragraaf 4.3 van deze nota</i>

Naast deze zes vormen is er nog de experimenteerbepaling (artikel 23.3). Soms vragen kwaliteitsopgaven om innovatieve en nieuwe oplossingen. Met het oog op duurzame ontwikkeling, in het belang van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, kan daarom bij wijze van experiment worden afgeweken van bepalingen in de wet. Dit kan alleen in uitzonderlijke gevallen en met inachtneming van procedurele waarborgen. Hierop wordt in paragraaf 4.6 van deze nota verder ingegaan.

#### *Variatie vraagt om flexibiliteit*

Met flexibiliteit in het stelsel wil de regering overheden, burgers en bedrijven de mogelijkheid bieden om te werken aan een goede ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Ze bieden ruimte om de fysieke leefomgeving intensiever te benutten waar dat mogelijk is, en beter te beschermen waar dat gewenst is. Flexibiliteitsmogelijkheden dienen daarmee de doelen van de wet. In onderstaande tabel zijn enkele gevallen aangeduid waarin de flexibiliteitsmogelijkheden een rol kunnen spelen.

Reden voor flexibiliteit	Voorbeeld
lokale kwaliteiten beschermen	maatwerkregels of -voorschriften voor het behoud van een bovengemiddeld goede kwaliteit in een gebied
maatregel nemen in situaties waar de kwaliteit bovengemiddeld slecht is	inzet van maatwerkregels, -voorschriften of -vergunningen als de cumulatieve gevolgen van vergunningvrije milieubelastende activiteiten in een intensief gebruikt gebied leiden tot een overschrijding van een omgevingswaarde
meer balans bieden in bescherming in situaties dat personen blootstaan aan meerdere omgevingsfactoren	inzet van beslissingsondersteunde instrumenten op het gebied van gezondheid voor optimalisatie binnen de wettelijke bandbreedte
rekening houden met de variaties in de fysieke leefomgeving, zoals variaties in de bodem, het water of in landschappen	regionaal lagere drempel voor het vergunningvereiste voor de ontgrondingsactiviteit wegens de bodemeigenschappen
ruimte geven voor lokaal beleid	gemeenten kunnen binnen marges eigen beleid voeren voor de geuruitstoot van agrarische bedrijven
ruimte geven in situaties waar een regel onevenredig bezwarend is	toelaten bewoning van voormalige bedrijfswooningen op plaatsen waar de instructieregels voor het omgevingsplan geen (nieuwe) woningen toestaan
dynamiek bereiken in gebieden die bij onverkorte toepassing van de regels «op slot» zouden zitten	uitzonderingsbepalingen voor gebieden zoals de huidige ontwikkelgebieden van de Crisis- en herstelwet en projectgebieden van de Interimwet stad-en-milieubenadering

#### 2.4.4 Flexibiliteit en rechtszekerheid

##### *Flexibiliteit met behoud van rechtszekerheid*

Flexibiliteit mag naar het oordeel van de regering niet de rechtszekerheid onder druk zetten. Het vraagt om een heldere procedure en een helder kenbaar resultaat. Daarbij is voorzien in rechtsbescherming voor belanghebbenden. Het resultaat wordt telkens verankerd in een besluit, zoals een vergunning, of in regelgeving. Ook flexibiliteitsbepalingen leiden dus tot harde, juridisch afdwingbare normen. De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, D66 en GroenLinks vragen naar de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid (**1.49, 3.8, 7.7, 7.13, 7.28**). De leden van de fractie van D66 vragen specifiek naar de borging daarvan in AMvB's (**7.14**). In de beantwoording van deze vragen moet onderscheid worden gemaakt tussen de regels die gericht zijn tot bestuursorganen en de regels die direct gericht zijn tot burgers en bedrijven. Ook wijst de regering in haar antwoord op de wettelijke randvoorwaarden voor de toepassing van flexibiliteitsbepalingen.

##### *Waarborgen voor rechtszekerheid bij instructieregels*

Bij de regels die gericht zijn tot bestuursorganen – instructieregels – gaat het om juiste toepassing van de inhoudelijke en procedurele regels die gelden voor een besluit, zoals een vergunning of de wijziging van het omgevingsplan. Bijna alle besluiten kennen een zekere mate van discretionaire ruimte ofwel bestuurlijke afwegingsruimte. In paragraaf 4.5 van deze nota wordt nader ingegaan op de gevolgen voor de rechtszekerheid. Een grotere mate van flexibiliteit in de instructieregels maakt die discretionaire ruimte dus groter, maar leidt niet tot een principiële andere of minder rechtszekerheid voor de aanvrager of belanghebbenden. Ook



leidt het niet tot het «uit beeld raken» van het achterliggende beleidsdoel omdat dit het kader zal blijven voor het besluit. Zo zal bijvoorbeeld een vergunning voor een milieubelastende activiteit slechts worden verleend of geweigerd met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu. Als de aanvrager of de belanghebbende het niet eens is met het besluit staat de weg naar de rechter open. Die zal toetsen of de inhoudelijke en procedurele regels juist zijn toegepast.

In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, dat de inhoudelijke instructieregels zal bevatten, zal voor een deel daarvan ook bepaald worden dat ontheffing kan worden verleend. Een dergelijke constructie is nu ook bekend in de Wet ruimtelijke ordening (artikel 4.3a). Het wetsvoorstel kent bij een dergelijke ontheffing een inhoudelijke waarborg op wetsniveau: de ontheffing kan alleen worden verleend als er sprake is van een onevenredige belemmering van de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarop de instructieregel betrekking heeft. Een dergelijke ontheffing staat bovendien open voor beroep (zie de toelichting op artikel 16.83).

#### *Waarborgen voor rechtszekerheid bij regels voor burgers en bedrijven*

Burgers en bedrijven hebben te maken met de algemene regels over activiteiten of het vereiste van een vergunning voor activiteiten. De rechtszekerheid is dan vooral gebaat bij duidelijkheid. Degene die een activiteit verricht, weet dan waar hij zich aan moet houden en dat geldt ook voor de omwonenden of andere belanghebbenden. Een belangrijke vernieuwing die de Omgevingswet met zich meebrengt, is het vergroten van de inzichtelijkheid door alle regels bij elkaar te brengen in een overzichtelijk aantal regelingen en de elektronische ontsluiting van die regelingen. Ook gebiedsgericht maatwerk is op deze wijze steeds vooraf kenbaar. De verbetering van de kenbaarheid bevordert de rechtszekerheid. Alleen individueel maatwerk (via zogenoemde maatwerkvoorschriften) is in zekere zin onvoorspelbaar voor de initiatiefnemer. Dat instrument wordt echter terughoudend toegepast, dat wil zeggen voor incidentele of bijzondere gevallen (zie paragraaf 4.3.4). Het mag bovendien nooit leiden tot het onmogelijk worden van een activiteit die voldoet aan de algemene regels.

Het toepassen van flexibiliteit bij algemene regels en vergunningvereisten is steeds voorzien van waarborgen. Voor de maatwerkregels en maatwerkvoorschriften geldt een inhoudelijke waarborg op wetsniveau: deze moeten worden gesteld met het oog op dezelfde inhoudelijke belangen die de aanleiding vormen voor de algemene regels (deze belangen zijn aangeduid in paragraaf 4.3.2 van het wetsvoorstel). Daarnaast zijn er diverse procedurele waarborgen. Gebiedsgericht maatwerk gebeurt bijvoorbeeld steeds bij verordening of omgevingsplan, zodat de gekozen volksvertegenwoordigers bij een gemeente, waterschap of provincie beslissen over de inzet ervan. Een dergelijke maatwerkregel is daarmee net zo rechtszeker als elke decentrale regel. Maatwerkvoorschriften zijn beschikkingen, zodat ze open staan voor bezwaar en beroep door belanghebbenden.

#### *Reguleren flexibiliteit bij algemene maatregel van bestuur*

Verder worden alle flexibiliteitsbepalingen bij AMvB «aan» of «uit» gezet. Als ze «aan» staan, kunnen ze in diezelfde AMvB inhoudelijk worden ingekaderd, door bijvoorbeeld te bepalen dat een flexibiliteitsbepaling alleen gebruikt mag worden in specifieke gevallen, of alleen mag worden gebruikt voor een hoger beschermingsniveau en niet voor een lager beschermingsniveau.

Uitgangspunt is dat flexibiliteitsbepalingen «aan» zullen staan in de gevallen waarin dat nu ook het geval is. Een voorbeeld vormen gebieden die «op slot» zitten. Om toch ontwikkeling mogelijk te maken, biedt het huidige wettelijke stelsel voor dat soort gebieden mogelijkheden om regels al of niet tijdelijk opzij te zetten. Dat gebeurt buiten het reguliere stelsel om via de Crisis- en herstelwet (ontwikkelingsgebieden) en de Interimwet stad-en-milieubenadering (projectgebieden). Dergelijke mogelijkheden worden geïntegreerd in het stelsel en procedureel vereenvoudigd. Dit vergroot de toegankelijkheid. Een ander voorbeeld van bestaande flexibiliteit is de regeling voor plattelandswoningen uit de Wet plattelandswoningen<sup>9</sup>. De regering is voornemens deze regeling beperkt te verbreden, zodat gemeenten haar ook kunnen toepassen op andere voormalige bedrijfswoningen. Ook nu bestaande mogelijkheden voor individueel of gebiedsgericht maatwerk zullen terugkomen, zoals de mogelijkheden uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Wet geurhinder en veehouderij.

Er zijn ook gevallen waarin de flexibiliteitsbepalingen in beginsel «uit» zullen staan:

- als daarmee strijd zou ontstaan met internationale verplichtingen;
- als decentrale overheden daarmee de uitvoering van rijkstaken kunnen bemoeilijken;
- als dat kan leiden tot substantiële kosten voor andere bestuursorganen;
- als een basisbeschermingsniveau van gezondheid of veiligheid in het gedrang komt of
- als de regel al voldoende ruimte biedt, zo hoeft een instructieregel die een open norm bevat niet voorzien te worden van een flexibiliteitsbepaling.

Met de genoemde uitgangspunten voor «aan» en «uit» zetten zijn nog niet alle gevallen gedekt. Waar dat aan de orde is, zal het kabinet bij het ontwerpen van de uitvoeringsregelgeving keuzes maken over de gewenste mate van flexibiliteit. Uw Kamer heeft de gelegenheid zich hierover uit te spreken bij de voorhang van de AMvB's. Ook kan deze discussie op hoofdlijnen gevoerd worden naar aanleiding van de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet. De leden van de D66-fractie vragen om te onderzoeken wat er gebeurt met het beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving en de rechtszekerheid van de omwonenden als in één gebied alle mogelijke flexibiliteitsbepalingen en uitzonderingsregels gebruikt worden (**7.17b**). Een dergelijk onderzoek is mogelijk zodra de uitvoeringsregelgeving vorm heeft gekregen. Het kabinet is voornemens om dit zorgpunt te betrekken bij de verdere ontwikkeling van de uitvoeringsregelgeving. Het stelt daarom voor dat deze leden hun verzoek aanhouden tot de voorhang van de uitvoeringsregelgeving en dan bezien of zij het onderzoek nog steeds nodig achten.

### **3 Sturing op kwaliteit**

#### **3.1 Algemene beschouwing**

In het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht waarvan het wetsvoorstel de eerste belangrijke stap vormt, staat de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal. Die zorg is niet exclusief een overheidszorg. Burgers en bedrijven hebben daarbij ook een grote verantwoordelijkheid. In de moderne samenleving bestaat de rol van de

<sup>9</sup> Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen) (Stb. 2012, 493).

overheid niet uit het «van bovenaf» ordenen, verordonneren en controleren van activiteiten van burgers en bedrijven. Steeds meer is dat het beïnvloeden, aanpassen, kaderen en bijsturen van keuzeprocessen van burgers en bedrijven. De kernopdracht van de overheid is, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken (**2.1b**), neergelegd in artikel 21 van de Grondwet. De zorg van de overheid is erop gericht de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze tekort schiet en kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn. In artikel 1.3 van het wetsvoorstel zijn de doelen van de door de regering voorgestelde nieuwe Omgevingswet verwoord. Het verheugt de regering dat de leden van alle fracties de doelen in dit centrale artikel onderschrijven. De verwezenlijking van die doelen komt allereerst tot uitdrukking door het bieden van toereikende procedurele waarborgen voor de besluitvorming door overheidsorganen. De inhoudelijke kant van het verwezenlijken van die doelen komt niet alleen tot uitdrukking doordat het wetsvoorstel de grondslagen biedt voor het stellen van kwalitatieve randvoorwaarden aan het handelen van burgers en bedrijven en van overheidsinstanties wanneer zij op gelijke voet handelen. Zij komt ook tot uitdrukking doordat het wetsvoorstel regelt dat erop wordt toegezien dat die randvoorwaarden ook worden nageleefd (monitoring en toezicht). Het wetsvoorstel biedt ook grondslagen voor bestuursorganen om inhoudelijk beleid te formuleren en deze te voorzien van democratische legitimatie. Het gaat immers om het bieden van een wettelijk fundament aan de overheidsorganen om de opdracht van de Grondwet ten uitvoer te kunnen brengen, haar optreden van een wettelijke basis te voorzien en te zorgen voor een goede rolverdeling tussen de overheidsorganen. Veel vragen van de leden van alle fracties betreffen de inhoudelijke, kwalitatieve kant van de wijze waarop de overheid op basis van de voorgestelde Omgevingswet sturing zal geven. In dit deel van de nota worden de vragen van de leden die daarover gaan beantwoord.

### **3.2 Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet**

#### *De maatschappelijke doelen in artikel 1.3 van het wetsvoorstel*

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat de verbeterdoelen van de stelselherziening in het publieke discours centraal staan, maar dat het bij de Omgevingswet uiteindelijk draait om de maatschappelijke doelen (**2.1a**). Deze doelen zijn in artikel 1.3 van het wetsvoorstel verankerd. Zij bundelen en verbreden de doelen van de huidige omgevingswetgeving. Zoals bepaald in artikel 2.1, eerste lid, oefent een bestuursorgaan zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld. Zij vormen dus het kader waarbinnen het bestuur handelt en zijn de opvolger van bijvoorbeeld «goede ruimtelijke ordening» uit de Wet ruimtelijke ordening en «bescherming van het milieu» uit de Wet milieubeheer.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de maatschappelijke doelen tot stand zijn gekomen en of zij gelijk aan elkaar staan, of dat (a) als een voorwaarde voor (b) wordt gezien (**1.72**). Doelen van wetten zijn richtinggevend voor het beleid en het uitvoeringsinstrumentarium. Veelal staan dergelijke doelen in de considerans, de memorie en op tal van plaatsen verspreid door de wet. In navolging van de Waterwet heeft de regering ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel een expliciete doelstelling op te nemen. De keuze voor een geïntegreerde doelstelling, die alle aspecten van het omgevingsrecht omvat, sluit aan bij de ambitie om te komen tot een meer samenhangende ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Die ambitie krijgt gestalte door meer samenhang in het omgevingsrecht aan te brengen. De doelen a («bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede

omgevingskwaliteit») en b («doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies») zijn in het wetsvoorstel bewust nevensgeschikt. Dat blijkt ook uit de aanhef van het artikel dat spreekt over «in onderlinge samenhang». In beginsel zijn beide doelen randvoorwaardelijk: de hedendaagse mens kan niet leven en functioneren zonder een bepaald niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving, maar ook niet zonder een bepaald niveau van benutting van de fysieke leefomgeving. In de meeste gevallen moet dus een balans worden gevonden tussen die twee doelen. Die balans moet, zoals de aanhef van artikel 1.3 aangeeft, gericht zijn op duurzame ontwikkeling.

#### *De maatschappelijke doelen en artikel 21 van de Grondwet*

De leden van de fracties van de PvdA (**2.1b**) en de ChristenUnie (**5.93**) zouden graag de «bescherming en verbetering van het leefmilieu» zoals opgenomen in artikel 21 van de Grondwet terugzien in de maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet.

Artikel 21 van de Grondwet legt het sociale grondrecht betreffende de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu vast. Dit kan vooral worden beschouwd als een opdracht aan de overheid om rekening te houden met het milieu in haar beleid. Het begrip «de bewoonbaarheid van het land» is een breed begrip waaronder uiteraard waterbeheer valt, maar ook de ruimtelijke ordening, het aanleggen van infrastructurele voorzieningen voor verkeer, industrie, wonen en recreatie en het behoud van het stedelijk en landschappelijk schoon. Het tweede kernelement, «verbetering en bescherming van het leefmilieu», is eveneens een open begrip dat ziet op bescherming van mens en milieu. Hoewel beide kernbegrippen zeker raakvlakken hebben, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, is het duidelijk dat zij ook direct conflicterend kunnen zijn. Zo kan het verhogen van dijken (voor de bewoonbaarheid van het land) negatieve gevolgen hebben voor beschermde natuurgebieden (die eveneens onder het begrip «leefmilieu» vallen). De Grondwetgever was zich van deze spanning bewust en zag het als een taak van de politiek om in het concrete geval een afweging te maken, zoals dat ook geldt voor andere situaties waarin grondrechten met elkaar botsen. Juist die mogelijke botsing van het element «bewoonbaarheid» enerzijds en het element «verbetering en bescherming leefmilieu» anderzijds heeft de regering ertoe gebracht de doelomschrijving in artikel 1.3 zo vorm te geven als zij heeft voorgesteld. Een overname van de suggestie van de aan het woord zijnde fractieleden zou bij een mogelijke belangenbotsing – zoals in het voorbeeld – een rangorde aanbrengen bij de afweging van de belangen. Dat is niet wat de Grondwetgever heeft beoogd.

De regering heeft in het wetsvoorstel gekozen voor «bereiken en in stand houden». Met deze actieve formulering wordt bedoeld op de opdracht om de veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze te kort schiet en te behouden waar deze goed is. Een wettelijke opdracht om alle onderdelen van de fysieke leefomgeving – zoals particuliere woningen, woonwijken of industrieterreinen – te verbeteren zou te ver gaan. Omwille van de beoogde samenhang acht de regering het niet wenselijk om in de centrale doelstelling onderscheid te maken tussen het «leefmilieu» – waarvoor het beschermen en verbeteren een grondwettelijke opdracht is – en de overige delen van de fysieke leefomgeving (zoals bouwwerken en infrastructuur). De door de leden van de ChristenUnie-fractie voorgestelde formulering «waar mogelijk verbeteren» zou naar het oordeel van de regering te veel vragen oproepen over de betekenis van «waar mogelijk». De term «bereiken» van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving omvat wel een element van verbetering. Als de feitelijke situatie van een

gebied nog niet voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen, zal het bevoegd gezag actief voor een verbetering moeten zorgen om de vereiste toestand te bereiken.

De grondwettelijke opdracht tot «verbeteren» komt verder tot uitdrukking in het begrip «beschermen» dat in de bijlage van het wetsvoorstel is gedefinieerd als «behouden of verbeteren van de staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving». Dit komt in het wetsvoorstel terug als «het beschermen van de gezondheid» en «het beschermen van het milieu», formuleringen die vervolgens bepalend zijn voor de regels op milieugebied die krachtens de Omgevingswet gesteld zullen worden. Dit impliceert dus ook de opdracht tot verbeteringen boven het «minimaal» vereiste veilige of gezonde niveau waar de leden van de ChristenUnie-fractie op doelen. Die opdracht is bijvoorbeeld ook opgenomen in het BBT-beginsel (Beste Beschikbare Technieken) dat in het wetsvoorstel terugkomt.

#### *De maatschappelijke doelen omvatten ook natuur en milieu*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in de inleiding van het verslag hoe wordt gegarandeerd dat de belangen van natuur en milieu vanaf het begin volwaardig meelopen in de besluitvorming (**0.1**). In het stelsel van de Omgevingswet worden natuur- en milieubelangen en maatschappelijke belangen in samenhang gewogen. Natuur- en milieudoelstellingen worden in het huidige wettelijke stelsel meegegeven bij de totstandkoming van bijvoorbeeld structuurvisies, bestemmingsplannen, inpassingsplannen en tracébesluiten. Maar bescherming van natuur en milieu behoort niet primair tot de doelstellingen van de huidige wetgeving waaruit die plannen en besluiten voortkomen. In het voorstel voor de Omgevingswet komen alle doelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving samen. De omgevingsvisie gaat dus niet alleen over het ruimtelijk beleid, maar ook over onder meer het natuur- en milieubeleid. Als de gemeente regels stelt over de bescherming van natuur en milieu, dan krijgen die een plaats in het omgevingsplan. Projectbesluiten worden genomen met het oog op de maatschappelijke doelen van de wet, zoals verwoord in artikel 1.3, waaronder «veilige en gezonde fysieke leefomgeving» (wat «milieu» omvat) en «goede omgevingskwaliteit» (wat ook natuur- en milieuaspecten omvat). Op deze wijze hebben natuur en milieu vanaf het begin van de beleidscyclus of projectontwikkeling een gelijkwaardige plaats met andere belangen.

#### *De maatschappelijke doelen en economische ontwikkeling*

De leden van de VVD-fractie vragen tot op welke hoogte ook economische ontwikkeling, het creëren van ruimte voor ondernemers, bedrijven, individuen en gezinnen doelstellingen zijn van de wet (**1.24**). Tot de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zoals verwoord in artikel 1.3 behoort het «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies». Onder «maatschappelijke functies» vallen ook economische functies en functies die burgers aangaan zoals wonen, vervoer en recreatie. Door de fysieke leefomgeving zo in te richten en te beheren dat er ruimte is en blijft voor dergelijke functies faciliteert de Omgevingswet economische ontwikkeling en activiteiten van burgers en bedrijven.

#### *De maatschappelijke doelen en de burger*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de maatschappelijke doelen ook op particulieren zijn gericht (**5.94**). De regering beantwoordt, gezien het voorbeeld dat de leden gebruiken, deze vraag in de context van de activiteiten van burgers. De maatschappelijke doelen hebben

betrekking op de hele fysieke leefomgeving, ook op onderdelen daarvan die in beheer en eigendom zijn bij burgers, zoals woningen. Ook van burgers mag verwacht worden dat zij een bijdrage leveren aan de realisatie van de maatschappelijke doelstelling. In dit verband hebben de doelen een rol bij de inkadering van de algemene zorgplicht, die gericht is tot een ieder en dus ook tot burgers (zie ook de paragrafen 8.5.1 en 14.1.3). Belangrijker is echter de rol van de doelen bij de totstandkoming van beleid en regelgeving. Particulieren hebben vervolgens te maken met de regelgeving en voorschriften in beschikkingen. De leden noemen het voorbeeld van eisen aan de toegankelijkheid van woningen die het mogelijk maken dat mensen langer zelfstandig thuis wonen. De wetgever kan daarover regels geven die bouwbedrijven en particuliere opdrachtgevers moeten toepassen bij het bouwen. Deze regels dienen weliswaar ter uitwerking van de maatschappelijke doelen, maar de burger heeft in een dergelijk geval niet direct zelf te maken met die doelen, maar met de regels en voorschriften die daaruit voortvloeien.

#### *De maatschappelijke doelen en mobiliteit*

De leden van de PVV-fractie vragen of het investeren in en realiseren van ambitieuze mobiliteitsdoelstellingen gewaarborgd blijft en zien graag met welke concrete oplossingen de Omgevingswet komt (**3.25**). De omgevingsvisie gaat over alle aspecten van de fysieke leefomgeving en zal dus ook ingaan op de doelstellingen op het gebied van infrastructuur. De rijksinvesteringen in infrastructuur vallen buiten het bereik van de Omgevingswet, maar worden bepaald in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De Omgevingswet waarborgt dat bij concrete projecten een goede belangenafweging wordt gemaakt tussen de verschillende belangen van onder andere economie en natuur. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om de toestemmingen die nodig zijn om bijvoorbeeld een snelweg aan te leggen in één besluit en dus ook in één procedure mee te nemen. Dat is een belangrijk voordeel ten opzichte van de bestaande regelgeving. Het huidige tracébesluit komt niet in de plaats van de aanpassing van bestemmingsplannen of van vergunningen die vereist zijn voor het uitvoeren van een project of het in werking hebben of in stand houden van het werk.

### **3.3 Duurzame ontwikkeling**

#### *Borging van duurzame ontwikkeling door het wetsvoorstel*

De leden van de PvdA-fractie (**2.4**) vragen hoe geborgd wordt dat ontwikkelingen in samenhang leiden tot een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving. De leden van de fracties van D66 (**5.68**) en de PvdD (**2.29a**) vragen waarom er niet voor is gekozen om de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling of de transitie naar een duurzame samenleving in het wetsvoorstel te verankeren. De leden van de D66-fractie vragen ook op welke manier de regering duurzame ontwikkeling zal waarborgen (**5.69**). Los van de vragen over de verhouding tussen de wet en de uitvoeringsregelgeving, waarop in hoofdstuk 5 van deze nota zal worden ingegaan, gaan deze vragen ook over de wijze waarop duurzame ontwikkeling terugkomt in het wetsvoorstel.

De mate waarin de fysieke leefomgeving in Nederland zich duurzaam ontwikkelt, wordt bepaald door een samenspel van regelgeving, beleid, beschikkingen van bevoegde instanties, overheidsinvesteringen en feitelijk gedrag van burgers en bedrijven. Wetgeving levert een bijdrage aan duurzame ontwikkeling, maar is niet het enige middel dat de regering inzet bij het streven naar duurzame ontwikkeling.

De sturing op duurzame ontwikkeling in het wetsvoorstel is vooral geregeld via de artikelen 1.3 en 2.1, eerste lid. Artikel 1.3 bevat de doelen



van de wet: «Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.» In de bijlage zijn de begrippen «duurzame ontwikkeling» en «doelen van de wet» gedefinieerd. Vervolgens bepaalt artikel 2.1, eerste lid: «Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.»

Met deze bepalingen wordt duurzame ontwikkeling geborgd voor het hele domein van de fysieke leefomgeving. Die doorwerking verloopt langs twee lijnen: de lijn van het beleid, zoals dat wordt vastgelegd in omgevingsvisies en programma's, en de lijn van besluitvorming. De regering kan dus de gevoelens bevestigen van de leden van de PVV-fractie **(5.64)** dat de Omgevingswet de groei van duurzame ontwikkeling stimuleert.

Een kerninstrument bij het bereiken van duurzame ontwikkeling is de omgevingvisie. Duurzaamheid kan het beste worden bevorderd door samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving aan te brengen. De omgevingvisie is gericht op een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen. Juist in de omgevingvisie wordt «duurzame ontwikkeling» geconcretiseerd in beleidsdoelstellingen en wordt gekozen voor bij dat beleid passende instrumenten. Op nationaal niveau zullen bijvoorbeeld de energietransitie en klimaatverandering aan de orde komen. Ook instrumenten die niet direct onder het bereik van de Omgevingswet vallen kunnen in de omgevingvisie genoemd en ingezet worden, zoals financiële instrumenten en communicatie- of informatie-instrumenten, gerichte inzet van overheidsinvesteringen en afspraken met organisaties, zoals prestatieafspraken met woningcorporaties over de energieprestatie van de bestaande voorraad. Deze beleidsinstrumenten worden in de omgevingvisie met elkaar in verband gebracht. Waar een bestuursorgaan dat nodig acht, of de wet daartoe verplicht, stelt het een programma op voor de uitwerking van het te voeren beleid. Deze omgevingvisies en programma's zijn zelfbindend voor de bestuursorganen die deze opgesteld hebben.

De doelen van de wet vormen ook het kader voor de bestuurlijke belangenafweging over veelomvattende besluiten, zoals nationale en decentrale regelgeving en projectbesluiten. Bij die afweging is overigens ook het vastgelegde beleid van groot belang, zeker waar het een aspect als duurzame ontwikkeling betreft, omdat dit vaak het schaalniveau en de tijdschaal van een individueel besluit overstijgt. «Duurzame ontwikkeling» werkt langs deze weg ook door in de uitvoeringsregelgeving en decentrale regelgeving, zowel de instructieregels die bepalen hoe bestuursorganen hun taken en bevoegdheden uitoefenen als de algemene regels die direct burgers en bedrijven binden.

In het wetsvoorstel is wel een beperking aangebracht om te voorkomen dat bij de bestuurlijke belangenafweging over eenvoudige besluiten ook het hele spectrum van doelen aan de orde komt. Op grond van artikel 2.1, derde lid, kan de belangenafweging worden begrensd tot specifieke belangen. Zo geeft het wetsvoorstel voor vergunningen per activiteit aan met het oog op welk specifiek belang het verlenen of weigeren dient gebeuren. Een specifiekere toetsingskader draagt bij aan de rechtszekerheid voor de aanvrager en derden, en aan de beperking van de bestuurslasten voor het bevoegd gezag (zie ook paragraaf 8.7.4).

De regering is dan ook van mening dat duurzame ontwikkeling goed geborgd is in het wetsvoorstel door de centrale positie die het begrip

heeft. Uiteindelijk zijn de stappen op de weg naar duurzame ontwikkeling een politieke keuze, steeds balancerend tussen het benutten de fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies en het beschermen van de fysieke leefomgeving voor de huidige en toekomstige generaties. De stelselherziening moet er aan bijdragen dat in voorkomende gevallen een optimum wordt gevonden en dat alle belangen worden gewogen, en niet alleen de economische. De meningsverschillen die hierover kunnen bestaan worden niet weggenomen door een wettelijke doelstelling. Wel biedt de doelstelling een gemeenschappelijk referentiepunt, dat ook kan helpen om die verschillen te overbruggen. Het wetsvoorstel draagt dan ook bij aan de transitie naar een duurzame samenleving omdat het richting geeft en daarbinnen ruimte biedt aan politieke keuzes. De in paragraaf 2.3 van deze nota beschreven paradigmawisseling is daar ook op gericht.

#### *Klimaatadaptatie en het wetsvoorstel*

De leden van de PvdD-fractie stellen **(2.29b, 2.30)** in dit verband dat de adaptatie aan klimaatverandering geen expliciete plek heeft gekregen in deze wet. Deze observatie is naar de letter juist. Toch is de regering van mening dat de Omgevingswet de noodzakelijke adaptatie aan klimaatverandering goed faciliteert. In de eerste plaats vraagt deze opgave substantiële investeringen in het watersysteem. Dit wetsvoorstel biedt ook voor waterbeheerders het projectbesluit, dat een krachtig instrument vormt voor de integrale besluitvorming over projecten voor aanpassing van het watersysteem. Onder het huidige recht zijn voor dat soort projecten nog vaak drie besluiten van verschillende bestuursorganen nodig, waardoor de besluitvorming gefragmenteerd kan verlopen (een projectplan op grond van de Waterwet door de waterbeheerder, een wijziging van het bestemmingsplan door de raad van de betrokken gemeente en een omgevingsvergunning van meestal het college van burgemeester en wethouders). Verder vraagt de adaptatie aan klimaatverandering een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van stedelijk gebied. Om de overstromingsrisico's beter te laten meewegen bij voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen ontwikkelt het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering een afwegingskader waterrobuust inrichten. Dit afwegingskader faciliteert een serieuze afweging van waterveiligheidsaspecten bij locatiekeuzen, vergunningverlening en investeringsbesluiten. Hierbij geldt het motto «samen als het kan, juridisch als het moet». Volgens de huidige inzichten zijn de bestaande wettelijke instrumenten, waaronder de watertoets (zie paragraaf 3.9.2), voldoende om deze beleidsdoelstellingen te realiseren. Om deze reden is niet gekozen voor een wettelijke opdracht tot het geven van instructieregels op het punt van klimaatadaptatie. Tot slot bieden ook andere instrumenten van de Omgevingswet kansen. Zo is de samenhangende visievorming in de omgevingsvisie over water en andere beleidsonderwerpen van belang voor adaptatie aan klimaatverandering, dat op het raakvlak van beleids-terreinen ligt. Verder is het omgevingsplan niet (zoals het bestemmingsplan) beperkt tot «ruimtelijk relevante» onderwerpen, zodat het gemakkelijker wordt om ook lokaal regels te stellen met het oog op adaptatie aan klimaatverandering.

#### *Innovatie en het wetsvoorstel*

De leden van de PvdD stellen verder dat duidelijke doelen leiden tot innovatieve oplossingen van partijen en dat de regering duidelijke doelen uit de wet schrapt **(2.31)**. De regering ziet niet in dat zij duidelijke doelen uit de wetgeving schrapt of daartoe voorstellen doet. Wel worden sommige regels – voor het overgrote deel regels voor bestuursorganen – overgebracht van wet naar AMvB (hierover meer in hoofdstuk 5 van deze

nota). Regels voor burgers en bedrijven bevinden zich nu al merendeels in AMvB's. Inderdaad is het milieubeleid soms gebaat bij scherpe doelen voor de middellange termijn om bijvoorbeeld bedrijfssectoren aan te zetten tot innovatie. Tegelijkertijd is te zien dat regelgeving soms onvoldoende ruimte biedt voor innovatie. Regels die bedoeld zijn ter bescherming van één belang op het gebied van de fysieke leefomgeving staan soms in de weg aan innovatie die wel bijdraagt aan duurzame ontwikkeling. In het huidige stelsel wordt dat soms opgelost door het aanwijzen van innovatieve experimenten in paragraaf 3 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Flexibiliteit in de regelgeving voor bedrijven of afwegingsruimte voor het bevoegd gezag bijdragen aan de ontwikkeling van innovatieve technieken. Op een later moment kan de landelijke regelgeving worden aangepast aan de nieuwe technieken.

### 3.4 Beginselen

#### 3.4.1 Codificeren van beginselen

De leden van de PvdA-fractie stellen dat beginselen die zijn neergelegd in de geïntegreerde wetten niet terugkomen in het wetsvoorstel **(2.3)**. Dit berust vermoedelijk op een misverstand. Beginselen zijn in het huidige Nederlandse omgevingsrecht slechts beperkt wettelijk verankerd.

Wettelijke regels zijn vaak gebaseerd op de beginselen, maar de beginselen zelf zijn zelden opgenomen in wetgeving. In het wetsvoorstel zijn niet minder beginselen opgenomen dan in de wetten die opgaan in de Omgevingswet, zoals de Wet milieubeheer. In paragraaf 3.4.2 is aangegeven welke beginselen zichtbaar zijn in het wetsvoorstel.

Zoals beschreven in het nader rapport (blz. 67–68) werken beginselen op twee wijzen door in regelgeving. Beginselen werken vooral door in de beleidsvorming en de inrichting van het wettelijke stelsel. In beleidsdocumenten en toelichtingen op regelgeving vormen de beginselen een vast element van de motivering. Minder vaak werken ze door langs *juridische weg*. Soms wordt in richtlijnen, verdragen of nationale regelgeving expliciet bepaald dat een specifiek beginsel bij de uitvoering van specifieke taken of bevoegdheden betrokken moet worden. Daarmee ontstaat een extra rechtsregel die gevolgen heeft voor de afwegingen van wetgever, bestuur en rechter. Zoals beschreven in de memorie van toelichting (blz. 37–38) zijn beginselen in het wetsvoorstel zichtbaar gemaakt als EU-richtlijnen of verdragen bepalen dat een beginsel langs juridische weg doorwerkt.

De genoemde leden en ook die van de fracties van D66 **(5.86)** en de ChristenUnie **(3.26a)** vragen de regering om te onderbouwen waarom zij niet meer beginselen in het wetsvoorstel heeft opgenomen. De leden van de D66-fractie vinden verder dat het wetsvoorstel weinig houvast biedt bij het maken van concrete keuzes en dat dit druk geeft op de voorspelbaarheid en de zekerheid **(5.88)**. Ze hebben ook vragen over de stellingname van de regering dat beginselen niet opgenomen dienen te worden, terwijl ze impliciet buiten de wet wel als leidraad worden gebruikt voor het maken van afwegingen **(5.89)**.

Voorop staat dat de regering de beginselen van het EU-milieubeleid en de andere genoemde beginselen beschouwt als belangrijke richtsnoeren voor het bestuurlijk handelen. Dat geldt zowel voor het vaststellen van regelgeving als voor het vaststellen van beleid of concrete besluiten. De regering heeft zich in de aanloop naar het wetsvoorstel dan ook de vraag gesteld of het wenselijk zou zijn de beginselen van het EU-milieubeleid te verankeren als rechtsregel in het wetsvoorstel. Dit vanuit de gedachte dat beginselen, net als de doelstelling, een uitstraling hebben op alle taken en bevoegdheden van bestuursorganen. Uiteindelijk heeft zij daar niet voor gekozen om redenen die uiteengezet zijn in het nader rapport en die hier verder uitgewerkt worden. In haar antwoord op de vragen maakt de

regering onderscheid tussen twee soorten afwegingen die bestuursorganen maken: het nemen van concrete besluiten enerzijds, en het voorbereiden van beleid en regelgeving anderzijds.

Een vereiste om een breed palet aan beginselen toe te passen op concrete besluiten zou naar het oordeel van de regering leiden tot verdere juridisering van de bestuurspraktijk. Beginselen hebben steeds het karakter van een richtsnoer en de uitleg ervan door het bevoegd gezag heeft dus een dynamisch karakter. Zo betekent het beginsel van geen achteruitgang niet dat nooit ergens kwaliteitsvermindering mag optreden in de fysieke leefomgeving, maar dat het bevoegd gezag zijn beleid en besluitvorming moet richten op het voorkomen van achteruitgang. Als een wettelijke bepaling vereist dat bevoegde instanties beginselen toepassen bij hun besluitvorming, kunnen belanghebbenden zich erop beroepen en moeten rechters toezien op een correcte toepassing van de beginselen. De beginselen zijn dan niet langer alleen richtsnoeren voor bestuurlijk handelen. Een correcte toepassing ervan wordt onderdeel van de juridische toets op een besluit. De open normen kunnen ingevuld worden door jurisprudentie en daarmee hun dynamische karakter langzamerhand verliezen. Het codificeren van beginselen zou daardoor minder ruimte geven aan de lokale democratie om eigen afwegingen te maken over bijvoorbeeld de inhoud van een omgevingsplan. Daarmee zou het strijdig zijn met één van de verbeterdoelen van de stelselherziening. De regering heeft daarom sterke bedenkingen bij een wettelijk verplichte toepassing van een breed palet aan beginselen op besluiten die vatbaar zijn voor beroep.

Anders ligt dat voor de toepassing van beginselen voor beleid en uitvoeringsregelgeving. Verankering van beginselen zou geen wezenlijke verandering te weeg brengen in de wijze waarop bestuursorganen beginselen betrekken bij totstandkoming van beleid en regelgeving. De beginselen zijn niet, zoals de leden van de D66-fractie menen, verborgen, maar hebben een expliciete plaats in beleidsdocumenten en toelichtingen op regelgeving. De regering vertrouwt erop dat bestuursorganen de beginselen, net als nu, uit eigen beweging toepassen en acht verdere verankering van beginselen voor deze bevoegdheden niet nodig. Als het in specifieke gevallen wenselijk is te benadrukken dat een specifiek beginsel bij een bepaald programma of een bepaalde uitvoeringsregel betrokken moet worden, kan specifiek daarvoor een rechtsregel worden opgenomen waarin het beginsel tot uitdrukking komt. In de volgende paragraaf worden hiervan diverse voorbeelden gegeven.

Vanuit dit perspectief heeft de regering gekozen voor een terughoudende verankering van beginselen in het wetsvoorstel. Waar het internationale recht doorwerking langs juridische weg vereist, zijn beginselen in het wetsvoorstel opgenomen. Vereist het internationale recht geen doorwerking, dan zijn zij in de toelichting beschreven. Daarmee is ook de vraag beantwoord van de leden van de fractie van de ChristenUnie **(3.26b)** over de koppeling van beginselen met andere beleidsdoelstellingen zoals de bescherming van het landschap en brandveiligheid.

#### *3.4.2 Specifieke beginselen in het wetsvoorstel*

De leden van de in de vorige paragraaf genoemde fracties vragen specifiek aandacht voor het preventiebeginsel, het beginsel van bestrijding aan de bron, het verzorgsbeginsel, het beginsel dat de veroorzaker betaalt, beginsel van geen achteruitgang («standstill»), het nabijheidsbeginsel (niet-afwentelbeginsel), het profijtbeginsel, het herstelbeginsel en het compensatiebeginsel **(3.2, 3.26a, 5.31a)**. Vrijwel al deze beginselen krijgen uitdrukking in het wetsvoorstel zonder dat de beginselen zelf deel uitmaken van de regels. Ook in het huidige omgevingsrecht zijn veel van deze beginselen niet expliciet zichtbaar in de wettelijke regels, maar slechts in de toelichting.

Het *preventiebeginsel* komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking door te bepalen dat algemene regels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten en de beoordelingsregels voor vergunningen voor deze activiteiten ertoe strekken dat «alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen». De AMvB-wetgever krijgt hier ter uitvoering van het beginsel een opdracht mee (zie de artikelen 4.22, tweede lid, onder a; 4.23, tweede lid, onder a; 5.23, tweede lid en 5.25, tweede lid). Ook komt het tot uitdrukking in artikel 5.28, tweede lid, zoals dat gewijzigd wordt door de nota van wijziging (zie de toelichting op de nota van wijziging).

Het *beginsel van bestrijding aan de bron* zal tot uitdrukking komen in algemene regels in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Verder is een «ondersoort» van het beginsel van bestrijding aan de bron, het *BBT-beginsel* («beste beschikbare technieken»), op dezelfde wijze verankerd als het preventiebeginsel. De AMvB-wetgever krijgt in het wetsvoorstel ook ter uitvoering van het BBT-beginsel een opdracht mee (zie de artikelen 4.22, tweede lid, onder b; 4.23, tweede lid, onder b; 5.23, tweede lid en 5.25, tweede lid).

Het *voorzorgsbeginsel* speelt een rol bij het vaststellen van normering, ook op Europees niveau. Als het gebruikt wordt voor nationale normen, zal het in het algemeen worden aangevoerd in de toelichting bij het besluit waarin die normen zijn opgenomen. Daarnaast speelt het soms een rol bij concrete besluiten als er wetenschappelijke aanwijzingen zijn dat bepaalde risico's optreden, maar een wetenschappelijk onderbouwde normering nog niet mogelijk is. Deze tweede rol is vooral aan de orde in het begin van de beleidscyclus. Als de stand van de wetenschap zich verder heeft ontwikkeld, is het voorzorgsbeginsel niet meer nodig ter onderbouwing van specifieke regels of voorschriften in dergelijke besluiten. Het voorzorgsbeginsel zal in enkele gevallen tot uitdrukking komen in de beoordelingsregels voor vergunningen, bijvoorbeeld bij de Natura 2000-activiteit. In de nota van wijziging is artikel 5.28, tweede lid, gewijzigd om dit beter tot uitdrukking te brengen.

Het beginsel dat *de veroorzaker betaalt* is in de milieuwereeld vooral bekend als «*de vervuiler betaalt*». Dit beginsel komt deels tot uitdrukking in de – impliciet gelaten, want inmiddels vanzelfsprekende – regeling dat de vergunninghouder alle kosten betaalt die nodig zijn ter naleving van de voorschriften. Ook andere financiële voorschriften in hoofdstuk 13 van het wetsvoorstel dragen er aan bij dat de kosten als gevolg van een initiatief zoveel mogelijk op de initiatiefnemer drukken. Ook bij de regeling voor grondexploitatie speelt het een rol.

Het *beginsel van geen achteruitgang* («standstill») is uitgewerkt in verschillende EU-richtlijnen, bijvoorbeeld in de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Het blijkt dat in de EU-richtlijnen die noodzaken tot verplichte programma's steeds gekozen is voor doorwerking van dit beginsel langs juridische weg, al zijn er grote verschillen in de wijze waarop het doorwerkt. Het beginsel is daarmee een verplicht uitgangspunt voor beleid, dat in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd is en moet blijven. In het wetsvoorstel is het beginsel herkenbaar in artikel 2.26, tweede lid. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal het voor de verschillende Europees verplichte programma's verwoord worden conform de richtlijnen. Dat vormt ook het antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie waarom er geen beletsel was om dit beginsel in het wetsvoorstel op te nemen **(3.26c)**.

Het *nabijheidsbeginsel* (niet-afwentelbeginsel) kan een belangrijke rol spelen bij beleidsvorming. Het beleid kan er bijvoorbeeld op gericht zijn om een activiteit met negatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving te verrichten in Nederland om zo te voorkomen dat die gevolgen optreden in buurlanden of derde landen. Het beginsel komt tot uitdrukking in artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's dat geïmplementeerd zal worden in

de instructieregels over overstromingsrisicobeheerplannen. Ook speelt het een rol in de regelgeving voor afvalstoffen, die pas op een later moment in de Omgevingwet geïntegreerd wordt.

Het *profijtbeginsel*, dat inhoudt dat burgers en bedrijven bijdragen in de kosten van de door de overheid voortgebrachte voorzieningen, komt tot uitdrukking in het voorstel om weer leges te gaan heffen voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten. Ook is profijt, naast proportionaliteit en toerekenbaarheid, een van de criteria op basis waarvan de kosten van de grondexploitatie toegerekend worden aan een exploitatiegebied. Verder speelt dit beginsel een rol bij overeenkomsten van schadevrijwaring. Daarin is opgenomen dat de aanvrager de eventuele schade vergoedt die het bevoegd gezag uitkeert als gevolg van een besluit of project. Dit onderwerp zal via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet worden ingevoegd in het gereserveerde hoofdstuk 15.

Het *herstelbeginsel*, dat inhoudt dat na schade zo veel mogelijk in de oorspronkelijke toestand wordt hersteld, komt tot uitdrukking in de regeling over ongewone voorvallen in afdeling 19.1.

Het *compensatiebeginsel* komt tot uitdrukking in de natuurregelgeving die via een aanvullingswet in de Omgevingswet zal worden ingebouwd. Ook komt het tot uitdrukking in de beleidscyclus in het wetsvoorstel: de gevolgen van nieuwe activiteiten voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit kunnen worden gecompenseerd door maatregelen ter bevordering van luchtkwaliteit.

### *3.4.3 Reikwijdte en doorwerking van beginselen*

De leden van de D66-fractie vragen of de potentiële sectorale hiërarchie van beleidsbeginselen niet ondervangen kan worden door afstemming tussen de beginselen en duidelijke kaders op welke manier ze van toepassing zijn (**5.87**). De potentiële sectorale hiërarchie ontstaat vooral doordat het milieubeleid goed doordachte en internationaal breed geaccepteerde beginselen kent, terwijl dergelijke beginselen niet zijn beschreven voor andere beleidsonderwerpen op het gebied van de fysieke leefomgeving, met uitzondering van cultureel erfgoed. Verankering van milieubeginselen zou dan leiden tot een zekere onevenwichtigheid in de regelgeving. De leden van de D66-fractie vragen of de regering van alle milieubeginselen heeft uitgezocht of ze ook goed van toepassing zijn op andere omgevingssectoren, en wat daarvan de resultaten waren (**5.88**). De regering heeft door middel van voorbeelden geïllustreerd dat bepaalde beginselen van het milieubeleid niet goed toepasbaar zijn buiten de oorspronkelijke reikwijdte. Deze voorbeelden zijn opgenomen in het nader rapport (blz. 68).

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dat de beginselen zich ook richten tot de burger en zo een concretisering vormen van de algemene zorgplicht (**3.26a**). De regering onderschrijft dat initiatiefnemers de beginselen kunnen benutten bij een goede toepassing van de zorgplicht. Gegeven de aard van de beginselen – richtsnoeren – lijken zij echter niet geschikt voor een nadere wettelijke concretisering van de zorgplicht. De open norm van de zorgplicht, waarover verschillende fracties vragen hebben gesteld (zie paragraaf 8.5.2), zou dan aangevuld worden met nog meer open normen.

## **3.5 De sturing van het Rijk op kwaliteit**

### *Hoe gaat het Rijk sturen op kwaliteit?*

Leden van meerdere fracties stellen vragen die betrekking hebben op de wijze waarop het Rijk gaat sturen op een bereiken en in stand houden van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zo vragen de leden van



de D66-fractie **(5.81)** hoe de onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor geen omgevingswaarde wordt vastgesteld, een uitwerking krijgen waardoor het behalen van een goede kwaliteit op die onderdelen volwaardig wordt meegenomen in alle overwegingen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zij zijn benieuwd of er op AMvB-niveau regels worden gesteld voor deze waarden, bijvoorbeeld in de vorm van toetsingskaders. In dezelfde lijn ligt de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie **(5.108)**. Na de constatering van die leden dat het wetsvoorstel slechts voor een beperkt aantal zaken het Rijk en de provincies verplicht tot het vaststellen van omgevingswaarden, menen zij dat omgevingswaarden het referentiekader vormen bij de inzet van instrumenten en bevoegdheden van de overheid. Zij vragen of het daarom van belang is dat voor meer aspecten van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden worden vastgesteld.

De regering stelt vast dat de memorie van toelichting op dit punt blijkbaar niet helemaal duidelijk is over de wijze waarop de zorg voor het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op de verschillende overheidsniveaus gestalte krijgt. Dit geldt ook voor de wijze waarop provincies en het Rijk sturing kunnen geven aan decentrale besluitvorming die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving betreft. In de navolgende onderdelen van deze paragraaf probeert de regering die tekortkoming weg te nemen.

#### *Nationale omgevingsvisie*

Op rijksniveau zullen de beleidsdoelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan worden neergelegd in de nationale omgevingsvisie of ter uitwerking daarvan eventueel in een of meer programma's op rijksniveau. Het kabinet is inmiddels begonnen met die omgevingsvisie gestalte te geven (zie hierover ook paragraaf 8.3.6 van deze nota). Het voornemen is om in die nationale omgevingsvisie ook aandacht te geven aan de vraag hoe het Rijk de daarin op te nemen beleidsdoelen gestalte zal geven: wat is de rol van het Rijk, wat is de voorziene rol van de andere overheden. Lang niet alle doelen zullen om sturing door middel van regelgeving van het Rijk vragen. Veel daarvan zullen kunnen worden gerealiseerd door bestuurlijke arrangementen, zoals afspraken (denk hierbij bijvoorbeeld aan afspraken zoals het recente Energieakkoord voor de transitie naar duurzame energie), andere vergen wellicht financiële stimulansen (denk bijvoorbeeld aan de afronding van de bodemsanering). Sommige rijksambities kunnen ook direct betrekking hebben op uitvoering door het Rijk zelf, waarvoor geen mederealiserende van andere overheden nodig is. Voor beleidsdoelen van het Rijk die alleen of mede kunnen worden gerealiseerd door te sturen op de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen biedt hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel twee figuren: de omgevingswaarde en de instructieregel, waarbij binnen die laatste een onderscheid kan worden gemaakt naar instructieregels voor de uitoefening van taken en instructieregels voor de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet.

#### *Beleidsdoelen: bestuurlijk of juridisch vastleggen*

Wanneer een beleidsdoel inhoudt dat op een bepaald moment een onderdeel van de fysieke leefomgeving ten minste een bepaalde kwaliteit of staat moet hebben, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om dat kwaliteitsdoel juridisch te verankeren. Zo'n beleidsdoel, vastgelegd in een omgevingsvisie, heeft een bestuurlijke status. Maar de vastlegging van een dergelijk beleidsdoel in een omgevingswaarde in een AMvB geeft daaraan een juridische status, dit als gevolg van de procedure van totstandkoming van die AMvB en de juridische gevolgen die aan een omgevingswaarde zijn verbonden. Het wetsvoorstel verbindt aan

omgevingswaarden rechtsgevolgen: 1. er moet worden gemonitord of de omgevingswaarde wordt gerealiseerd en 2. als blijkt dat dit niet het geval is of er een dreiging is dat de vastgestelde kwaliteit niet wordt gehaald moet er een programma worden vastgesteld. Daarmee moet worden verzekerd dat die kwaliteit alsnog tijdig wordt behaald.

Dan rijst de vraag – zoals die ook door de genoemde fractieleden is gesteld – of elk beleidsdoel dat ziet op (behoud of verbetering van) de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving de vorm moet krijgen van een omgevingswaarde. Dat is niet het geval. Dat is voor uiteenlopende kwaliteitsaspecten ook bijna niet mogelijk, zeker niet op nationaal niveau. Zo lopen bijvoorbeeld de archeologische, de monumentale, de historische, de landschappelijke kwaliteiten en de stedenbouwkundige kwaliteiten van plek tot plek uiteen. Het in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen vastleggen door het Rijk van die kwaliteiten in omgevingswaarden in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving is bijna onmogelijk en zou tot een sterke centralisatie leiden. Ook zouden de lasten van de verplichte monitoring van die waarden buitensporig hoog worden. Een keuze voor omgevingswaarden is in het systeem van het wetsvoorstel ook niet nodig. Het Rijk kan ter bescherming of verbetering van die kwaliteiten («andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving») met instructieregels sturen op de afwegingen die bestuursorganen maken bij concrete besluiten (bijvoorbeeld omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, omgevingsvergunningen, projectbesluiten). Zo wordt het basisbeschermingsniveau voor externe veiligheid op dit moment (in de huidige regelgeving) bewerkstelligd door concrete instructieregels die zijn opgenomen in de drie AMvB's die de externe veiligheid betreffen. Deze instructieregels stellen randvoorwaarden aan omgevingsvergunningen en bestemmingsplannen in de vorm van maximaal toelaatbare risiconiveaus voor de omgeving van concrete bronnen. Dat is een adequate manier van borging. Borging daarvan door een omgevingswaarde voor externe veiligheid vast te stellen zou onder andere door de kosten van monitoring leiden tot hogere bestuurlijke lasten, zonder dat daar vanuit het beleidsdoel een winst tegenover staat. Een vergelijkbare redenering gaat op voor die hiervoor genoemde archeologische, monumentale en historische en landschappelijke kwaliteiten en voor de andere onderwerpen waarvoor het wetsvoorstel voorschrijft dat instructieregels zullen worden gesteld (zie de artikelen 2.26 tot en met 2.31). Omgevingswaarden en instructieregels hebben dus een verschillende rol en functie in het stelsel van het nieuwe omgevingsrecht. Ze kunnen afzonderlijk van elkaar worden ingezet, maar een combinatie van beide is ook mogelijk (op een bepaalde beleidsdoelstelling).

Daarnaast kan het Rijk ook door middel van algemene rijksregels aan activiteiten, die gelden voor burgers en bedrijven, sturen op bescherming of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

#### *Direct bronbeleid is vaak effectiever*

In dit verband merkt de regering ter verduidelijking nog het volgende op. Een omgevingswaarde legt, zoals gezegd, een beoogde kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving vast. Het doet er daarbij niet toe wat de concrete bronnen of activiteiten zijn, die op de kwaliteit een negatieve invloed hebben. Een omgevingswaarde legt dus het te behalen of na te streven eindresultaat vast van de effecten van het te voeren beleid. Door de inzet van beleids- en juridische instrumenten moet dat effect worden bereikt. Dan zal het in beginsel gaan om een breed pakket aan brongerichte maatregelen of voorzieningen voor een breed scala aan bronnen of activiteiten. Als het gaat om één of slechts een beperkt aantal concreet aanwijsbare bronnen of activiteiten die een gewenste kwaliteit negatief beïnvloeden en die bronnen of activiteiten ook voor een

bestuursorgaan direct «stuurbaar» zijn, ligt een rechtstreekse sturing op die bronnen of activiteiten meer voor de hand. Dan is een directe, concrete brongerichte aanpak effectiever en efficiënter dan het stellen van een omgevingswaarde. Een voorbeeld kan dat verduidelijken: als op een industrieterrein één bedrijf geuroverlast veroorzaakt en het wenselijk is deze overlast aan te pakken, ligt het meer voor de hand om te onderzoeken welke voorzieningen kunnen worden getroffen om de geuroverlast van dat bedrijf (de bron) rechtstreeks aan te pakken, dan om via een omgevingswaarde voor geueenheden, met bijvoorbeeld een programma met maatregelen en een monitoringsstelsel hetzelfde te bereiken. Het rijksbeleid wordt tot op heden voor een belangrijk deel gekenmerkt door een actief direct regulerend bronbeleid. Omdat die benadering effectief is gebleken zal dat beleid onder de Omgevingswet worden voortgezet. Paragraaf 3.8 van deze nota gaat verder in op de rijkssturing door middel van instructieregels die gericht zijn tot bestuursorganen en paragraaf 6.4 op sturing door middel van algemene – direct brongerichte – rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving die gericht zijn tot burgers en bedrijven. Die beide vormen van sturing zijn vaak effectiever en efficiënter om een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bewerkstelligen dan het vaststellen van een omgevingswaarde.

### *Vertrouwen in een juiste toepassing en naleving van de regels*

In paragraaf 2.8 van de memorie van toelichting heeft de regering uiteengezet dat zij bij het wetsvoorstel op drie manieren uitgaat van vertrouwen: vertrouwen in initiatiefnemers (degene die activiteiten verricht in de fysieke leefomgeving), vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden. De leden van de PvdD-fractie menen dat «vertrouwen» op een juiste toepassing of naleving van regels alleen niet voldoende is en dat normstelling en handhaving nodig blijft(2.27). De regering deelt het standpunt van de leden van de fractie van de PvdD dat de regels die worden gesteld met het oog op de doelen van de wet moeten worden gehandhaafd. Hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel voorziet daarin. In paragraaf 12.3 van deze nota wordt hier nader op ingegaan. Tegelijkertijd wil de regering ook terughoudend zijn in het stellen van regels omdat de regering een groot vertrouwen stelt in de inzet, betrokkenheid en deskundigheid van de decentrale overheden om de doelen van de wet mede te realiseren. Waar de regering dat noodzakelijk acht voor het bereiken of in stand houden van een goede kwaliteit van fysieke leefomgeving zal het – met inachtneming van de criteria van artikel 2.3, derde lid, van het wetsvoorstel – omgevingswaarden of instructieregels vaststellen of direct algemene regels stellen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Voor een deel zijn deze ook al verplicht voorgeschreven in het wetsvoorstel. Met de toelichting over de normstelling in de rest van deze nota hoopt de regering de zorg van de leden van de PvdD-fractie te kunnen wegnemen.

## **3.6 Omgevingskwaliteit**

### *3.6.1 Het begrip «omgevingskwaliteit»*

De leden fracties van de ChristenUnie (14.11), D66 (15.1, 15.2) en de SP (1.57, 1.60) hebben vragen over de begrippen «kwaliteit van de (fysieke) leefomgeving» en «omgevingskwaliteit».

In de memorie van toelichting wordt het begrip «kwaliteit van de fysieke leefomgeving» steeds gebruikt om in generieke en abstracte zin de eigenschappen van de fysieke leefomgeving te beschrijven. Daarmee wordt aangesloten bij de gangbare betekenis in het spraakgebruik van het woord «kwaliteit». «Kwaliteit van de fysieke leefomgeving» dekt dus kwaliteiten op het gebied van veiligheid, gezondheid, belevingswaarden,

maar ook bruikbaarheid voor zowel de huidige generatie als toekomstige generaties. Daarmee omvat het eveneens abstracte begrippen die nu wel worden gebruikt zoals «ruimtelijke kwaliteit» en «milieukwaliteit». In deze algemene en abstracte betekenis speelt het begrip «kwaliteit» in het wetsvoorstel geen rol, anders dan als grondslag voor uitvoeringsregeling, en de regering ziet dan ook niet dat hierover in de jurisprudentie of de praktijk onduidelijkheid zou kunnen ontstaan. Bepaalde concrete kwaliteiten van de fysieke leefomgeving kunnen op grond van de Omgevingswet genormeerd worden met bijvoorbeeld omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels.

De leden van de ChristenUnie-fractie verwijzen naar het voorstel van Mooiwaarts (14.12) om «goede omgevingskwaliteit», dat is opgenomen in artikel 1.3, onder a, te definiëren als «evenwichtige integratie van belevingswaarde, toekomstwaarde en gebruikswaarde van de fysieke leefomgeving». De drieslag belevingswaarde, toekomstwaarde en gebruikswaarde speelt al langere tijd een rol in het overheidsbeleid voor ruimtelijke kwaliteit. Zij is te herleiden op de definitie van architectonische kwaliteit door de Romeinse architect Vitruvius: het samenspel van *utilitas*, *venustas* en *firmitas* (nuttigheid, schoonheid en degelijkheid).<sup>10</sup>

De *gebruikswaarde* komt in het wetsvoorstel vooral tot uitdrukking door de formulering «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies». De *toekomstwaarde* komt vooral tot uitdrukking door de formuleringen «met het oog op duurzame ontwikkeling» en «veilige en gezonde fysieke leefomgeving». De *belevingswaarde* komt vooral tot uitdrukking door de formulering «goede omgevingskwaliteit». Overnemen van het voorstel zou dan ook leiden tot een soort Droste-effect, waarbij de elementen van de hoofddoelstelling weer terugkomen in de begripsbepaling van één van die elementen, en is daarom niet wenselijk.

De term «goede omgevingskwaliteit» is opgenomen in de doelstelling van het wetsvoorstel naar aanleiding van opmerkingen die Mooiwaarts maakte in een eerdere fase, nadat het kabinet in zijn brief van 9 maart 2012<sup>11</sup> als hoofddoelstelling van de Omgevingswet had aangekondigd: «een veilige en gezonde leefomgeving te bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze te kunnen behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen». Mooiwaarts gaf indertijd terecht aan dat de belevingswaarde ontbrak<sup>12</sup> en de regering heeft die omissie indertijd opgelost door «een goede omgevingskwaliteit» toe te voegen aan de doelstelling. Zoals de memorie van toelichting (blz. 63) aangeeft, duidt dit «... op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten.» In essentie gaat het bij de term «omgevingskwaliteit» in het wetsvoorstel dus om de *belevingswaarde* en de *intrinsieke waarde* van de fysieke leefomgeving. Het belang van dat laatste aspect vormt een reden om te kiezen voor het woord «omgevingskwaliteit» en niet voor het woord «belevingswaarde» waarin de intrinsieke waarde van natuur en cultureel erfgoed niet tot uitdrukking komen.

<sup>10</sup> Marcus Vitruvius Pollio, *De Architectura*, ca. 15 voor Christus.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3.

<sup>12</sup> Mooiwaarts, Pleidooi voor een waardevolle leefomgeving, 29 november 2012.

### 3.6.2 De bescherming van «zachte waarden»

#### *De vragen van leden van meerde fracties*

De leden van de PvdA-fractie menen dat omgevingswaarden de focus leggen op de daarin vervatte «harde» waarden en dat de «zachte waarden» daarmee onder druk komen te staan. Zij wijzen daarbij onder meer op landschappelijke kwaliteiten **(2.7)**. De leden van de SP-fractie wijzen hier ook op en vragen wie verantwoordelijk is voor het landschap. Zij willen weten of de omgevingswaarde van landschap wordt toegevoegd **(8.7a)**. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor de «zachte waarden». Zij stellen vast dat omgevingswaarden moeten worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Genoemde leden constateren dat de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving zelden in meetbare of objectieve termen is te vatten. Omdat er in hun ogen altijd een interpretatie nodig is, toegespitst op de concrete situatie vragen die leden hoe hier mee wordt omgegaan **(5.110)**. Die fractieleden merken ook op dat volgens de memorie van toelichting onder «goede omgevingskwaliteit» ook het belang van cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken en stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap wordt verstaan. Zij vragen waarom er niet voor is gekozen om bijvoorbeeld ook omgevingswaarden voor cultureel erfgoed en landschap verplicht te stellen **(5.113)**. Die leden menen dat een goede vastlegging van landschapswaarden houvast biedt bij het beoordelen en toekennen van de gebruikruimte en bij adequaat monitoren van ontwikkelingen. De leden van de SP-fractie vragen waarom het verder vastleggen van ook andere doelen niet wenselijk en ook niet mogelijk is. Zij uiten bezorgdheid over het verder behoud van alle eerder vastgelegde normen op het gebied van energie, natuur en milieu **(8.1)**. Hun vraag of de regering die mening deelt en de vragen van de andere genoemde fracties kan de regering aldus beantwoorden.

De regering leest in de vragen de veronderstelling dat waarden alleen goed beschermd kunnen worden door vaststelling van een omgevingswaarde. Deze veronderstelling is niet juist. De wijze waarop waarden beschermd kunnen worden hangt af van het karakter van die waarde. Als voor een bepaald onderwerp niet wordt gekozen voor de figuur van een voor omgevingswaarde wil dat niet zeggen dat die waarde niet belangrijk is of dat deze niet goed beschermd kan worden. Ook door middel van instructieregels of regels over activiteiten kunnen bepaalde waarden goed worden beschermd. Hieronder wordt dat nader uitgewerkt. In de passage «Beleidsdoelen: bestuurlijk of juridisch vastleggen» in paragraaf 3.5 is hierop al ingegaan.

In hun bijdrage aan het verslag merken de leden van de fractie van de PvdD op dat de term vereenvoudiging van het omgevingsrechtelijke stelsel verhullend woordgebruik is en dat in feite de bescherming van kwetsbare waarden wordt verminderd **(3.35a)**. In reactie daarop betreurt de regering deze benadering op voorhand. Het wetsvoorstel biedt als zodanig geen grondslag voor deze conclusie. We hebben met complexe vraagstukken te maken: hoe gaan we om met klimaatverandering, biodiversiteit en het gebruik van duurzame energiebronnen? Het huidige omgevingsrecht is opgebouwd uit deelbelangen en bevordert nauwelijks een samenhangende benadering. Het gaat erom het huidige complexe stelsel van regelgeving zo in te richten dat de bescherming van kwetsbare waarden adequaat wordt gefaciliteerd. Het is niet het oogmerk van de regering om de bescherming van kwetsbare waarden te verlagen. De regering vraagt de leden van de PvdD-fractie hun oordeel op te schorten totdat alle wettelijke regelingen gereed zijn en de herzieningsoperatie is voltooid.

Ons land kent veel kleine en grotere gebieden die worden gekenmerkt worden door bijzondere landschapskwaliteiten. In 2012 heeft het kabinet met instemming van het parlement met de provincies afgesproken dat de provincies op actieve wijze voor de voormalige nationale landschappen en de regionale landschappen een beleid zouden opstellen waarbinnen behoud en versterking van die kwaliteiten zou worden gecombineerd met een goede basis voor sociaaleconomische ontwikkeling. De meeste provincies hebben de kernkwaliteiten van de beschermenswaardige landschappen beschreven en hiervoor beleid ontwikkeld en in hun ruimtelijke verordeningen regels gesteld over de ruimtelijke bescherming daarvan in het bestemmingsplan. Ook stelt de regering vast dat gemeenten waardevolle landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten waarderen en deze zo nodig worden beschermd door voorschriften in bestemmingsplannen. Naar de mening van de regering is het daarom niet noodzakelijk om op wetsniveau vast te leggen dat provincies en gemeenten voor waardevolle landschappen, architectonische kwaliteiten van bouwwerken of stedenbouwkundige kwaliteiten decentrale omgevingswaarden moeten vaststellen. Met andere beleids- en sturingsinstrumenten kan de bescherming op een effectieve wijze worden bereikt. Dat beantwoordt ook de vraag van de leden van de SP-fractie (**8.7a**) wie voor het landschap verantwoordelijk zijn en of de regering het nodig oordeelt dat een omgevingswaarde voor landschap wordt toegevoegd.

#### *Het voorstel van LandschappenNL*

De regering kent het voorstel van LandschappenNL voor een stappenplan om te komen tot omgevingswaarden voor landschappelijke identiteit en heeft ook waardering voor dit initiatief. Het is een waardevolle handreiking voor gemeenten en provincies om inzichtelijk te maken welke landschapstypen op hun grondgebied voorkomen, hoe de meest karakteristieke elementen, patronen en structuren daarvan zijn te identificeren, te benoemen en te beschrijven en hoe de bewoners daaraan belevingswaarden toekennen. Het stappenplan biedt een goede basis voor het formuleren van een beschermings- en ontwikkelingsbeleid, dat zich uitstekend leent om in de omgevingsvisie van gemeenten en provincies te worden opgenomen (**5.114**). Op basis daarvan kan een breed scala van bestuursinstrumenten worden ingezet om dat beleid te verwezenlijken. Met de leden van de ChristenUnie-fractie is de regering van mening dat het op basis van het genoemde stappenplan mogelijk is om onderdelen van de (kern)kwaliteiten van die gebieden in omgevingswaarden uit te drukken, zoals de mate van openheid. Dat wettigt naar het oordeel van de regeling nog niet de conclusie dat het daarom noodzakelijk is om wettelijk voor te schrijven dat die kernkwaliteiten moeten worden vastgelegd in omgevingswaarden voor elk daarvoor in aanmerking komend gebied.

#### *Terughoudendheid bij omgevingswaarden voor landschappen?*

In de bijdrage van de leden van de SGP-fractie komt hun mening tot uitdrukking dat de overheid terughoudend moet zijn met het opstellen en afdwingen van omgevingswaarden die de gewenste staat of kwaliteit van het landschap vastleggen. Zij menen dat de inzet van de overheid via wet- en regelgeving primair gericht moet zijn op het waarborgen van veiligheid, het beschermen van milieu en volksgezondheid en het zorgen voor een goede ruimtelijke ordening (**5.195**). De regering deelt de mening van deze fractieleden dat terughoudendheid van de overheid bij regelgeving in het algemeen is aangewezen. Zij heeft overigens niet het voornemen om provincies en gemeente te vragen deze terughoudende



opstelling specifiek ten aanzien van omgevingswaarden voor het landschap aan de dag te leggen. De voorgestelde Omgevingswet biedt een uitgebalanceerd instrumentarium voor de verschillende overheden om de doelstellingen van die wet, zoals neergelegd in artikel 1.3, te verwezenlijken. Als een gemeente of provincie tot het oordeel komt dat de figuur van omgevingswaarden het meest geschikte middel is om doelen zoals landschapsbescherming te bereiken, is het binnen het stelsel van het wetsvoorstel en de bestuurlijke verhoudingen niet passend dat het Rijk daarvoor dan belemmeringen formuleert.

De regering zal de bescherming van de waarden waar de genoemde fractieleden op doelen, betrekken bij het opstellen van de AMvB's. Het wetsvoorstel verplicht daartoe ook. De artikelen 2.27 tot en met 2.31 van het wetsvoorstel benoemen een aanzienlijk aantal verplichte instructieregels zoals voor veiligheid, gezondheid, milieu, externe veiligheid en cultureel erfgoed. Deze regels zullen een plaats krijgen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

#### *Landschappen in de natuurbeschermingswetgeving*

De leden van de SP-fractie stellen dat woord «landschap» niet voorkomt in de «Natuurbeschermingswet» en stellen vragen over de borging van dit onderwerp (**8.7a**). De regering begrijpt deze stelling niet, omdat het woord meer dan tien maal voorkomt in zowel de huidige Natuurbeschermingswet 1998 als in zijn voorziene opvolger, de Wet natuurbescherming. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet duidt aan dat landschappen behoren tot de fysieke leefomgeving en dat specifieke regels gesteld kunnen worden voor het beschermen van landschappelijke waarden. Ook zullen instructieregels worden vastgesteld met het oog op specifieke internationale verplichtingen (die zijn er bijvoorbeeld voor de werelderfgoederen Beemster, de Limes, de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de Stelling van Amsterdam en voor de Waddenzee). De achtergrond hiervan is dat de verantwoordelijkheid voor landschappen – zoals afgesproken tussen het Rijk en de provincies in het Onderhandelingsakkoord – is vervallen als rijkstaak en behoort tot de autonome taken van de provincies. Zoals eerder in deze paragraaf is opgemerkt zullen de provincies met gebruikmaking van de instrumenten van de Omgevingswet regels blijven stellen ter bescherming van het landschap. Die regels slaan neer in de gemeentelijke omgevingsplannen. Daarnaast kunnen gemeenten uit eigen beweging landschapswaarden van meer lokale betekenis beschermen.

#### *De ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving*

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen in hun bijdrage op de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving. Zij vragen of deze bij de beoordeling van een vergunningaanvraag zou moeten worden betrokken als «agendapunt». Zij verwijzen daarbij naar de beleidsregels over de uitleg van bepalingen in het omgevingsplan over het uiterlijk van bouwwerken in het omgevingsplan zoals geregeld in artikel 4.19 van het wetsvoorstel. In antwoord op hun vraag (**5.111**) hoe deze beleidsregels zich verhouden tot gemeentelijke omgevingswaarden, merkt de regering in algemene zin het volgende op. Beleidsregels en omgevingswaarden zijn verschillende juridische instrumenten. Een omgevingswaarde is een generiek gestelde regel waarin een bepaald doel voor de fysieke leefomgeving op meetbare of berekenbare wijze wordt vastgelegd. Kenmerkend is dat er geen directe adressant voor een omgevingswaarde is aan te wijzen. Een omgevingswaarde kent geen redactie waarbij het mogelijk is dat burgers of bedrijven daarmee in strijd handelen en aldus een overtreding plegen. Het niet behalen van een in een omgevingswaarde neergelegd doel, leidt er toe dat in beginsel het college van burgemeester

en wethouders de plicht heeft om door middel van een programma tot maatregelen te komen die er op gericht zijn de omgevingswaarde alsnog te behalen. Een uitwerking van een programma kan er toe leiden dat er een rechtsreeks tot burgers en bedrijven gerichte regel wordt vastgesteld op grond waarvan bijvoorbeeld een bepaalde activiteit wordt verboden. Zo'n regel kan vastgelegd worden in het omgevingsplan. Anders dan een omgevingswaarde kent zo'n regel wel een «adressant» en is degene die zich als die adressant niet aan de desbetreffende regel houdt, in overtreding. Regels kennen soms een redactie waarin sprake is van beoordelingsruimte, beleidsruimte of beleidsvrijheid. Het orgaan dat de regel stelt, kan er bewust voor kiezen om het uitvoeringsorgaan deze ruimte te bieden. Hoe meer beoordelings- of beleidsruimte een regel biedt, hoe groter de afwegingsruimte waarover het bevoegd gezag beschikt bij de concrete toepassing van de regel. Door zogenoemde «wetsinterpreterende» beleidsregels vast te stellen, kan het bevoegd gezag er voor zorgen dat er in concrete gevallen een consistente en voorspelbare uitleg wordt gegeven aan zo'n regel. Voor de motivering van een besluit over de toepassing van de regel, kan steeds worden verwezen naar de vastgestelde beleidsregels. Omgevingswaarden en beleidsregels zijn aldus heel verschillende juridische instrumenten waartussen in beginsel geen verhouding bestaat. Dat neemt overigens niet weg dat het theoretisch denkbaar is dat voor de toepassing van een in een regel vastgestelde omgevingswaarde beleidsregels worden vastgelegd. Gelet op het feit dat een omgevingswaarde in meetbare of berekenbare eenheden moet worden gesteld, ligt dat echter niet direct voor de hand. In paragraaf 9.2 van deze nota wordt dieper ingegaan op artikel 4.19 en de mogelijkheid om te werken met «wetsinterpreterende» beleidsregels.

### **3.7 Sturen op kwaliteit met omgevingswaarden**

#### *3.7.1 De kern van omgevingswaarden*

Bijna alle fracties stellen vragen over de omgevingswaarden. Om te voorkomen dat de beantwoording daarvan in deze paragraaf een wat gefragmenteerd karakter krijgt en om meer grip te krijgen op deze figuur in het wetsvoorstel is het van belang de kern van omgevingswaarden aan het begin van deze paragraaf nog eens beknopt weer te geven. Omgevingswaarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastleggen. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen (bijvoorbeeld: de jaargemiddelde concentratie en gemiddelde stedelijke achtergrondconcentratie van stof a mag niet meer bedragen dan zoveel eenheden). Onder omgevingswaarden vallen ook normen die een begrenzing vastleggen van de depositie (immissie) van een bepaalde stof in de fysieke leefomgeving en normen die de belasting van de fysieke leefomgeving door activiteiten maximeren (bijvoorbeeld: alle bronnen in dit gebied mogen vanaf moment x samen niet meer dan y-kiloton van stof z emitteren). Omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld door gemeenten, provincies en het Rijk. Het wetsvoorstel verbindt twee beleidsmatige rechtsgevolgen aan het vaststellen van een omgevingswaarde. Het eerste rechtsgevolg van het vaststellen van een omgevingswaarde is de plicht tot monitoring. Elke omgevingswaarde moet door middel van een systeem van monitoring worden bewaakt en worden beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan. De regeling van de monitoring van omgevingswaarden is in afdeling 20.1 van het wetsvoorstel opgenomen. Blijkt uit die monitoring dat niet aan de omgevingswaarde wordt voldaan of dreigt te worden voldaan, dan moet een actief beleid worden vastgesteld en opgenomen in een programma. Dat is het tweede rechtsgevolg. Die programmaplicht ligt

in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders als die (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde binnen het grondgebied van de gemeente plaats vindt. Dat programma bevat een pakket met beleids- of beheersmaatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen. Voor omgevingswaarden voor watersystemen geldt dat de programmaplicht berust bij de waterbeheerder. Wordt de omgevingswaarde gesteld door de provincie dan kan de provincie ervoor kiezen om de programmaplicht bij zichzelf te leggen. Wordt de omgevingswaarde door het Rijk gesteld dan kan het Rijk ervoor kiezen de programmaplicht bij gedeputeerde staten of bij zichzelf te leggen. Dit is vastgelegd in artikel 3.9, tweede lid van het wetsvoorstel. Een vastgestelde omgevingswaarde heeft in principe geen directe doorwerking naar besluiten, zoals projectbesluiten of omgevingsvergunningen. Met andere woorden: die besluiten hoeven niet aan de omgevingswaarden te worden getoetst. Als een omgevingswaarde, vastgesteld door het Rijk of provincie, ook moet doorwerken naar concrete besluiten, dan zal die doorwerking gestalte moeten krijgen door middel van instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Daarbij kan dan worden bepaald op welke manier de omgevingswaarde moet worden betrokken bij daarbij aangewezen besluiten.

### 3.7.2 Verplichte en onverplichte omgevingswaarden op rijksniveau

#### *Beperkt aantal verplichte omgevingswaarden*

De leden van de SP-fractie beschrijven Nederland als een klein, dichtbevolkt land dat is gelegen in een delta met zijn eigen problematiek. Zij vragen in dat licht verduidelijking waarom de verplichting voor het vastleggen van omgevingswaarden alleen geldt voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterveiligheid (**4.84, 4.89**). Ook de leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel maar tot een beperkt aantal omgevingswaarden verplicht (**5.79**).

Het wetsvoorstel bevat inderdaad een beperkte opsomming van verplichte omgevingswaarden op rijksniveau. Een deel daarvan is rechtstreeks afgeleid van de EU-verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen luchtkwaliteit, de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn. Daarnaast kent het wetsvoorstel ook de verplichting voor het Rijk om omgevingswaarden voor waterveiligheid (bescherming van het land tegen overstromingen) vast te stellen. Deze verplichting vloeit niet voort uit een EU-richtlijn, maar kent een nationale achtergrond. Gelet op het maatschappelijk grote belang en omdat deze normen voor waterveiligheid nu al worden gemonitord en door middel van programma's worden verwezenlijkt, heeft de regering ervoor gekozen deze vast te leggen als omgevingswaarden.

Het wetsvoorstel vereist dat in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving de volgende categorieën van omgevingswaarden worden opgenomen:

Omgevingswaarden die verplicht zijn volgens het wetsvoorstel	Juridische status
De veiligheid van bij AMvB aangewezen primaire waterkeringen en van overige primaire waterkeringen die in beheer zijn van het Rijk	Elke omgevingswaarde voor de daarbij horende dijktrajecten zal als een inspanningsverplichting worden benoemd (de kwalificatie wordt bij de wijziging van de Waterwet bepaald).
De chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen	Elke omgevingswaarde voor de goede toestand zal als een (kwalitatieve) verplichting als bedoeld in de kaderrichtlijn water worden benoemd. De kaderrichtlijn water kent een mix van inspannings- of resultaatsverplichtingen.

Omgevingswaarden die verplicht zijn volgens het wetsvoorstel	Juridische status
De kwaliteit van het zwemwater	Elke omgevingswaarde voor de te onderscheiden kwaliteiten zal als een resultaatsverplichting worden benoemd.
De kwaliteit van de buitenlucht	Omgevingswaarden voor een aantal stoffen zal als een resultaatsverplichting worden benoemd, en een aantal als inspanningsverplichting.

### *Ook andere omgevingswaarden?*

Achter de genoemde vraag ligt nog een andere vraag verscholen: waarom verplicht het wetsvoorstel niet tot méér omgevingswaarden? De leden van de fractie van D66 (**5.79**) vermoeden, zo leest de regering hun vraagstelling, dat dit ook te maken kan hebben met de kwantificeringsmogelijkheden. De keuze om op wetsniveau niet tot méér (categorieën van) omgevingswaarden te verplichten is in de memorie van toelichting toegelicht onder het kopje «Geen voorkeur voor de wijze van vastleggen beleidsdoelstellingen» (blz. 100/101). Ook in paragraaf 3.5 van deze nota is uiteengezet dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om op politieke en praktische gronden te kiezen voor direct brongericht beleid om kwaliteitsdoelstellingen te realiseren of voor een beleidsaanpak die stuurt op de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Daarnaast hoeft een omgevingswaarde niet per se kwantificeerbaar te zijn, maar kan die ook op een andere manier in objectieve termen worden uitgedrukt (zie artikel 2.9, derde lid, van het wetsvoorstel). Voor waterkwaliteit zullen bijvoorbeeld sommige omgevingswaarden niet kwantitatief van aard zijn. Dat brengt de regering op de vraag van de leden van de D66-fractie of de regering nog andere omgevingswaarden zal gaan vaststellen dan die waartoe het wetsvoorstel verplicht en als dat zo is, of de regering een lijst kan overleggen met alle omgevingswaarden die de regering van plan is om op te nemen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving met een inzicht in de juridische status van die omgevingswaarden (**5.82**). Een soortgelijke vraag stelden de leden van de SP-fractie (**4.84**) namelijk of de problematiek van ons land nodig maakt om nog meer of andere omgevingswaarden op rijksniveau te stellen.

Zoals in paragraaf 3.5 is aangegeven, is het vaststellen van een omgevingswaarden niet in alle situaties het aangewezen instrument om te sturen op de kwaliteit van de leefomgeving. In veel gevallen zijn instructieregels of algemene regels een effectiever instrument. De genoemde verplichte omgevingswaarden worden in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving vastgesteld omdat het wenselijk en mogelijk is om de gewenste staat of kwaliteit van de leefomgeving of toelaatbare belasting of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen betreffen, uit te drukken in objectieve termen (bijvoorbeeld meetbaar/berekenbaar). Aan een omgevingswaarde worden zoals eerder aangegeven een monitoringsplicht en een programmaplicht bij dreigende overschrijding gekoppeld. Deze criteria gelden ook voor het opnemen van andere omgevingswaarden. Een Europese verplichting tot het halen van de norm kan, op basis van deze criteria, er toe leiden dat er in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving nog extra omgevingswaarden opgenomen worden. Beleidskeuzes hierover moeten nog gemaakt worden. Het zal in ieder geval gaan om een zeer beperkt aantal extra omgevingswaarden. Op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of het de bedoeling is om op grond van artikel 2.15 Omgevingswet ook omgevingswaarden vast te stellen voor drinkwaterrelevante stoffen die gekoppeld zijn aan artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn water (**6.12**), antwoordt de regering het volgende. De kaderrichtlijn bepaalt dat alle waterlichamen

uiterlijk in 2015, met mogelijke uitloop naar 2027 in goede toestand moeten verkeren. De toestand moet goed zijn voor waterkwantiteit en voor waterkwaliteit (chemische toestand).

Volgens de kaderrichtlijn moet elke drinkwaterwinning getoetst worden aan onder meer artikel 7, derde lid, van die richtlijn. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen omgevingswaarden worden opgenomen voor waterkwantiteit en voor waterkwaliteit en de monitoring daarvan. Die omgevingswaarden gelden ook voor waterlichamen die worden gebruikt voor drinkwateronttrekking. Deze omgevingswaarden omvatten dus drinkwaterrelevante stoffen. Dit betekent dat in waterlichamen waarin drinkwaterwinningen voorkomen, gekeken moet worden of er maatregelen nodig zijn om te zorgen dat de kwaliteit van het desbetreffende waterlichaam niet achteruit gaat. Dit is nodig om op termijn het niveau van de zuivering te kunnen verlagen. De te treffen maatregelen zullen onderdeel zijn van de verplichte programma's die zijn geregeld in de artikelen 3.6, 3.7 en 3.8 van het wetsvoorstel.

Verder kan worden gemeld dat momenteel de voorbereidingen voor een nieuw convenant bodem en ondergrond 2016–2020 in volle gang zijn. Dat convenant strekt ertoe nieuwe afspraken te maken over de verdere vormgeving en uitvoering van het beleid voor de bodem en ondergrond. Meer in het bijzonder het streven om grondwaterverontreinigingen in gebieden met bijzonder strategische belangen voor het grondwater, bijvoorbeeld de aanwezigheid van drinkwaterwinningen, in 2020 zo veel mogelijk in overleg met belanghebbenden gebiedsgericht te beheren, daar waar dit juridisch, technisch en financieel mogelijk is. In de lijn van het huidige Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009, dat mede strekt tot implementatie van de kaderrichtlijn, zullen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels worden gesteld die bewerkstelligen dat er geen achteruitgang van de kwaliteit van de desbetreffende grondwaterlichamen plaatsvindt en een verbetering daarvan met oog op eenvoudige zuivering. De richtlijn verplicht tot monitoring. In het kader van de totstandkoming van dat besluit wordt onderzocht of voor drinkwater specifieke parameters zullen worden vastgesteld waarop zal worden gemonitord. Die parameters zijn momenteel vastgelegd in de (bijlage bij de) Regeling monitoring kaderrichtlijn water.

De leden van de fractie van de SP **(4.85)** vragen of er nationale normen komen voor oppervlaktewater, grondwater en bodem en afstemming met normen voor in te nemen water voor drinkwater. Voor water zullen, zoals eerder aangegeven, in de uitvoeringsregelgeving de omgevingswaarden worden opgenomen die nodig zijn ter uitvoering van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn. Naar het oordeel van de regering is er geen noodzaak voor het stellen van aanvullende omgevingswaarden voor waterkwaliteit, zoals voor in te nemen water voor drinkwater. Met de omgevingswaarden voor oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen wordt ook de kwaliteit van het in te nemen water voor drinkwater beschermd. Regelgeving voor bodem zal via een apart spoor (aanvullingswetsvoorstel en -besluit) worden geïntegreerd in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Omdat voor bodem geen EU-regelgeving bestaat zal wel sprake zijn van nationale normering.

#### *Omgevingswaarden op wetsniveau of AMvB-niveau*

De leden van de ChristenUnie-fractie zouden graag zien dat alle omgevingswaarden waarvan de regering voorstelt om die op AMvB-niveau te regelen, op wetsniveau worden vastgesteld. Daarmee zou het belang van de overkoepelende normen worden onderstreept **(5.118)**. De regering geeft in hoofdstuk 5 van deze nota haar algemene onderbouwing van de keuze om de materiële normen op AMvB-niveau vast te leggen. Gelet op het specifieke karakter van de vraag heeft de regering

ervoor gekozen deze vraag in deze paragraaf te beantwoorden. De mening van de genoemde leden dat omgevingswaarden een overkoepelend karakter hebben, deelt de regering niet. De regering kan niet inzien waarom de waterkwaliteitsdoelstellingen, zoals die momenteel in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 zijn opgenomen en waarmee de omzetting in Nederlands recht van de kaderrichtlijn water, inclusief de doelstellingen van de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritair stoffen is gerealiseerd, van een lagere orde zouden zijn dan de luchtkwaliteitsdoelstellingen, zoals die momenteel als bijlage bij de Wet milieubeheer zijn gevoegd. Typologisch wijken de twee genoemde kwaliteitsdoelstellingen niet af. Ook de formele en inhoudelijke rechtskracht van beide typen is volstrekt dezelfde. Hierop zal in hoofdstuk 5 van deze nota nog nader op worden ingegaan. Een bundeling op AMvB-niveau van alle rijksomgevingswaarden biedt twee grote voordelen: alle omgevingswaarden worden logisch en kenbaar binnen één besluit bijeengebracht én de gelijkwaardigheid van dat type normen ten opzichte van de instructienormen voor bijvoorbeeld de externe veiligheid wordt tot uitdrukking gebracht. De regering leest uit de inbreng van meerdere fracties ook dat het beeld bestaat dat het begrip omgevingswaarde gelijk moet worden gesteld met één eenduidige materiële norm. Als die lezing juist is merkt de regering ter informatie nog het volgende op. De omgevingswaarden voor de waterveiligheid is een lange lijst van (genummerde) dijktrajecten, waarbij voor elk dijktraject een daarbij behorende veiligheidsnorm wordt vastgesteld. De omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zijn eveneens gedetailleerd en omvatten meerdere pagina's. De omgevingswaarden voor waterkwaliteit zijn eveneens zeer gedetailleerd en van een grote omvang. Opname van de omgevingswaarden in het wetsvoorstel zou het wetsvoorstel belasten met een grote hoeveelheid zeer gedetailleerde normen, wat de leesbaarheid en evenwichtigheid van het wetsvoorstel niet ten goede zou komen. Voor een inzicht in de effecten van de opname van omgevingswaarden in het wetsvoorstel wordt verwezen naar tabel 1 in bijlage 1 van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 waarin voor 33 verschillende stoffen steeds vier milieukwaliteitsnormen voor de goede chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen (prioritaire stoffen) zijn opgenomen. Daarbij moet worden bedacht dat die bijlage en de andere bijlagen bij dat besluit op dezelfde wijze milieukwaliteitsnormen stellen voor de goede chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen (biota), voor de goede ecologische toestand van grondwaterlichamen met te onderscheiden tabellen voor streef- en richtwaarden, en milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water, eveneens met tabellen voor streef- en richtwaarden. Een opname van al deze in hun uitwerking zeer omvangrijke waterkwaliteitsnormen in het wetsvoorstel zou aldus leiden tot het enorm uitdijen van het wetsvoorstel. De regering hoopt dat zij de fracties hiermee inzicht heeft geboden in de redenen waarom het wenselijk is omgevingswaarden op te nemen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving en niet in het wetsvoorstel zelf. Het overzicht van de wijze waarop omgevingswaarden op dit moment zijn geregeld op het niveau van wet of AMvB, waarnaar de leden van de ChristenUnie-fractie vragen (**5.118**), luidt aldus:



Categorie	Wetsniveau, AMvB-niveau, of anders
De veiligheid van bij AMvB aangewezen primaire waterkeringen en van overige primaire waterkeringen die in beheer zijn van het Rijk	Wetsniveau
De chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewateren en chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen	AMvB-niveau
De kwaliteit van het zwemwater	AMvB-niveau
De kwaliteit van de buitenlucht	Wetsniveau

### 3.7.3 Omgevingswaarden op decentraal niveau

#### *Een nadere verduidelijking*

De artikelen 2.11 en 2.12 bieden gemeenten en provincies de grondslag voor het vaststellen van omgevingswaarden. In het verslag vragen de leden van de fracties van D66, de SGP, de ChristenUnie en de VVD een verduidelijking over de omgevingswaarden, vast te stellen door gemeenten en provincies. Een deel van die vragen betreft de mogelijkheid tot aanvulling of wijking van omgevingswaarden van het Rijk. Een ander deel gaat over de vraag hoe ver de bevoegdheid van gemeenten en provincies strekt tot het vaststellen van omgevingswaarden. Beide groepen vragen worden hieronder van een antwoord voorzien. De twee genoemde artikelen bepalen dat geen decentrale omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij AMvB zijn vastgesteld, tenzij bij de maatregel anders is bepaald. Dit laatste was voor de leden van de D66-fractie de reden om te vragen voor welke rijksomgevingswaarden gemeenten en provincies mogelijkheden zullen krijgen om af te wijken en of die afwijkingsmogelijkheden altijd ten gunste zullen zijn van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving **(5.84)**.

In antwoord op die vraag merkt de regering allereerst op dat wanneer het Rijk een omgevingswaarde stelt én hierbij is bepaald dat deze niet voor aanvulling of afwijking in aanmerking komt – dus een uitputtend karakter heeft –, het voor gemeenten of provincies niet mogelijk is voor dat onderwerp ook een omgevingswaarde vast te stellen. Dit vloeit voort uit de zogenoemde voorrangregel die geldt voor regelgeving op de te onderscheiden overheidsniveaus. Kort gezegd houdt dit in dat een AMvB vóór de omgevingsverordening of een omgevingsplan gaat. Wanneer het Rijk voor een bepaald beleidsdoel geen omgevingswaarde heeft vastgesteld, kan een gemeente of provincie er voor kiezen om voor dat beleidsdoel wel een omgevingswaarde vast te stellen. Een voorbeeld is «de nachtdonkerte» of specifiek voor de provincie kan gedacht worden aan een omgevingswaarde voor «stilte in stiltegebieden» wegens de provinciale taak voor stiltegebieden. Als het Rijk voor een bepaald beleidsdoel wel één of meerdere omgevingswaarden heeft vastgesteld, moet daarbij in de AMvB die de omgevingswaarde bevat, bepaald worden of de provincies en de gemeenten daarvoor een afwijkende ofwel strengere of minder strenge omgevingswaarde mogen vaststellen. Dit is bijvoorbeeld denkbaar voor de stof benzeen. Daarvoor geldt momenteel een grenswaarde van 5 µg/m<sup>3</sup>. De achtergrondconcentratie is in Nederland ongeveer 1 tot 4 µg/m<sup>3</sup>. Door lokale omstandigheden, bijvoorbeeld de aanwezigheid van veel industrie, schepen of de verkeerssituatie (bijvoorbeeld in het Rotterdamse havengebied), kan de hoeveelheid benzeen in de lucht soms hoger zijn dan de gemiddelde

achtergrondconcentratie en soms ook hoger dan de grenswaarde die momenteel voor benzeen is vastgesteld. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde voor benzeen, zal daarom moeten worden bepaald of op decentraal niveau een strengere waarde kan worden vastgesteld maar ook onder welke omstandigheden een iets minder strenge omgevingswaarde zou kunnen gelden. Ook moet bij de vaststelling van de omgevingswaarde door het Rijk bepaald worden of er een aanvullende omgevingswaarde door de provincies en gemeenten mag worden vastgesteld. Daarmee wordt bedoeld dat voor hetzelfde beleidsdoel of aspect van de fysieke leefomgeving, in aanvulling op de omgevingswaarde(n) van het Rijk nog een omgevingswaarde kan worden vastgesteld. Dit is bijvoorbeeld denkbaar bij de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Het Rijk stelt bij AMvB voor meerdere stoffen in de lucht een omgevingswaarde vast waaraan moet worden voldaan. Het stofje «roet» behoort daar niet toe. Het ligt in de rede om het voor provincies en gemeenten mogelijk te maken om voor andere stoffen in de buitenlucht zoals «roet» aanvullende omgevingswaarden voor luchtkwaliteit vast te stellen. Als omgevingswaarden worden vastgesteld, dient dit altijd te geschieden met het oog op de doelen van de wet. Gelet op de gewenste integrale en samenhangende benadering van de zorg voor de fysieke leefomgeving kan dit overigens wel betekenen dat een omgevingswaarde voor een bepaald aspect voor de fysieke leefomgeving niet in uiterste strengheid wordt vastgesteld als daar voordelen voor andere aspecten van de fysieke leefomgeving tegenover staan.

*Enkele omgevingswaarden van het Rijk zullen een uitputtende regeling zijn*

Van de in de vorige subparagraaf genoemde omgevingswaarden zullen de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen, een uitputtend karakter krijgen. Met deze omgevingswaarde wordt een veiligheidsnorm vastgesteld waaraan een aangewezen dijktraject moet voldoen. Een uitputtende rijksomgevingswaarde voor waterveiligheid is in lijn met de huidige situatie en in overeenstemming met het (gemeente- en provincie)grensoverschrijdende belang van deze waterkeringen en de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, die ook vanaf 2017 voor de helft geschiedt via de rijksbegroting.

*Niet uitputtende omgevingswaarden*

Naar de stand van inzicht op dit moment meent de regering dat voor de overige genoemde omgevingswaarden gemeenten en provincies alleen verdergaande beleidsambities kunnen vaststellen en deze desgewenst in omgevingswaarden kunnen vastleggen. Dat geldt dan voor:

- provincies de kwaliteit van de oppervlaktewaterlichamen die onder de kaderrichtlijn water niet als waterlichamen zijn aangewezen; deze veelal kleinere wateren kunnen lokaal hoge ecologische waarden bezitten. Ze zijn verbonden met KRW-lichamen en beslaan gezamenlijk een aanzienlijk deel van het Nederlandse oppervlaktewater. Daarom is een actief beleid voor de ecologische toestand van de wateren van belang voor de waterlichamen en de daarvoor geldende rijksomgevingswaarden;
- provincies: de kwaliteit van zwemwateren die deel uitmaken van waterlichamen die bij niet bij het Rijk in beheer zijn;
- provincies en gemeenten: de kwaliteit van de lucht.

De desbetreffende EU-richtlijnen geven de normen die als minimale resultaats- of inspanningsverplichting gelden. Een afwijking ten nadele (slechtere kwaliteit) van omgevingswaarden die zijn vastgesteld ter implementatie van EU-richtlijnen is niet mogelijk.

### *De «nee-tenzij» benadering in het wetsvoorstel*

In het verslag **(5.196)** geven de leden van de SGP-fractie aandacht aan de bevoegdheid van gemeenten en provincies om afwijkende of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen. Zij zetten vraagtekens bij de voorgestelde beperking van die bevoegdheid («nee, tenzij» benadering), die inhoudt dat er geen afwijkende of aanvullende omgevingswaarden worden vastgesteld, tenzij bij omgevingsverordening of AMvB anders is bepaald. Uit het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie mag worden opgemaakt dat de regering waar dat uit de aard van de omgevingswaarden mogelijk is de mogelijkheid zal bieden aan decentrale overheden om afwijkende of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen. De keuze voor een «nee, tenzij» bepaling is gemaakt op basis van het algemene inzicht dat de zogenoemde voorrangregel die in de Gemeente- en Provinciewet is neergelegd, vaak tot onduidelijkheid leidt. Bij de vraag hoe die duidelijkheid wel te bewerkstelligen is, in het licht van het advies van Afdeling advisering van de Raad van State, gekozen voor een «nee, tenzij»-redactie. Deze maakt het mogelijk om precies aan te geven welke ruimte er voor de decentrale overheden is. Een «ja, mits» benadering zou materieel inhouden dat de materiële wetgever moet aangeven van welke elementen niet kan worden afgeweken, terwijl voor de dan heel open resterende ruimte nog steeds een onduidelijkheid blijft bestaan over de wijze van benutting van die ruimte.

### *De inhoudelijke beperkingen bij het stellen van omgevingswaarden op decentraal niveau*

De leden van de D66-fractie vragen een nadere verduidelijking over de vraag hoe ver de bevoegdheid van de gemeenten strekt tot het vaststellen van omgevingswaarden en de juridische waarde van omgevingswaarden die door provincies en gemeenten worden vastgesteld. Zij adstrueren die vraag met het voorbeeld dat een gemeente een omgevingswaarde voor geluid heeft vastgesteld en de desbetreffende gemeente die omgevingswaarde niet kan realiseren door een lawaaiig bedrijventerrein van een andere gemeente of door een nieuwe spoorlijn van het Rijk **(5.85)**. In antwoord daarop merkt de regering op dat de vaststelling van een omgevingswaarde – zoals eerder al is toegelicht – een juridische status geeft aan een beleidsambitie van de desbetreffende overheid. De realisatie van een omgevingswaarde kan alleen gestalte krijgen door het uitoefenen van bevoegdheden of door het treffen van voorzieningen en dergelijke. De beleidsambitie kan dan ook alleen gelden voor die onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het vaststellend orgaan verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft. Bij de vaststelling van een lokale omgevingswaarde door een gemeente zal die gemeente dus goed moeten bezien of zij het in haar macht heeft om die waarde te bereiken. Een voorbeeld is de binnenstedelijke luchtkwaliteit. Een gemeentelijke omgevingswaarde voor fijnstof in de directe nabijheid van een autosnelweg, die in het beheer van het Rijk is, is niet zo zinvol als de fijnstofdepositie van de snelweg niet door de gemeente zelf kan worden bepaald of beïnvloed. Voor provinciale omgevingswaarden geldt in beginsel hetzelfde. Daarbij moet wel worden bedacht dat een provincie binnen de algemene condities van het wetsvoorstel instructieregels kan verbinden aan een provinciale omgevingswaarde (zie artikel 2.22, eerste lid, van het wetsvoorstel) waarmee de bijdrage van gemeenten aan de verwezenlijking van die omgevingswaarde kan worden bewerkstelligd. Voor de doorwerking bij omgevingsvergunningen is het volgende bedoeld. Een decentraal bestuursorgaan kan met het oog op het bereiken van een eigen omgevingswaarde een beoordelingsregel stellen voor omgevingsvergunningen (dat kan in geval van een milieubelastende activiteit, een door de provincie of een waterschap aangewezen activiteit

of een afwijkactiviteit). Deze beoordelingsregel geldt voor elk bestuursorgaan dat de vergunning verleent, ook als dat door samenloop van vergunningvereisten een «hoger» bestuursorgaan is.

*De onderlinge verhouding van overheden bij de vaststelling van omgevingswaarden*

Dat brengt de regering tot de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie hoe de bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen zich tot elkaar verhouden bij het vaststellen van omgevingswaarden (**5.105**). Volgens deze leden is het denkbaar dat het Rijk voldoende lijkt te hebben aan landelijke regels zoals emissienormen voor nieuwe auto's om de omgevingswaarde te bereiken terwijl belanghebbenden zoals bewonersorganisaties van mening kunnen zijn dat (Europees verplichte) omgevingswaarden alleen kunnen worden bereikt met aanvullende provinciale of lokale maatregelen. De vraag van deze leden of de regering deze gedachtegang deelt, kan als volgt worden beantwoord. De momenteel geldende milieukwaliteitseisen luchtkwaliteit zullen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden omgezet naar omgevingswaarden, als bedoeld in artikel 2.15 van het wetsvoorstel. De inspanningen van het Rijk om op landelijk niveau aan deze omgevingswaarden te kunnen voldoen, komen onder meer tot uitdrukking in het nu nog lopende Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Dit neemt niet weg dat er op lokaal niveau voornamelijk binnen het stedelijk gebied overschrijdingen van de wettelijke kwaliteit plaatsvinden. Tenzij bij AMvB een ander bestuursorgaan is aangewezen (zie artikel 3.9, tweede lid onder b), is het een taak van de gemeentelijke overheid om te bezien welke lokale maatregelen of voorzieningen er getroffen moeten worden om alsnog aan de minimale kwaliteitseisen te voldoen. Het is een juiste veronderstelling van de leden van de ChristenUnie-fractie dat op lokaal niveau kan worden geoordeeld dat een nationale omgevingswaarde voor luchtkwaliteit onvoldoende is en dat de gemeenteraad, al dan niet op initiatief van bewonersorganisaties, oordeelt dat er een hogere kwaliteit moet worden nagestreefd. Dit is ook een actueel onderwerp dat bijvoorbeeld speelt in de stad Utrecht. Met het oog op het verder terugdringen van het aantal roetdeeltjes in delen van die stad heeft het gemeentebestuur een juridisch en financieel maatregelenpakket ontwikkeld dat dit gaat bewerkstelligen. Eén element daaruit is het weren van dieselauto's of -busjes van voor 2001. Onderzoek laat zien, dat door in die delen van de gemeente een klein aantal auto's te weren die 30 keer viezer zijn dan de rest, de roetuitstoot ter plaatse naar verwachting met 30 procent kan worden verminderd. De regering maakt deze aanpak mogelijk door onder meer een wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 die nodig is om het lokale beleid mogelijk te maken. Deze lokale kwaliteitsambitie werkt overigens niet door naar het rijksbeleid: uit een gemeentelijke omgevingswaarde voor een beperkt gebied vloeit voor het Rijk geen noodzaak voort om voor heel Nederland een verbod uit te vaardigen voor het rijden in verouderde dieselveertuigen. Bij het voornemen om een lokale omgevingswaarde luchtkwaliteit vast te stellen moet een gemeente wel het generieke achtergrondniveau in de overwegingen betrekken. Verwacht kan worden dat de beslissing om daartoe overgaan ook afhankelijk is van de mate waarin zij deze omgevingswaarde zelf kan realiseren.

*Verplichting tot het vaststellen van omgevingswaarden op decentraal niveau?*

Ter afronding van dit onderdeel komt de regering op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie (**5.109**) of het voor de duidelijkheid voor burgers en andere overheden wenselijk is om vast te leggen voor welke aspecten andere overheden in ieder geval omgevingswaarden moeten vaststellen. Het wetsvoorstel bevat opdrachten voor het stellen

van verplichte omgevingswaarden voor de provincies (artikel 2.13 van het wetsvoorstel) en de verplichte omgevingswaarden voor het Rijk (artikel 2.14). Voor de provincie en het Rijk is de duidelijkheid waar de genoemde leden naar vragen dus gegeven. Over de vraag voor welke aspecten de gemeenten in de toekomst omgevingswaarden kunnen of zouden moeten vaststellen kan de regering op dit moment die duidelijkheid niet bieden. Dit zou ook op gespannen voet staan met het aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende subsidiariteitsbeginsel.

#### *3.7.4 De doorwerking van omgevingswaarden*

##### *De doorwerking van omgevingswaarden in het algemeen*

De leden van de SGP-fractie wijzen op een passage in het nader rapport waarin wordt aangegeven dat de regering er naar streeft om onnodige verschillen weg te nemen in de wijze waarop de huidige kwaliteitseisen doorwerken naar concrete besluiten. Die leden vernemen graag op welke onnodige verschillen de regering doelt en of zij daarvan enkele voorbeelden kan geven **(5.194)**.

De regering heeft de passage in het nader rapport waar deze leden op doelen, verder uitgewerkt in paragraaf 4.2.5 van de memorie van toelichting onder het kopje «*Gevolgen van de vaststelling van een omgevingswaarde*». Ook de verschillen tussen doorwerking van huidige kwaliteitseisen voor het «grijze» milieu (milieuhygiënische kwaliteitseisen) en het «blauwe» milieu (waterkwaliteitseisen) is daarin geschetst. De regering doelt met de verschillen op de al dan niet directe koppeling van de huidige grenswaarden in milieukwaliteitseisen aan een besluit in het concrete geval (bijvoorbeeld een omgevingsvergunning). Een strikte wettelijk voorgeschreven toetsing van één initiatief aan een huidige grenswaarde (=koppeling) kan leiden tot het niet doorgaan van een project zonder verbetering van de toestand. Een dergelijke koppeling gold tot enkele jaren geleden bijvoorbeeld voor luchtkwaliteitseisen. Het gevolg was toen dat tal van kleinere en grotere projecten niet meer door konden gaan («Nederland op slot»). Inzet is om die koppeling waar mogelijk te voorkomen. Met het opnieuw vormgeven van de beoordelingscriteria voor projecten of initiatieven kan ruimte worden gecreëerd voor bestuursorganen om ontwikkelingsinitiatieven te plaatsen binnen een breder maatregelenpakket. Het voorkomt ook dat er een onnodige strikte juridische koppeling noodzakelijk is tussen een omgevingswaarde en een besluit in een concreet geval. Een strikte koppeling zou slechts leiden tot het niet doorgaan van een project zonder een algehele verbetering van de toestand. Via andere wegen, zoals het gebruik maken van een programma, kan aan de omgevingswaarde worden voldaan. Zo kan een programma bijdragen door de maatregelen aan verbetering, waarbij een deel van de gebruiksruimte desgewenst weer ten goede kan komen aan maatschappelijk gewenste ontwikkelingen.

##### *De toetsing van besluiten aan omgevingswaarden*

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren op juiste gronden dat de regering van mening is dat een directe juridische koppeling van concrete besluiten (bijvoorbeeld omgevingsplannen, projectbesluiten of omgevingsvergunningen) in de vorm van een toetsing aan een omgevingswaarde, indien mogelijk, zal worden voorkomen. Met deze ontkoppeling beoogt de regering meer mogelijkheden voor projecten te realiseren en tegelijkertijd mogelijkheden te creëren voor het daadwerkelijk verbeteren van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving (zie paragraaf 2.3 Paradigmawisseling). Het bestuursorgaan kan voor dat laatste verschillende instrumenten inzetten, zoals het vaststellen van een omgevingsvisie of een programma, maar ook door het treffen van

feitelijke maatregelen. Met al die instrumenten zal het bestuursorgaan er voor moeten zorgen dat tijdig aan een omgevingswaarde wordt voldaan. Het antwoord op de vraag van die leden op welke wijze met de voorgestelde juridische ontkoppeling tegelijk juridisch zeker wordt gesteld dat een bepaalde omgevingswaarde wordt bereikt **(5.106)**, zit vervat in het bij (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde verplichte programma, zoals dat is geregeld in artikel 3.9 van het wetsvoorstel. Als uit de monitoring van de omgevingswaarde blijkt, dat daaraan niet tijdig wordt voldaan of dreigt dat dit het geval zal zijn, is het verplicht om een programma vast te stellen, waarmee dat wel weer zo zal zijn. Over dat programma zijn ook door andere fracties vragen gesteld. De beantwoording daarvan is opgenomen in paragraaf 8.4. Door de voorgestelde ontkoppeling neemt de regering een reëel praktijkknelpunt van de huidige systematiek weg. Het komt onder de huidige wetgeving voor dat uiteenlopende activiteiten of andere bronnen bewerkstelligen dat de grens van wettelijk vereiste kwaliteit van de fysieke leefomgeving is bereikt. Zij hebben als het ware «de koek opgemaakt» of «de emmer tot de rand gevuld». Een rechtstreekse toetsing van een nieuw initiatief aan een huidige milieukwaliteitseis moet wegens de koppeling van het toestemmingsbesluit van een activiteit aan de omgevingswaarde op dit moment leiden tot een afwijzing, ook al is de bijdrage van de beoogde nieuwkomer veel kleiner dan de (met soms verouderde processen werkende) zittende bedrijven. Door dit toestemmingsbesluit los te koppelen van de omgevingswaarde kan worden bewerkstelligd dat de nieuwkomer kan worden toegelaten. Tegelijkertijd is het aan het bestuursorgaan wel zodanig beleid te voeren om de omgevingswaarde of andere doelstelling te bereiken én bijvoorbeeld maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat de zittende bedrijven schoner gaan produceren. Ook de leden van de VVD-fractie wijzen op de intentie om geen koppeling te leggen tussen het bereiken van omgevingswaarden en individuele besluiten «voor zover dat mogelijk is». Op hun vraag of de regering kan aangeven in welke gevallen deze vergrote afwegingsruimte wel of niet mogelijk is, kan zij het volgende antwoorden **(1.27)**. Denkbaar is dat een omgevingswaarde in een bepaald gebied op enig moment bereikt is. Als dan bij de desbetreffende regeling is bepaald (bijvoorbeeld op grondslag van artikel 5.17, eerste lid), dat een omgevingsvergunning niet kan worden verleend als door het afgeven daarvan een resultaatsverplichtende omgevingswaarde zal worden overschreden en op dat moment geen programma als bedoeld in paragraaf 3.2.4 van het wetsvoorstel (programmatische aanpak) is vastgesteld, kan die vergunning in dat concrete geval niet worden verleend. Dan is er geen bestuurlijke afwegingsruimte meer. Het is dan ook zaak dat de desbetreffende overheid tijdig actie onderneemt – zo nodig met andere overheidsinstanties – om te voorkomen dat de omgevingswaarde wordt overschreden.

### *3.7.5 De monitoring en borging van omgevingswaarden*

#### *Welk bestuursorgaan is met monitoring belast?*

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd hoe het halen van de omgevingswaarden die strekken tot implementatie van EU-richtlijnen, wordt gemonitord **(2.9)**. De regering kan daarop het volgende antwoord geven. Omgevingswaarden die strekken tot implementatie van EU-richtlijnen zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De verplichting tot monitoring blijkt al uit het wetsvoorstel zelf. Bij het genoemde besluit zullen op grond van artikel 20.2, eerste lid, van het wetsvoorstel de methode van monitoring en het bestuursorgaan of instantie worden aangewezen die met de



uitvoering van de monitoring is belast. De precieze methode hangt af van het type omgevingswaarde en de regels uit de relevante EU-richtlijnen.

#### *Welk bestuursorgaan moet een programma opstellen?*

Als uit de monitoring blijkt dat er sprake is van een (dreigende) overschrijding van een rijksomgevingswaarde, wie wordt dan verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van programma's, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten **(2.10)**.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het college van burgemeester en wethouders van een gemeente waarin een omgevingswaarde dreigt te worden overschreden of wordt overschreden een programma moet vaststellen, dat voorziet in maatregelen om op lokaal niveau die (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde ongedaan te maken (artikel 3.9 van het wetsvoorstel). Als de omgevingswaarde betrekking heeft op een watersysteem dat bij het waterschap of het Rijk in beheer is, stelt respectievelijk het dagelijks bestuur van het waterschap of de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met andere betrokken Ministers, het programma vast. Ook maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat bij AMvB in geval van een omgevingswaarde van het Rijk of bij omgevingsverordening als het een provinciale omgevingswaarde betreft, een ander bestuursorgaan wordt aangewezen dat belast wordt met het opstellen van zo'n programma.

De leden van de ChristenUnie-fractie specificeren de vraag van de leden van de PvdA-fractie met de vraag welke bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor handhaving van de omgevingswaarden ten aanzien van oppervlaktewater, concreter ten aanzien van oppervlaktewater zoals nu nog opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 **(5.116)**.

De regering kan antwoorden dat het realiseren van de omgevingswaarden voor de waterkwaliteit een gedeelde verantwoordelijkheid is. De provincie is verantwoordelijk voor beleidsmatige maatregelen voor regionale wateren. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de beheermaatregelen in deze watersystemen, zoals het aanleggen van natuurvriendelijke oevers. Het Rijk draagt de beleidsmatige verantwoordelijkheid op nationaal niveau (denk aan het beleid voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen) en is verantwoordelijk voor de beheermaatregelen in de rijkswateren.

#### *Realisatie van maatregelen die zijn opgenomen in een programma*

Maar als nu een programma is vastgesteld, zo vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie, hoe denkt de regering dan te realiseren dat de maatregelen die in een programma worden opgenomen ook daadwerkelijk worden getroffen bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden? **(5.115)**.

De regering merkt op dat het bij wet of AMvB aangewezen bestuursorgaan is gehouden een vastgesteld programma en de daarin opgenomen maatregelen uit te voeren. Het is aan het vertegenwoordigende orgaan (de gemeenteraad, provinciale staten of de Tweede Kamer) om erop toe te zien dat het programma en de maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Op grond van artikel 3.11 van het wetsvoorstel kan bij AMvB voor verplichte programma's een uitvoeringsplicht voor de daarin opgenomen maatregelen worden ingesteld. Het gaat dan in ieder geval om de maatregelenprogramma's uit de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie. Op grond van artikel 3.17 is een specifieke uitvoeringsplicht aan de orde voor beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en voor programma's die een programmatische aanpak bevatten. Dergelijke programma's hebben direct betekenis voor toestemmingsbesluiten over activiteiten die in het programma zijn opgenomen

(projectbesluiten, omgevingsvergunningen of wijzigingen van het omgevingsplan). Verder kan op grond van afdeling 2.5 van het wetsvoorstel een «hoger» bestuursorgaan onder voorwaarden een instructieregel stellen of een instructie geven aan een «lager» bestuursorgaan om bepaalde maatregelen uit te voeren. Verder kan nog worden opgemerkt dat Nederland als lidstaat van de Unie gehouden is de ter uitvoering van de richtlijnen vastgestelde omgevingswaarden daadwerkelijk te realiseren. De regering kan daarover worden aangesproken. De vormgeving van de bij omgevingswaarden te stellen instructieregels zal daarop worden geënt.

#### *Rechten van burgers bij overschrijding van omgevingswaarden*

De leden van de ChristenUnie-fractie willen vervolgens weten op welke wijze is geborgd dat consumenten en bedrijven voldoende rechtsbescherming hebben in geval van (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden. Hun vraag is welke bestuursorganen op hun verantwoordelijkheid voor de handhaving van de omgevingswaarden kunnen worden aangesproken **(5.115, 5.116)**.

Burgers en bedrijven kunnen in de eerste plaats de bestuursorganen aanspreken die zijn belast met de uitvoering van een programma (zie het antwoord aan het begin van dit onderdeel) of bij «geen gehoor» het algemeen rechtstreeks gekozen vertegenwoordigende orgaan. Als ook dat niet leidt tot de opstelling van een programma, kan de belanghebbende concreet vragen om de vaststelling van een programma. Ook kan een handhavingsverzoek worden gedaan. Leidt dat niet tot het gewenste resultaat, dan staat de weg naar de burgerlijke rechter open. Een verdere toelichting op programma's is overigens opgenomen in paragraaf 8.4 van deze nota.

Ten slotte constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat activiteiten die niet in betekenende mate effect hebben op omgevingswaarden kunnen worden gereguleerd door uniforme regels om zo te voorkomen dat een gebied geheel op slot gaat en onevenredig zware onderzoeks- en procedureverplichtingen gelden. De regering is verheugd met de ondersteuning die de genoemde leden daarvoor geven. Wel vragen die leden zich af hoe wordt voorkomen dat vele kleine effecten van activiteiten optellen tot een groot effect wat wel van betekenende mate is **(6.19)**. Ten aanzien daarvan verwacht de regering dat het antwoord over het programma in paragraaf 8.4 en de monitoring in paragraaf 8.13 de leden van de ChristenUnie-fractie gerust kan stellen.

#### *3.7.6 Verschil in gewicht tussen omgevingswaarden en instructieregels*

##### *Hiërarchie tussen omgevingswaarden en instructieregels?*

De leden van de D66-fractie **(5.79)** willen graag weten of het feit dat het wetsvoorstel aan een omgevingswaarde het vereiste verbindt dat deze kwantificeerbaar is, zou kunnen leiden tot een hiërarchie tussen verschillende omgevingswaarden, waarbij moeilijker kwantificeerbare onderdelen van de fysieke leefomgeving op de achtergrond raken.

In de eerste plaats wil de regering benadrukken dat de vastlegging van door het wetsvoorstel verplichte omgevingswaarden en de «onverplichte» omgevingswaarden die de regering voornemens is vast te leggen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, niet leidt tot een onderlinge hiërarchie. Zij krijgen dezelfde juridische status.

De wijze waarop omgevingswaarden moeten worden betrokken bij de uitoefening van taken of bevoegdheden van bestuursorganen op grond van de Omgevingswet, moet worden vastgelegd in instructieregels (zie artikel 2.24, eerste lid, van het wetsvoorstel). Naast instructieregels die ertoe strekken om omgevingswaarden te verwezenlijken, kunnen ook

instructieregels voor taken of bevoegdheden van bestuursorganen worden gesteld om andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bewerkstelligen. Het gaat hier dan om andere materiële normen of beleidsdoelstellingen die in het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen worden opgenomen. Daarbij is te denken aan instructieregels met het oog op geur, externe veiligheid, cultureel erfgoed of het Natuurnetwerk Nederland (voorheen de Ecologische Hoofdstructuur). Deze instructieregels hebben dezelfde juridische status als de instructieregels die worden gesteld om te voldoen aan omgevingswaarden. In die zin zal er óók geen verschil in hiërarchie kunnen ontstaan.

#### *Meten of berekenen van geluid en geur*

De vraag van de leden van de D66-fractie of andere aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals geur en buitengeluid berekenbaar zijn, kan de regering bevestigend beantwoorden **(5.80)**. Geluidsniveaus zijn inderdaad te meten, maar worden doorgaans berekend, bijvoorbeeld omdat meten nog niet kan (bij een nog aan te leggen weg), maar vooral ook omdat bij (kortstondig) meten geen zinvolle relatie gelegd kan worden met de jaargemiddelde geluidnormen ( $L_{den}$ ). Berekenen en meten van geluidswaarden vindt plaats op basis van het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012, gebaseerd de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Metingen vinden vooral plaats om de rekenmodellen te valideren. Ook geur is te meten. De Nederlands Technische Afspraak (NTA) 9065 verschaft inzicht in de opzet en uitvoering van kwalitatieve en kwantitatieve geuronderzoeken. De NTA 9065 is in de eerste plaats bedoeld als hulpmiddel bij industriële geurhinder, maar is ook toepasbaar op andere soorten geurhinder, bijvoorbeeld afkomstig van horeca, landbouw en houtkachels.

#### *Geur of geluid: vast te stellen als omgevingswaarde op rijksniveau?*

Mogelijk doelt de vraag van de leden van de D66-fractie over het meten van geur en geluid op de mogelijkheid dat deze twee aspecten van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in aanmerking zouden kunnen komen voor het vastleggen daarvan in een omgevingswaarde op rijksniveau. Als dat inderdaad de vraag van deze leden is, geeft de regering het volgende in overweging.

De aspecten geluid en geur zijn op lokaal niveau nagenoeg altijd terug te voeren op een of enkele concreet aanwijsbare bronnen of activiteiten die negatieve gevolgen hebben voor de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zoals in paragraaf 3.1 van deze nota is verwoord ligt dan een rechtstreekse bronbenadering voor de hand. Zo'n directe, concrete brongerichte aanpak is effectiever en efficiënter. De regering ziet naar de huidige stand van inzicht geen mogelijkheden om voor geur of geluid voor het gehele land een rijksomgevingswaarde vast te stellen die wordt opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Geur die mensen kunnen ruiken wordt bepaald door een grote diversiteit aan geurmoleculen (de gemiddelde persoon kan enkele duizenden verschillende moleculen onderscheiden). Recent zijn wetenschappers erin geslaagd deze door middel van een geavanceerd computermodel te classificeren in een tiental hoofdcategorieën. Maar dan nog bieden deze een onvoldoende basis om te komen tot gezondheidswetenschappelijk en juridisch onderbouwde normen voor begrenzing van geur in de vorm van een generieke omgevingswaarde. Het is hooguit denkbaar voor specifieke geuren voor specifieke activiteiten geurnormen vast te stellen. Maar juist hierbij is de relatie tussen de specifieke geuremitterende bron (bijvoorbeeld een veehouderij, galvanisatiebedrijf, grasdrogerij, mengvoederbedrijf, grote bakkerij of olieraffinaderij) en het ontvangende milieu sterk. Een directe bronbenadering met doelgerichte ontgeuringsmaatregelen is

dan veel effectiever dan een aanpak via een effectgerichte geurnorm. Dat zelfde geldt voor geluid. De huidige lijn van regulering van geur en geluid zal de regering daarom ook continueren.

Met de leden van de ChristenUnie-fractie **(5.108)** is de regering de mening toegedaan dat omgevingswaarden een belangrijk referentiekader zijn voor de inzet van instrumenten en bevoegdheden van de overheid. Maar, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven en ook hier is verduidelijkt, niet elke kwaliteitsambitie van een overheid hoeft te worden vertaald naar een omgevingswaarde. Kwaliteitsambities neergelegd in een omgevingsvisie of programma, kunnen ook direct leiden tot het treffen van voorzieningen of maatregelen of het stellen van instructie-regels of algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving.

#### *Verantwoordelijkheden van de te onderscheiden overheden bij realisatie van omgevingswaarden*

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering er voor zorgt dat bovenlokale belangen zoals (inter-)nationaal vastgelegde omgevingswaarden worden gehaald als de besluitvorming decentraal is neergelegd, hoe het halen van EU-richtlijnen wordt gemonitord en wie verantwoordelijk wordt voor het opstellen en uitvoeren van programma's bij (dreigende) over- of onderscheiding **(4.1)**. Specifiek vragen zij welke afstemming moet plaatsvinden tussen overheden om te voorkomen dat een waterschap benedenstrooms met de bovenstroomse vervuiling wordt opgezaald **(4.5)**.

Als een omgevingswaarde is vastgelegd, eist het wetsvoorstel dat via monitoring wordt bewaakt en wordt beoordeeld of aan die waarde wordt voldaan (artikel 20.1). De regering voorziet geen wijzigingen in de toedeling van verantwoordelijkheden voor monitoring. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de monitoring van de luchtkwaliteit en de waterbeheerders voor de monitoring van de waterkwaliteit en de veiligheid van waterkeringen. Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde op het gebied van water zal de waterbeheerder in de verplichte programma's moeten aangeven welke maatregelen worden genomen om te voldoen (het gaat dan om het waterbeheerprogramma voor de regionale wateren en het nationaal waterprogramma voor de rijkswateren). Net als de huidige plannen van de Waterwet zullen deze programma's synchroon worden vastgesteld met een cyclus van zes jaar. In het voorgenomen Omgevingsbesluit wordt, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, voorzien in regels over coördinatie binnen de stroomgebiedsdistricten, ook met waterbeheerders in het buitenland.

De leden van de PvdA-fractie hebben ook een vraag over de mogelijkheden en verantwoordelijken voor een gemeente waar de luchtkwaliteit onder de maat is als gevolg van luchtvervuiling van rijkswegen **(4.4)**. Bij overschrijding of dreigende overschrijding van omgevingswaarden voor luchtkwaliteit is het college van burgemeester en wethouders het eerst aangewezen bestuursorgaan (artikel 3.9, eerste lid). Dit is ook goed mogelijk nu het zich laat aanzien dat luchtkwaliteit – gelet op de algemene landelijke voortschrijdende verbetering – vooral een regionale opgave wordt in en rond de grote steden. Als rijkswegen substantieel bijdragen aan de slechte lokale luchtkwaliteit zal de gemeente in overleg moeten treden met het Rijk om te bezien welke bijdrage het Rijk kan leveren aan de maatregelen die genomen moeten worden om te voldoen aan de door het Rijk gestelde omgevingswaarden. Ook zal de gemeente in overleg moeten treden met de provincie als de luchtkwaliteit substantieel beïnvloed wordt door emissies van activiteiten waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Uiteindelijk zijn de bestuursorganen van Rijk, provincie en gemeente gezamenlijk verantwoordelijk voor het bereiken van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit en zullen zij dus naar vermogen

moeten bijdragen aan het maatregelenpakket in het gemeentelijke programma. Mocht overigens blijken dat er regionale of bovenregionale opgaven blijven op het gebied van de luchtkwaliteit, dan kan worden bepaald dat een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders het programma vaststelt en dus het initiatief neemt om daarover met andere verantwoordelijke bestuursorganen te overleggen (zie artikel 3.9, tweede lid, onder b).

### **3.8 Sturen op kwaliteit met instructieregels en beoordelingsregels**

Instructieregels kunnen door de provincies en het Rijk worden gesteld om te voldoen aan omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Met «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» worden die doelstellingen bedoeld die, ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, door de provincie of het Rijk zijn geformuleerd en geen omgevingswaarden zijn. Deze «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» van de provincie of het Rijk kunnen blijken uit alle schriftelijke openbare documenten van de provincie en het Rijk en in het bijzonder uit de op grond van het wetsvoorstel vast te stellen omgevingsvisies en programma's.

Instructieregels kunnen zowel de wijze van taakuitoefening van bestuursorganen betreffen als inhoudelijke eisen, voorwaarden of beperkingen stellen aan bevoegdheidsuitoefening in de vorm van het nemen besluiten door bestuursorganen. De instructieregels die betrekking hebben op besluiten van bestuursorganen worden samen met de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen die ook inhoudelijke eisen, voorwaarden of beperkingen stellen aan besluiten ook wel aangeduid als «beslisregels» omdat deze beslissingen van bestuursorganen reguleren.

De groep «beslisregels» van het Rijk heeft momenteel een zeer grote omvang. Voor alle typen besluiten (van bestemmingsplannen tot toestemmingen) gelden nu op wetsniveau en AMvB-niveau honderden regels over hoe bestuursorganen moeten besluiten, wat ze niet mogen besluiten, binnen welke grenzen ze moeten blijven, enzovoort. Die beslisregels hebben betrekking op zowel het zogenaamde «grijze milieu» (denk aan geluid), het «groene milieu» (natuur), het «blauwe milieu» (water), het «rode milieu» (ruimte) en het «oranje milieu» (cultureel erfgoed)<sup>13</sup>. Maar zij gaan bijvoorbeeld ook over de staat en werking van infrastructurele voorzieningen. Deze beslisregels zijn dus een belangrijk instrument om te sturen op een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Omdat deze beslisregels zo'n belangrijk instrument zijn om te sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, is in paragraaf 2.5.1 van het wetsvoorstel voor een aanzienlijk aantal onderwerpen aangegeven dat daarover door het Rijk instructieregels zullen worden gesteld. Dit betreft ten eerste instructieregels over de inhoud van de verplichte programma's. Dit zijn de actieplannen geluid, de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden en verschillende programma's op watergebied. Ook geeft het wetsvoorstel aan dat instructieregels worden gesteld over de provinciale omgevingsverordeningen. Dit betreft instructieregels over cultureel erfgoed (in het bijzonder de provinciale instructieregels over de werelderfgoederen), stiltegebieden, het beschermen van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden met het oog op de drinkwaterwinning, de lokale spoorweginfrastructuur en provinciale wegen. Ten aanzien van het omgevingsplan en projectbesluiten bepaalt het wetsvoorstel dat in ieder geval regels worden gesteld over cultureel

<sup>13</sup> Prof.mr. F.C.A.M. Michiels, Oratie «Kleur in het omgevingsrecht», Universiteit van Utrecht, 2001.

erfgoed (waaronder in ieder geval archeologische monumenten), externe veiligheid, geluid, luchthavens en over infrastructuur en voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid. Ook worden instructieregels gegeven over de provinciale taken en bevoegdheden rond zwemlocaties. Tot slot benoemt het wetsvoorstel ook de te stellen instructieregels over het ontwerp, de bouw en het onderhoud van openbare vuilwaterriolen.

Voor elk van de omgevingsvergunningplichtige activiteiten stelt het Rijk beslisregels in de vorm van beoordelingsregels (de gronden voor verlening of weigering van de omgevingsvergunning). Paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel geeft sturing aan de inhoud van de beoordelingsregels. Voor de monumentenactiviteit is bijvoorbeeld bepaald dat de beoordelingsregels worden gesteld «met het oog op het behoud van cultureel erfgoed». Ook vermeldt het wetsvoorstel uit het internationale recht afkomstige beginselen die daarbij betrokken moeten worden. Het bevoegd gezag moet dit belang en deze beginselen voor ogen houden bij het nemen van een besluit over een vergunningaanvraag.

Ter vergroting van de toegankelijkheid zullen alle beslisregels, dus de instructieregels en de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen een plaats krijgen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Omdat de bestaande beslisregels onderling sterk verschillen in juridische constructie en -formulering en gekozen detailniveau zullen deze waar (gelet op het achterliggende beleidsdoel en resultaat) mogelijk worden geharmoniseerd. Ook zal worden gezien welke mate van bestuurlijke afwegingsruimte per beslisregel of samenhangend geheel van beslisregels het meest passend is en binnen de Europese regels en internationale afspraken past. Hierbij zal steeds een evenwicht worden gezocht tussen de mate van sturing op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de mate waarin bestuurlijke afweegruimte kan worden geboden, opdat bestuursorganen betere besluiten kunnen nemen in lokale situaties (zie voor bestuurlijke afweegruimte paragraaf 4.2 van deze nota).

Veel van de vragen van de leden van de diverse fracties over verschillende beleidsonderwerpen betreffen dus vragen over de wijze van sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving met instructieregels en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Deze vragen zullen onder diverse paragrafen van deze nota worden beantwoord, te beginnen met de hierna volgende paragraaf 3.9.

### **3.9 Sturen op kwaliteit: enkele bijzondere onderwerpen**

#### *3.9.1 Algemeen*

De leden van vrijwel alle fracties hebben verspreid in het verslag hun betrokkenheid betoond bij de wijze waarop in het wetsvoorstel of in de beoogde AMvB's voorzieningen zijn of worden opgenomen die bewerkstelligen dat de besluitvorming op basis van de Omgevingswet daadwerkelijk tot een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving leidt. Deze paragraaf bevat de beantwoording van de regering van de vragen over enkele bijzondere onderwerpen.

#### *3.9.2 Water en watertoets*

##### *Watertoets blijft geborgd*

De leden van meerdere fracties hebben in uiteenlopende onderdelen van het verslag vragen gesteld over de watertoets. Die vragen zijn deels hetzelfde, deels vullen zij elkaar aan. In dit onderdeel van de nota beantwoordt de regering die vragen in hun onderlinge samenhang. Daarbij gaat de regering in op de vraag of de watertoets wettelijk zal worden geregeld, de betekenis en de inhoud van de te regelen watertoets



en de reikwijdte daarvan (de materiële kant) en de plaats waar de watertoets het best kan worden geregeld (de formele kant). De leden van de PvdD-fractie gaan in hun bijdrage ervan uit dat de watertoets wordt geschrapt **(2.29b)**. Van die veronderstelling gaan ook de leden van de D66-fractie uit **(4.120)**. De regering kan deze leden gerust stellen: ook onder het regime van de Omgevingswet zal de watertoets zijn geborgd. In de memorie van toelichting heeft de regering al opgenomen dat de watertoets met zijn kenmerkende elementen, zo zal worden geregeld dat het doelbereik van de watertoets onverminderd wordt gewaarborgd. Ook in de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie, waarnaar de leden van de SGP-fractie **(12.2)** terecht verwijzen, is opgenomen dat de watertoets zijn wettelijke verankering behoudt en de toepassing vroeg in het ruimtelijk proces plaatsvindt (Deltaprogramma 2015). Het voornemen van de regering is om de watertoets in gemoderniseerde vorm op te nemen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving, bij plan(wijzigings)-besluiten waar het waterbelang relevant is en nog niet afgedekt is.

Met de leden van de PvdA-fractie vindt de regering de watertoets van belang om te voorkomen dat initiatiefnemers niet, of te laat, denken aan waterveiligheid en dan in een laat stadium met teleurstellingen te maken krijgen **(3.16)**. Het doel van de watertoets is inderdaad, zoals de leden van de D66-fractie **(4.120)** en de ChristenUnie-fractie **(6.7)** opmerken, erop gericht dat de waterbeheerder bij omgevingsplannen en projecten al vroeg in het planproces betrokken wordt en mee kan denken over de inbedding van water in ruimtelijke plannen **(4.120)**.

#### *Blijft de watertoets hetzelfde?*

De leden van de ChristenUnie-fractie **(6.6)** vragen of de wijze waarop de watertoets zal worden geregeld inhoudelijk dezelfde zal zijn als in opgenomen in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening. De leden van de ChristenUnie-fractie **(6.8)** wijzen er verder op dat de huidige regeling van de watertoets in het Besluit ruimtelijke ordening twee gekoppelde elementen kent: de overlegverplichting en de motiveringsverplichting. Ook de leden van de SP-fractie wijzen daarop. Zij willen die koppeling in stand houden **(4.73)**.

De watertoets is een instrument dat ervoor zorgt dat water genoeg aandacht krijgt in ruimtelijke plannen. Beleidsmatig is de toets en het bijbehorende proces verankerd in het Bestuursakkoord Water, de Bestuurlijke Notitie Watertoets (2001) en Handreiking watertoets. Dit beleidsmatige deel verandert niet door de Omgevingswet. De juridische component van de watertoets bestaat uit een overlegverplichting voor gemeenten met de waterbeheerder en de eis om in het bestemmingsplan te motiveren hoe met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding is omgegaan (Besluit ruimtelijke ordening).

De regering is voornemens de watertoets zodanig te moderniseren dat de juridische bescherming van de waterbelangen sterker wordt geformuleerd. In plaats van de huidige motiveringsplicht achteraf, wordt water een belang waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van een besluit. De uitkomsten van de belangenafweging moeten worden verantwoord in de toelichting bij het omgevingsplan. Dit volgt uit de motiveringsplicht van artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht. De vorm die bevoegd gezag en waterbeheerder kiezen voor hun interactie is vrij: er wordt niet voorgeschreven of het bijvoorbeeld overleg is, een schriftelijk advies, een werkatelier. Op deze manier kan voor een vorm worden gekozen die past bij het type vraagstuk en het proces.

Concreet betekent dit dat in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving een instructieregel wordt opgenomen dat bij de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan, voor zover er sprake is van toedeling van functies aan locaties of van de regels die met het oog daarop worden

gesteld, rekening gehouden moet worden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Daarbij betreft de gemeenteraad, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen. Ter toelichting: het gaat hier om de specifieke opvattingen van de waterbeheerder over het voorliggende omgevingsplan. De waterhuishoudkundige situatie en doelen verschillen per geval. Het duiden van de gevolgen voor het beheer van watersystemen vereist daarom – naast deskundigheid – inhoudelijk maatwerk, waarbij onder meer de kenmerken van het plangebied en het schaalniveau van het plan een rol spelen.

De beoogde beslisregel geeft de achterliggende bedoeling van de bepaling zuiverder weer en past door zijn formulering in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving. De regel wordt juridisch geharmoniseerd met de andere regels voor het omgevingsplan. Deze harmonisatie draagt bij aan het verwezenlijken van het verbeterdoel van vergroting van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

De resultaten van het watertoetsproces kunnen bijvoorbeeld leiden tot functie- en locatiespecifieke regels (zoals bouw- en gebruiksregels) te besluiten die als toetsingskader fungeren bij bijvoorbeeld de aanvraag van een omgevingsvergunning voor bouw- of aanlegactiviteiten. In relatie tot (grond)water kan de gemeente bijvoorbeeld regels opnemen voor bouwpeilen, aanlegactiviteiten of in/aan de bodem of de maximale diepte van ondergrondse constructies.

De regering beziet nog waarom de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in het onderzoek naar de toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer van maart 2014 tot de conclusie is gekomen dat ondanks de bestaande regeling bij ruimtelijke ordeningsprojecten nog te weinig rekening met water wordt gehouden. De leden van ChristenUnie-fractie **(6.6)**, de SP-fractie **(4.73)** en de SGP-fractie **(12.2)** verwijzen naar dat onderzoek.

#### *De reikwijdte van de watertoets*

Ook over de reikwijdte van de watertoets hebben leden van verschillende fracties vragen gesteld. Zo stellen de leden van de PvdA-fractie voor de watertoets te verbreden naar de omgevingsvergunning **(3.16)**. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is om ook voor omgevingsvisies het proces van de watertoets verplicht te stellen **(5.52)**. In dezelfde lijn bepleiten de leden van de ChristenUnie-fractie dat het watertoetsproces ook voor de omgevingsvisies zou moeten worden geregeld. Die leden wijzen erop dat dit in lijn is met het Bestuursakkoord Water van 2011 waarin is afgesproken dat het watertoetsproces ook voor structuurvisies doorlopen zou moeten worden **(6.9)**. Hetzelfde standpunt voor verbreding verwoorden de leden van de SGP-fractie **(12.1)**. Over de verbreding van de reikwijdte van de watertoets naar omgevingsvisies wil de regering het volgende opmerken.

In paragraaf 4.3.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat, uitgaande van de uitgangspunten die bepalend zijn geweest voor het ontwerpen van het wetsvoorstel, grote terughoudendheid wordt betracht bij het stellen van eisen aan omgevingsvisies. Op grond van artikel 3.2 van het wetsvoorstel bevatten omgevingsvisies onder meer de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Verder worden door het wetsvoorstel geen inhouds- en vormvereisten gesteld, zodat bestuursorganen de ruimte krijgen om omgevingsvisies naar eigen inzicht in te richten. Gegeven het feit dat op veel locaties doorgaans ook waterbelangen aan de orde zijn, zal in omgevingsvisies aandacht worden besteed aan de gevolgen van het voorgenomen beleid voor het watersysteem. Het wetsvoorstel biedt in verband met genoemd uitgangspunt in artikel 2.24 van het wetsvoorstel

geen basis om bij AMvB regels te stellen over de inhoud van omgevingsvisies. Het wetsvoorstel biedt in artikel 16.86, eerste lid, wel de mogelijkheid om regels te stellen aan de totstandkoming en de vorm van omgevingsvisies.

In de visie van de regering biedt artikel 2.2 van het wetsvoorstel een adequate basis om vroegtijdig waterbelangen in de besluitvorming in te brengen. Dat artikel strekt zich ook uit tot de vaststelling van omgevingsvisies. Verder wijst de regering nog op artikel 3:2 Awb. Op locaties waar «water» een relevant feit is, is het bestuursorgaan verplicht om dat feit en de daarmee verbonden belangen te betrekken bij de voorbereiding van besluiten.

De leden van de SGP-fractie bepleiten een verbreding van de reikwijdte van de watertoets naar omgevingsverordeningen (**12.3**). De regering is van mening dat een dergelijke verbreding inderdaad goed past bij het achterliggende doel van de watertoets, voor zover het gaat om onderdelen van de provinciale verordening waarin functies aan locaties worden toegedeeld.

Over de verbreding van de watertoets naar ontwerpen voor een omgevingsvergunning, zoals de leden van de PvdA-fractie voorstellen (**3.16**), merkt de regering het volgende op. Gelet op de doelstelling van de watertoets zal de watertoets eveneens van toepassing worden op een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die voorziet in een ontwikkeling met gevolgen voor de waterhuishouding. Deze doorwerking naar de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit is geregeld in artikel 5.20, tweede lid, van het wetsvoorstel. Op grond daarvan zullen de op grond van artikel 2.24 gestelde regels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit voor zover het betreft afwijken van functietoedelingsregels. Voor andere omgevingsvergunningen zal bij de opstelling van de beoordelingscriteria van omgevingsvergunningen, die zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, worden bezien bij welke het belang van de waterveiligheid moet worden betrokken. Het verplicht voorschrijven van de watertoets voor alle omgevingsvergunningen is een onnodige en daarmee onwenselijke belasting van het vergunningverleningstraject.

#### *Watertoets op wetsniveau of AMvB-niveau*

Ten slotte wil de regering reageren op de wensen van de leden van de fracties van de PvdA (**3.16**), de SP (**4.73**) en de SGP (**12.1**) om de regeling van de watertoets op wetsniveau te regelen. De regering heeft met het wetsvoorstel bewust ervoor gekozen om inhoudelijke eisen aan besluiten van bestuursorganen gebundeld op te nemen op AMvB-niveau. Voor deze uitwerking van inhoudelijke eisen bij AMvB is gekozen omwille van harmonisatie en bundeling.

#### *3.9.3 Drinkwater*

##### *Bescherming van drinkwaterbronnen*

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de bescherming van drinkwaterbronnen. Deze vragen hebben betrekking op de taaktoedeling aan overheden, de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones, de normering, een drinkwaterparagraaf en adviesrecht bij besluiten, maatregelen ter bescherming van drinkwaterbronnen en regels ter bescherming van oppervlaktewater waaruit water voor de drinkwatervoorziening wordt gewonnen.

### *Borging op wetsniveau*

De leden van ChristenUnie-fractie stellen dat ingrepen in de fysieke leefomgeving een aanzienlijke invloed kunnen hebben op de drinkwatervoorziening. Zij vragen waarom de zorgtaak van overheden voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (zoals bescherming van de drinkwaterbronnen) niet expliciet in het wetsvoorstel wordt geborgd. Daarbij verwijzen zij naar de aangenomen motie van het lid Smaling<sup>14</sup> en de aangenomen motie van de leden Jacobi/Van Veldhoven<sup>15</sup> die aangeven dat de openbare drinkwatervoorziening beter moet worden beschermd en verankerd **(8.16)**. Ook de leden van de SGP-fractie wijzen op die moties en menen dat de gewenste juridische verankering uitstekend zou passen in het voorliggende wetsvoorstel. Zij zien daartoe een aanvulling artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel waarin de bescherming van drinkwaterbronnen wordt vastgelegd als een goede optie **(14.18)**.

De regering is het eens met de vragensteller dat de drinkwatervoorziening optimaal moet zijn beschermd maar is ook van mening dat de bescherming van de bronnen waaruit water wordt gewonnen voor de bereiding van drinkwater in lijn van de motie-Smaling op een toereikende wijze in het wetsvoorstel wordt verankerd. In artikel 2.18, tweede lid, onder c, is bepaald dat de provincies tot taak hebben om de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen met het oog op de drinkwaterwinning. Op grond van artikel 2.27 is het Rijk verplicht om instructieregels te stellen over de omgevingsverordening van de provincie met het oog op de bescherming van regionale wateren waaruit water voor de drinkwaterwinning wordt onttrokken. Deze regels zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Uitgangspunt daarbij is dat aan drinkwaterbronnen een passende bescherming wordt toegekend en dat geen potentieel verontreinigende of risicovolle activiteiten worden toegestaan in het grondwaterbeschermingsgebied. De levering van drinkwater zelf wordt naar de mening van de regering op een toereikende wijze geborgd door de Drinkwaterwet. Daar verandert het wetsvoorstel niets aan.

Een aanvulling van artikel 2.1, derde lid, met een nieuw onderdeel zoals door de leden van de SGP-fractie wordt voorgesteld, vindt de regering niet nodig. In artikel 2.1, derde lid, zijn namelijk al twee onderdelen opgenomen die ook zien op de bescherming van drinkwaterbronnen: «het beheer van watersystemen» en «het beheer van natuurlijke hulpbronnen». Over de aangenomen motie van de leden Jacobi/Van Veldhoven merkt de regering op dat in overeenstemming met het dictum van de motie, hieraan uitvoering wordt gegeven in de Structuurvisie Ondergrond die momenteel in voorbereiding is. In de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 12 februari 2014<sup>16</sup> is dat ook als zodanig verwoord.

### *Toedeling van taken*

De regering deelt niet de mening van de leden van de SP-fractie dat de ruimtelijke bescherming van drinkwaterbronnen een rijkstaak is **(4.76)**. De bescherming van de kwaliteit van regionale watersystemen (waaronder zowel grondwaterlichamen als regionale oppervlaktewaterlichamen vallen) is primair een taak van de provincies en waterschappen. Gelet op de schaalgrootte van bijvoorbeeld grondwaterbeschermingsgebieden is de regering van mening dat de bescherming van grondwaterlichamen een provinciale taak moet blijven. Grondwaterbeschermingsgebieden zijn

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2013/14, 27 625, nr. 321.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2013/14, 27 625, nr. 319.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 136, nr. 6.

vaak gemeente-overstijgend, maar zijn zo klein dat het niet effectief zou zijn als het Rijk de ruimtelijke bescherming van de kwaliteit van het grondwater voor waterwinning aan zich trekt. Ook uit het oogpunt van doelmatigheid of doeltreffendheid zijn er geen redenen waarom de grondwaterbescherming een taak behoort te zijn waarmee het Rijk moet worden belast. De provincies vervullen deze taak in het huidige stelsel en dat verloopt naar tevredenheid. Hetzelfde geldt voor de bescherming van regionale oppervlaktewaterlichamen (de bescherming van kwaliteit van de rijkswateren is overigens wel een taak van het Rijk). Er is daarom geen reden om wijzigingen aan te brengen in de toedeling van de taken voor bescherming van drinkwaterbronnen. Overigens heeft het Rijk wel zeggenschap over de taakuitoefening door de provincies. De eerdergenoemde instructieregels zijn juist bedoeld om het nationale belang van een goede bescherming van drinkwaterbronnen te kunnen behartigen. Op dit moment wordt een verkenning uitgevoerd naar de behoefte aan strategische grondwatervoorraden en nationale grondwaterreserves voor de drinkwatervoorziening, zoals aangekondigd in de Beleidsnota Drinkwater<sup>17</sup>. In het kader van de Structuurvisie Ondergrond zullen, in overleg met provincies en drinkwaterbedrijven, zo nodig nationale grondwaterreserves worden aangewezen. Als blijkt dat er behoefte is aan (aanvullende) strategische voorraden is het primair de taak van provincies om deze te beschermen.

#### *Aanwijzing grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones*

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in artikel 2.18 niet expliciet is aangegeven dat provincies grondwaterbeschermingsgebieden aanwijzen en vragen naar de reden daarvan **(6.16)**. Zij vragen ook of het klopt dat de provincies hiermee niet verplicht zijn om boringsvrije zones aan te wijzen in dergelijke gebieden **(6.13)**.

Zoals eerder aangegeven is het Rijk op grond van artikel 2.27 verplicht om instructieregels te stellen over de omgevingsverordening van de provincie met het oog op de bescherming van regionale wateren (waaronder ook grondwaterlichamen worden begrepen) waaruit water voor de drinkwaterwinning wordt onttrokken. De eisen die nu in de Wet milieubeheer zijn opgenomen over de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden en de regels die ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater gesteld moeten worden, zullen op grond van dit artikel worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit past binnen de algemene lijn van het wetsvoorstel om dergelijke inhoudelijke eisen bij AMvB te stellen. De provincies behouden daarbij de mogelijkheid om verschillende zones met verschillende beschermingsregimes te hanteren. Zij kunnen er dus voor kiezen om naast grondwaterbeschermingsgebieden ook boringsvrije zones of waterwingebieden aan te wijzen en daar specifieke regels voor te stellen.

#### *Normering*

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie in hoeverre normen/omgevingswaarden voor oppervlaktewater, grondwater en bodem worden afgestemd op de normen op grond van de Drinkwaterwet **(6.18)**. De regering heeft onderkend dat de huidige normen op basis van de Drinkwaterwet en de normen die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 niet goed op elkaar zijn afgestemd. Voor de inname van oppervlaktewater bereidt de regering een aanpassing van dat besluit voor, waarin wordt voorzien in een betere afstemming tussen de eisen uit de Drinkwaterregeling en dat besluit. Verder is de regering zich ervan bewust dat belanghebbende partijen het wenselijk vinden dat

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2013/14, 27 625, nr. 316, bijlage.

er een rekenmethodiek wordt ontwikkeld om een acceptabele norm te bepalen voor verontreiniging in een grondwaterbeschermingsgebied. Deze aandachtspunten neemt de regering mee bij de beleidsvernieuwing voor bodembescherming. Dit is een apart traject waarvan de uitkomsten via een aanpassingswet en een aanpassingsbesluit in de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving worden opgenomen.

#### *Drinkwaterparagraaf en adviesrecht drinkwaterbedrijven*

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van opvatting dat vroegtijdige signalering van risico's voor drinkwater van belang is. Zij vragen daarom of de regering bereid is de verplichting op te nemen dat plannen, programma's en verordeningen een drinkwaterparagraaf (drinkwatertoets) bevatten waarin getoetst wordt of de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening is geborgd. Zij willen ook weten of de regering bereid is deze toets ook voor de algemene regels in te voeren **(6.10)**.

Het is naar het oordeel van de regering vanzelfsprekend dat het belang van de bescherming van de bronnen waaruit water wordt gewonnen voor de bereiding van drinkwater vroegtijdig bij besluitvorming wordt betrokken. Dit geldt ook voor de besluitvorming over de door het Rijk te stellen algemene regels. In de verplichte programma's voor water (zie de artikelen 3.6, 3.7 en 3.8 van het wetsvoorstel) zal de beoordeling van de kwaliteit van de betrokken waterlichamen en het nemen van maatregelen ter bescherming en verbetering van die kwaliteit een intrinsiek onderdeel blijven. Verder meent de regering dat de bescherming van de bronnen waaruit water wordt gewonnen voor de bereiding van drinkwater op een adequate wijze in de artikelen 2.18, eerste lid, onder c, en 2.27, onder c, van het wetsvoorstel wordt verankerd en door middel van nadere regelgeving in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving en de omgevingsverordeningen van de provincies zal worden uitgewerkt. Verder wijst de regering er op dat de bescherming van de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinning integraal onderdeel is van de watertoets. Een aparte drinkwatertoets is ook uit dat oogpunt overbodig. Het kennisontwikkelingstraject dat is aangekondigd in de Beleidsnota Drinkwater kan de praktijk hierbij de nodige ondersteuning bieden. De leden van de SP-fractie zouden drinkwaterbedrijven een gedegen positie in de Omgevingswet willen bieden **(4.75)**, door hen adviesrecht te geven op visies, plannen, programma's en verordeningen. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de plannen van de regering op punt **(14.75)**. Wat hiervoor is vermeld over de drinkwaterparagraaf, geldt evenzeer voor een adviesrecht voor de drinkwaterbedrijven. De regering is van mening dat de provinciale taak voor het beschermen van de kwaliteit van de regionale wateren (grondwater en oppervlaktewater), de instructieregels van het Rijk daarover en de watertoets afdoende instrumenten zijn om het drinkwaterbelang te borgen. Een adviesrecht van de drinkwaterbedrijven is in dat licht overbodig en past bovendien niet bij de terughoudende lijn voor nieuwe wettelijke adviesrechten.

#### *Maatregelen*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke wijze geborgd is dat er geen achteruitgang van de waterkwaliteit van waterlichamen plaatsvindt conform artikel 7.3 van de kaderrichtlijn water, zodat de zuiveringsinspanning bij drinkwaterbereiding kan worden verlaagd **(6.11)**. De kaderrichtlijn water voorziet in een planmatige aanpak voor de verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van waterlichamen. De doelstellingen van geen achteruitgang in de toestand van waterlichamen en vermindering van de zuiveringsinspanning bij drinkwaterbedrijven zullen worden geïmplementeerd in het voorgenomen



Besluit kwaliteit leefomgeving, in de vorm van instructieregels voor de op grond van het wetsvoorstel verplichte programma's (de waterprogramma's van het Rijk en de provincies, de waterbeheerprogramma's van de waterschappen en de stroomgebiedbeheerplannen van het Rijk). Deze programma's en plannen zullen ook de maatregelen bevatten waarmee de doelstellingen van de kaderrichtlijn water worden behaald. Op grond van hoofdstuk 20 zal de monitoring van de kwaliteit van watersystemen en de monitoring van deze programma's worden geregeld, in lijn met de monitoringsverplichtingen van de richtlijn. Zoals ook is aangekondigd in de Beleidsnota Drinkwater, zal de regering verkennen of het vaststellen van «signaleringswaarden» behulpzaam kan zijn. Bij (dreigende) overschrijding van dergelijke signaleringswaarden moet het bevoegd gezag beoordelen of er aanleiding is tot het nemen van maatregelen en, zo ja, welke maatregelen dat zijn. Het voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit van waterlichamen en het verminderen van de zuiveringsinspanning bij drinkwaterbedrijven is zo ingebed in de beleidscyclus die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel.

### *Gebiedsdossiers*

Ook wijzen de leden van de ChristenUnie-fractie er op dat de afgelopen jaren gebiedsdossiers zijn gemaakt waarin de risico's voor drinkwater worden benoemd en maatregelen worden voorgesteld. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat deze gebiedsdossiers minder vrijblijvend moeten worden en of zij bereid is om de gebiedsdossiers wettelijk te verankeren en de uitkomsten van de gebiedsdossiers (de te nemen maatregelen) verplicht op te nemen in de stroomgebiedsbeheerplannen en waterplannen **(6.17)**.

Om integraal inzicht te krijgen in de knelpunten voor bescherming van de drinkwaterwinningen hebben de provincies op vrijwillige basis samen met de waterbeheerders en gemeenten voor alle kwetsbare grondwater-, oevergrondwater- en oppervlaktewaterwinningen gebiedsdossiers opgesteld. In deze gebiedsdossiers is per beschermingsgebied integraal in beeld gebracht welke knelpunten en bedreigingen aan de orde zijn en welke maatregelen getroffen moeten worden. Het is naar het oordeel van de regering prematuur om de opstelling van gebiedsdossiers wettelijk verplicht te stellen, omdat het instrument door betrokken partijen adequaat wordt opgepakt en een gezamenlijk traject in gang is gezet om te bezien op welke wijze het instrument nog aan effectiviteit kan winnen. Naar aanleiding van de uitkomsten van dat traject en de *mid term review* van de Beleidsnota Drinkwater in 2017 zal nader worden besloten over een eventuele juridische verankering van de gebiedsdossiers. De maatregelen die voortvloeien uit de gebiedsdossiers kunnen wel worden opgenomen in de hiervoor genoemde waterprogramma's, waterbeheerprogramma's en stroomgebiedbeheerplannen. Dat is in lijn met de cyclus van planvorming, uitvoering en monitoring op grond van de kaderrichtlijn water.

### *Regels voor oppervlaktewater*

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er op dit moment nog geen regels bestaan ter bescherming van oppervlaktewater dat wordt gewonnen voor de drinkwatervoorziening. Deze leden vragen of zij uit artikel 2.21, tweede lid, onder b, mogen afleiden dat dit nu wel de bedoeling is **(6.15)**. De regeling in artikel 2.21, tweede lid, onder b is (voor de rijkswateren) implementatie van artikel 7, eerste lid, van de kaderrichtlijn water. Dit artikel vereist dat de waterlichamen worden aangewezen, die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt, en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m<sup>3</sup> per dag leveren of meer dan 50 personen bedienen. De verplichting om deze

waterlichamen aan te wijzen is nu opgenomen in artikel 4.7 van het Waterbesluit. In het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 zijn de milieukwaliteitseisen opgenomen die gelden voor waterwinlocaties uit oppervlaktewater. Bij het opstellen van het nationale waterplan en het beheerplan voor de rijkswateren moet rekening worden gehouden met deze milieukwaliteitseisen. Hiermee wordt gezorgd dat de voor de drinkwaterwinning gewenste waterkwaliteit wordt gehaald. De kader-richtlijn water verplicht er niet toe dat er specifieke regels (vergelijkbaar met de regels die de provincies stellen voor grondwaterbeschermingsgebieden) worden gesteld ter bescherming van oppervlaktewaterlichamen waaruit water voor de drinkwaterbereiding wordt gewonnen. De regering zal wel, zoals aangekondigd in de Beleidsnota Drinkwater, samen met provincies en waterschappen het instellen van ruimtelijke beschermingszones rondom oppervlaktewaterwinningen nader verkennen en uitwerken.

### *3.9.4 Gezondheid en gezondheidstoets*

De leden van de fracties van de PvdA, de SP, de ChristenUnie en de PvdD hebben diverse vragen over de borging van het gezondheidsbelang in de besluitvorming.

De maatschappelijke aandacht voor de gezondheid van de mens neemt toe, onder meer wegens de vrees voor infectieziekten die kunnen worden overgedragen van dieren op mensen (zoönosen, zoals Q-koorts en de vogelgriep) en voor nadelige gevolgen van een slechte luchtkwaliteit. In de praktijk zien we dan ook dat overheidsorganen aan gezondheidsaspecten steeds meer aandacht besteden bijvoorbeeld bij de besluitvorming over bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor wat in de Omgevingswet «milieubelastende activiteiten» en «afwijkactiviteiten» heet. Niet alleen in milieueffectrapportages, maar ook in andere onderzoeken, vooral bij het vaststellen van bestemmingsplannen, wordt om deze reden steeds meer ingegaan op gezondheidseffecten.

#### *Gezondheid centraal in de Omgevingswet*

Het belang van gezondheid heeft evenals bij de aan het woord zijnde leden de aandacht van de regering. Dit blijkt allereerst uit artikel 1.3 van het wetsvoorstel dat de maatschappelijke doelen van de wet bevat: het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving. Dit betekent dat de taak- en bevoegdheidsuitoefening van bestuursorganen daarop gericht moet zijn (zie in dit verband de passage over de doorwerking van de maatschappelijke doelen van de wet in paragraaf 3.3). Dat gezondheid een belangrijk aspect is binnen het nieuwe stelsel voor omgevingsrecht blijkt ook uit artikel 1.2, vierde lid, dat de gevolgen voor de mens, waaronder risico's voor de volksgezondheid vallen, expliciet benoemt als gevolgen voor de fysieke leefomgeving waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Dit is vergelijkbaar met de huidige bepaling in artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer. Dit betekent dat de gevolgen voor de mens, tenzij voor een bepaald besluit expliciet uitgesloten, relevant zijn voor de uitoefening van taken en bevoegdheden en de besluitvorming op grond van het wetsvoorstel. Ook bevat het wetsvoorstel diverse grondslagen voor het stellen van regels met het oog op de bescherming van de gezondheid. Dit zijn onder andere de grondslagen voor de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit en zwemwater, maar ook de grondslagen voor algemene regels over de activiteit bouwen, de milieubelastende activiteiten, het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden en de grondslagen voor een aantal van de omgevingsvergunningplichtige activiteiten. Het gezondheidsbelang blijft dus ingebakken in de te stellen nationale normen.

Decentrale overheden krijgen met de Omgevingswet nog meer kansen en mogelijkheden om het gezondheidsbelang tot zijn recht te laten komen.

Uit de reikwijdte van de Omgevingswet vloeit voort dat de omgevingsvisie en het omgevingsplan ook het gehele fysieke domein omvatten en dus ook het maatschappelijke doel van de Omgevingswet: het borgen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. Voor het Rijk en de provincie wordt de omgevingsvisie verplicht, voor gemeenten is het instrument van de omgevingsvisie optioneel. De integratie van de verschillende domeinen is juist op het niveau van de omgevingsvisie een belangrijke kans voor het op integrale wijze borgen en bevorderen van de gezonde fysieke leefomgeving. Daarnaast krijgen gemeenten en provincies de ruimte om eigen omgevingswaarden te ontwikkelen en op te nemen in het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening. Ten eerste kan dat voor onderwerpen waarvoor het Rijk geen omgevingswaarden stelt. Zo kan een provincie er bijvoorbeeld voor kiezen om vanuit het oogpunt van een gezonde leefomgeving voor specifieke locaties zoals stiltegebieden een eigen omgevingswaarde voor geluid vast te stellen. Daarnaast is er de mogelijkheid voor gemeenten om, aanvullend op een omgevingswaarde van het Rijk, een gemeentelijke omgevingswaarde te stellen, in die gevallen dat de rijksomgevingswaarde daar ruimte voor laat, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van cumulatie. Naast de eventueel op te nemen omgevingswaarden kunnen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening ook regels over activiteiten en over de toedeling van functies aan locaties (ook) worden gebaseerd op het gezondheidsbelang. Ten slotte zal de stelselherziening ook meer ruimte voor maatwerk bieden, ook dat biedt kansen voor het gezondheidsbelang.

#### *Inwinnen gezondheidsadvies*

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te reflecteren op een verplichte adviesaanvraag bij de GGD en/of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (**3.17, 3.20**). Een juridische verplichting op grond van het wetsvoorstel acht de regering niet zinvol. Ten eerste omdat uit de praktijk blijkt dat dergelijke adviezen al regelmatig worden ingewonnen zonder dat daartoe een verplichting bestaat. Een tweede argument om in de Omgevingswet geen verplichting voor een gezondheidsadvies op te nemen is dat dit leidt tot aanzienlijke bestuurlijke en maatschappelijke lasten. Dat acht de regering gelet op de verbeterdoelen van de stelselherziening niet wenselijk. Tot slot wijst de regering op het feit dat de GGD's onderdeel vormen van de gemeentelijke organisatie. Het regelen van de interne communicatie van een bestuursorgaan, past niet goed bij de filosofie van de Omgevingswet. In dit verband moet overigens ook worden gewezen op de Wet publieke gezondheid. Deze wet verplicht verantwoordelijke besturen om gezondheidsaspecten te betrekken bij besluiten op het terrein van de fysieke leefomgeving. Voor besluiten die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg, stelt deze wet bovendien dat advies moet worden gevraagd aan de gemeentelijke gezondheidsdienst. De Omgevingswet verandert niets aan de werking van de Wet publieke gezondheid.

#### *Beslissingsondersteunende instrumenten gezondheid*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de mogelijkheid om beslissingsondersteunende instrumenten op het gebied van gezondheid te verplichten (**5.100**). De leden van de SP-fractie hebben een vergelijkbare vraag (**4.91**). Hoewel het kabinet het gebruik van beslissingsondersteunende instrumenten van harte ondersteunt, is zij niet voornemens het gebruik daarvan dwingend voor te schrijven. De bijdrage die dergelijke instrumenten kunnen leveren aan de besluitvorming verschilt van geval tot geval. De regering vertrouwt erop dat bevoegde instanties de instrumenten inzetten waar dat nodig is voor het maken van

een goede belangenafweging. Ook zou een dergelijke verplichting leiden tot een substantiële stijging van de onderzoekskosten. Het kabinet is wel van plan om de mogelijkheden van beslissingsondersteunende informatie uit te breiden. In aanvulling op de huidige gezondheidseffectscreening bij ruimtelijke beslissingen (GES) en gebruik van verminderde levensjaren gecorrigeerd voor beperkingen (*disability-adjusted life years*, DALY's) ontwikkelt het RIVM momenteel een indicator die gezondheidseffecten kan vergelijken en optellen op geografische schaal, de zogenoemde milieu gezondheid risico-indicator (MGR). Hoewel de MGR nog beperkt toepasbaar is, is het een veel belovend instrument voor toepassing bij ruimtelijke beslissingen met impact op gezondheid. De indicator wordt daarom nog verder uitgewerkt. De milieueffectrapportage (mer) wordt in de praktijk steeds sterker gestoeld op gezondheidseffecten. De Commissie voor de milieueffectrapportage maakt daarom op basis van *best practices* een handreiking voor gezondheid in mer. Naar verwachting zal deze handreiking breder toepasbaar zijn dan alleen voor onderzoek in verband met mer. Dus ook voor omgevingsplannen waarvoor geen mer hoeft te worden doorlopen, kan in de toekomst gebruik worden gemaakt van deze handreiking. In paragraaf 9.1 wordt nader ingegaan op de inhoud van de mer en de ontwikkelingen daaromtrent.

### *Specifieke gezondheidsrisico's*

De leden van de PvdD-fractie missen het beschermen van de volksgezondheid tegen (economische) activiteiten die deze gezondheid kunnen bedreigen als belangrijk uitgangspunt in de Omgevingswet. Ook wijzen deze leden op de spanning die er bestaat tussen telers die veel landbouwbestrijdingsmiddelen gebruiken, zoals lelietelers en fruittelers, en de omwonenden van die percelen (3.39). Daarnaast wijzen zij op de uitstoot van fijnstof van veehouderijen in relatie tot de problematiek van endotoxinen. Deze leden vragen op welke wijze de gezondheidsrisico's vanuit de veehouderij met deze wet worden aangepakt (3.43, 3.44, 3.45). Een vergelijkbare vraag hebben de leden van de SP-fractie (4.90). Zoals hiervoor aangegeven is in artikel 1.3 van het wetsvoorstel vastgelegd dat het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving één van de maatschappelijke doelen van de wet is. Gezondheidsrisico's vormen dan ook één van de motieven voor het Rijk om regels te stellen. Zo zijn de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit en zwemwater gericht op het beschermen van de gezondheid en worden regels gesteld over bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten en het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden. Allemaal (ook) met het oog op de gezondheid. Deze wettelijke normering en regels zijn mede gebaseerd op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, zoals beschreven in het RIVM-rapport *Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet: Doelen, normen en afwegingen bij de kwaliteit van de leefomgeving*<sup>18</sup>. Wordt niet aan deze normen en regels voldaan dan kan een omgevingsvergunning voor een bedrijf worden ingetrokken of geweigerd. Daarnaast zijn er gezondheidsrisico's waarvoor nog geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bestaan over welke van die risico's nog acceptabel zijn of over de wijze van beperking van die risico's. Dat geldt bijvoorbeeld voor de risico's als gevolg van het spuiten van landbouwbestrijdingsmiddelen voor omwonenden en de verspreiding van sommige zoönosen en endotoxinen buiten het bedrijf. Er zijn op dit moment onvoldoende algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten om vanuit het Rijk met in heel Nederland algemeen toepasbare normen

<sup>18</sup> Bijlage bij de kabinetsbrief *Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet*, die tegelijk met deze nota wordt verzonden.

en regels te komen. Dit betekent echter niet dat bestuursorganen bij het nemen van besluiten in concrete situaties met deze gezondheidsrisico's geen rekening kunnen of moeten houden. Zoals hiervoor is aangegeven dienen gezondheidsbelangen te worden meegewogen en kunnen adviezen bij deskundigen worden ingewonnen. De Omgevingswet biedt de ruimte om dit te vertalen in de wijze waarop functies aan locaties worden toegedeeld in het omgevingsplan, de in dat omgevingsplan op te nemen regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving, de inhoud van de provinciale omgevingsverordening of de door het bevoegd gezag aan een omgevingsvergunning te verbinden (maatwerk)voorschriften (waaronder omgevingsvergunningvoorschriften die verplichten tot het opstellen van protocollen hoe te handelen bij calamiteiten zoals overspills **(3.20)**). Dit biedt de gemeenten en de provincies, mits toereikend gemotiveerd, bijvoorbeeld mogelijkheden om uitbreiding van veehouderijen in te perken **(3.44)**. Bij het vormgeven van de uitvoeringsregels zullen deze voorziene mogelijkheden nader worden uitgewerkt. Daarbij zullen de ervaringen met de Crisis- en herstelwet in het kader van het experiment «zorgvuldige veehouderij» in Noord-Brabant worden betrokken. In dit experiment maakt de provincie een verordening met een verbrede reikwijdte en wordt geregeld dat aan de vergunning van bestaande bedrijven die onder het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen, maatwerkvoorschriften kunnen worden verbonden gericht op het beperken van geur en fijnstof ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de volksgezondheid in het gebied. De leden van de PvdD-fractie **(3.48)** wijzen ook op de risico's die mestvergisters en mestverwerkingsinstallaties met zich meebrengen. Zij vragen zich af in hoeverre mensen op dit moment wettelijk beschermd worden en in hoeverre dit ook in het nieuwe stelsel het geval zal zijn. De omgevingsvergunningplichten voor milieu en bouwen waarborgen dat bij mestvergisters en mestverwerkingsinstallaties risico's naar de omgeving worden beperkt. Voor de veiligheid is daarnaast de locatie van de installatie van belang. Het bestemmingplan regelt de locatie van de installatie. Ten slotte gelden er specifieke richtlijnen voor de veiligheid met betrekking tot biogas dat wordt opgewekt in mestvergisters en gelden er voor sommige typen bedrijven veiligheidsafstanden uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Op dit moment vindt er een evaluatie plaats waarbij de vraag centraal staat welke risico's mestvergisters veroorzaken voor gezondheid van mens, dier en het milieu. De resultaten komen voorjaar 2015 beschikbaar. Bij de omzetting van de huidige regels naar de nieuwe uitvoeringsregeling zullen de uitkomsten van deze evaluatie worden betrokken.

#### *Zonering of afstanden*

De suggestie van de leden van de PvdD-fractie **(3.50)** dat op de Omgevingswet gebaseerde wettelijke regels over zonering het instrument bij uitstek zijn om de fysieke leefomgeving van mensen gezonder te maken, omarmt de regering slechts gedeeltelijk. Zonering tussen activiteiten met schadelijke emissies of gevolgen en gevoelige bestemmingen zoals woningen, scholen, ziekenhuizen en kantoren vindt al voor verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving plaats. Hierbij kan gedacht worden aan externe veiligheid en geluid. Die aspecten zullen in die AMvB's onder de Omgevingswet eveneens door middel van afstanden worden geregeld. Afstanden zijn echter niet in alle gevallen de meest geschikte wijze om met gezondheidsrisico's om te gaan. Dwingende regels over afstanden bieden geen oplossing als in besluitvorming meer gelijkwaardige belangen moeten kunnen worden gewogen en lokale afwegingen gewenst zijn. In dit verband kan worden gewezen op de vraag van de leden van de PvdD-fractie waarin zij de regering vragen of zij van plan is om de richtlijn van de GGD om binnen 300 meter van snelwegen

en andere hotspots van fijnstof geen scholen, kinderdagverblijven en verzorgingshuizen en andere gevoelige bestemmingen te plaatsen, op te nemen in de uitwerking van de AMvB's **(3.50)**. De afgelopen jaren is hard gewerkt aan de uitvoering van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Als gevolg daarvan worden de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en fijnstof op de meeste plekken in Nederland gehaald. De GGD-richtlijn medische milieukunde: Luchtkwaliteit en Gezondheid uit 2008, is bedoeld als een hulpmiddel voor de GGD's om gemeenten te adviseren en burgers te informeren. GGD's hanteren deze richtlijn bij hun advisering over ruimtelijke plannen. Het omzetten hiervan in harde juridische normen door uitwerking bij AMvB is naar het oordeel van de regering niet zinvol. Gemeenten beschikken bij het opstellen van ruimtelijke plannen, eventueel na een ingewonnen advies bij de GGD, over voldoende informatie om de bij de desbetreffende ruimtelijke ontwikkeling betrokken belangen, waaronder het gezondheidsbelang in relatie tot de luchtkwaliteit, af te wegen en tot een verstandig en evenwichtig besluit te komen. Eén uniforme afstand langs rijks- en andere wegen, zou geen recht doen aan de eigen verantwoordelijkheid van een gemeente.

#### *Kosten*

De leden van de PvdA-fractie **(5.32)** vragen hoe de maatschappelijke kosten voor bijvoorbeeld gezondheidszorg, worden toegerekend. Het voorstel van de Omgevingswet biedt geen basis voor de toerekening van maatschappelijke kosten. Het wetsvoorstel beoogt, zoals hiervoor aangegeven, wel een gezonde fysieke leefomgeving te bereiken en in stand te houden en op deze wijze maatschappelijke kosten te beperken. Wel is het zo dat bestuursorganen deze maatschappelijke kosten kunnen laten meewegen bij besluiten zoals een omgevingsplan. Deze leden vragen ook in hoeverre is nagedacht over de toerekening en spreiding van risico's van bepaalde activiteiten parallel met de kosten van dierziekte-uitbraken die door de sector mede gedragen worden. Bij acute problemen met de volksgezondheid, zoals uitbraken van dierziekten, speelt het omgevingsrecht en dus ook dit wetsvoorstel slechts een beperkte rol. Hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel bevat enkele bevoegdheden voor ongewone voorvallen. Dit betreffen bijvoorbeeld de bevoegdheid voor het bevoegd gezag om de veroorzaker van een ongewoon voorval te verplichten tot het treffen van maatregelen en de regeling voor alarmeringswaarden voor de luchtkwaliteit of verontreiniging van de buitenlucht door stoffen (afdeling 19.1 en 19.3). Wanneer de omstandigheden ernstig zijn of escaleren en de gezondheid van de bevolking in het geding is, vindt opschaling van verantwoordelijkheden plaats via de Wet veiligheidsregio's. Bij dierziekten is er specifieke regelgeving zoals de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoonosen en TSE's. Dit laat zich ook zien in de praktijk, zoals bij de recente uitbraak van de vogelgriep.

#### *Voorzorg*

De leden van de fracties van de PvdA, PvdD en SP hebben vragen over de relatie tussen het voorzorgbeginsel en het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. De leden van de PvdA-fractie hebben de indruk dat het voorzorgsprincipe met deze wet verlaten wordt. Deze leden achten dit een goed principe en vragen de regering te overwegen dit opnieuw op te nemen in de Omgevingswet **(3.21)**. Ook de leden van de SP-fractie vragen op welke wijze het voorzorgsprincipe een plek in deze wetgeving vindt **(4.93)**. In aanvulling hierop vragen ook de leden van de PvdD-fractie of de regering de mening deelt dat het uitgangspunt bij het waarborgen van de volksgezondheid altijd het voorzorgbeginsel zou moeten zijn **(3.46)**.



Het voorzorgbeginsel is niet expliciet in het wetsvoorstel van de Omgevingswet gecodificeerd **(3.21)** (zie hierover paragraaf 3.4 van deze nota). Uit recente jurisprudentie blijkt dat bestuursorganen, vooral de gemeenteraad bij het vaststellen van het bestemmingsplan in het besluit voorzorg kunnen toepassen. Wanneer dat niet slaagt bij de rechter, ligt dat meestal aan de onderbouwing van het besluit. Omdat de toepassing van het voorzorgbeginsel juist aan de orde is als er geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bestaan waarop de overheid zich kan baseren, kan met een op de lokale situatie en het toegesneden besluit toegesneden motivering worden volstaan **(3.47)**. Het inwinnen van hierop toegesneden adviezen van deskundigen zal kunnen bijdragen aan een meer succesvolle toepassing van het voorzorgbeginsel.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de toepassing van voorzorgvoorschriften bij het toestaan van concrete initiatieven via maatwerkvoorschriften of vergunningsvoorschriften niet goed mogelijk is. Een voorbeeld hiervan zijn niet genormeerde risico's zoals zoönosen en zendmasten **(4.93)**. Er wordt gedacht aan versterking van de mogelijkheden van gemeenten met het oog op voorzorg. Insteek daarbij is dat gemeenten onder voorwaarden maatregelen kunnen treffen rondom (nog) niet genormeerde risico's. Dit wordt gedaan in de context van de mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgbeginsel<sup>19</sup>. Deze komt er samengevat op neer dat het nemen van maatregelen op basis van voorzorg proportioneel en tijdelijk moet zijn en dat periodiek herijking moet plaatsvinden in het nieuwe stelsel op basis van onderzoeksresultaten. De regering zal in dit kader bezien hoe verder wordt omgegaan met bestaande pseudoregels voor onderwerpen als spuitzones **(3.39)** en hoogspanningslijnen **(3.51)**.

### *3.9.5 Externe veiligheid en veiligheidstoets*

#### *Een adviserende rol voor de veiligheidsregio's*

De leden van de fracties van D66, de ChristenUnie en de SP benadrukken het belang van de veiligheid onder de Omgevingswet en wijzen op de rol van de veiligheidsregio's. De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de risico's voor veiligheid en gezondheid wanneer dit niet geborgd is nu de adviestaak van de veiligheidsregio's niet in het wetsvoorstel verankerd is **(4.141)**. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er geen adviestitel is opgenomen voor hulpverleningsdiensten via de veiligheidsregio. Hiermee zouden risico's voor de burgers voor wat betreft veiligheid, gezondheid, milieu en economische schade kunnen worden voorkomen en het zou het bevoegd gezag beter in staat te stellen veiligheid mee te nemen in de afwegingen **(5.183)**. De leden van de SP-fractie leggen dezelfde vraag voor en willen weten of dit voldoende is geregeld op basis van andere wetgeving (bijvoorbeeld via de Wet op de veiligheidsregio's). Ook zij vinden dat het beter is dat gemeenten hun besluiten nemen op basis van een advies van deskundigen **(10.3)**. In artikel 1.3 van het wetsvoorstel is vastgelegd dat het bereiken en instandhouden van een veilige fysieke leefomgeving een maatschappelijk doel van de Omgevingswet is. Het is vanzelfsprekend dat de regering dit doel op een toereikende wijze via de AMvB's zal borgen. De veiligheidsregio's hebben in de huidige wetgeving een adviesrecht bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor inrichtingen die zijn omschreven in het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Het gaat hier om Seveso-inrichtingen, spoorwegemplacementen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, aangewezen inrichtingen met verhoogd risico, LPG-tankstations, inrichtingen waar brandbare gevaarlijke afvalstoffen/stoffen in grote hoeveelheden worden opgeslagen, en inrichtingen met grote koel-vriesinstallaties. Dat adviesrecht geldt op dit moment ook bij

<sup>19</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel, COM(2000)1.

omgevingsvergunningen voor initiatieven die binnen het invloedsgebied liggen van de hiervoor genoemde inrichtingen of van een weg, spoorweg of binnenwater waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, als bedoeld in het Besluit externe veiligheid transportroutes. De regering is van plan de adviesrechten voor vergunningen zoals die in de huidige wetgeving staan over te nemen in het Omgevingsbesluit. Bezien wordt nog of deze een beperkte uitbreiding verdienen met het oog op nieuwere technieken en activiteiten, zoals het oprichten van LNG-terminals. Ook voor besluiten tot vaststelling of wijziging van bestemmingsplannen waar het gaat om de eerdergenoemde inrichtingen die zijn omschreven in het Besluit externe veiligheid inrichtingen, en waar het gaat om de aanleg van een buisleiding of om de toelating van een (beperkt) kwetsbaar object in de zin van het Besluit externe veiligheid buisleidingen en bestemmingsplannen die binnen het invloedsgebied liggen van een weg, spoorweg of binnenwater waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd hebben de veiligheidsregio's momenteel een adviesrecht. Het voornemen van de regering is om in overleg met de veiligheidsregio's een instructieregel in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen om te verzekeren dat het veiligheidsbelang adequaat wordt meegenomen bij het vaststellen en wijzigen van omgevingsplannen. De regering beziet daarnaast nog op welke wijze het veiligheidsbelang kan worden betrokken bij besluitvorming over situaties waarin op dit moment volgens de huidige regelgeving geen formele betrokkenheid is geregeld. Daarbij valt te denken aan radiologische laboratoria, laboratoria met hoge biologische risico's (*Biological Safety Levels 3 en 4*), evenementlocaties waar veel mensen bijeenkomen en gebouwen met grote aantallen verminderd zelfredzamen (ziekenhuizen, scholen, kinderdagverblijven). Het veiligheidsbelang is het beste gediend als dit vroegtijdig wordt betrokken in het proces van besluitvorming. Dit kan worden geborgd door gemeenten de inhoudelijke opdracht (een instructieregel) mee te geven om veiligheid mee te wegen in het omgevingsplan. Gedacht wordt aan een inhoudelijke instructieregel voor het groepsrisico, zodat risicobeperkende maatregelen, zelfredzaamheid, rampenplannen en vluchtroutes worden betrokken bij de overweging van het groepsrisico. Een actieve opstelling van de betrokken bestuursorganen is vereist. Goede bestuurlijke afspraken over wijze en het tijdstip waarop de betrokkenheid van de veiligheidsregio's vorm moet krijgen, zijn daarbij een bepalende factor.

#### *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*

De leden van de D66-fractie vragen hoe de verantwoordelijkheidsverdeling en aansprakelijkheid zal lopen wanneer er iets mis gaat op het terrein van veiligheid en gezondheid (**4.142**). Deze wel heel algemene vraag kan de regering zonder een nadere duiding moeilijk beantwoorden. De algemene vraag betreft immers de privaatrechtelijke aansprakelijkheid van degene die schadetoebrengeende handelingen verricht, zowel binnen de wettelijke kaders (zoals een vergunning) als bij overtreding van die kaders (onrechtmatige daad). Het vergt verder een beschrijving van aanspraken op schadevergoeding of compensatie van schade veroorzaakt door rechtmatig en onrechtmatig overheidshandelen. De vraag kan doelen op schade veroorzaakt door andere gebeurtenissen, zoals natuurrampen en extreme ongevallen, waarvan de vuurwerkramp in Enschede een voorbeeld is. De vraag kan betrekking hebben op aansprakelijkheid voor handelen door de overheid tijdens of na beredding.

### 3.9.6 Ladder duurzame verstedelijking

#### *Dwingende regeling voor de ladder voor duurzame verstedelijking*

De leden van de SP-fractie geven aan dat de praktijk leert dat bij driekwart van de bestemmingsplannen, in relatie tot nieuwe verstedelijking, geen gebruik wordt gemaakt van de ladder voor duurzame verstedelijking (voorheen: SER-ladder). Zij vragen of de regering de Omgevingswet aangrijpt als nieuwe mogelijkheid om het gebruik van deze ladder meer dwingend op te leggen **(4.72)**.

Het voornemen van de regering is om ook in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving regels op te nemen voor een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden om daarmee duurzame verstedelijking te bewerkstelligen, momenteel bekend als de «ladder voor duurzame verstedelijking». Het bevorderen van vraaggerichte programmering en daarmee het voorkomen van overprogrammering, ongewenste versnippering en leegstand blijft van nationaal belang. Die huidige regeling in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is al dwingend recht.

#### *De toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking*

Met hun vraag refereren de leden van de SP-fractie mogelijk aan de ex ante evaluatie van de naleving van de ladder voor duurzame verstedelijking door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de Monitor infrastructuur en ruimte die op 10 september 2014 aan uw Kamer is toegezonden<sup>20</sup>. Het PBL signaleerde dat bij bijna driekwart van de bestemmingsplannen geen gebruik is gemaakt van de ladder. Een van de redenen voor dit grote percentage is het lange planproces, zoals het PBL zelf ook aangeeft. Hierdoor duurt het enige tijd voordat de ladder – die vanaf 1 oktober 2012 in het Besluit ruimtelijke ordening is opgenomen – op een juiste wijze wordt toegepast. Uit de eerste uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State was op te maken dat gemeenten geen of onvoldoende onderzoek in dit licht bleken te hebben gedaan. Ook de uitspraak van de Afdeling over het Amstelstationgebied<sup>21</sup> leidde tot zorg op dit punt. Het was gemeenten tot dan toe niet duidelijk dat de ladder niet alleen op woningbouw en kantoren en dergelijke zag, maar ook op andere functies als onderdeel van een stedelijke ontwikkeling (zoals detailhandel, consumentverzorgende dienstverlening en sportvoorzieningen). Uitspraken van de laatste tijd laten echter zien dat de ladder voor de vaststelling van bestemmingsplannen vaak op juiste wijze wordt doorlopen.<sup>22</sup> Het is in dit licht van belang te benadrukken dat het onderzoek door het PBL is uitgevoerd op 27 december 2013. Om een (nog) actueler beeld van de praktijk te krijgen is door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een praktijkonderzoek gestart. De resultaten hiervan worden in het voorjaar met de VNG en het IPO besproken. Bekeken wordt of aanpassing van de regels en de handreiking op korte termijn, voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving, nodig is.

De ladder voor duurzame verstedelijking wordt opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De regering beziet hierbij hoe de doelstellingen die aan dit instrument ten grondslag liggen, het beste kunnen worden bereikt. Bij de uitwerking worden de uitkomsten van de genoemde onderzoeken meegenomen. Voorkomen moet worden dat de ladder door een te strikte toepassing bijvoorbeeld averechts werkt in transformatie- en herstructureringsgebieden.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2013/14, 32 660, nr. 60, bijlage.

<sup>21</sup> ABRvS 25 september 2013, zaaknr. 201300782/1/R6, ECLI: NL:RVS:2013:1275.

<sup>22</sup> Bijvoorbeeld ABRvS 5 maart 2014, zaaknr. 201303469/1/R3, ECLI:NL:RVS:2014:743.

#### *Cultureel erfgoed en omgevingsplannen*

Het is de leden van de fractie van de SP onduidelijk welke plaats cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening toebedeeld krijgt. Omdat het niet is opgenomen in de wetsartikelen zelf, zal dit per artikel een plek moeten krijgen. Zij vragen zich af of dit de bedoeling was van de wetgever en of dit niet leidt tot misverstanden. Bij veel gemeenten wordt het belang, naar de mening van deze leden, onvoldoende onderkend. Daarnaast is de Modernisering van de Monumentenzorg naar de mening van deze leden niet op alle terreinen «geland». Ze vragen of de gebiedsgerichte monumentenzorg voldoende gedekt is, de bescherming voldoende en gelijkwaardig geregeld is, en hoe cultureel erfgoed behouden wordt **(4.114)**

Net als de leden van de fractie van de SP heeft de regering het behoud van cultureel erfgoed hoog in het vaandel staan. Het huidige stelsel voor behoud van cultureel erfgoed zal dan ook materieel gezien nagenoeg een-op-een worden overgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Dit is naar het oordeel van de regering al zichtbaar in het wetsvoorstel, maar komt vooral ook in de memorie van toelichting tot uitdrukking. Ook wordt daarbij uitdrukkelijk gerefereerd aan de voor de fysieke leefomgeving relevante internationale verdragen op het gebied van het cultureel erfgoed. Voor een globale schets van wat vanuit het huidige stelsel voor cultureel erfgoed over gaat naar de Omgevingswet wordt verwezen naar de passage over de Monumentenwet 1988 in bijlage 1 bij deze nota. De leden van de fractie van de SP hebben gelijk dat de inhoudelijke normen of de uitwerking daarvan veelal op AMvB-niveau hun plaats zullen krijgen en met de wet alleen het beeld nog niet compleet is. Dit hangt samen met de systematiek van het wetsvoorstel, waarin de materiële normen op AMvB-niveau worden gebundeld, om zo de kenbaarheid en de samenhang te vergroten en de wet zelf in omvang beperkt te houden. De regering heeft er belang aan gehecht wel al op wetsniveau een goed beeld te geven van het stelsel voor cultureel erfgoed. Allereerst merkt artikel 1.2, tweede lid, onder i, van het wetsvoorstel cultureel erfgoed expliciet aan als onderdeel van de fysieke leefomgeving en benoemt artikel 1.3 het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit – waartoe ook cultureel erfgoed behoort – als doelen van de wet. Verder bevat het wetsvoorstel een aantal concrete bepalingen, zoals artikel 2.34, derde lid, over de aanwijzing van rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten, artikel 5.1, eerste lid, onder c over de rijksmonumentenactiviteit en de artikelen 19.8 en 19.9 over archeologische toevalsvondsten van algemeen belang.

Overigens wordt cultureel erfgoed voor een groot deel door decentrale overheden beschermd. Denk aan gemeentelijke en provinciale monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen. In dit verband wijst de regering op artikel 2.28, onder a, dat de grondslag biedt voor instructieregels over het behoud van cultureel erfgoed in het omgevingsplan. Concreet betekent dit dat gemeenten de opdracht krijgen om bij het vaststellen of wijzigen van het omgevingsplan rekening te houden met het bekende of te verwachten cultureel erfgoed. Tot deze verplichting behoort ook het inventariseren van beschermenswaardig cultureel erfgoed en het treffen van adequate beschermingsmaatregelen. Verder biedt artikel 2.27, onder a, een grondslag voor instructieregels voor de omgevingsverordening, wat vooralsnog vooral van belang is voor de werelderfgoederen die nu via het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening worden beschermd. Belangrijk is ook artikel 5.1, eerste lid, onder b, over de vergunningplicht voor afwijking van het omgevingsplan. Gemeentelijke monumenten (en eventueel ook provinciale monumenten)

worden in het nieuwe stelsel via het omgevingsplan beschermd en dit artikel biedt de grondslag voor de vergunningplicht voor activiteiten met betrekking tot deze monumenten. De huidige bevoegdheidsverdelingen blijven materieel gezien nagenoeg ongewijzigd. De beschermingsmogelijkheden worden met de introductie van het omgevingsplan zelfs iets breder, omdat de fysieke leefomgeving meer behelst dan alleen ruimtelijk relevante zaken als bedoeld in de huidige bestemmingsplanpraktijk. Daardoor is het omgevingsplan bijvoorbeeld ook geschikt voor de bescherming van gemeentelijke monumenten, inclusief historische interieurs. Wat betreft de «landing» van de modernisering van de monumentenzorg, vooral de gebiedsgerichte monumentenzorg, waarover de leden van de fractie van de SP spreken, merkt de regering op dat het inderdaad nog niet zo zal zijn dat alle gemeenten de implementatie van de MoMo-wetgeving<sup>23</sup> volledig zullen hebben gerealiseerd in hun bestemmingsplannen. Het voorliggende wetsvoorstel zet de modernisering van de monumentenzorg echter voort en de regering verwacht dat er met het expliciet opnemen van cultuurlandschappen in de definitie van cultureel erfgoed geen misverstand over kan bestaan dat ook met dit deel van het cultureel erfgoed rekening gehouden dient te worden in het omgevingsplan. Naar het oordeel van de regering biedt het wetsvoorstel met de voorgenomen uitvoeringsregelgeving voldoende waarborgen voor een minimaal gelijkwaardig beschermingsniveau en voor het behoud van cultureel erfgoed, voor zover dit de fysieke leefomgeving betreft. De leden van de SP-fractie vragen ook specifiek of een culturele paragraaf wordt opgenomen binnen de gemeentelijke omgevingsplannen (**4.112**). Op grond van een instructieregel in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen gemeenten regels moeten stellen voor de bescherming van het aanwezige cultureel erfgoed. Een deel van de gemeenten zal verder regels moeten stellen voor de bescherming van (rijksbeschermd) stads- of dorpsgezichten of werelderfgoederen. Ook kiezen veel gemeenten er uit eigen beweging voor om regels te stellen over de bescherming van bijvoorbeeld gemeentelijke monumenten. Het ligt dan ook voor de hand om in de toelichting bij een omgevingsplan een paragraaf over cultureel erfgoed op te nemen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het beoordelen van cultuurhistorische aspecten en -waarden niet is opgenomen in het wetsvoorstel, mede in relatie tot het behoud van waardevolle cultuurhistorische landschappen en structuren (**5.181**). Cultureel erfgoed behoort zoals hiervoor ook aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de SP tot de fysieke leefomgeving en is daarmee een vast onderdeel van de centrale doelstelling uit artikel 1.3 van het wetsvoorstel. Daarnaast zullen bij AMvB in ieder geval instructieregels worden gegeven over het behoud van cultureel erfgoed. Dit is vastgelegd in artikel 2.27, onder a, en artikel 2.28, onder a, van het wetsvoorstel en in de bijbehorende toelichting. Daarmee is naar het oordeel van de regering ook op wetsniveau adequaat geborgd dat bij de toepassing van de instrumenten uit de Omgevingswet, zoals de omgevingsverordening en het omgevingsplan, rekening gehouden moet worden met cultureel erfgoed. Daartoe moeten zoals blijkt uit de definitie in de bijlage, onderdeel A, van het wetsvoorstel ook cultuurlandschappen worden gerekend.

#### *Vergunningvrije bouwactiviteiten en monumentenactiviteiten*

Een andere vraag van de leden van de fractie van de SP houdt verband met de regeling voor vergunningvrij bouwen. Gevraagd wordt of het

<sup>23</sup> Wet van 6 juni 2011 tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg (Stb. 2011, 330).

regime voor rijksbeschermden stads- en dorpsgezichten op dit punt gelijkgesteld gaat worden aan de gemeentelijke stads- en dorpsgezichten **(4.115)**. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het wetsvoorstel, uitgaande van één overheid, geen gelijkstelling regelt qua beschermingsregime voor provinciale en gemeentelijke monumentenzorg, bijvoorbeeld ten aanzien van vergunningvrij bouwen **(5.182)**. Ten aanzien van de aanwijzing van gemeentelijke monumenten in het omgevingsplan, stellen de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag in hoeverre gedacht wordt over het aanwijzen van vergunningvrije activiteiten. Deze leden bepleiten dat gemeenten ten aanzien van gemeentelijke monumenten zelf kunnen blijven bepalen welke activiteiten vergunningvrij of vergunningplichtig zijn **(14.44)**.

In antwoord op deze vragen kan aangegeven worden dat momenteel de eerste contouren worden getrokken voor de inhoud van de regelgeving die in AMvB's onder de Omgevingswet zullen worden vastgesteld. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd in de tegelijk met deze nota aan u aangeboden kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving. De wijze waarop de regeling voor vergunningvrij bouwen en vergunningvrije afwijkactiviteiten, die overigens recent op onderdelen is gewijzigd, onder de Omgevingswet vorm zal krijgen wordt op dit moment uitgewerkt. Op voorhand kan wel aangegeven worden dat ten aanzien van de gecombineerde aanwijzing van landelijk uniforme vergunningvrije bouw- en afwijkactiviteiten (bouwactiviteiten die zonder omgevingsvergunning in strijd met het bestemmingsplan (straks: omgevingsplan) kunnen worden gebouwd), het beeld bestaat dat op hoofdlijnen de grens is bereikt van wat nog als vergunningvrij kan worden aangewezen. Tegelijkertijd bestaan er nog wel kansrijke mogelijkheden om bouwactiviteiten verder vergunningvrij te maken binnen de categorie waar het bouwen wel moet voldoen aan het omgevingsplan. Het ligt voor de hand dat de aanwijzing van deze categorie vergunningvrije bouwactiviteiten door gemeenten in het omgevingsplan zal plaatsvinden. Daarbij zal worden gekeken of ten gunste van die decentrale mogelijkheden tot aanwijzing van vergunningvrije activiteiten, de landelijk uniform aangewezen categorie van vergunningvrije bouwactiviteiten op onderdelen ingeperkt kan worden. Hierbij wordt ook gekeken naar de relatie met de gemeentelijke stads- en dorpsgezichten.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie over de aanwijzing van gemeentelijke monumenten en het bepalen van de reikwijdte van de vergunningplicht, kan bevestigd worden dat het aan gemeenten is om de omvang van die vergunningplicht te bepalen. Zo is het aan gemeenten om te bepalen of de functie van een gemeentelijk monument moet worden toegedeeld en welke regels met beperkingen daaraan moeten worden verbonden. Het omgevingsplan is hierbij een flexibel instrument. Als dat in specifieke gevallen wenselijk is, kan een verbodsbepaling in plaats van voor het gehele gebouw bijvoorbeeld ook beperkt worden tot alleen het exterieur. Voor rijksmonumenten geldt nu een beperkte categorie van vergunningvrije activiteiten, zoals het verrichten van lichte vormen van onderhoud en ondergeschikte wijzigingen aan delen van monumenten die uit het oogpunt van de monumentenzorg geen waarde hebben. Het kan in de praktijk zo zijn dat bepaalde werkzaamheden bij rijksmonumenten geen vergunning behoeven, maar bij gemeentelijke monumenten wel. Zoals aangegeven betreft het in het laatste geval een bevoegdheid van de gemeente. De regering is vooralsnog niet voornemens om hierin wijzigingen voor te stellen. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vast dat sinds 2011 bepaalde (bouw)activiteiten met betrekking tot rijksmonumenten onder voorwaarden vergunningvrij zijn. De genoemde leden vragen naar de waarborgen die er in dit verband zijn **(14.45)**. Ook vragen de leden of de aanname dat er voldoende kennis is bij de eigenaren over de monumentale waarden niet te optimistisch was en of er om die reden met



name aan de binnenkant van monumenten niet onnodig veel monumentale waarden verloren zijn gegaan **(14.46)**. De regering merkt hierover op dat moeilijk is vast te stellen in hoeverre aantasting als gevolg van onwetendheid bij monumenteigenaren aan de orde is. Het vergunningvrij wijzigen van monumenten ziet op zaken als het verwijderen van hardboard- of gipswandjes, jaren '80 aanrechtblokken enzovoort. Het is aannemelijk dat het vergunningvrij regime voor een deel een legalisering betekent van hetgeen toch al zonder vergunning gebeurde (al dan niet met medeweten van de bevoegde overheid).

Ook in het kader van de adviezen en de internetconsultatie over de concept-Erfgoedwet is het belang van goede bescherming van waardevolle interieurs benoemd. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Erfgoedwet<sup>24</sup> wordt ook aandacht besteed aan dit onderwerp. De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de registerschrijvingen van rijksmonumenten vaak summier zijn en niet zijn toegesneden op het beantwoorden van de vraag wat wel of niet van monumentale waarde is. Dit houdt verband met het feit dat de registerschrijving bij de totstandkoming van het grootste deel van het monumentenbestand alleen diende voor de identificatie van het rijksmonument en niet als kader om de monumentale waarden te duiden. De regering is van oordeel dat de functie van de registerschrijving beperkt zou moeten blijven tot identificatie van het monument ten opzichte van de belendende onroerende zaken. Dit is ook de insteek van het wetsvoorstel voor de Erfgoedwet. Uiteraard dient een waardenstelling, gedaan op het moment van aanwijzing van een rijksmonument voldoende draagkrachtig te zijn voor die aanwijzing, maar deze zal nooit uitputtend en gedetailleerd genoeg kunnen zijn voor elke afweging van elke vergunningaanvraag. Het uitgangspunt is echter eenvoudig: de wettelijke bescherming heeft betrekking op de gehele onroerende zaak en alles wat daarvan onderdeel is. Het duiden van de monumentale waarde van die onderdelen zal doorgaans moeten plaatshebben op het moment dat zich een voornemen tot ontwikkeling aandient. Daarbij kan onder meer gebruik worden gemaakt van eerdere waardenstellingen. Daarom is het wenselijk om verbetering aan te brengen in de (digitale) beschikbaarheid van kennis en informatie over rijksmonumenten. Op deze wijze worden eigenaren, initiatiefnemers en overheden geholpen bij het maken van de juiste afwegingen. Het ligt in de lijn der verwachting dat deze informatie te zijner tijd ook kan worden benut om te worden ontsloten via de digitale Laan van de Leefomgeving die zal worden ontwikkeld.

Over de suggestie van de leden van de fractie van de ChristenUnie om een «servicemoment» te introduceren **(14.47)** kan worden opgemerkt dat hierover eerder met uw Kamer van gedachten is gewisseld. De regering juicht het toe als gemeenten een voorziening inrichten waarmee service wordt verleend aan monumenteigenaren. Het past in de taken van een gemeente om haar burgers te informeren over de toepassing van wet- en regelgeving. Voor zover met het servicemoment bedoeld wordt op een meldingsplicht is het zo dat de regering hiertoe geen noodzaak ziet en dit ook onwenselijk acht, ook in verband met de daaraan verbonden administratieve lasten. Dit is ook het standpunt dat door de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is verwoord.<sup>25</sup>

#### *Archeologische toevalsvondsten van algemeen belang*

De 50PLUS/Klein-fractie heeft in relatie tot de «archeologische toevalsvondsten van algemeen belang» de vraag gesteld of de regering de

<sup>24</sup> Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet), Kamerstukken 34 109.

<sup>25</sup> Verwezen wordt naar Kamerstukken II 2010/11, 32 433, nr. 17 en Kamerstukken II 2010/11, 32 433, nr. 19.

mening deelt dat het voorgestelde archeologische beschermingsregime verder gaat dan het huidige stelsel, waarin het primaat van de bescherming van ons bodemarchief bij de gemeenten is neergelegd. Deze leden vragen in dit verband waarom de wet nu ook de omgang met vondsten van lokaal en regionaal belang regelt en of de regering bereid is dit te herzien en de regeling te beperken tot archeologische toevalsvondsten van (inter)nationaal belang **(4.153)**.

De 50PLUS/Klein-fractie merkt terecht op dat het primaat van de bescherming van ons bodemarchief bij de gemeenten ligt. Zij zijn sinds de implementatie van het verdrag van Valletta via de Wet op de archeologische monumentenzorg, waarmee onder meer de Monumentenwet 1988 werd gewijzigd, primair verantwoordelijk voor de zorg voor het bodemarchief. De regering wijst in dit verband op artikel 2.28, onder a, van het wetsvoorstel. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt het gemeentebestuur over de gehele linie van het archeologische bestel bevoegd gezag te maken, dus behalve voor de vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten ook voor archeologische toevalsvondsten van algemeen belang (zie artikel 5.1, eerste lid, onder c en artikel 19.8). Dit laatste ligt naar de mening van de regering voor de hand, omdat de borging van de archeologische monumentenzorg in het omgevingsplan en de bevoegdheid tot het treffen van maatregelen bij archeologische toevalsvondsten van algemeen belang tot op zekere hoogte complementair aan elkaar zijn. De gemeente kan de kans op dergelijke toevalsvondsten minimaliseren door bij het vaststellen van het omgevingsplan voldoende onderzoek te (laten) doen naar – al dan niet te verwachten – archeologische waarden in het gebied. Normaal gesproken worden gemeenten dus niet gauw overvallen door archeologische toevalsvondsten van algemeen belang.

Omdat het niet mogelijk is om alle archeologische resten via verkennend vooronderzoek te lokaliseren, kan het toch voorkomen dat men tijdens werkzaamheden stuit op archeologische vondsten die van algemeen belang zijn. Naar de mening van de regering hoort het bij een evenwichtig beschermingsregime dat een gemeente ook in een dergelijk geval de mogelijkheid heeft om haar verantwoordelijkheid voor het bodemarchief invulling te geven. Deze verantwoordelijkheid strekt zich immers ook uit over archeologische waarden die vooral van belang zijn voor de lokale gemeenschap of de regio. De regering wil daarom de bevoegdheidstoeiding niet beperken tot archeologische toevalsvondsten van algemeen (inter)nationaal belang. Voor zover de 50PLUS/Klein-fractie van mening is dat het beschermingsniveau van de archeologie wordt verhoogd door de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om op te treden bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang **(1.99)**, merkt de regering op dat deze bevoegdheidstoeiding vooral is bedoeld om de archeologische «gereedschapskist» van de gemeente te completeren. De bescherming van het bodemarchief is meer gebaat bij het vroegtijdig rekening houden met (te verwachten) archeologische waarden dan bij ad hoc-maatregelen naar aanleiding van een toevalsvondst. In dat laatste geval zal doorgaans, ook gelet op de kosten die dat voor het bevoegd gezag met zich meebrengt, een afweging worden gemaakt die van invloed kan zijn op de omvang of de duur van het archeologisch onderzoek. De verplichting voor het bevoegd gezag om de schade die de opgelegde maatregelen veroorzaken naar redelijkheid te vergoeden, zal naar verwachting van de regering bovendien remmend werken op het gemeentelijk ingrijpen bij archeologische toevalsvondsten van lokaal of regionaal belang. Toch is de regering van mening dat het een gemis in het stelsel zou zijn als een gemeente het in voorkomend geval wenselijk zou vinden om de belangrijke archeologische waarden die ineens opduiken veilig te stellen, maar de gemeente daartoe geen wettelijk instrument zou hebben. In dit verband merkt de regering op dat ook de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap terughoudend beleid voert als het gaat

om archeologische toevalsvondsten van algemeen belang. Ten eerste speelt mee hoe belangrijk het archeologisch monument is, ten tweede of er beleidsmatig aanleiding toe is. Als een archeologische toevalsvondst van onvoldoende belang is, zal de Minister in principe niet overgaan tot het (doen) treffen van maatregelen. De Minister zal daar evenmin toe overgaan als een gemeentebestuur bij het opstellen van het omgevingsplan heeft nagelaten op adequate wijze rekening te houden met bekende of verwachte archeologische waarden. In een dergelijk geval ligt het eerder voor de hand dat de gemeente zelf alsnog haar verantwoordelijkheid neemt. Met de beoogde bevoegdheidstoedeling is dat ook mogelijk.

#### *Financiële aspecten van archeologische toevalsvondsten van algemeen belang*

Op de vraag van de 50PLUS/Klein-fractie (**4.152**) in hoeveel gevallen het Rijk de afgelopen vijf jaar financieel heeft bijgedragen aan een opgraving na een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, is het antwoord dat dit niet is voorgekomen. Toevalsvondsten doen zich uiteraard wel voor, zoals de vondst van een Romeinse sarcofaag in Simpelveld in 2003 of recenter, die van een Middeleeuwse rivieraak die in 2013 werd aangetroffen bij rioleringswerkzaamheden in Utrecht. In deze gevallen bleek overigens formeel stilleggen niet nodig om de archeologische vondsten te documenteren, omdat een oplossing mogelijk bleek zonder de harde hand. Maar dat zal naar de inschatting van de regering niet voor elke toekomstige toevalsvondst gelden, zeker niet daar waar de belangen groot zijn.

In dit verband vragen de leden van de SGP-fractie of de regering een indicatie kan geven van de financiële gevolgen voor gemeenten van de bevoegdheid om maatregelen te (laten) treffen bij archeologische toevalsvondsten van algemeen belang. Ook vragen die leden of in de bepalingen over de schadeloosstelling wordt opgenomen dat het Rijk in bijzondere gevallen bijspringt, mochten schadevergoedingen voor gemeenten onevenredig hoog uitpakken. Verder vragen deze leden waarom de regering er niet voor kiest om de schadeloosstelling in het voorliggende wetsvoorstel te regelen, met de berekening van de financiële gevolgen in de toelichting (**14.90**).

De invulling van hoofdstuk 15 Schade van de Omgevingswet vindt plaats via de Invoeringswet Omgevingswet in verband met de samenloop met de nieuwe regeling van de nadeelcompensatie in de Awb die voortvloeit uit de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Wat betreft de schadevergoeding door het bevoegd gezag bij maatregelen ingeval van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang zal het uitgangspunt gelden dat het bevoegd gezag de kosten hiervan zelf draagt. Dit zal de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn als deze overgaat tot maatregelen die tot schadevergoeding moeten leiden, en de gemeente indien zij als bevoegd gezag optreedt. Het is niet de bedoeling van de regering dat het Rijk bijspringt als gemeenten gebruik maken van hun bevoegdheid om maatregelen te treffen bij archeologische toevalsvondsten van algemeen belang. Het betreft een discretionaire bevoegdheid van de gemeente. De gemeente zal bij het besluit ook financiële aspecten betrekken, evenals de belangen van de initiatiefnemer wiens activiteiten zijn stilgelegd. Als het een (inter)nationaal belang betreft, of wanneer het een toevalsvondst is die is gedaan buiten het grondgebied van enige gemeente, kan de Minister bovendien zelf maatregelen opleggen. In dit verband verwijst de regering ook naar de beantwoording van de vragen van de 50PLUS/Klein-fractie hiervoor. In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie om een indicatie van de kosten die voor rekening van gemeenten kunnen komen als zij gebruik maken van hun bevoegdheden bij een archeologische toevals-

vondst van algemeen belang, merkt de regering op dat dit van geval tot geval zal verschillen. Het zal kunnen gaan om de kosten van een opgraving of noodonderzoek en om compensatie van vertragingsschade of, bij een boerenbedrijf, om «oogstschade». Ook de aard van het archeologische monument is in hoge mate bepalend voor de hoogte van de kosten. Onderzoek naar de locatie en context van een muntschat zal beperktere kosten met zich meebrengen dan die van een steentijdvindplaats. Vaak zal zoals gezegd geen volledige opgraving worden opgelegd, maar zal men zich beperken tot noodonderzoek en passende oplossingen om de schade te beperken, onnodige vertraging in het bouwproces te voorkomen, maar wel zoveel mogelijk archeologische informatie veilig te stellen.

### *3.9.8 Recreatieve infrastructuur*

De leden van de fracties van de ChristenUnie (**3.27**) en de SP (**4.111, 4.113**) vragen aandacht voor de recreatieve infrastructuur. Wegen en vaarwegen die vooral worden gebruikt voor recreatief verkeer behoren tot de fysieke leefomgeving en daarmee ook tot de reikwijdte van het wetsvoorstel. Het kabinet heeft echter in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte<sup>26</sup> aangegeven dat deze infrastructuur niet van nationaal belang is. Het is dus aan de decentrale overheden, vooral provincies, gemeenten en wegbeherende waterschappen, om ervoor te zorgen dat deze netwerken blijven functioneren. Waar de netwerken gemeente- en provinciegrenzen doorkruisen is bestuurlijke afstemming geboden. Artikel 2.2 van het wetsvoorstel voorziet in een verplichting tot afstemming waar dat nodig is. Wel heeft het Rijk inmiddels een (pilot-)traject in gang gezet om te komen tot bestuurlijke afspraken over routenetwerken. Een eerste convenant is in december 2014 gesloten in de regio Zwolle, met 19 aangesloten gemeenten. Doel is de borging van recreatieve routenetwerken bij voorgenomen projecten, gebiedsontwikkeling en groot onderhoud. Vergelijkbare bestuurlijke afspraken in de andere delen van het land zijn in voorbereiding. De verwachting is dat het gehele proces medio 2015 kan zijn afgerond. Het succes van dit traject is belangrijk. Als dit succesvol is, biedt dit de mogelijkheid om vergelijkbare vraagstukken op diezelfde wijze op te lossen en daarmee een verdere groei van het aantal wettelijke regels te voorkomen. De rol van het Rijk is verder om te voorzien in de juiste juridische instrumenten voor de decentrale overheden. Een omgevingvisie van een decentrale overheid zal naar verwachting steeds ingaan op recreatie en de daarvoor benodigde infrastructuur. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan regels opnemen over de recreatieve infrastructuur. Provincies hebben de mogelijkheid om recreatieve infrastructuur te beschermen via instructieregels over omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Een verdere verbetering van het juridische instrumentarium voor wandel- en fietspaden zal worden geboden door de voorziene inbouw van de Wegenwet in de Omgevingswet. De Wegenwet regelt onder meer de openbaarheid van wegen, wat vooral voor particuliere, kleine en onverharde wegen een aandachtspunt is.

---

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 660, A/Nr. 50, bijlage.

### 3.10 Gelijkwaardig beschermingsniveau

#### 3.10.1 Algemeen

##### *Verbeterdoelen en behoud van het goede*

In paragraaf 3.2 heeft de regering uiteengezet dat het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelingen ertoe strekken tot een samenhangende ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te komen. De ambitie om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden die ook in de doelstelling van de Omgevingswet is verwoord, vergt dus ook een visie op de wijze waarop de huidige wet- en regelgeving wordt ingepast in de uitvoeringsregelingen. Daarin zijn ook immers regels opgenomen om die doelstelling te bereiken. Die regels worden omgezet naar de sturingsinstrumenten van het wetsvoorstel, zoals omgevingswaarden, instructieregels, algemene regels over activiteiten en vergunningvereisten voor activiteiten. Ook de (verdeling) van overheidstaken en -bevoegdheden is van belang. De ontwerp-opgave behelst niet alleen het terug laten keren van regels, maar ook het bedienen van de verbeterdoelen die in paragraaf 2.2 zijn genoemd. Dat kan een spanningsveld opleveren.

##### *Benaderingswijze van het ontwerp-principe «gelijkwaardige bescherming»*

De veronderstelling van de leden van de GroenLinks-fractie (**7.25**) dat de op het wetsvoorstel te baseren uitvoeringsregelingen uitgaan van een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van het huidige omgevingsrecht kan de regering bevestigen. Al eerder heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu aan uw Kamer toegezegd<sup>27</sup> dat bij het ontwerp van de nieuwe uitvoeringsregelgeving een gelijkwaardige bescherming als één van de ontwerp-principes zal worden gehanteerd. Dat uitgangspunt kent twee benaderingswijzen: de procedurele en de inhoudelijke. De *procedurele* benaderingswijze houdt in dat besluitvormingsprocessen of -procedures, waaronder inspraak en rechtsbescherming, een waarborg bieden voor de kwaliteit van de besluitvorming door bestuursorganen. Die benaderingswijze krijgt vooral gestalte in het wetsvoorstel zelf en het Omgevingsbesluit. De *inhoudelijke* benaderingswijze ziet op de mate waarin de beoogde bescherming van de genoemde belangen op AMvB-niveau wordt geboden. Het houdt in dat de voorgenomen AMvB's zoveel mogelijk in een zelfde mate of op een gelijkwaardige wijze bescherming bieden tegen aantasting van essentiële belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving als de huidige wet- en regelgeving. Deze benaderingswijze zal gestalte krijgen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

##### *Een gelijk beschermingsniveau of gelijkwaardig?*

Het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie waarom gekozen is voor een «gelijkwaardig» en niet voor een «gelijk» beschermingsniveau (**5.70**) kan als volgt worden toegelicht. Om de verbeterdoelen die met de stelselherziening moeten worden bereikt en om de (systeem)keuzes die op wetsniveau zijn gemaakt door te trekken naar de uitvoeringsregelgeving zal de bestaande uitvoeringsregelgeving opnieuw worden doordacht en uitgeschreven. Dat leidt er toe dat de bestaande regels niet altijd op identieke of sterk vergelijkbare wijze zullen worden overgebracht naar de beoogde AMvB's. Wel betekent dit dat het nieuwe stelsel óf op een vergelijkbare wijze óf met een gelijkwaardig effect de

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1.

eerdergenoemde belangen beschermt. Een «gelijk» beschermingsniveau zou vereisen dat de nieuwe regels materieel dezelfde beperkingen opleggen als de huidige regels, wat niet tegemoet komt aan de verbeterdoelen van de stelselherziening. Daarom is gekozen voor een «gelijkwaardig» niveau.

*Gelijkwaardig beschermingsniveau, andere uitgangspunten en verbeterdoelen*

Het ontwerpprincipe van gelijkwaardige bescherming moet in samenhang worden gezien met de verbeterdoelen die met de stelselherziening moet worden bereikt en de andere uitgangspunten voor de stelselherziening. Een van de verbeterdoelen is het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Dat doel kan bij de op te stellen AMvB's onder meer worden gerealiseerd door de vele honderden nu bestaande regels te harmoniseren en te systematiseren. Er zijn in de huidige wetgeving vele begrippen en definities die op elkaar lijken, materieel hetzelfde dekken, maar anders zijn verwoord. Het komt ook voor dat dezelfde begrippen worden gebruikt maar dat deze uiteenlopend zijn gedefinieerd waardoor ook de betekenis of reikwijdte anders wordt. Ook zijn er begrippen die inhoudelijk op onderdelen van elkaar verschillen maar waarbij de verschillen overbrugbaar zijn door deze onder een centrale noemer te brengen. Verder zijn er algemene begrippen die afhankelijk van het oogmerk van de regeling anders zijn gespecificeerd. Een voorbeeld daarvan: gebouw, kwetsbaar gebouw, beperkt kwetsbaar gebouw, geluidsgevoelig gebouw, ander geluidsgevoelig gebouw, gebouwen met een gezondheidszorgfunctie, gebouwen met een onderwijsfunctie, gebouwen met een kantoorfunctie, gebouw of woning, overig gebouw. Bij de samenvoeging van de huidige regelingen in een beperkt aantal AMvB's zal de vereenvoudiging en harmonisatie ertoe leiden dat de regels dus niet identiek blijven. In het licht van dit verbeterdoel wordt, in overeenstemming met het in artikel 2.3 vervatte proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel, ook gezien of het doel van een nu bestaande regel ook op een minder belastende wijze kan worden bereikt. Een voorbeeld hiervan is het vervangen van een vergunning door een algemene regel en eventueel een meldingsplicht. Als gekozen worden voor algemene regels in plaats van vergunningen, worden daaraan dezelfde oogmerken meegegeven als aan de vergunningplicht. Een thema waar het spanningsveld tussen gelijkwaardige bescherming en andere uitgangspunten en verbeterdoelen zich sterk laat zien is flexibiliteit. Op dit thema is in paragraaf 2.4 al ingegaan en zal in hoofdstuk 4 verder worden ingegaan. Daar is aangegeven dat de flexibiliteit van het wetsvoorstel niet betekent dat alles op losse schroeven wordt gezet. De flexibiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel zijn steeds bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving goed te beschermen en doelmatig te benutten. In ieder geval worden diverse flexibiliteitsbepalingen die het huidige recht kent geïntegreerd in het nieuwe stelsel. Verder wordt gezien in hoeverre er meer ruimte kan worden geboden in de regels. In het beeld van de regering komt de achterliggende doelstelling van een regel niet in het gedrang als een regel meer open of flexibel wordt geformuleerd, een doelvoorschrift wordt vervangen door een middelvoorschrift of uitzonderingen worden gemaakt voor gevallen waarin een regel onevenredig bezwarend is. Een ander verbeterdoel is het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. Dit vereist dat overheden en andere spelers in het fysieke domein worden gestimuleerd om de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet niet meer. Deze samenhangende benadering leidt er toe dat de kwaliteitsopgave of ontwikkeling in de fysieke leefom-



geving centraal staat in plaats van de specifieke afvinklijst van sectorale belangen.

Een uitgangspunt voor het wetsvoorstel is verder het subsidiariteitsbeginsel, dat van belang is voor de bestuurlijke taakverdeling. Hoewel de hoofdlijnen van de bestuurlijke taakverdeling niet veranderen, kan soms een verschuiving optreden van verantwoordelijkheden naar decentraal bestuur. Dat gebeurt ook door de aard van een regel: door een instructie-regel meer open of flexibel te formuleren komt er meer verantwoordelijkheid bij degene die de regel toepast. Daarmee komt de besluitvorming dichter bij de burger te liggen.

Ook het EU-recht en internationaal recht vormen een uitgangspunt voor de stelselherziening. Het beschermingsniveau zal gelijk blijven als EU-regelgeving of internationale verplichtingen dwingen tot het behoud van een nu feitelijk bestaande kwaliteit (bijvoorbeeld omdat een bepaalde grens niet mag worden onderschreden) of op een andere manier dwingt tot behoud van die kwaliteit (bijvoorbeeld in verband met het standstillbeginsel).

#### *Operationalisering van het ontwerpprincipe*

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe het ontwerpprincipe van de gelijkwaardige bescherming geoperationaliseerd wordt en wanneer daaraan voldaan is **(5.70)**. In vergelijkbare bewoordingen willen zowel de leden van de D66-fractie **(5.83)** als de leden van de GroenLinks-fractie **(7.25)** weten of alle materiële normen uit de wetten die opgaan in de Omgevingswet op dezelfde manier en met hetzelfde beschermingsniveau in de uitvoeringsregelingen terecht komen. Als dit niet het geval is, dan willen deze leden weten op welke punten en om welke redenen de normen in de AMvB zullen verschillen van de huidige normen.

Bij het opstellen van de voorgenomen AMvB's zal zo scherp mogelijk het doel van de eerdere geldende wettelijke regels worden geïdentificeerd, zoals de bescherming van gezondheid of veiligheid en het bewerkstelligen van goede omgevingskwaliteit. Voor elk van die regels zal in het licht van de verbeterdoelen en uitgangspunten worden vastgesteld of die een absolute «grens» bevatten of ruimte voor afweging bieden.

De regering is voornemens om in de voorgenomen AMvB's aan bestuursorganen meer ruimte te bieden om verantwoorde keuzen te maken om aan een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gestalte te geven. Het resultaat kan wel zijn dat niet altijd en op elke plek in Nederland sprake is van een identieke kwaliteit, maar wel van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Wat de precieze effecten zullen zijn van op het streven naar een gelijkwaardig beschermingsniveau, is op dit moment nog niet exact aan te geven. Het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau moet gezien worden in samenhang met de verbeterdoelen en andere uitgangspunten van de stelselherziening. Deze doelen en uitgangspunten zullen in concrete situaties niet altijd te verenigen zijn en soms zelfs botsen. Een voorbeeld is het vergroten van de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Met het oog hierop worden regels samengevoegd, vereenvoudigd en geharmoniseerd. Deze regels kunnen dus niet op identieke wijze terugkomen in het stelsel. Bij de vormgeving van het stelsel zal voortdurend worden gekeken hoe deze doelen en uitgangspunten het beste kunnen worden gerealiseerd.

#### *Gelijkwaardig beschermingsniveau en lopende beleidsvernieuwingstrategieën*

Een aandachtspunt ten aanzien van het gelijkwaardig beschermingsniveau is het volgende. Op enkele terreinen zijn beleidsvernieuwingstrategieën in gang gezet. Dit geldt voor het onderwerp geluidbelasting door

wegen en spoorwegen, die in beheer zijn bij decentrale overheden en industrieterreinen, waarvan de bestemming voor het gehele terrein of een gedeelte daarvan de mogelijkheid insluit van vestiging van «grote lawaaimakers». Dit traject is ook bekend onder de naam Swung-2. Dit geldt ook voor de herziening van de wettelijke regels ter bescherming van de bodem en het grondwater. Omdat deze vernieuwingstrajecten ertoe kunnen leiden dat voor die aspecten een nieuw normenstelsel wordt voorgesteld, geldt het principe van gelijkwaardig beschermingsniveau niet voor deze onderwerpen. Er wordt dan immers een nieuwe beleidsafweging gemaakt over het gewenste beschermingsniveau. De afzonderlijke wetsvoorstellen hiervoor worden op een later tijdstip aan het parlement aangeboden. Dat geldt zowel voor de wetgeving die de Omgevingswet zal aanvullen als voor voorstellen voor de aanpassing van de AMvB's om de beleidsvernieuwing te realiseren. Daarover kan dan separaat van gedachten worden gewisseld. Zie ook hoofdstuk 10 van deze nota. Ten slotte merkt de regering op dat het Deltaprogramma 2015 de nationale Deltabeslissingen bevat en de concrete voorkeursstrategieën per regio tot 2050. De beslissing over waterveiligheid behelst dat het regeringsbeleid erop is gericht Nederland beter te beschermen tegen overstromingen met nieuwe veiligheidsnormen voor onze waterkeringen. Daarbij wordt niet meer alleen gekeken naar de kans dat het water over de dijk komt, maar ook naar de gevolgen voor inwoners en economie. In plaats van verschillende veiligheidsnormen voor verschillende delen van ons land, kan iedereen achter de dijken in de toekomst rekenen op een gelijk beschermingsniveau van ten minste 1 op 100.000. Dat betekent dat de jaarlijkse kans om te overlijden als gevolg van een overstroming op geen enkele binnendijkse locatie groter zal zijn dan 0,001%. Op plekken waar veel slachtoffers kunnen vallen en veel schade ontstaat, is het beleid erop gericht extra bescherming te bieden. Het Deltaprogramma 2015 leidt voor ruim 200 dijkvakken tot nieuwe normen. Deze nieuwe normen zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (zie ook paragraaf 5.3 onder het kopje «Waterveiligheidsnormen»).

#### *Risico's voor natuur en milieu?*

De leden van de fractie van D66 hebben verder vragen over de conclusie van het PBL dat de flexibiliteit van het wetsvoorstel risico's kan opleveren voor natuur en milieu (**5.71**). De regering merkt op dat de door het PBL benoemde «risico's deels gebaseerd lijken te zijn op het feit dat enkele onderwerpen nog op AMvB-niveau worden geregeld en niet in het wetsvoorstel zelf. Hierop wordt in hoofdstuk 5 van deze nota ingegaan. Een meer principiële punt is dat de regering het bieden van meer ruimte aan het decentraal bestuur niet ziet als een verslechtering van het beschermingsniveau, maar als het dichterbij de burger brengen van de besluitvorming. Decentrale bestuursorganen zijn immers ook toegerust om belangenafwegingen te maken tussen de belangen van initiatiefnemers en de belangen van hun burgers. Zij zijn daarvoor vaak beter toegerust dan het Rijk, omdat ze beter rekening kunnen houden met lokale omstandigheden.

Deze leden vragen ook of de door het PBL geschetste risico's met de voorgestelde versie van de Omgevingswet zijn weggenomen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is meer materiële sturing aangebracht in het wetsvoorstel, zoals de aanduiding van het oogmerk van de verschillende regels die op grond van het wetsvoorstel gesteld kunnen of moeten worden. Ook is voorzien in meer procedurele waarborgen. Verder is naar aanleiding van het PBL-advies indertijd gekeken naar de «stapeling» van flexibiliteitsbepalingen. Zoals beschreven in paragraaf 2.4 is er in feite geen «stapeling» van flexibiliteitsbepalingen, omdat elke bepaling bedoeld is voor specifieke gevallen. Naar aanleiding van de opmerkingen is toen wel

besloten om in het wetsvoorstel geen bepaling op te nemen ter opvolging van de regeling van de Crisis- en herstelwet voor ontwikkelingsgebieden, omdat zo'n bepaling wel zou overlappen met andere flexibiliteitsbepalingen. De reguliere flexibiliteitsbepalingen bieden ook voor de ontwikkelingsgebieden voldoende mogelijkheden.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen in hun bijdrage op de constatering van de Afdeling advisering van de Raad van State dat een gelijkwaardig beschermingsniveau niet overal gerealiseerd zal worden (**7.25**). De regering neemt aan dat de genoemde leden per abuis veronderstellen dat de Afdeling die conclusie aan het wetsvoorstel heeft verbonden. De Afdeling doelde in haar advies op een onderdeel daarvan, namelijk de rechtsbescherming en stelde vast dat de vraag of het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van *rechtsbescherming* zal bieden aan het huidige, pas kan worden beantwoord als de uitvoeringsregelingen gereed zijn omdat belangrijke voorschriften op het gebied van handhaving zullen pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen. De Afdeling oordeelde niet over de inhoudelijke gelijkwaardige bescherming die in het AMvB-traject moet worden bewerkstelligd. Voor het thema rechtsbescherming verwijst de regering naar hoofdstuk 9 van deze nota. De leden van de GroenLinks-fractie uiten ook hun zorg over de uiteindelijke gevolgen van de voorgestelde Omgevingswet voor de bescherming van natuur en milieu. De regering kan op dit moment nog niet aan het verzoek van de genoemde leden voldoen om een overzicht te verstrekken waar in de uitvoeringsregelingen van de huidige normen en waarden zal worden afgeweken. Deze regelingen worden op dit moment immers nog voorbereid.

Ook de leden van de PvdD-fractie refereren aan het oogmerk van de regering om het bestaande beschermingsniveau van natuur en milieu te continueren. Deze leden kunnen dat niet rijmen met het bieden van meer afwegingsruimte aan het decentrale niveau (**3.35b**). In reactie daarop wil de regering erop wijzen dat heel veel regels die kaders stellen voor de besluitvorming van bestuursorganen geen betrekking hebben op natuur en milieu. De inbouw van de regels voor de natuurbescherming vanuit het wetsvoorstel natuurbescherming volgt nog een zelfstandig traject. De inbouw van de milieukaderstelling in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal zorgvuldig gebeuren. Daarbij wijst de regering erop dat ook die regelgeving op dit moment aan bestuursorganen al afwegingsruimte biedt, bijvoorbeeld voor geluid en geur. Ook de Crisis- en herstelwet bevat momenteel de mogelijkheid om die ruimte te bieden. Het behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau is daarom combineerbaar met het bieden van afwegingsruimte. Zie in dat verband ook paragraaf 2.4.

De leden van de PvdD-fractie zijn verder benieuwd welke EU-richtlijnen de regering opnieuw zal bezien op mogelijkheden voor verruiming van bestuurlijke afwegingsruimte (**3.36**). In antwoord daarop verwijst de regering naar onderdeel B van de bijlage bij het wetsvoorstel waarin EU-richtlijnen en verdragen zijn vermeld die door middel van het wetsvoorstel en de uitvoeringsbesluiten opnieuw worden geïmplementeerd. Deze leden vragen ook welke voorbeelden de regering kan geven van beschermingsniveaus die nu door de implementatie van EU-richtlijnen «te hoog» zouden liggen (**3.37**). Zoals beschreven in de memorie van toelichting gaat de stelselherziening uit van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Ook vormt het Europese en internationale recht uitgangspunt van de stelselherziening. Het is noch de bedoeling om het beschermingsniveau voor de fysieke leefomgeving te verlagen, noch om afbreuk te doen aan de volledige omzetting van EU-richtlijnen.

### 3.10.2 Specifieke vragen over de gelijkwaardige bescherming en de inhoud van de uitvoeringsregelgeving

*Is behoud van het beschermingsniveau te mooi om waar te zijn?*

De 50PLUS/Klein-fractie vraagt of het in de memorie van toelichting beschreven vooruitzicht van een lagere regeldruk en snellere besluitvorming bij handhaving van het huidige beschermingsniveau niet te mooi is om waar te zijn is **(1.100)**. De regering is die mening niet toegedaan. De mening van deze leden zou er eigenlijk op neerkomen, dat zij feitelijk geen mogelijkheden meer zien om het omgevingsrecht in zijn huidige complexiteit te verbeteren, zonder aan de doelen te tornen. De regering ziet die mogelijkheden wel. Hoewel er in de afgelopen periode veel verbeteringen in het omgevingsrecht zijn doorgevoerd, kunnen er zeker nog stappen worden gezet.

De vraag van diezelfde leden waarom de regering niet bereid is het huidige niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving op een reëler niveau vast te stellen **(1.101)** wekt de indruk, dat deze leden het huidige niveau van de bescherming van fysieke leefomgeving in ieder geval op onderdelen niet reëel vinden. Ook deze mening deelt de regering niet. Vandaar dat een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel een gelijkwaardig beschermingsniveau is. Dat neemt niet weg, dat bij de voorbereiding van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving alle daarin opgenomen doelen beschouwd en onderbouwd worden. Daarbij moet wel worden bedacht, dat maar een deel van de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving centraal wordt vastgesteld. Het meeste beleid wordt lokaal en regionaal ontwikkeld en vastgelegd in omgevingsvisies, omgevingsplannen en verordeningen van het decentrale bestuur. De regering ziet dus ook met behoud van het huidige beschermingsniveau mogelijkheden voor een vereenvoudigd en transparant stelsel. Een verlaging van het beschermingsniveau om dat te bereiken wordt niet nodig geacht **(1.102)**.

#### *Beschermingsniveau en gebruiksruimte*

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier het beschermingsniveau zal worden vastgesteld en welke rol de gebruiksruimte daarbij precies zal spelen. Die leden willen weten of de regering van plan is om hiervoor een toetsingskader in de AMvB op te nemen **(5.77)**.

Voor de beantwoording van deze tweeledige vraag is relevant dat het begrip gebruiksruimte in het kader van de Omgevingswet is gedefinieerd als «de binnen een bepaald gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving». Dat is een dus een breed begrip. Daarbinnen zijn weer meerdere «gebruiksruimten» te onderscheiden. De meest relevante zijn de fysieke gebruiksruimte (het verschil tussen het bestaande gebruik van een bepaalde locatie en de maximale mogelijkheden tot invulling daarvan op basis van wettelijke normen, vastgelegd in het omgevingsplan of instructieregels die daarop betrekking hebben) en de milieugebruiksruimte (het verschil tussen de bestaande of vergunde milieubelasting op een bepaalde locatie en de maximale milieubelasting aldaar op basis van wettelijke normen, vastgelegd in bijvoorbeeld omgevingswaarden, instructieregels of, op lokaal niveau, het omgevingsplan [= het wettelijk beschermingsniveau]). De gebruiksruimte is daarom alleen op lokaal niveau vast te stellen. Dat zal voor de fysieke gebruiksruimte doorgaans redelijk gemakkelijk zijn vast te stellen: het is een vergelijking van het feitelijk bestaande gebruik met het toegestane gebruik. Zou de gemeente overwegen die gebruiksruimte te vergroten, dan zal zij moeten bezien tot hoever zij kan gaan gelet op de bestaande wettelijke regels, waaronder de instructieregels van provincie en Rijk. Het bepalen van de milieugebruiksruimte vergt doorgaans meer: het goed

vaststellen van de bestaande milieubelasting en de toegestane maar nog niet «gebruikte» milieubelastingmogelijkheden (bijvoorbeeld de nog niet «gebruikte» vergunde milieubelasting in omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten) kan alleen door een combinatie van goede meet-, berekenings- of monitoringgegevens en administratieve gegevens enerzijds en de bepaling van de maximaal toelaatbare milieubelasting volgens de wettelijke normen anderzijds en de vaststelling van het verschil daartussen.

De vaststelling van de normen door de provincie of het Rijk die het beschermingsniveau bepalen, zullen niet worden afgeleid van de gebruiksruimten die op elke plaats in het land verschillend is.

De vraag of voor het vaststellen van de gebruiksruimte op AMvB-niveau regels zullen worden gesteld dan wel anderszins voor een juiste beoordeling van de gebruiksruimte een toetsingskader zal worden vastgelegd, beantwoordt de regering ontkennend. Zoals in paragraaf 5.10 van de memorie van toelichting is beschreven zijn er een zevental uiteenlopende mogelijkheden voor gemeenten om de gebruiksruimte te beïnvloeden. Meerdere daarvan zullen hun uitwerking vinden in de uitvoeringsregeling. Na de totstandkoming daarvan bestaat er geen noodzaak meer voor een bijzonder instrument dat specifiek gericht is op de (milieu)gebruiksruimte of de vaststelling daarvan.

## **4 Balans flexibiliteit en rechtszekerheid**

### **4.1 Algemeen**

Veel vragen in het verslag gaan over de werking en betekenis van flexibiliteit, in het bijzonder in relatie tot rechtszekerheid. Diverse fracties vragen om te verduidelijken wanneer flexibiliteit aan de orde kan zijn en op welke manier de voorspelbaarheid, inzichtelijkheid en rechtsbescherming is geborgd, zowel voor burgers, bedrijven als overheden. Zo kunnen de leden van de PvdA-fractie zich vinden in flexibiliteit, mits flexibiliteit in balans blijft met rechtszekerheid en voorspelbaarheid. Ze wijzen op het risico dat burgers en bedrijven niet meer weten waar ze aan toe zijn en wat nu nog wel of niet is toegestaan. Ze onderschrijven de principes van voorkomen van onnodige belemmering van flexibiliteit, van maatwerk en co-creatie, mits de antoniemen van die principes – bescherming, het voorkomen van willekeur, rechtszekerheid en rechten van derden – voldoende zijn geborgd (**1.47, 1.48, 1.49, 1.50**). Ze vrezen voor meer onduidelijkheid en rechtsonzekerheid bij zowel initiatiefnemers als omwonenden over wat er wel en niet mogelijk is (**3.8**).

De leden van de PvdD-fractie wijzen op de tegenstelling die zit in het streven naar enerzijds meer duidelijkheid voor de gebruikers van het omgevingsrecht, en anderzijds meer flexibiliteit bij het bevoegd gezag in de belangenafweging en vragen de regering hierop te reflecteren (**4.148**).

De leden van de CDA-fractie plaatsen een kanttekening bij de grote mate van flexibiliteit die het wetsvoorstel mogelijk maakt: de mate van flexibiliteit is erg groot, zo groot dat als op grote schaal van de afwijkingmogelijkheden gebruik wordt gemaakt, de uitvoeringspraktijk minder inzichtelijk en minder voorspelbaar wordt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid vinden deze leden dat ongewenst. Graag vernemen deze leden de visie van de regering hierop, en zien dat aan de hand van casussen duidelijk gemaakt wordt hoe beide ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen verenigd kunnen worden. Deze leden streven dus naar een aanpak die heel flexibel kan zijn én voldoende rechtszekerheid kan bieden (**7.7**).

De leden van de D66-fractie zien grote voordelen van veel ruimte voor flexibiliteit en bestuurlijke afwegingen in het wetsvoorstel, maar maken zich wel zorgen over de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de wet. Deze leden vragen de regering welke balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid zij voor ogen heeft (**7.13**). Deze leden vragen de regering

om aan te geven op welke punten in de AMvB's zij ervoor zal zorgen dat de rechtszekerheid gewaarborgd wordt (7.14). De leden van de fractie van GroenLinks vragen in dit verband of de beoogde vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte voldoende garanties kent dat alle betrokken belangen en belanghebbenden in de uiteindelijke besluitvorming worden betrokken, of de beoogde flexibiliteit zich wel met de noodzakelijkheid van een heldere normstelling verhoudt en hoe in algemene zin de rechtszekerheid voor betrokkenen wordt gegarandeerd (7.28).

Het antwoord op deze vragen wordt niet alleen in dit hoofdstuk gegeven. In paragraaf 2.4 van deze nota is beschreven op welke wijze de verschillende vormen van flexibiliteit doelgericht en op maat ingezet kunnen worden. In de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving wordt de voorgenomen uitwerking verder beschreven. In de beantwoording in dit hoofdstuk wordt eerst dieper ingegaan op de betekenis van het (verzamel-)begrip flexibiliteit. Er zijn verschillende vormen van flexibiliteit die elk aan een specifiek instrument van de Omgevingswet zijn gekoppeld. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de vragen over flexibiliteitsmogelijkheden bij regels die zijn gericht tot overheden (bestuurlijke afwegingsruimte, paragraaf 4.2) en de flexibiliteitsmogelijkheden bij regels over activiteiten die gericht zijn tot een ieder (paragraaf 4.3). Daarna volgt een antwoord op de vragen over flexibiliteit en rechtszekerheid (paragraaf 4.5). Tot slot volgt het antwoord op enkele vragen over de experimenteerbepaling (zie paragraaf 4.6). Op de werking van zorgplichtbepalingen wordt in paragraaf 8.5 van deze nota ingegaan.

#### *Bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit*

De begrippen «flexibiliteit» en «bestuurlijke afwegingsruimte» hangen nauw met elkaar samen. In paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting staat vermeld: «Met «flexibiliteit» wordt in dit verband bedoeld op de afwegingsruimte die een actor binnen het wettelijk kader heeft om zelf keuzen over een activiteit te maken, waaronder de mogelijkheden voor maatwerk. Die actor kan de overheid als beleidsmaker, regelgever, bevoegd gezag of uitvoerder zijn maar ook de initiatiefnemer die een activiteit wil gaan uitvoeren.» Met «bestuurlijke afwegingsruimte» wordt bedoeld op de afwegingsruimte die regels bieden aan bestuursorganen bij het uitoefenen van hun taken of bevoegdheden.

Flexibiliteit en afwegingsruimte zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden: de flexibiliteit in de regelgeving is de afwegingsruimte voor degene tot wie de regel gericht is. Maar dat verband maakt ook duidelijk dat het begrippenpaar niet als synoniem kan worden gehanteerd. In deze nota wordt het begrip «bestuurlijke afwegingsruimte» alleen gebruikt voor de mogelijkheden die de regelgeving aan bestuursorganen zal gaan bieden om bij het nemen van besluiten binnen een zekere bandbreedte een balans te vinden tussen de uiteenlopende af te wegen belangen. «Bestuurlijke afwegingsruimte» betreft zowel ruimte voor de vertegenwoordigde bestuursorganen, die algemeen verbinden voorschriften vaststellen, als ruimte voor de uitvoerende bestuursorganen die beschikkingen nemen. Begrippen als «afwegingsruimte» en «afwegen» zal de regering voor de helderheid niet gebruiken om de mogelijkheden voor initiatiefnemers aan te duiden om binnen de kaders van de wet of de algemene regels voor activiteiten keuzes te maken. De mogelijkheden voor bestuursorganen om voor activiteiten maatwerkregels of maatwerkvoorschriften te stellen om de algemene rijksregels daarop optimaal toe te snijden, zal de regering in deze nota aanduiden met het begrip «flexibiliteit». De regering verwacht met deze benadering mogelijke verwarring te voorkomen.



## 4.2 Flexibiliteit bij regels voor bestuursorganen

### 4.2.1 Meer ruimte in de instructieregels

Zoals in paragraaf 3.8 van deze nota al is toegelicht kan een onderscheid worden gemaakt tussen instructieregels die de taakuitoefening van bestuursorganen betreffen en instructieregels (waaronder beoordelingsregels voor vergunningen) die inhoudelijke eisen, voorwaarden of beperkingen stellen aan bevoegdheidsuitoefening in de vorm van het nemen besluiten door bestuursorganen. Die laatste groep regels wordt ook wel aangeduid als «beslisregels» omdat deze beslissingen van bestuursorganen reguleren. Zoals in paragraaf 3.8 is beschreven zijn er momenteel veel «beslisregels». De meest omvangrijke pakketten zijn de beslisregels voor het huidige bestemmingsplan, die gericht zijn tot de gemeenteraad, en de beslisregels voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, die gericht zijn tot het bevoegd gezag voor die vergunning, meestal het college van burgemeester en wethouders. Deze zijn nu verspreid over verschillende wetten en amvb's. Eén van de grote winstpunten van de stelselherziening is dat al deze regels worden samengebracht in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving en binnen dat besluit worden gesystematiseerd en waar mogelijk geharmoniseerd. Een deel van die beslisregels heeft betrekking op het zogenaamde «grijze milieu». Veelal worden die gekenmerkt door bepaalde maatstaven waaraan een besluit moet voldoen, bijvoorbeeld normen voor geluid. De leden van de PvdA-fractie willen weten of na de inwerkingtreding van de Omgevingswet feitelijk alleen van luchtkwaliteitsnormen, geluidsnormen en van bodemkwaliteitsnormen kan worden afgeweken **(3.5)**. De flexibiliteitsbepalingen hebben ook betrekking op andere onderwerpen. Het pakket aan beslisregels dat de huidige wet- en regelgeving bevat omvat immers veel meer, zoals natuur, water, ruimte en cultureel erfgoed. Voor elk van die terreinen gaat de regering per regel bezien of passender mogelijkheden kunnen worden gecreëerd voor besluitvorming op maat. Daarbij wordt ook bezien bij welke beslisregels dat niet mogelijk is, eenvoudigweg omdat die regel een bepaalde absolute grens bevat. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan een absolute grens ter waarborging van het basisbeschermingsniveau voor externe veiligheid. De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de milieueffecten van toepassing van flexibiliteitregelingen wordt onderzocht en een zorgvuldige toepassing ervan wordt gegarandeerd, als er geen milieueffectrapportage meer gemaakt hoeft te worden **(5.74)**. Voor voorgenomen besluiten die aanzienlijke effecten kunnen hebben voor het milieu moet net als nu een milieueffectrapport worden opgesteld. Voor besluiten waarbij het milieu in mindere mate aan de orde is, is weliswaar een milieueffectrapport niet noodzakelijk, maar behoren de milieueffecten wel in de afwegingen te worden betrokken. Voor de meeste milieuaspecten, zoals geluid, geur, stank, bodem, enzovoort, zijn er uiteenlopende middelen en technieken om te beoordelen of het voorgenomen besluit leidt tot een aanvaardbare milieukwaliteit. Hierbij kan gedacht worden aan een akoestisch onderzoek, een kwalitatieve beoordeling of een eenvoudige berekening. Uit de Awb volgt dat de uitkomsten van de belangenafweging moeten worden verantwoord in de toelichting bij het omgevingsplan of de motivering van het besluit, bijvoorbeeld de omgevingsvergunning of het projectbesluit. De garantie dat dit zorgvuldig gebeurt, is gelegen in de mogelijkheid om tegen het besluit in beroep te gaan en de beoordeling door de rechter of het besluit inhoudelijk de rechtmatigheidstoets kan doorstaan.

#### 4.2.2 Saldering en compensatie

De leden van de VVD-fractie wijzen op de mogelijkheden om te salderen en compenseren. Zij zien een ruimere mogelijkheid daartoe als essentieel voor de ontwikkeling van een goede infrastructuur. Het antwoord op hun vraag welke Europese en internationaal geldende regels salderen en compenseren impliciet of expliciet uitsluiten (**1.28**), is het volgende. De regering ziet met de leden van de VVD-fractie de mogelijkheden voor de toepassing van saldering, compensatie en mitigatie. Dit kan bijdragen aan meer flexibiliteit bij een gelijkwaardig beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving. Het begrippenpaar compenseren en salderen is vooral bekend bij natuurbescherming. Salderen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 houdt in dat de negatieve gevolgen van een project of plan op een Natura 2000-gebied worden vereffend. Dan worden er maatregelen getroffen waardoor er per saldo geen sprake is van nadelige gevolgen. Aan saldering zijn een aantal voorwaarden verbonden. Compensatie bij aantasting van natuurwaarden is erop gericht om geen netto verlies uitgedrukt in natuurdoeltypen en doelsoorten te veroorzaken (EHS-compensatie) of het behouden van de ruimtelijke samenhang van een Natura 2000-netwerk, afgemeten aan de gunstige staat van instandhouding van in lijsten vastgelegde soorten en habitattypen. Uitgangspunt is daarbij altijd de zogenaamde mitigatie-hiërarchie: voorkomen – minimaliseren – mitigeren – compenseren. De habitatrichtlijn bepaalt voor Natura 2000-gebieden de grenzen van de toepassing van deze begrippen. Vooral de mogelijkheden van mitigatie en compensatie op het gebied van natuur (Natura 2000) kennen momenteel veel aandacht in de Europese en nationale rechtspraak. Met de beoogde integratie van de nieuwe Wet natuurbescherming in de Omgevingswet zullen de regels over compensatie van activiteiten op beschermde natuurwaarden van Natura 2000-gebieden ook binnen het kader van de Omgevingswet worden overgenomen. Daarbij wordt vanzelfsprekend waar nodig rekening gehouden met deze ontwikkelingen. Ook op het gebied van luchtkwaliteit is sprake van een mogelijkheid tot compensatie en saldering. Artikel 5.16, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer biedt hiervoor nu de mogelijkheid. Het milieu en Natuurplanbureau heeft enkele jaren geleden een salderingsmodel voor luchtkwaliteit ontwikkeld. Dit model kan berekenen of compenserende maatregelen voldoende zijn om bij bouwprojecten de luchtkwaliteit per saldo te verbeteren. Het model is ontwikkeld in kader van de salderingsregeling die de Wet milieubeheer mogelijk maakt. De Interimwet stad-en-milieubenadering kent ook de mogelijkheid voor compensatie. Die moet zijn ingebed in het bestemmingsplan waarbij sprake is van een overschrijding van een milieunorm. De regering wil de bestaande mogelijkheden voor saldering en compensatie opnemen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving en deze waar mogelijk ook ten opzichte van de huidige regelingen een ruimer toepassingsbereik geven. Daarbij zal de regering ook bezien hoe salderen en compenseren mogelijk wordt voor lokaal geregelde onderwerpen: bijvoorbeeld voor het omhakken van een houtwal onder de voorwaarde dat een nieuwe houtwal wordt aangelegd op een plek die minder in de weg ligt. De vraag van de leden van de VVD-fractie of het voorbehoud in de memorie van toelichting «voor zover dat mogelijk is» ook feitelijk inhoudt dat geen garantie wordt gegeven dat er altijd de mogelijkheid van salderen en compenseren zal worden geboden (**1.29**), beantwoordt de regering bevestigend. Er zijn belangen die niet verenigbaar zijn met saldering of compensatie. De vernietiging van bijvoorbeeld een archeologisch monument is niet te salderen, noch te compenseren.

#### 4.2.3 Tijdelijke afwijking van instructieregels

In ons huidige omgevingsrecht biedt de Crisis- en herstelwet al de mogelijkheid om tijdelijk lokaal specifieke oplossingen te realiseren. De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving deze mogelijkheid wordt voortgezet in navolging van die wet **(3.1)**. Met die leden ziet de regering dit als mogelijkheid om op termijn de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren. De regering is verheugd te vernemen dat die leden een continuering daarvan ondersteunen. De leden van de PvdA-fractie benadrukken daarbij wel dat die tijdelijke oplossing geen ingrijpende verslechtering van de fysieke leefomgeving tot gevolg mag hebben en aan een duidelijke termijn wordt gebonden **(3.1)**. Die leden geven ook als hun opvatting mee dat in die gevallen monitoring en een oplevertoets nodig zijn om zeker te stellen dat de norm na de tijdelijke periode daadwerkelijk wordt gehaald **(3.2)**. De regering ondersteunt de lijn dat er door tijdelijke afwijking geen ingrijpende verslechtering van de fysieke leefomgeving mag plaatsvinden. In het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving worden hier waarborgen voor opgenomen. Monitoring en een oplevertoets kunnen daar deel van uitmaken, maar welke waarborgen nodig zijn hangt af van de aard van de instructieregel en de mogelijkheden voor tijdelijke afwijking die daarbij gegeven worden.

De leden van de CDA-fractie pleiten voor een opzet waarbij de inhoudelijke regels, zeker waar die zijn afgeleid van Europese normen, hard blijven gelden maar waarbij wel ruimte blijft voor bestuursorganen om de manier te bepalen hoe die worden bereikt en de termijn waarbinnen die bereikt moet worden. Een alternatief zou kunnen zijn dat er een hiërarchie in belangen en normen wordt aangebracht, waarbij dus niet elke norm even zwaar is **(5.46)**.

De regering kiest in haar benadering de opzet die de leden van de CDA-fractie schetsen. Deze opzet is nagevolgd in de doorwerking van omgevingswaarden, zoals beschreven in paragraaf 3.7.4 van deze nota. Voor de regels die niet strekken tot realisatie van omgevingswaarden maar voor andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, zoals de beperking van geluidsbelasting en het bewerkstellingen van een veilige woonomgeving sluit de tijdelijke afwijking eveneens aan bij de benadering van de leden van de CDA-fractie. Het alternatief van een hiërarchie van belangen heeft de regering bestudeerd. Dat bleek een onbegaanbare weg. Zoals in paragraaf 3.7.6 van deze nota is beschreven, heeft de regering niet gekozen voor een hiërarchische indeling.

#### 4.2.4 Bestuurlijke afwegingsruimte en het «appels-en-peren-vraagstuk»

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het belang van het komen tot een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Maar zij vragen zich af hoe geborgd wordt dat ontwikkelingen in samenhang leiden tot een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving. Hoe worden bij een beoogde ontwikkeling geluid, stank en externe veiligheid afgewogen? Hoe verhouden zich de Level day-evening-night ( $L_{den}$ ) waarden tot de odour-eenheden en tot de mol-eenheden? Wie bepaalt of er een per saldo verbetering van «de» kwaliteit ontstaat? Bestaat er niet de kans dat de rechtsgang in plaats van over molen, straks over het proces van de afweging gaat, zo vragen deze leden **(2.4)**. In een ander deel van het verslag geven de genoemde leden aan te worstelen met het vraagstuk op welke manier een bestuursorgaan verschillende grootheden tegen elkaar moet afwegen binnen de te creëren ruimte. Zij geven het voorbeeld waarin minder geluidsbelasting moet worden afgewogen tegen meer geuroverlast, zeker als de toename van geur leidt tot een niveau dat als ongezond kan worden aangemerkt. Het betekent dan dat appels met peren moeten worden vergeleken **(3.2)**.

De regering onderkent dat het eenvoudiger is om «vinkjes» te zetten op een denkbeeldig formulier waarin vragen staan, zoals: «is voldaan aan de regels voor geluid, voor stank, voor externe veiligheid, enzovoort». Maar bedacht moet worden dat ook nu al binnen veel normen een discretionaire bandbreedte is ingebouwd, waarbij het besluitvormend bestuursorgaan diverse belangen moet wegen. Ook binnen de huidige regelgeving kan dan sprake zijn van de dilemma's waar de leden van de PvdA-fractie op doelen. Binnen de wettelijke bandbreedte moet het bevoegd gezag dan de belangen van de initiatiefnemer en de belangen van derden of – abstracter – het milieu, de natuur en dergelijke afwegen. De praktijk laat zien dat die belangenafweging meestal procedureel en inhoudelijk op een goede manier vorm en inhoud krijgt. In dit verband wordt ook gewezen op de studie van de Stichting Natuur en Milieu over dit thema.<sup>28</sup> Bevoegde bestuursorganen betrekken bij deze afweging ook dikwijls deskundigen (bijvoorbeeld de gezondheidsdienst) en maken gebruik van hulpmiddelen voor een goede besluitvorming zoals de gezondheidseffectentoets. Ook de inbreng van belanghebbende burgers (bijvoorbeeld in de vorm van een belevingsenquête) wordt gebruikt te komen tot een goede afweging en besluitvorming. Ook de rechter blijkt goed in staat zich een oordeel te vormen of de belangenafweging op een goede manier gestalte heeft gekregen.

#### 4.2.5 Het begrip «gelijk speelveld»

De leden van de PvdA-fractie vragen of het afwijken van één norm, waarbij deze gecompenseerd wordt met andere milieuverbeteringen, niet een ongelijk speelveld creëert voor bedrijven **(3.7)**. Ook in de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over de Code Maatschappelijke Participatie wordt gewezen op het begrip «gelijk speelveld» **(5.158)**. Het begrip «gelijk speelveld» duikt regelmatig op waar het gaat om het toekennen van bevoegdheden aan decentrale overheden, bij het toedelen van discretionaire bevoegdheden en bij het mogelijk maken van het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften voor activiteiten. Het blijkt lastig om dit begrip te hanteren bij de totstandkoming van het nieuwe stelsel voor omgevingsrecht. In het rapport «Gelijke regels of gelijke kansen? Het begrip «gelijk speelveld» verduidelijkt»<sup>29</sup> concludeert het CPB dat er twee uiteenlopende interpretaties van het begrip zijn. De eerste interpretatie gaat uit van een «gelijk speelveld» in termen van *regels*: alle regels zijn hetzelfde voor alle bedrijven. Met «regels» worden alle vormen van overheidsbeleid bedoeld, zoals wetgeving en subsidies. Deze interpretatie gaat ervan uit dat de regels voor bedrijven in een gelijke situatie gelijk of symmetrisch zijn. De tweede interpretatie gaat uit van een «gelijk speelveld» in termen van *uitkomst*. Bezien vanuit het perspectief van het bedrijfsleven – dus in markteconomische termen – wordt dan bedoeld op het feit dat alle bedrijven een gelijke verwachte winstkans hebben. Wanneer bedrijven niet dezelfde kenmerken bezitten, kan de overheid een gelijk speelveld in termen van uitkomst creëren door bedrijven met een concurrentienadeel te compenseren (bijvoorbeeld via subsidies) of door asymmetrische regels te stellen die bepaalde bedrijven bevoordelen en andere benadelen. Wanneer het begrip «gelijk speelveld» in termen van uitkomst wordt gezien vanuit het perspectief van de gezondheid of veiligheid burger, dan wordt bedoeld op het feit dat burgers in gelijke mate bescherming moeten kunnen genieten. Vanuit dit perspectief is het aanvaardbaar dat de overheid de burgers in een gelijke positie (een gelijk speelveld) plaatst door bedrijven in een hoog belast

<sup>28</sup> Stichting Natuur en Milieu, De kunst van het wikken en wegen: Bestuurlijke afwegingsruimte en een optimale omgevingskwaliteit, 2012, pagina 17 en verder.

<sup>29</sup> M. Appelman e.a., Equal rules or equal opportunities? Demystifying level playing field, CPB Document nr. 34, 2003.

gebied aan strengere eisen te binden of door gebiedsgericht of locatiespecifiek asymmetrische regels te stellen. Het CPB stelde vast dat het niet mogelijk is om één algemene definitie van het «gelijke speelveld» te geven. Het stelde ook vast dat het niet mogelijk is om de interpretaties tegelijk toe te passen; ze conflicteren met elkaar. In de samenvatting van het genoemde rapport stelt het CPB «dat de uitdrukking «gelijk speelveld», te pas en te onpas, voor elk pleidooi kan worden ingezet. De onduidelijkheden van het begrip «gelijk speelveld» zijn een voedingsbodem voor misverstanden.» Het rapport maakt duidelijk dat niet in het algemeen kan worden gezegd of een verzoek om een gelijk speelveld gerechtvaardigd is. Daarnaast concludeert het CPB dat pleidooien voor een gelijk speelveld vaak zwak zijn onderbouwd. Dit komt omdat vaak niet duidelijk is wat een gelijk speelveld precies betekent.

De regering ziet de genoemde benaderingen als afweegcriteria bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelingen. Zij geeft er zich rekenschap van dat «het gelijk speelveld in termen van regels» voor het bedrijfsleven vanuit het oogpunt van concurrentie van belang is en «het gelijk speelveld in termen van uitkomst» voor het bereiken van de doelen van de Omgevingswet van belang is. Dit vraagt om een genuanceerde benadering. Overigens zal bij de opstelling van de uitvoeringsregelingen natuurlijk rekening worden gehouden met de EU-regels waar deze beogen een vrije markt te creëren voor de toepassing van goederen en producten. Dat zal voornamelijk aan de orde zijn bij het beoogde Besluit bouwwerken leefomgeving en het beoogde Besluit activiteiten leefomgeving. Ten slotte merkt de regering in zijn algemeenheid ten aanzien de eventuele invloed van lokaal specifieke regels op de concurrentiekracht van bedrijven nog het volgende op. In de MNP-studie *Milieubeleid en concurrentiepositie*<sup>30</sup> wordt vastgesteld dat de kosten die de huidige milieuregelgeving in Nederland met zich meebrengt, beperkt zijn vergeleken met de kosten van een productiefactor als arbeid en van hulp- en grondstoffen. Gemiddeld over de gehele industrie vormen de milieukosten in Nederland minder dan 1% van de totale productiekosten en 2,3% voor de bedrijfstak met de hoogste milieulasten. Er zijn geen cijfers bekend welk deel van de beschreven kosten voortvloeit uit generieke regels die gelden voor ieder bedrijf en welk deel is terug te voeren op lokaal specifieke eisen. De veronderstelling is gerechtvaardigd dat het aandeel van de lokaal specifieke eisen bij vergunningen voor milieubelastende activiteiten (zeer) gering is. Hierbij moet worden beseft dat de voorschriften die aan een vergunning worden verbonden bijna altijd algemeen worden gebaseerd op documenten over de beste beschikbare technieken (de *Best Available Techniques Reference Documents*, afgekort als BREF's). In markteconomische termen zijn die (meer)kosten marginaal en blijft voldaan aan een gelijk speelveld. Internationaal bestaat overeenstemming over het beginsel dat de financieel-economische gevolgen van milieumaatregelen volledig voor rekening behoren te komen van de vervuiler. Toch kunnen zich situaties voordoen waarin het toepassen van dit beginsel tot onbillijkheden leidt: een bedrijf kan door een opgelegde milieumaatregel in vergelijking met concurrenten een onevenredige last ondervinden. Er is sprake van een onevenredige last als de concurrentieverhoudingen wezenlijk worden verstoord. Die last zal veelal bestaan uit relatief hoge en zwaarwegende kosten voor «bovennormale» voorzieningen. «Bovennormaal» vergeleken met gangbare voorzieningen elders in ons land of in andere moderne industrielanden. In zo'n omstandigheid moet of van de specifieke eis worden afgezien of zal sprake moeten zijn van een financiële tegemoetkoming in de kosten. Als die bovennormale voorzieningen worden gevraagd met het oog op een gebiedsontwikkeling voorziet artikel 6.2.4,

<sup>30</sup> Milieu en Natuurplanbureau, Milieubeleid en concurrentiepositie, MNP Rapport 500091002/2007, 2007.

onder d, van het Besluit ruimtelijke ordening in de mogelijkheid die kosten een onderdeel te doen zijn van het grondexploitatieplan.

#### 4.2.6 Gebiedsgerichte instructieregels op maat

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat flexibiliteit voor natuur nagenoeg onmogelijk zal zijn en vragen in dat licht of de mogelijkheid moet worden geboden om onder bepaalde omstandigheden lokaal juist strengere normen te hanteren (**5.191**). De EU-richtlijnen voor natuurbescherming bieden inderdaad weinig ruimte om natuurbelangen af te wegen tegen andere belangen. In beginsel kunnen projecten echter worden toegestaan als er sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang, er geen alternatieven zijn en de schade aan de natuur gecompenseerd wordt. Die richtlijnen zijn vertaald in de Wet natuurbescherming en nog niet in dit wetsvoorstel. Via een aparte aanvullingswet met bijbehorend aanvullingsbesluit zal de Wet natuurbescherming worden ingebouwd in het stelsel van de Omgevingswet.

De regering deelt de mening van de GroenLinks-fractie dat in bepaalde gevallen de mogelijkheid moet worden geboden om lokaal strengere normen te hanteren. Het wetsvoorstel biedt hier diverse mogelijkheden voor. In paragraaf 2.4.3 is al ingegaan op de wijze waarop decentrale bestuursorganen de flexibiliteitsbepalingen van het wetsvoorstel kunnen gebruiken om lokaal betere bescherming te bieden dan het nationaal of internationaal vereiste niveau. Bij het opstellen van het aanvullingsbesluit voor natuur moet worden bezien in hoeverre deze mogelijkheden beschikbaar zullen zijn voor de onderwerpen die vallen onder de reikwijdte van de Wet natuurbescherming. Een deel van de natuurbescherming valt wel onder de reikwijdte van het huidige wetsvoorstel. Natuurbescherming krijgt nu immers deels ook uitwerking via het ruimtelijke spoor. Provincies zijn op grond van titel 2.10 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening verplicht om in de provinciale ruimtelijke verordening regels op te nemen ter bescherming van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen: de Ecologische hoofdstructuur). Deze regels zullen onder de Omgevingswet gecontinueerd worden als instructieregels om bij omgevingsverordening nadere instructieregels over de inhoud van omgevingsplannen te stellen. Het zijn minimumnormen en het staat gemeenten vrij strengere regels vast te stellen. Verder kunnen gemeenten in hun omgevingsplan uit eigen beweging regels opnemen ter bescherming van natuurwaarden van lokale betekenis, die geen internationale of nationale bescherming kennen. De leden van de SP-fractie vragen hoe burgers of belanghebbenden inzicht krijgen in de bestuurlijke afwijkingsmogelijkheden, wat de reikwijdte daarvan is en wanneer besluitvorming daarover plaatsvindt (**4.51**). Als rijksregels bestuurlijke afwegingsruimte bieden, om zo beter te kunnen voorzien in lokale situaties, zal dat steeds worden geregeld in dezelfde AMvB waar die regels zijn opgenomen. Daardoor is het voor belanghebbenden goed mogelijk om te zien in hoeverre het bestuur afwijkingsmogelijkheden heeft. Door dergelijke mogelijkheden direct te vermelden bij de hoofdregel ontstaat een inzichtelijker stelsel dan het huidige. Nu bevat vaak één wet of AMvB de hoofdregel en worden daarop uitzonderingen gemaakt in andere wetten of AMvB's, waaronder de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering. De leden van de SP-fractie vragen verder hoe wordt omgegaan met uitkomsten van onderlinge verschillen tussen gemeenten. Ook hebben ze vragen over de relatie tussen dergelijke verschillen en jurisprudentie / jurisdisering (**4.52**). Ook de huidige bestemmingsplannen en verordeningen vertonen grote verschillen tussen gemeenten. Dergelijke lokale regelgeving op maat is ook nodig, want de fysieke leefomgeving en het gebruik ervan verschilt van locatie tot locatie en vereist dus ook locatiegebonden besluitvorming. Aanvullende bestuurlijke afwegingsruimte is



bedoeld om beter en vooral ook eenvoudiger lokaal regels op maat te kunnen stellen. Uiteindelijk maakt de lokale democratie de afweging over de mate waarin gebruik wordt gemaakt van bestuurlijke afwegingsruimte.

#### *4.2.7 Individueel afwijken via de ontheffing*

Ook de ontheffing zoals die is geregeld in artikel 2.32 van het wetsvoorstel biedt mogelijkheden voor flexibeler omgaan met instructieregels. In dit geval is er niet meer bestuurlijke afwegingsruimte voor het (decentrale) bestuursorgaan dat de regel toepast, maar maakt een Minister of maken gedeputeerde staten de afweging of de instructieregel de uitoefening van een taak of bevoegdheid in een specifiek geval onevenredig belemmert. Over de mogelijkheid om van een instructieregel ontheffing te verlenen zijn door de leden van diverse fracties opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. De leden van de PvdA-fractie vinden de regel dat van een instructieregel ontheffing kan worden verleend als deze onevenredig belemmerend is multi-interpretabel (**3.2, 3.3**). De leden van de PvdA-fractie doen daarom de aanbeveling om in artikel 2.32 minimaal op te nemen dat moet worden aangetoond dat ontheffing alleen mogelijk is als er geen alternatieve mogelijkheden zijn en dit aantoonbaar leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie (**14.32**) vragen of in dit artikel niet expliciet moet worden gemaakt dat een ontheffing alleen kan worden verleend als dit ten dienste is van behoud of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De leden van de D66-fractie (**7.22**) vragen wanneer er sprake zal zijn van een «onevenredige belemmering» zodat ontheffing van een instructieregel kan worden verleend en wie dat zal toetsen. De leden van de ChristenUnie-fractie (**14.32**) hebben dezelfde vraag en vragen ook of dit uit de jurisprudentie gaat blijken. De figuur van de ontheffing van een instructieregel is een voortzetting van de mogelijkheid tot afwijking van algemene instructieregels met een ontheffing uit de Wet ruimtelijke ordening. Die regeling werd bij wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels) (Stb. 2012, 306) ingevoerd. De achtergrond van de ontheffing is dat er zich altijd situaties kunnen voordoen waarin een onverkorte toepassing van instructieregels tot onbillijkheden of fricties kan leiden. De ontheffing biedt daarvoor «een noodventiel». Een ontheffing van een instructieregel kan worden verleend als de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel waarvan ontheffing is gevraagd. Dit staat in artikel 2.32 van het wetsvoorstel. De ontheffing is dus bedoeld voor die situaties waarbij de zorg voor de fysieke leefomgeving van het bestuursorgaan tot wie de instructieregel zich richt onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met de instructieregel te dienen belangen. Daarvan kan, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, sprake zijn als specifieke ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving redelijkerwijs niet te voorzien waren. Ook kan daarvan sprake zijn als ontwikkelingen met behulp van maatwerkoplossingen of innovatieve initiatieven in overeenstemming kunnen worden gebracht met de belangen die met de instructieregel worden behartigd. Een voorbeeld waar gebruik is gemaakt van de ontheffing van de huidige Wet ruimtelijke ordening is het bouwen van het Inspiratiecentrum Grevelingen/Voordelta. Dit voldeed niet aan de regels voor bescherming van het kustfundament van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, maar schaadt het belang van die bescherming niet. De ontheffing is dus bedoeld voor bijzondere gevallen waarbij de doelen van de wet met een ontheffing van de instructieregel beter zijn gediend dan met onverkorte uitvoering van de instructieregel. Bij de beoordeling

of daarvan sprake is, is inderdaad relevant of er alternatieve handelingsmogelijkheden zijn om alsnog aan de instructieregel te kunnen voldoen. Als er reële alternatieven zijn is dat niet het geval. De aanbeveling van de leden van de PvdA-fractie en de vergelijkbare aanbeveling van de leden van de ChristenUnie-fractie om minimaal op te nemen dat moet worden aangetoond dat ontheffing alleen mogelijk is als er geen alternatieve mogelijkheden zijn en dit aantoonbaar leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, acht de regering geen zinvolle toevoeging omdat dit al is vervat in het criterium «onevenredige belemmering in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel».

Of er sprake is van «een onevenredige belemmering in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel» wordt bij een verzoek om ontheffing van een instructieregel van het Rijk beoordeeld door de Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister. Bij een verzoek om ontheffing van een instructieregel van de provincie geschiedt deze beoordeling door gedeputeerde staten. Deze beoordeling kan als de ontheffing is verleend, samen met het besluit waarop de ontheffing ziet ter beoordeling aan de rechter worden voorgelegd (artikel 16.83 van het wetsvoorstel). Is de ontheffing geweigerd dan kan deze weigering zelfstandig ter beoordeling aan de rechter worden voorgelegd.

#### *Wanneer geen ontheffing*

De leden van de PvdA-fractie **(3.4)** vragen de regering ook duidelijk te maken voor welke normen géén ontheffing kan worden gegeven, bijvoorbeeld omdat deze dwingend Europeesrechtelijk zijn voorgescreven om teleurstellingen te voorkomen. In antwoord daarop merkt de regering op dat de mogelijkheid voor een ontheffing specifiek bij de desbetreffende instructieregel moet worden «aangezet». Voor instructieregels die daarvoor naar hun aard of wegens internationale verplichtingen niet in aanmerking komen, zal de mogelijkheid van de ontheffing die het wetsvoorstel mogelijk maakt, dan niet worden gebruikt. De teleurstellingen waarop de genoemde leden doelen, zullen zich dus niet kunnen voordoen.

### **4.3 Flexibiliteit bij regels over activiteiten**

#### *4.3.1 De balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid bij regels over activiteiten*

Bij het stellen van regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving en het daarbij maken van een keuze tussen twee kerninstrumenten van het wetsvoorstel – de algemene regels en de omgevingsvergunning – is het vinden van een goede balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid een belangrijk vraagstuk. Onder «rechtszekerheid» wordt ook de voorspelbaarheid van bestuurlijk handelen gerekend. In het antwoord op de in paragraaf 4.1 beschreven vragen van de leden van de verschillende fracties zal de regering eerst ingaan op de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid bij stellen van regels over activiteiten in zijn algemeenheid. Daarna wordt meer in detail ingegaan op de instrumenten die binnen algemene regels kunnen worden ingezet om die goede balans te vinden. Daarbij worden ook enkele specifieke vragen van leden van verschillende fracties over die instrumenten beantwoord.

Bij een groot deel van de activiteiten in de fysieke leefomgeving die onder rijksregels worden gebracht is de potentiële omvang van nadelige gevolgen dusdanig groot, dat niet met een algemene of specifieke zorgplicht kan worden volstaan. De overheid gaat dan over tot het stellen van concrete regels voor die activiteiten of aspecten daarvan, veelal in de

vorm van doel- of middelvoorschriften. Met het oog op de beperking van administratieve en bestuurlijke lasten gebeurt dit in veel gevallen door het stellen van algemene rijksregels, en niet in omgevingsvergunningen. Bij het vinden van een goede balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid bij het in algemene regels en omgevingsvergunningen stellen van regels over activiteiten bouwt het wetsvoorstel voort op ervaringen, die zijn opgedaan in de afgelopen decennia, waarin op vele terreinen van het omgevingsrecht de overgang van vergunningen naar algemene regels is ingezet. Tussen de twee in paragraaf 4.4.8 van de memorie van toelichting beschreven uitersten bij het stellen van regels over activiteiten – een vergunning waarbij zowel de toelaatbaarheid van de activiteit als de bijbehorende regels pas tijdens de vergunningprocedure blijken, en een concreet uitgewerkte algemene regel zonder maatwerk mogelijkheden – bestaan wat betreft flexibiliteit, rechtszekerheid en voorspelbaarheid grote verschillen.

Een vergunningprocedure voor een vergunning biedt veel flexibiliteit voor zowel de initiatiefnemer als het bestuur en waarborgt ook de betrokkenheid van derden, zodat de regels op de specifieke situatie kunnen worden afgestemd. De verleende vergunning geeft verder optimale duidelijkheid over de verplichtingen van de initiatiefnemer. Nadeel zijn de hoge administratieve en bestuurlijke lasten, de doorlooptijd en het feit dat de verplichtingen voor de initiatiefnemer veelal niet op voorhand voorspelbaar zijn, maar pas tijdens de vergunningprocedure blijken. Concreet uitgewerkte algemene regels bieden aan een ieder duidelijkheid vooraf. Door het algemene karakter kunnen de regels echter in specifieke situaties tot interpretatieverschillen leiden, onnodig streng uitpakken, of onvoldoende bescherming van de fysieke leefomgeving waarborgen. Om het grote verschil tussen de twee uitersten te ondervangen zijn binnen algemene regels op grond van de te integreren wetten in het verleden verschillende flexibiliteitsinstrumenten ontwikkeld, zoals specifieke zorgplichten, nadere eisen, ontheffingen, maatwerkvoorschriften, gelijkwaardigheidbepalingen en mogelijkheden om bij verordening algemene rijksregels op provinciale regels nader in te vullen of daarvan af te wijken. Met deze flexibiliteitsinstrumenten is het mogelijk de algemene regel zo nodig op een specifieke situatie af te stemmen. In het wetsvoorstel zijn de verschillende instrumenten geüniformeerd tot een overzichtelijke set flexibiliteitsbepalingen. Bij de vormgeving van deze flexibiliteitsbepalingen speelde de rechtszekerheid voor initiatiefnemers een belangrijke rol. Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel kent drie specifieke bepalingen: de maatwerkvoorschriften, waarbij bij beschikking nadere invulling, aanvulling of afwijking van algemene regels mogelijk is (artikel 4.5), de maatwerkregels, waarbij nadere invulling, aanvulling of afwijking van algemene regels bij omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening kan plaatsvinden (artikel 4.6), en de regeling van gelijkwaardigheid (artikel 4.7). Deze specifieke bepalingen kunnen zowel in decentrale regels als in rijksregels worden toegepast. Aangevuld met het instrument melding (artikel 4.4) waarmee zo nodig informatievoorziening richting het bevoegd gezag kan worden gewaarborgd, maken deze bepalingen de inzet van algemene regels ook mogelijk in situaties, waarbij voor een deel van onder de algemene regels vallende activiteiten toch een individuele benadering nodig kan zijn. Zo kunnen voordelen van algemene regels worden benut, terwijl de nadelen daarvan worden ondervangen.

#### *4.3.2 Wettelijke sturing op de inhoud van de rijksregels over activiteiten*

De artikelen 4.3 en 5.1 van het wetsvoorstel bevatten een uitputtende opsomming van categorieën activiteiten waarover het Rijk regels kan of moet stellen in de vorm van algemene rijksregels of een door het Rijk ingestelde omgevingsvergunningplicht. De instrumenten, die daarbij

kunnen worden ingezet om een goede balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid te bereiken, zijn dezelfde als bij decentrale regels. Juist bij deze algemene rijksregels vereist de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid grote aandacht. Omdat de regels algemeen zijn geformuleerd, kunnen ze niet met elke specifieke situatie rekening houden. Initiatiefnemers, die van mening zijn dat een regel onnodig knelt, en andere belanghebbenden, die van mening zijn dat in specifieke gevallen de regel onvoldoende bescherming biedt, vragen om enige mate van flexibiliteit, zodat de regel op die specifieke situatie kan worden aangepast. Tegelijkertijd moet de geboden flexibiliteit niet de rechtszekerheid van die algemene rijksregels onnodig verstoren. De regeling van gelijkwaardigheid en de maatwerkvoorschriften en maatwerkregels zijn bedoeld om in de gewenste balans te voorzien.

#### *Hoofdlijnen, oogmerk en strekking in wet*

Het wetsvoorstel bevat voor deze in artikelen 4.3 en 5.1 opgesomde categorieën activiteiten ook de hoofdlijnen van de inhoud van de algemene rijksregels en de omgevingsvergunningen. De artikelen 4.21 tot en met 4.28 in samenhang met artikelen 5.17 tot en met 5.28 bevatten het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels en het oogmerk van de beoordelingsregels die bij de door het Rijk ingestelde omgevingsvergunningen moeten worden toegepast. Deze bepalingen voor algemene rijksregels en de omgevingsvergunningen zijn op elkaar afgestemd. Zo bevat artikel 4.22 bijvoorbeeld het oogmerk en de strekking van algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten, en bevat artikel 5.25, waarin de beoordelingsregels voor een vergunning voor een milieubelastende activiteit zijn opgenomen, hetzelfde oogmerk als artikel 4.22, en wordt wat betreft de strekking van de regels naar artikel 4.22 verwezen.

Anders dan de leden van de PvdD-fractie veronderstellen zijn met deze artikelen inhoudelijke doelen en beginselen verankerd die gelden voor grondslagen voor rijksregels uit de wetten die opgaan in het wetsvoorstel **(4.149)**. In lijn met wat deze leden voorstaan, wordt met deze vastlegging op wetsniveau van de inhoudelijke hoofdlijnen van regels over activiteiten richting gegeven aan de activiteiten/ontwikkelingen waarop de regels van toepassing zijn.

Het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels zoals opgenomen in de hiervoor genoemde artikelen 4.21 tot en met 4.28 zijn ook van toepassing bij het gebruik maken van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels, en werken ook door bij het beoordelen van gelijkwaardigheid. Voor de flexibiliteitsbepalingen in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel gelden dus dezelfde inhoudelijke randvoorwaarden als voor de algemene regels zelf. De genoemde artikelen bieden daarmee ook een barrière tegen politieke willekeur, waar de leden van de fractie van de PvdA voor vrezen. De artikelen bieden in hoofdlijnen duidelijkheid aan burgers en bedrijven over welke regels in omgevingsvergunningen en bij toepassing van flexibiliteitsbepalingen gesteld kunnen worden, zowel voor henzelf, als voor eventuele concurrenten **(3.9)**. De flexibiliteitsbepalingen hebben dus niet als achtergrond het eventueel kunnen afwijken van het oogmerk of de strekking van de algemene rijksregels, maar dragen juist bij aan het bereiken daarvan, door de mogelijkheid te bieden om ook in enigszins afwijkende specifieke situaties de regels daarop af te stemmen.

#### *Afwijken van doelen, oogmerk en strekking niet mogelijk*

Anders dan de leden van de fractie van de ChristenUnie veronderstellen **(14.37)** is dus het afwijken door middel van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels al op wetsniveau ingekaderd. Niet alleen is het afwijken van de doelen van de wet onmogelijk, de maatwerkvoorschriften en

maatwerkregels moeten ook blijven binnen het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels waarop ze gebaseerd zijn. Het voorgaande geeft ook antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie **(7.18)**, op welke manier de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bij de toepassing van de flexibiliteitsbepalingen onderdeel van de afweging wordt. Het in de artikelen 4.21 tot en met 4.28 vastgelegde oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels vormen hierbij randvoorwaarden, die in de algemene rijksregels zo nodig nog verder worden geconcretiseerd. In antwoord op de vraag van deze leden betekent het voorgaande overigens niet, dat binnen dat oogmerk en die strekking van de rijksregels nimmer een verslechtering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zou kunnen plaatsvinden. Wanneer op een locatie een nieuwe of andere bedrijfsmatige activiteit zal starten, kan dat op bepaalde aspecten soms een verslechtering van de kwaliteit met zich meebrengen.

Dat is nu ook al het geval, ook in situaties dat een vergunningplicht geldt. De artikelen 4.21 tot en met 4.28 in samenhang met artikelen 5.17 tot en met 5.28 waarborgen echter dat de eventuele verslechtering niet onaanvaardbaar is. Zo bepalen de artikelen 4.22 en 4.23 expliciet, dat de algemene rijksregels en eventuele daarop gebaseerde maatwerkvoorschriften en maatwerkregels voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam er onder meer toe moeten strekken, dat beste beschikbare technieken worden toegepast en significante verontreiniging wordt voorkomen.

De daadwerkelijke keuze tussen de verschillende (combinaties van) instrumenten biedt de mogelijkheid om het beschermingsniveau te waarborgen op een wijze waarbij zowel de flexibiliteit als de rechtsbescherming adequaat zijn geborgd. In de hiernavolgende paragrafen gaat de regering nader in op de verschillende flexibiliteitsbepalingen en hun rol bij het zoeken naar een goede balans tussen flexibiliteit en rechtsbescherming.

#### *4.3.3 Meer ruimte in de regels door de regeling voor gelijkwaardigheid*

Een belangrijk instrument om flexibiliteit voor initiatiefnemers te vergroten is de regeling van gelijkwaardigheid, opgenomen in artikel 4.7 van het wetsvoorstel. De regeling heeft als uitgangspunt dat wanneer een algemene regel voorschrijft dat een maatregel moet worden getroffen, het treffen van een gelijkwaardige maatregel mogelijk is. De leden van de ChristenUnie-fractie vinden de rol van het bevoegd gezag op dit punt onvoldoende duidelijk in het wetsvoorstel, en vragen naar de procedurele waarborgen die van toepassing zijn **(14.38)**. Uit paragraaf 4.1.3 van het wetsvoorstel volgt welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is dat beslist op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel toe te passen. Deze aanvraag wordt ingediend bij het bevoegd gezag en de toestemming is een beschikking (dit volgt uit artikel 4.1 Awb respectievelijk artikel 1:3, tweede lid, Awb). Artikel 16.86 van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij AMvB procedurele- en vormvereisten voor deze toestemming te stellen. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving zal worden gezien, of hiervan gebruik zal worden gemaakt. Vooralsnog bestaat de indruk dat bij de Awb kan worden aangesloten en geen bijzondere regeling nodig is. Mocht die bijzondere regeling bij uitwerking van uitvoeringsregels toch nodig blijken, dan biedt artikel 16.86 daartoe een mogelijkheid.

De leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie constateren dat een instemmende beschikking door het bevoegd gezag hierbij slechts een uitgangspunt is en dus niet verplicht is, en vragen naar de achtergrond van deze keuze en voorbeelden van situaties, waarin zonder een dergelijke instemming gewerkt kan worden **(7.19, 14.38)**. Een eventuele afwijking in de uitvoeringsregelgeving van het vereiste van een instemmende beschikking wordt gemotiveerd. Gedacht kan worden aan situaties,

waarbij nu al gelijkwaardigheid zonder instemmende beschikking toegepast wordt, zoals bij niet omgevingsvergunningplichtige bouwwerken, en situaties, waarbij de gevolgen voor de fysieke leefomgeving beperkt zijn en de toepassing van gelijkwaardige maatregelen eenvoudig omkeerbaar is, zodat indien nodig snel en zonder hoge kosten op de voorgeschreven maatregel kan worden overgeschakeld. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de belangen die de voorgeschreven maatregel niet beoogt te beschermen, die volgens de toelichting niet behoeven te worden meegewogen, wel mogen worden meegewogen (14.39). Dit wordt met het desbetreffende artikel niet beoogd, zoals ook volgt uit de verwijzing in het artikel naar «hetzelfde resultaat als met de voorgeschreven maatregel is beoogd». Het zou voor de initiatiefnemer, die de gelijkwaardigheid aan moet tonen, veel onzekerheid met zich meebrengen over de vraag welke aspecten, die de maatregel niet beoogt te beschermen, wel of niet en op welke wijze, moeten worden meegenomen. Door de ruimte voor het bevoegd gezag om naar eigen inzicht andere aspecten wel of niet mee te nemen zou de uitkomst van de beoordeling door het bevoegd gezag ook onvoorspelbaar worden. Overige aspecten worden daarom niet meegenomen, maar er moet uiteraard wel aan de geldende regels voor die aspecten worden voldaan. Tot die regels behoort bij algemene rijksregels overigens ook de hiervoor besproken specifieke zorgplicht, die daarmee waarborgt dat ook voor eventuele aspecten die niet in concrete regels zijn vertaald, een adequate bescherming van de fysieke leefomgeving geborgd is.

#### *4.3.4 Gebiedsgericht en individueel maatwerk via maatwerkvoorschriften en maatwerkregels*

##### *Rol van maatwerk binnen algemene rijksregels*

In de visie op een evenwicht tussen flexibiliteit en rechtszekerheid spelen maatwerkvoorschriften en maatwerkregels een belangrijke rol. Ze bieden de mogelijkheid om voordelen van het stellen van algemene regels waar het kan te combineren met een individuele of gebiedsgerichte benadering waar dat nodig is. Die individuele of gebiedsgerichte benadering kan gewenst zijn om een algemene rijksregel nader in te vullen, aan te vullen of om daarvan af te wijken. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels zijn daarbij vooral een nuttig instrument in die gevallen, waarin onderkend wordt dat een deel van de activiteiten binnen een categorie van activiteiten een individuele benadering vraagt, maar op voorhand niet in objectieve criteria uitgedrukt kan worden, welk deel dat is. Mocht dat namelijk wel kunnen, dan kan voor die gevallen een vergunningplicht worden ingezet, of een beter aansluitende algemene regel worden gesteld.

Dit kan met een voorbeeld worden geïllustreerd:

Bij vele activiteiten wordt afvalwater in een oppervlaktewaterlichaam geloosd. Mede ter implementatie van EU-regels bieden de artikelen 4.3 en 5.1 de grondslag voor algemene rijksregels en de omgevingsvergunningplicht voor deze lozingsactiviteiten in een oppervlaktewaterlichaam. In de artikelen 4.23 en 5.23 is het oogmerk en de strekking van de rijksregels over deze lozingsactiviteiten vastgelegd, waarbij ondermeer bepaald is dat beste beschikbare technieken moeten worden toegepast en significante verontreiniging moet worden voorkomen. Bij de keuze tussen de instrumenten algemene rijksregels en vergunningplicht wordt vervolgens bezien hoe de bescherming van het oppervlaktewater kan worden gewaarborgd met zo laag mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en overheden. Een vergunningplicht voor alle lozingen is onwerkbaar, gelet op het aantal en het karakter van de lozingen en de daarmee samenhan-



gende administratieve en bestuurlijke lasten. Voorafgaand aan het introduceren van algemene regels voor lozingen werd dan ook in de praktijk op ruime schaal gedoogd, wat zowel uit oogpunt van rechtszekerheid als waterkwaliteit ongewenst was. Eind vorige eeuw zijn daarom algemene rijksregels geïntroduceerd. Bij de uitwerking daarvan speelde de vraag hoe om te gaan met de verschillen in de omvang en kwetsbaarheid van de oppervlaktewateren in relatie tot de kwetsbare en kleine wateren zouden worden afgestemd (het *worst case scenario*), zouden deze in veel gevallen onnodig streng zijn. Bij afstemming op de gemiddelde situatie bestaat echter het risico, dat een deel van de wateren onvoldoende beschermd zal worden, wat naast de negatieve gevolgen voor het watersysteem ook strijd met EU-regels zou kunnen opleveren. Getracht is om eenduidige criteria te ontwikkelen, waardoor een onderverdeling van grotere en kleinere of kwetsbare en minder kwetsbare wateren in de algemene rijksregels zou kunnen worden opgenomen, waarop de algemene regels zouden worden afgestemd. Dit bleek niet goed mogelijk. De noodzaak van maatwerk in regels is niet alleen afhankelijk van de kenmerken van het watersysteem, maar ook van de omvang van de lozing, wat tot ingewikkelde differentiatie in algemene rijksregels zou leiden, terwijl mede aan de hand van de verleende vergunningen de verwachting bestond, dat het stellen van aanvullende regels slechts in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk nodig is. Oplossing voor dit dilemma is gezocht in de maatwerkvoorschriften, die als het belang van de bescherming van het oppervlaktewater daartoe noodzaakt, strengere regels mogelijk maken, en wanneer regels in een specifiek geval onnodig streng uitpakken, binnen de in de wet bepaalde grenzen versoepeling mogelijk maken. De maatwerkvoorschriften maakten het mogelijk om een omslag naar algemene regels te maken, zonder onaanvaardbare risico's voor het watersysteem en onredelijke verplichtingen voor specifieke lozingen.

Bij het eind vorige eeuw introduceren van maatwerk in de huidige algemene rijksregels bestond bij de bedrijven de vrees dat bevoegde instanties deze maatwerkvoorschriften zullen aangrijpen om ook wanneer het niet nodig is onnodige of strengere regels te stellen. De milieubeweging vreesde dat mogelijkheden voor versoepeling van regels oneigenlijk zouden worden toegepast en tot achteruitgang van de milieukwaliteit zouden leiden. Deze vrees is in beide gevallen onterecht gebleken, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de evaluatie van het Activiteitenbesluit milieubeheer<sup>31</sup>.

Maatwerk biedt aldus zowel in de huidige praktijk als onder het wetsvoorstel ruimte om rekening te houden met specifieke situaties, waar de leden van de fractie van de PvdA aandacht voor vragen **(4.8)**. Het biedt de ruimte om binnen algemene regels om te gaan met die – inderdaad zeldzame – gevallen, waarin de gevolgen van een algemeen toegestane activiteit extra aandacht vragen. Tegelijkertijd worden de maatwerkvoorschriften op alle terreinen van de fysieke leefomgeving waar deze mogelijk zijn met terughoudendheid, dat wil zeggen voor incidentele of bijzondere gevallen toegepast. Toepassing is daarmee in lijn met de bedoelingen van de wetgever. In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of het de bedoeling is deze werkwijze voort te zetten **(7.24)** is de regering inderdaad van mening dat toepassing van maatwerkvoorschriften bij algemene rijksregels ook in het vervolg met terughoudendheid moet plaatsvinden. Dat is nu ook het geval, zonder dat de huidige wetgeving daartoe overigens een expliciete opdracht geeft.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2013/14, 29 383, nr. 214, bijlage.

### *Meer inzet van maatwerkregels*

De wijze waarop maatwerk nu in de algemene rijksregels is vormgegeven is nog wel voor vereenvoudiging en verbetering vatbaar. Dat betreft zowel de keuze van het in te zetten instrument (maatwerkvoorschriften of maatwerkregels), als de vormgeving van grondslagen voor maatwerk in de algemene rijksregels.

Wat betreft de keuze voor het in te zetten instrument wordt in de huidige wetgeving nog vooral uitgegaan van maatwerkvoorschriften. Dit instrument leent zich goed voor het zo nodig invullen, aanvullen of afwijken van een regel gelet op een concreet voornemen van een initiatiefnemer, maar minder goed voor het afstemmen van voorgenomen activiteiten op de kwetsbaarheid van de fysieke leefomgeving of ambities in het ontwikkelen daarvan. Dit heeft er mee te maken dat een maatwerkvoorschrift naar zijn aard reactief is. Een bevoegd gezag kan tot het stellen van een maatwerkvoorschrift pas overgaan, nadat het ervan op de hoogte is (via melding of op een andere manier) dat een initiatiefnemer een activiteit zal starten. De beschikking waarmee het maatwerkvoorschrift wordt gesteld is immers tot die initiatiefnemer gericht. Daarbij is het bevoegd gezag echter gebonden aan de randvoorwaarde, dat een maatwerkvoorschrift een door een initiatiefnemer voorgenomen of al gestarte activiteit niet alsnog onmogelijk kan maken. Een bij maatwerkvoorschrift gestelde regel moet redelijkerwijs inpasbaar zijn in de specifieke situatie van de initiatiefnemer. Dat beperkt de mogelijkheden om bij maatwerkvoorschrift de fysieke leefomgeving in kwetsbare situaties adequaat te beschermen.

Deze kwetsbare situaties zijn echter veelal bij de decentrale overheden al op voorhand bekend, zodat ook op voorhand bekend is dat maatwerk wenselijk is. Bijvoorbeeld wegens de kenmerken van het gebied, in samenhang met de aan de locaties toegekende functies en de voor dat gebied geldende doelen voor de fysieke leefomgeving. Of om ruimte te bieden voor op die locaties afgestemd doelmatig gebruik of ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Op verschillende terreinen van het omgevingsrecht is daarom gezocht naar een mogelijkheid om meer proactief, bij verordening, maatwerk te kunnen toepassen door dit aan bepaalde locaties te verbinden, los van de kenmerken van specifieke (ook toekomstige) activiteiten van individuele initiatiefnemers. In het wetsvoorstel is deze mogelijkheid opgenomen in de vorm van maatwerkregels. In de visie op flexibiliteit en rechtszekerheid verdienen maatwerkregels waar mogelijk de voorkeur, omdat ze in een eerder stadium aan initiatiefnemers en derden duidelijkheid kunnen bieden over regels die gelden. Ook kunnen ze waar nodig voor meerdere locaties en dus gebiedsgericht worden ingezet. Wegens het meer proactieve en gebiedsgerichte karakter bieden maatwerkregels ook, meer dan maatwerkvoorschriften, mogelijkheden om te voorkomen dat in specifieke situaties een derde belanghebbende onevenredig in zijn recht is aangetast, waar de leden van de fractie van de PvdA-fractie naar vragen **(4.12)**. Dit is ook een voorbeeld van een aanpak die flexibel is en voldoende rechtszekerheid biedt, waar de leden van de CDA-fractie naar vragen **(7.7)**.

### *Maatwerk en cumulatie*

Maatwerkregels bieden wegens het meer proactieve karakter ook mogelijkheid om rekening te houden met cumulatie. In het door de leden van de PvdA-fractie genoemde voorbeeld van afwatering van een wijk **(4.9)** kunnen nu al regels bij verordening worden gesteld om problemen in het rioolstelsel en het watersysteem te beperken. In een verordening op grond van artikel 10.32a van de Wet milieubeheer kan de gemeenteraad regels stellen aan de afvoer van regenwater in verband met de afwatering

van percelen. Bij toepassing daarvan leidt dit nu tot een extra gemeentelijke verordening, met eigen regime en voor de burger problemen wat kenbaarheid betreft. In het wetsvoorstel is een dergelijke afzonderlijke verordeningbevoegdheid niet aan de orde. De regels aan de afwatering van percelen zullen zo nodig in het omgevingsplan als maatwerkregels kunnen worden gesteld, afgestemd op de wijze waarop de gemeentelijke zorgplicht voor afvoer van regenwater in het desbetreffende gebied is ingevuld. Voor de burger is dan gelet op de digitale ontsluiting per locatie eenvoudig zichtbaar of maatwerkregels aan afvoer van afvalwater gelden. Ook in het tweede voorbeeld waar de leden van de PvdA-fractie naar vragen – de verbreding van de functie wonen naar wonen en werken in een wijk – kan de gemeente gelijktijdig aan die verbreding in het omgevingsplan op de wijk toegesneden parkeerregels opnemen. Zo kan bijvoorbeeld bij daadwerkelijke realisatie van de werkfunctie de verplichting gelden om een bepaalde mate van parkeergelegenheid op eigen terrein te realiseren.

Op bovenbeschreven wijze kan ook bij toepassing van algemene regels worden bereikt, dat de kosten van mitigerende maatregelen, waar de leden van de fractie van de PvdA naar vragen (**4.11**), bij de initiatiefnemers worden gelegd.

#### *Verbreding toepassing maatwerkvoorschriften*

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering wel van te voren een analyse heeft gemaakt van de manier waarop maatwerkvoorschriften zullen uitpakken op deelterreinen van het omgevingsrecht waar we ze nu nog niet kennen (**4.121**). De regering heeft voor alle deelterreinen de mogelijkheden van maatwerk geanalyseerd. Naast het gebruik van maatwerkvoorschriften bij milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is nu al bij een aantal activiteiten maatwerk mogelijk via andere instrumenten, zoals de bevoegdheid nadere eisen te stellen. Deze instrumenten verschillen niet wezenlijk van de maatwerkvoorschriften, zodat voortaan ook daarvoor het begrip maatwerkvoorschrift kan worden toegepast. Bij een aantal activiteiten worden algemene regels nog weinig toegepast, bij verbrede toepassing daarvan bieden maatwerkvoorschriften ook perspectief.

#### **4.4 Nadere instrumentenkeuze bij regels over activiteiten**

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat naarmate de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van activiteiten groter worden, de regels ook meer waarborgen zullen bieden. De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting hierop (**5.1**). Met de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde tekst wordt in de memorie van toelichting bedoeld op de keuze van het instrument voor het stellen van regels voor activiteiten, met als twee uiterste instrumenten een algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving, die zeer globaal geformuleerd is en pas bij eventueel toezicht en handhaving een formele nadere concretisering krijgt, en een allesomvattende omgevingsvergunning, waarbij alle aspecten individueel in een voorafgaande beschikking worden afgewogen en in op de activiteit toegesneden regels vertaald. In het desbetreffende gedeelte van de memorie van toelichting zijn al een aantal voorbeelden beschreven van combinaties van instrumenten. De eerder beschreven instrumenten (specifieke zorgplicht, gelijkwaardigheid, maatwerkvoorschrift, maatwerkregel en melding) maken het mogelijk om bij de keuze van algemene regels een juiste balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid te vinden, afgestemd op de omvang van de gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving.

De leden van de fractie van het CDA (**5.47**) menen dat voor de grote middenmoot van het werken aan de fysieke leefomgeving het goed geregeld is. De kleine projecten en grote projectontwikkelingsprojecten zijn echter niet goed geregeld. Beiden dreigen te verzanden in procedures. Deze leden vragen of de regering deze gedachte deelt. De regering onderschrijft dat voor een deel van de activiteiten met beperkte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving de rijksregelgeving op dit moment nog te zwaar is aangezet. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving heeft dit aandacht. Verbeteringen kunnen onder andere worden bereikt door het beperken van de reikwijdte van rijksregels in lijn met het uitgangspunt «decentraal, tenzij», door verdere overgang van vergunning naar algemene regels waarop in paragraaf 6.4 van deze nota en de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving nader zal worden ingegaan, door beperking van het vereiste van een melding en door de inzet van specifieke zorgplichten, waarop in paragraaf 8.5.4 zal worden ingegaan. Ook bij grote, veelal vergunningplichtige activiteiten en projecten die door middel van het projectbesluit worden gerealiseerd kan verbetering worden bereikt, onder andere door de in paragraaf 6.6 van deze nota beschreven beperking van de reikwijdte van de vergunningplicht tot activiteiten of aspecten waar het daadwerkelijk om gaat, en door de beperking van de onderzoekslasten. De regering ziet echter ook nog mogelijkheden om voor de middenmoot van activiteiten in de fysieke leefomgeving tot beperking van administratieve en bestuurlijke lasten te komen, onder meer door het beperken van de reikwijdte van de vergunningplicht tot het onderwerp dat individueel getoetst moet worden, wat ook voor deze activiteiten tot minder procedures kan leiden.

#### **4.5 Bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid**

##### *Bestuurlijke afwegingsruimte*

De 50PLUS/Klein-fractie (**1.97**) maar ook leden van andere fracties wijzen er op dat het van belang is dat er een balans moet zijn tussen het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid. In reactie daarop meent de regering dat voor een goede beoordeling van het wetvoorstel en voor de beoordeling van de uitvoeringsbesluiten en de daarin in te bouwen afwegingsruimte moet worden onderkend dat het beginsel van (formele) rechtszekerheid twee te onderscheiden elementen bevat:

- a. Het element dat de bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden de regels die daarvoor zijn gesteld op een juiste wijze toepassen (alleen een aanwending van bevoegdheid voor het doel waartoe de bevoegdheid is gegeven; het op een juiste wijze in acht nemen van de formele inhoudelijke eisen die aan het besluit zijn gesteld en het toepassen van de procedurele regels die aan de uitoefening van de bevoegdheid zijn gesteld), en
- b. het element dat de burger weet waar hij aan toe is in die zin dat algemeen verbindende voorschriften of overheidsbesluiten waar hij een belang bij heeft, zo zijn ingericht dat zijn rechtsverplichtingen of die van anderen duidelijk zijn en dat de burger weet wat de overheid van hem of van die anderen verlangt (kenbaar, duidelijk en ondubbelzinnig).

De regering neemt aan dat waar de genoemde leden spreken over de balans tussen afwegingsruimte en rechtszekerheid, die leden doelen op beide elementen. Het eerste element beschouwt de regering hieronder. Het tweede element heeft betrekking op de algemeen verbindende voorschriften die tot een ieder zijn gericht (zoals de algemene rijksregels of de regels op te nemen in een omgevingsplan) of de vergunningvoorschriften die tot een initiatiefnemer zijn gericht.

Als de regering het eerst beschreven element beziet in relatie tot bestuurlijke afwegingsruimte, dan moet zij vaststellen dat in het Nederlands bestuursrecht op grote schaal in talloze wettelijke regelingen aan bestuursorganen in meer of mindere mate een ruimte wordt toegekend om in concrete gevallen naar eigen inzicht de inhoud van het te nemen besluit te bepalen. Dit wordt vanouds ook wel aangeduid met het begrip *discretionaire bevoegdheid*. Het onderscheidt zich daarmee van de zogenoemde gebonden bevoegdheid. Het toekennen van discretionaire bevoegdheden aan bestuursorganen zien we op allerlei plaatsen in de bestuursrechtelijke wetgeving, ook buiten die van de fysieke leefomgeving. Het gebruik van de discretionaire bevoegdheid wordt geheel beheerst door het formele wettelijke kader (niet over de grenzen van de toegekende bevoegdheid) en inhoudelijk door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Tot op heden zijn er geen stemmen opgegaan dat de toekenning van bijvoorbeeld de bevoegdheid aan de gemeenteraad tot het vaststellen van een bestemmingsplan inhoudelijk moet worden ingeperkt wegens strijd met de rechtszekerheid omdat het doel van die bevoegdheid erg ruim is gesteld («goede ruimtelijke ordening»). Dat zelfde geldt voor de discretionaire bevoegdheid om de inhoud van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten te bepalen. De (noodzakelijke) toekenning van discretionaire afwegingsruimte aan bestuursorganen beantwoordt aan het legaliteitsbeginsel. Hoe ruim de discretionaire bevoegdheden zouden moeten zijn is onderwerp van de politieke afweging en besluitvorming. Met de aan het woord zijnde fracties onderkent de regering dat een ruime discretionaire bevoegdheid een bepaalde mate van onzekerheid creëert over de uitkomst van de besluitvorming. Maar die onzekerheid is niet identiek aan het begrip «rechtszekerheid». Het beginsel van rechtszekerheid is aan de orde bij de vraag hoe een bestuursorgaan gebruik maakt van zijn discretionaire bevoegdheid. In zijn algemeenheid wordt die wijze van aanwending bepaald door de generieke regels voor besluitvorming en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die zijn neergelegd in de Awb. Daarnaast is het gebruik van de discretionaire bevoegdheid dikwijls aan specifieke regels of voorwaarden gebonden. Zo zijn de oogmerken van de algemene rijksregels van overeenkomstige toepassing op maatwerkvoorschriften en maatwerkregels (zie artikel 4.5, eerste lid en artikel 4.6, tweede lid). Voor omgevingsvergunningen geeft het wetsvoorstel aan met het oog op welke belangen deze verleend of geweigerd kunnen worden; deze worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. In dat besluit zullen waar nodig ook dergelijke regels worden gesteld voor andere instructieregels. Over rechtmatigheid van het gebruik van de discretionaire bevoegdheid kan het oordeel van de rechter worden gevraagd.

Over het tweede element merkt regering op dat elk bestuursorgaan een belang kan hebben bij het vooraf kenbaar maken hoe het zal omgaan met de bestuurlijke afwegingsruimte, bijvoorbeeld in de vorm van kenbare beleidsdocumenten of beleidsregels. Een bekend voorbeeld uit de huidige praktijk is de bevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan. Veel gemeenten hebben beleidsregels of -kaders waarin ze aangeven op welke wijze ze met deze bevoegdheid omgaan. Dat voorkomt in de praktijk niet alleen dat burgers een verzoek indienen tot afwijken van het bestemmingsplan dat bij voorbaat kansloos is. Beleidsregels creëren bij een discretionaire bevoegdheid ook een brug naar rechtszekerheid: zij bepalen de wijze waarop de discretionaire bevoegdheid door een bestuursorgaan zal worden ingevuld en aangewend. Ook dit is een voorbeeld van een aanpak die flexibel is en voldoende rechtszekerheid biedt **(7.7)**.

De 50PLUS/Klein-fractie vraagt of de regering de inschatting deelt dat de toekenning van meer afwegingsruimte zal leiden tot een toename van haperende besluiten en rechtsprocedures **(1.98)**. Het antwoord hierop is dat dit niet het geval hoeft te zijn. Zo kunnen bestuursorganen via

bijvoorbeeld beleidsregels vooraf kenbaar maken hoe zij omgaan met bestuurlijke afwegingsruimte, wat kansloze verzoeken en daarmee ook juridische procedures voorkomt. Of een stijging is te verwachten zal de regering onderzoeken vóór de Omgevingswet in werking zal treden. De Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zullen worden gevraagd een advies uit te brengen over de beoogde uitvoeringsregelingen en de vraag welke gevolgen deze zouden kunnen voor de rechterlijke macht.

#### *Rechtszekerheid bij afwijken en aanvullen van instructieregels*

Uit de vragen van de leden van de D66-fractie (**7.23**) en de leden van de ChristenUnie-fractie (**14.31**) over de mogelijkheid om bij het omgevingsplan of de waterschaps- of provincieverordening van de instructieregels van het Rijk afwijkende regels te kunnen stellen en over het bij provinciale omgevingsverordening kunnen stellen van afwijkende instructieregels of nadere instructieregels blijkt ook enige zorg over een gebrek aan inkadering daarvan en daarmee over de rechtszekerheid. De leden van de D66-fractie (**7.23**) lezen dat bij het omgevingsplan of de waterschaps- of provincieverordening van de instructieregels afwijkende regels kunnen worden gesteld. De leden vragen op welke manier afwijkende regels zijn ingekaderd en aan welke doelstellingen het gebruik ervan wordt getoetst.

Door het stellen van instructieregels kunnen het Rijk en de provincies voorwaarden stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitoefening door bestuursorganen. Gelet op de toepasselijkheid van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, dat in artikel 2.3 van het wetsvoorstel is vervat, mogen deze regels niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het doel of belang dat zij dienen. Dit betekent dat instructieregels waar mogelijk ruimte laten aan het bestuursorgaan tot wie zij zijn gericht om een eigen afweging of uitvoeringskeuzen te maken. De grondslagen voor het stellen van instructieregels bieden dan ook mogelijkheden voor het bieden van bestuurlijke afwegingsruimte. Bijvoorbeeld door instructieregels te formuleren als doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Een andere mogelijkheid is dat in de instructieregel aan het bevoegd gezag tot wie zij is gericht ruimte wordt geboden om onder voorwaarden «af te wijken» van de instructieregel. Als deze ruimte wordt geboden, is deze anders dan deze leden vrezen, niet onbegrensd. De ruimte die wordt geboden om «af te wijken» van de instructieregel wordt altijd ingekaderd met de instructieregels zelf en wordt begrensd vanuit het doel of belang dat met de desbetreffende instructieregels wordt gediend. Deze mogelijkheid is ook niet nieuw. Ook de grondslagen voor instructieregels uit de huidige Wet ruimtelijke ordening kennen deze mogelijkheid. Een voorbeeld uit titel 2.9 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) kan dit verduidelijken.

Het Rijk wijst met de instructieregels in titel 2.9 van het Barro een voorkeurstracé voor buisleidingstroken voor buisleidingen van nationaal belang aan en verbindt daaraan de instructieregel dat het bestemmingsplan voor dit voorkeurstracé geen bestemmingen mag geven of gebruik van gronden mag toestaan die de toekomstige aanleg van buisleidingen in deze stroken belemmeren. Vanuit de wens om de gemeenten ruimte te bieden voor meer lokale en locatiespecifieke keuzes wordt in aanvulling op de hoofdregel aan de gemeenten de mogelijkheid geboden om van dit tracé af te wijken/het tracé te wijzigen. Aan het wijzigen van het tracé door de gemeenten worden vervolgens bij instructieregel voorwaarden gesteld: de gemeente mag in het bestemmingsplan het tracé wijzigen als het nieuwe tracé is gelegen binnen het zoekgebied,



aansluit op het voorkeustracé of het tracé in de naastgelegen gemeente én als het een gelijke breedte heeft als het voorkeustracé.

Deze mogelijkheid om bij het gemeentelijk besluit andere keuzes te maken is dus begrensd vanuit het doel of belang waarvoor de instructieregel was gegeven: het vrijhouden van voldoende ruimte voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang in de toekomst, door het bieden van een voldoende ruime en doorlopende buisleidingstrook die wordt gevrijwaard van belemmeringen. Door te voorzien in een dergelijke specifieke begrenzing van de mogelijkheid om bij gemeentelijk besluit andere keuzes te maken wordt naar het oordeel van de regering voorzien in een goede balans tussen de geboden bestuurlijke afwegingsruimte en de gewenste rechtszekerheid.

Bij instructieregels van het Rijk kan ook worden gekozen voor een meer bijzondere vorm van bestuurlijke afwegingsruimte. Rijksinstructieregels kunnen inhouden dat bij provinciale omgevingsverordening afwijkende instructieregels of nadere dus aanvullende instructieregels kunnen of moeten worden gesteld (artikel 2.25, vijfde lid, van het wetsvoorstel). De leden van de ChristenUnie-fractie (**14.31**) vragen waarom deze bepaling niet is ingekaderd, bijvoorbeeld door te stellen dat afwijkende regels alleen ten dienste kunnen zijn van behoud of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Deze mogelijkheid om bij de instructieregel te bepalen dat bij omgevingsverordening afwijkende of nadere instructieregels kunnen worden gesteld is de figuur van de «getrapte normstelling» of «getrapte instructieregels» zoals de Wet ruimtelijke ordening die ook kent.

Een voorbeeld van «nadere instructieregels» is te vinden in titel 2.13 van het Barro over de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde. Het Rijk wijst in het Barro met instructieregels de erfgoederen aan en geeft op hoofdlijnen de kernkwaliteiten van die erfgoederen aan. Ook draagt het Rijk de provincies bij instructieregel op om bij provinciale instructieregel de kernkwaliteiten uit te werken en te objectiveren en in het belang van de instandhouding en versterking van die kernkwaliteiten instructieregels te stellen over de inhoud of toelichting van gemeentelijke bestemmingsplannen. Vervolgens wordt bij instructieregel aan de provincie nog meegegeven dat die provinciale instructieregels over het gemeentelijk bestemmingsplan moeten bewerkstellingen dat de kernkwaliteiten van de erfgoederen niet worden aangetast.

Ook dergelijke getrapte instructieregels worden, in overeenstemming met de wens van de leden van de ChristenUnie-fractie (**14.31**), altijd ingekaderd. De inkadering van de «getrapte» instructieregels vindt altijd plaats via de inhoud van de rijksinstructieregels zelf. Een begrenzing dat die «getrapte» instructieregels ten dienste moeten zijn van behoud of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving is daarbij te onbepaald. De «getrapte» instructieregels van de provincie worden daarom altijd begrensd vanuit het specifieke doel en belang dat met de desbetreffende rijksinstructieregels wordt gediend. In het geval van het gegeven voorbeeld «de bescherming van de kernkwaliteiten van de erfgoederen».

Een voorbeeld van «afwijkende instructieregels» van de provincie is de mogelijkheid die artikel 2.3.6 van het Barro aan de provincie Fryslân biedt om in afwijking van het in artikel 2.3.5 van het Barro opgenomen bouwverbod in het kustfundament voor de Friese Waddeneilanden een beperkte uitbreidingsmogelijkheid van de bebouwing toe te staan. Ook hierbij wordt met de instructieregel aangegeven binnen welke kaders de provincie dit mag doen: er

mogen geen belemmeringen ontstaan voor de instandhouding en versterking van het zandige deel van het kustfundament en het onderhoud, de veiligheid en mogelijkheden voor versterking van de primaire waterkering. Ook moet voldaan blijven worden aan de regels ter bescherming van de Waddenzee en het Waddengebied uit titel 2.5 van het Barro.

Ook bij dit voorbeeld over het kustfundament zijn de «getrapte» instructieregels van de provincie begrensd vanuit het doel en belang dat met deze rijksinstructieregels wordt gediend. De provincie krijgt specifiek voor de Waddeneilanden enige afwegingsruimte omdat onverkorte toepassing van het landelijke beleid onevenredige effecten zou hebben voor de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden op die eilanden. Een extra wettelijke inkadering, bovenop de inkadering die al plaats vindt in de instructieregel zelf, van de bevoegdheid van het Rijk tot het stellen van «getrapte» instructieregels via de provinciale omgevingsverordening door te bepalen dat de afwijkende provinciale regels alleen ten dienste kunnen zijn van behoud of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie voorstellen, zou een al specifiek ingekaderde afwijkingmogelijkheid als deze onmogelijk maken. Dit is daarom naar het oordeel van de regering niet wenselijk. Ook is de regering van oordeel dat het door het specifiek begrenzen van de afwegingsruimte aan de provincie beter wordt voorzien in een goede balans tussen de geboden bestuurlijke afwegingsruimte en de gewenste rechtszekerheid dan bij de door de leden voorgestelde meer algemene begrenzing.

#### *Bijsturen door volksvertegenwoordigers*

Mede gelet op de steeds grotere flexibiliteit in bestemmingsplannen pleiten de leden van de PvdA-fractie er voor dat gekozen vertegenwoordigers van de burgers, te weten de Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad, de mogelijkheid hebben om bij concrete projecten bij toetreding van de regels, en de periode dat de regels al gelden en onherroepelijk zijn worden onderscheiden. In de periode van toetreding van de regels hebben de gekozen vertegenwoordigers verschillende mogelijkheden om in zijn algemeenheid of voor specifieke locaties bij te sturen, deels – zoals bij het omgevingsplan – stellen ze zelf de regels vast. De vraag heeft echter betrekking op de tweede situatie, waarin de regels – in de vraag de regels van het bestemmingsplan – al onherroepelijk zijn. Daarbij kan het zowel gaan om situaties waarbij voor activiteiten uitsluitend algemene regels gelden, maar ook om situaties waarin sprake is van een vergunningplicht. Ook dan biedt het wetsvoorstel nog mogelijkheden van bijsturen, maar deze zijn niet onbeperkt. Voor zover mogelijk vindt het bijsturen dan door het bevoegd gezag plaats (veelal het college van burgemeester en wethouders). Binnen algemene regels kan het bijsturen vooral door het toepassen van maatwerkvoorschriften plaatsvinden, maar uitsluitend binnen de ruimte die het instrument biedt. Een algemeen toegestane activiteit kan bij maatwerkvoorschrift niet alsnog verboden worden. Het weigeren van een omgevingsvergunning kan uiteraard wanneer het beoordelingskader voor de specifieke activiteit daar ruimte voor biedt, maar niet om redenen die buiten het beoordelingskader vallen. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen in hoeverre er veel of weinig afwegingsruimte in de in het omgevingsplan op te nemen beoordelingsregels wordt gelaten. Bij een grote afwegingsruimte (met meer abstractere beoordelingsregels), bestaat er voor het bevoegd gezag juist een goede mogelijkheid om bij het verlenen van een vergunning maatwerk te leveren. Een verdergaande mogelijkheid, waarbij de Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad buiten de

reguliere instrumenten van het wetsvoorstel alsnog de mogelijkheid zouden krijgen een activiteit tegen te gaan wordt niet overwogen, omdat die grote gevolgen zou hebben voor de voorspelbaarheid van regels en rechtszekerheid.

#### *Rechtszekerheid en betrokkenheid van belanghebbenden*

De leden van de PvdA-fractie zien graag dat in de wet waarborgen worden opgenomen dat belanghebbenden vroegtijdig geïnformeerd worden, betrokken worden bij te maken afwegingen in een besluit en de mogelijkheid van bezwaar en beroep hebben tegen zo'n besluit in gevallen waarin het besluitnemende bestuursorgaan bij zo'n besluit afwijkt van regels die (ook) strekken tot bescherming van hun belangen **(3.6)**.

In paragraaf 6.3 wordt nader ingegaan op de betrokkenheid van belanghebbenden in de voorfase van de besluitvorming. In de beantwoording hier zal de regering ingaan op de betrokkenheid in de formele fase. In de meeste gevallen hebben flexibiliteitsmogelijkheden betrekking op decentrale regelgeving of projectbesluiten. Voor de totstandkoming daarvan kent het wetsvoorstel stevige waarborgen voor de betrokkenheid van burgers en bedrijven, zoals de toepassing van de «sneller en beter»-aanpak bij projectbesluiten, de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) en de beroepsmogelijkheid bij omgevingsplannen en projectbesluiten. Bovendien kunnen burgers hun belangen kenbaar maken aan leden van de volksvertegenwoordiging voorafgaand aan de vaststelling van een omgevingsplan of verordening. Ook als flexibiliteitsmogelijkheden betrekking hebben op de beoordelingsregels voor vergunningen is er steeds een mogelijkheid voor bezwaar of zienswijzen en beroep door belanghebbenden. Een maatwerkvoorschrift is – in tegenstelling tot de boven beschreven flexibiliteitsmogelijkheden – steeds een zelfstandige beschikking om af te wijken van de geldende algemene regels. Ook deze beschikking staat open voor bezwaar en beroep. In alle gevallen is er dus voorafgaande aan de definitieve besluitvorming een mogelijkheid om zich uit te spreken over de toepassing van flexibiliteitsmogelijkheden.

#### *Rechtszekerheid bij decentrale regels over activiteiten*

De in de vorige sectie besproken waarborgen zijn ook van toepassing als decentrale bestuursorganen gebruik maken van de flexibiliteitsbepalingen uit het wetsvoorstel, zoals maatwerkregels of gebiedsgerichte regelingen op maat voor instructieregels, omgevingswaarden of vergunningvereisten. Zo kunnen belanghebbende burgers en bedrijven zich al in de fase van totstandkoming uitspreken over de keuze tussen algemene regels en omgevingsvergunningplicht, en in samenhang daarmee over de mate van flexibiliteit in relatie tot rechtszekerheid. Wanneer in decentrale regelgeving gekozen wordt voor de inzet van de flexibiliteitsbepalingen uit het wetsvoorstel, volgt de inhoudelijke begrenzing daarvan uit het omgevingsplan of de verordening zelf. Het Rijk en de provincie kunnen in de door het wetsvoorstel begrensde gevallen zo nodig instructieregels stellen over de inhoud van de decentrale regels.

#### **4.6 Experimenteerbepaling**

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de experimenteerbepaling. Een experimenteerbepaling maakt het mogelijk om bij experiment eerst na te gaan of deze vernieuwingen een verbetering zijn, voordat regelgeving generiek wordt aangepast. Het proces van wetgeving loopt immers vaak achter op initiatieven vanuit de samenleving en op technologische ontwikkelingen zoals nieuwe duurzame technieken of nieuwe

materialen. Deze experimenteerbepaling is bedoeld om voor die gevallen ruimte te bieden om af te wijken van bepalingen bij of krachtens de Omgevingswet en van de andere wetten die in het artikel worden genoemd. De regering is verheugd dat diverse fracties hebben aangegeven dat flexibiliteit creatieve oplossingen kan bevorderen en een experimenteerbepaling daaraan kan bijdragen.

#### *Experimenten gericht op de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving*

De regering deelt het standpunt van de fracties die hebben aangegeven dat het belangrijk is dat de toepassingsbereik van de experimenteerbepaling is begrensd. De leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie hebben hierover een aantal vragen gesteld (**7.20, 14.100**). De regering benadrukt dat het toepassingsbereik afgebakend is tot experimenten die gericht zijn op verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover, maar die niet gerealiseerd kunnen worden onder de geldende regelgeving. Net als bij de Crisis- en herstelwet is dus het dus een vereiste dat de experimenten in ieder geval strekken tot de in onderdeel a van artikel 1.3 van het wetsvoorstel genoemde doelstelling, namelijk het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De experimenteerbepaling kan dus niet slechts ingezet worden voor de doelstelling bedoeld in 1.3, aanhef en onder b, waaronder de realisatie van maatschappelijke functies.

#### *Rechtsbescherming*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie (**14.100**) over de te volgen procedure merkt de regering op dat de experimenten worden aangewezen bij AMvB. Deze AMvB wordt via de voorhangprocedure voorgelegd aan uw Kamer. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie (**14.105**) over de rechtsbescherming tegen aangewezen experimenten (**4.135**) merkt de regering op dat de AMvB waarin experimenten worden aangewezen, een besluit is inhoudende algemeen verbindende voorschriften. Een dergelijk besluit is op grond van artikel 8:3, eerste lid, Awb niet appellabel. De bij AMvB toegestane afwijking van een regel kan echter toegepast worden bij concrete besluiten, zoals een omgevingsvergunning. Als er beroep wordt ingesteld tegen dit concrete besluit kan de geldigheid van de AMvB daarmee indirect in een beroepsprocedure aan de orde worden gesteld (dit wordt exceptieve toetsing genoemd).

#### *Duur van het experiment*

Vragen van de leden van de fracties van de PvdA, D66 en de ChristenUnie (**5.40, 5.41, 7.21, 14.101, 14.103**) zien op de termijn van de experimenteerbepaling. De leden van de PvdA-fractie herkennen de termijn van tien jaar voor de experimenteerbepaling uit de Crisis- en herstelwet. Deze leden achten deze termijn bruikbaar omdat investeringen een lange termijn vergen. Mede naar aanleiding van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over de toegevoegde waarde van het derde lid, onder c, (**14.104**) wil de regering graag verduidelijken dat wanneer het gaat om termijnstelling, de experimenteerbepaling een onderscheid maakt tussen de duur van een experiment en de termijn waarbij wordt afgeweken van regelgeving. Deze termijnen hoeven niet altijd gelijk te lopen, daarom moet bij AMvB duidelijkheid gegeven worden over de duur van het experiment en duur van de afwijking. De afwijking van bijvoorbeeld een procedurebepaling kan eenmalig zijn, terwijl het experiment vijf jaar duurt. Voor omgevingswaarden is bepaald dat de afwijking niet langer

dan tien jaar mag duren. In de AMvB voor het experiment kan verder worden bepaald wanneer het experiment wordt beëindigd als de resultaten tegenvallen. In de AMvB wordt ook opgenomen hoe de evaluatie en monitoring van het experiment wordt uitgevoerd. Daarbij kan ook worden bepaald welke bijsturing gewenst is in verband met ongewenste gevolgen voor de fysieke leefomgeving, als dit uit de monitoring blijkt. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of hierin is voorzien (**14.105**). De parlementaire betrokkenheid bij het opstellen van de AMvB voor het experiment is zoals eerder aangegeven via de voorhangprocedure gewaarborgd (artikel 23.5, eerste lid).

#### *Verlenging als na evaluatie een wetswijziging gewenst is*

In de Voortgangsrapportage 2012–2013 over de uitvoering van de Crisis- en herstelwet<sup>32</sup> wordt geconstateerd dat de experimenten een waardevolle bijdrage kunnen leveren bij het vernieuwen van regelgeving. Na evaluatie van een experiment kan dan ook worden besloten tot wetswijziging. Het vierde lid voorziet in een mogelijkheid om het experiment vijf jaar te verlengen, om hiermee de termijn van een voorgenomen wetswijziging te overbruggen. De leden van de fractie van de PvdA (**5.40**) kunnen zich voorstellen dat een evaluatie voorafgaand aan de verlenging dan een optie is. De regering kan bevestigen dat de verlenging tot doel heeft om tussentijdse strijd met regelgeving te voorkomen in de wetenschap dat uit de evaluatie blijkt dat een wetswijziging gewenst is en ter hand wordt genomen. Op grond van artikel 23.3, vierde lid, van het wetsvoorstel kan het experiment in dat geval met maximaal vijf jaar worden verlengd. De verlenging kan dus inderdaad ook zien op afwijking van normstelling en omgevingswaarden maar dan alleen in die gevallen waarin het experiment blijkens een evaluatie succesvol is (**14.103**). Er is in de situatie waarop artikel 23.3, vierde lid, ziet dan ook geen herstel nodig van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarvoor bijvoorbeeld een programma nodig is.

## **5 Verhouding wet en algemene maatregelen van bestuur**

### **5.1 Algemeen**

#### *5.1.1 Betrokkenheid van parlement en publiek*

Diverse fracties (**1.56, 1.87b, 4.151**) hebben vragen gesteld over de betrokkenheid van het parlement en het publiek bij de AMvB's. Hieronder wordt daarop themagewijs ingegaan. Daarbij wordt eerst de bestaande situatie geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de waarborgen voor de betrokkenheid van het parlement en het publiek bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving.

#### *5.1.2 Positie van parlement en publiek in de huidige regelgeving*

Het bestaande omgevingsrecht is omvangrijk. Een groot deel van de regels kent een internationale herkomst, die om tijdige implementatie vragen. De kans op tijdige implementatie wordt sterk vergroot als de desbetreffende regels in gedelegeerde regelgeving worden opgenomen omdat die regelgeving sneller tot stand is te brengen. De omvang en de internationale herkomst hebben de afgelopen decennia – ook buiten het omgevingsrecht – geleid tot een veranderende keuze over de verdeling van regels over wetten en gedelegeerde regelgeving (invulling van het primaat van de wetgever). Meer dan voorheen zijn, om de wetten

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

toegankelijk en actueel te houden, de daarin op te nemen regels zoveel mogelijk beperkt tot de hoofdzaken en is de materiële uitwerking opgenomen in gedelegeerde regelgeving. Hiervoor is door de regering en het parlement op diverse momenten en voor verschillende wetten binnen het omgevingsrecht gekozen (bijvoorbeeld de regels op grond van artikel 2a van de Hinderwet en artikel 8.40 van de Wet milieubeheer). Dit is een constante en bestendige lijn gebleken.

Dit laat zich illustreren met het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie. Deze leden vragen welke algemene regels er zitten in de wetten die nu al bestaan en opgaan in de Omgevingswet, en welke daarvan blijven bestaan **(1.46)**. Van de 26 wetten die opgaan in de Omgevingswet kennen enkele wetten zorgplichtbepalingen op wetsniveau (zie het antwoord op vraag 4.80 in paragraaf 8.5.1). Verder kennen twee wetten inhoudelijke algemene regels over activiteiten op wetsniveau. De Spoorwegwet 1875 kent enkele regels voor het beperkingengebied van bijzondere spoorwegen. Deze zijn sterk verouderd en zullen niet in deze vorm terugkeren. De Monumentenwet 1988 kent één algemene regel: het is verboden een beschermd monument te beschadigen of te vernielen (artikel 11, eerste lid). De zorgplichten en deze regel over monumenten zullen blijven bestaan en worden ondergebracht in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving. Ter vergelijking: het huidige omgevingsrecht kent circa 1300 artikelen op AMvB-niveau die algemene regels bevatten. Om te zorgen voor goede «*checks and balances*», zijn diverse vormen gevonden om de betrokkenheid van het parlement en het publiek bij de totstandkoming van de gedelegeerde regelgeving vorm te geven. Waar de uitvoeringsregelgeving belangrijke inhoudelijke normstelling bevat, is het parlement nu veelal via een voorhangprocedure betrokken. Dat betekent dat het ontwerp van een AMvB aan het parlement wordt voorgelegd voordat dat voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gezonden. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in diverse artikelen zoals 16 en 19d van de Natuurbeschermingswet 1998, 7.3 en 7.4 van de Wabo, 5.4 en 6.25 van de Waterwet, diverse artikelen in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart, 21.6 van de Wet milieubeheer, 4.3, 6.13 en 10.8 van de Wet ruimtelijke ordening, en 2 en 12a van de Woningwet. Een deel van de bestaande wetten kent daarnaast de verplichting om het ontwerp in de Staatscourant te publiceren. Gedurende vier weken kan een ieder dan zienswijzen indienen. Hier bestaan verschillen in wetgevingscultuur en -traditie.

### *5.1.3 Betrokkenheid van parlement en publiek bij de stelselherziening*

#### *Wettelijke waarborgen voor betrokkenheid van parlement en publiek in de Omgevingswet*

De stelselherziening biedt een kans op harmonisatie van de wijze waarop het parlement en het publiek worden betrokken bij de totstandkoming van gedelegeerde regelgeving binnen het omgevingsrecht. De Omgevingswet beoogt aan de bestaande verschillen een einde te maken door te voorzien in:

- een eenduidige totstandkomingsprocedure voor AMvB's met vroegtijdige betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal (artikel 23.5), en
- internetpublicatie van ontwerpregelgeving met een wettelijke gegarandeerde vorm van publieksparticipatie voor iedereen (artikel 23.4).

Deze wettelijke waarborgen gelden zowel bij de eerste vaststelling van nieuwe regels als bij substantiële wijzigingen in de toekomst.



### *Vroegtijdige betrokkenheid en participatie*

De leden van de D66-fractie (**1.80**) vragen of bedrijven, burgers en belangenorganisaties in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van de AMvB's worden betrokken. De leden van de SP-fractie vragen om een uitgebreide consultatie van uw Kamer (**4.18**) bij de totstandkoming van de AMvB's. Ook andere fracties, waaronder die van D66 (**7.11**), hebben gevraagd om vroegtijdige betrokkenheid van het parlement, onder meer als waarborg voor democratische controle. Hieronder wordt eerst ingegaan op de wettelijke waarborgen en de achterliggende motieven. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop daaraan bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving verder uitvoering zal worden gegeven.

De opgenomen wettelijke waarborgen zorgen ervoor dat er vroegtijdig een openbaar debat en een brede maatschappelijke discussie over de ontwerpregelgeving kan plaatsvinden. Die discussies worden zowel in de beide Kamers als via publieksparticipatie gevoerd. Een brede inbreng van expertise en ervaring en maatschappelijke discussie versterkt de kwaliteit, het draagvlak en de legitimiteit van de regels. Dat geldt ten eerste voor de betrokkenheid van het parlement, die een waarborg biedt van democratische controle. Het geldt ook voor de participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Die biedt de mogelijkheid om in de samenleving aanwezige kennis en ervaring bij de opstelling van de uitvoeringsregels te betrekken.

Voor gebruikers en belanghebbenden biedt dit een laagdrempelige mogelijkheid om aan te geven of de voorgenomen regelgeving voldoet aan de bij hen levende behoeften en verwachtingen. Deze interactieve reflectie en inbreng kan worden benut om de voorgenomen regelgeving zo effectief en efficiënt mogelijk vorm te geven. Dit voorkomt onnodige regeldruk. Deze vorm van vroegtijdige en directe participatie sluit bovendien goed aan bij de brede publieksparticipatie voor de totstandkoming van milieuregels op grond van het verdrag van Aarhus. Meer in algemene zin versterken de wettelijke waarborgen de maatschappelijke basis en inhoudelijke legitimiteit van de uitvoeringsregelgeving. Het sluit aan bij de ontwikkeling naar een participatiesamenleving en het gebruik van internetconsultatie als onderdeel van het beleid tot verbetering van de wetgevingskwaliteit en de aanpak van regeldruk<sup>33</sup>. Tot slot kan burgerparticipatie ook bijdragen aan het versterken van het vertrouwen van het publiek in de politiek<sup>34</sup>.

### *Aanvulling op bestaande praktijk en bevoegdheden*

De voorbereiding van de stelselherziening is opgezet als een breed en open proces met betrokkenheid van uiteenlopende belanghebbenden. Daarnaast zijn er voor de stelselherziening vijf adviescommissies rondom diverse thema's ingesteld. Daarbij is de voorbereiding van het wetsvoorstel gestart met een beleidsbrief in 2012 die met het parlement is besproken en waarover een internetconsultatie heeft plaatsgevonden. Vervolgens is in 2013 een voorontwerp (toetsversie) opgesteld waarop eveneens diverse belangenorganisaties en stakeholders een reactie hebben gegeven en inbreng hebben geleverd. Er is bij de voorbereiding veel inbreng en intensieve betrokkenheid geweest van belangenorganisaties, vertegenwoordigers van andere overheden, praktijkdeskundigen, wetenschappers en andere belangstellenden. De inbreng en

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224.

<sup>34</sup> Raad voor het openbaar bestuur, «Vertrouwen op democratie», februari 2010, blz. 41–59.

reacties zijn waardevol geweest bij het verder vormgeven van het wetsvoorstel.

Die praktijk en werkwijze wordt voortgezet bij de uitvoeringsregelgeving. Zo is voor de uitvoeringsregelgeving in 2013 een hoofdlijnennotitie verschenen. In een aantal brieven is het parlement geïnformeerd over de contouren en de voortgang van de uitvoeringsregelgeving. Tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag ontvangt u de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving over de voorgenomen inhoud en uitwerking daarvan. Aan de hand daarvan kan vroegtijdig een inhoudelijk debat worden gevoerd over de hoofdlijnen van de uitvoeringsregelgeving. De resultaten daarvan worden vervolgens betrokken bij de uitwerking daarvan in concrete ontwerp teksten. Vervolgens zal het gebruikelijke overleg met decentrale overheden en andere belanghebbenden plaatsvinden. Ook zullen de gebruikelijke toetsen en adviesverplichtingen worden uitgevoerd, zoals de lastentoets door ACTAL of het advies van de Raad voor de rechtspraak.

De wettelijke waarborgen van de voorhangprocedure bij het parlement en de maatschappelijke participatie bieden in aanvulling daarop een extra waarborg voor een zorgvuldig totstandkomingsproces. In reactie op de opmerking van de leden van de fractie van de PvdD over de benodigde spreektijd voor de behandeling van een ontwerp AMvB, kan erop worden gewezen dat het uiteraard aan uw Kamer is om de agenda te bepalen en dat, bijvoorbeeld in een AO, hiervoor de benodigde spreektijd op maat kan worden ingeruimd (**4.150**). Daarnaast zijn er natuurlijk ook nog de reguliere wijzen van informatie-uitwisseling en discussie, zoals algemene overleggen en het stellen en beantwoorden van schriftelijke vragen.

#### *Transparant en zorgvuldig totstandkomingsproces*

Met de wettelijk vastgelegde voorhang en met de publieksparticipatie en alle aanvullende acties ontstaat een transparant en open proces, dat aansluit bij de Visie en het Actieplan Open Overheid (Open Government Partnership)<sup>35</sup>. Er is dan ook geenszins sprake van «het wegstoppen van de inhoudelijke normen», zoals de leden van de fractie van de PvdD suggereren (**4.149**). Parlement en publiek zijn immers vroegtijdig en in een open proces bij de totstandkoming van de uitvoeringsregels betrokken.

Bovendien zullen de resultaten van dat proces (de voorhang en alle ontvangen adviezen van de decentrale overheden, belanghebbenden en publiek) worden meegezonden met de adviesaanvraag aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling kan deze stukken daarmee betrekken bij de eigen advisering.

#### *Parlement is op verschillende momenten aan zet en kan bij de Invoeringswet de balans opmaken*

Zoals in de brief van 1 oktober 2014<sup>36</sup> is uiteengezet kent de stelselherziening een gefaseerde op- en aanbouw. De eerste module bestaat uit het wetsvoorstel, de uitvoeringsregelgeving en de invoeringsregelgeving. Ook zijn er enkele aanvullingswetten in voorbereiding, waarbij de Omgevingswet wordt uitgebreid met onderwerpen als natuur, bodem, geluid en grond en eigendom. Deze stapsgewijze opbouw binnen de eerste module biedt het parlement de mogelijkheid om op diverse momenten invloed uit te oefenen op de inhoud van de nieuwe regelgeving. Dit komt daarmee tegemoet aan de leden van de VVD-fractie (**1.1**) die van mening zijn dat op deze manier – waarbij de AMvB's in een voorhangprocedure aan het parlement worden voorgelegd – ook recht

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2013/14, 32 802, nr. 5, visie blz. 13, actieplan, blz. 28.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

gedaan kan worden aan de opmerkingen van de Raad van State, zonder dat de snelheid van de invoering van de Omgevingswet in gevaar komt. Ook de leden van de fractie van de PvdA vinden de in de brief van 1 oktober geschetste aanpak werkbaar **(1.54a)**.

Op de beleidsmatige voorbereiding en voorhangprocedure bij de uitvoeringsregelgeving is al uitgebreid ingegaan. In de genoemde brief worden ook het proces en de voorgenomen planning geschetst. In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fracties **(2.12, 7.9)** en de 50PLUS/Klein-fractie **(0.3)** kan worden gemeld dat het ontwerp van de voorgenomen uitvoerings-AMvB's in de loop van volgend jaar aan het parlement zullen worden gezonden. Zoals geschetst is dat niet het begin maar een voortzetting van een brede voorbereidingsprocedure en de gedachtewisseling met het parlement over de opzet en invulling van de uitvoeringsregelgeving. De tegelijk met deze nota verzonden kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving getuigt daarvan.

De 50PLUS/Klein-fractie **(0.4)** vraagt de regering uit te leggen op welke wijze het wetsvoorstel voor de Omgevingswet tot een vereenvoudiging zal leiden, zolang het totaalbeeld nog niet bekend is. Dit is mogelijk door de geschetste stapsgewijze opbouw, waarbij regering en parlement op diverse momenten kunnen controleren of de beoogde doelen gehaald zullen worden. In de brief is hiervoor het beeld van de bouw van een woning gebruikt. Daarin staat het wetsvoorstel voor de fundering en de buitenmuren van het huis. Eerst is een keuze voor de omvang van het huis noodzakelijk, voordat gesproken kan worden over de indeling en de inrichting van de kamers (de uitwerking van de AMvB's). Natuurlijk bestaan daar bij de begin van de bouw ideeën over, maar de echte indeling kan pas plaatsvinden als er geen discussie meer is over de ruimte tussen de muren. In deze beeldspraak staat de discussie over de omvang van het huis, de afstand tussen de muren, gelijk met het debat over het wetsvoorstel in uw Kamer. Uw oordeel over het wetsvoorstel is nodig om de AMvB's verder vorm te kunnen geven. Ook kunnen de verschillende fasen worden benut om te checken of de bouw op schema ligt om de voorgenomen doelen te halen. Deze informatie kan ook worden betrokken bij het debat in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel en de ontwerpAMvB's. Volgtijdelijkheid is daarbij van belang. Telkens kunnen resultaten van de vorige fase worden betrokken bij de volgende fase. Door dit proces is een samenhangende beoordeling mogelijk. Bij de Invoeringswet Omgevingswet, ten slotte, kan door het parlement *nogmaals* worden beoordeeld of bij de verdeling van de regels over de Omgevingswet en de AMvB's een juiste balans is gevonden. Dat wil zeggen een juiste balans tussen enerzijds de kernbepalingen en hoofdlijnen in de wet en de nadere uitwerking daarvan in de uitvoeringsregelgeving. Mocht die balans er volgens uw Kamer niet op alle onderdelen zijn, dan kan die balans alsnog door middel van de Invoeringswet worden hersteld. Uw Kamer kan als medewetgever via de Invoeringswet wijzigingen aanbrengen in de Omgevingswet. Daarmee wordt het dus mogelijk om – zoals de leden van de fracties van de PvdA **(1.54b)**, D66 **(7.12)** en de SP **(4.17)** vragen – onderdelen van AMvB's alsnog wettelijk te regelen als uw Kamer dat wenselijk acht. Op deze manier is – in antwoord op de vragen van de leden van de fracties van D66, SGP **(6.22)** en SP **(4.41)** – de facto ook voorzien in de mogelijkheden die een zware voorhang biedt. Bovendien kan zonder instemming van beide Kamers met de Invoeringswet de nieuwe omgevingswetgeving niet in werking treden. Er is daarmee een procedure waarbij de Kamers beslissen wat gedelegeerd kan worden, zoals de leden van de SP-fractie vragen **(4.41)**. Er is dan ook geen sprake van het «buitenspel zetten» van de Staten-Generaal, zoals de leden van de fracties van de SP **(4.41)** en de PvdD **(4.149, 15.11)** suggereren. Integendeel, in het totstandkomingsproces van de stelselherziening is niet alleen voorzien in parlementaire betrokkenheid en democratische controle via een brede voorhang bij de AMvB's, maar is

ook voorzien in de mogelijkheid om als medewetgever invloed uit te oefenen op de normstelling voordat de nieuwe normen in werking kunnen treden. Hier hebben ook de leden van de fractie van GroenLinks om gevraagd (7.26). In zoverre wordt ook tegemoetgekomen aan de leden van de fracties van het CDA, de SP en de PvdD dat er sprake is van een proces waarbij het parlement de mogelijkheid heeft om eerst over de uitvoeringsregelgeving te spreken en het wetsvoorstel, de uitvoeringsregelgeving en de invoeringsregelgeving in samenhang te beoordelen (2.13b, 4.16, 15.12). De stapsgewijze opbouw van de stelselherziening en de waarborgen voor betrokkenheid van parlement en publiek bij de totstandkoming van de AMvB's zorgen voor een zorgvuldig totstandkomingsproces met diverse checks and balances.

## 5.2 Waarborgen in de wet

Diverse fracties vragen waarom bepaalde normen op AMvB-niveau en niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Hieronder wordt kort de bestaande regelgeving geschetst. Vervolgens wordt aangegeven welke uitgangspunten zijn gehanteerd om onderwerpen in het wetsvoorstel te regelen en regels te bundelen in een beperkt aantal AMvB's. De belangrijkste redenen voor bundeling zijn de toegankelijkheid voor gebruikers (burgers, bedrijven en overheden) en de tijdige omzetting van Europese en internationale regelgeving. Tot slot wordt ingegaan op vragen over de regeling van een aantal specifieke onderwerpen. Kern van de beantwoording is dat als het wettelijk systeem voldoende waarborgen bevat, ook voor de betrokkenheid van parlement en publiek, de uitwerking van de normstelling kan worden gebundeld in een beperkt aantal AMvB's.

### *Regeling op wetsniveau*

De aard en omvang van de bestaande omgevingsrechtelijke wetgeving verschillen sterk. Zo kennen de Wet ruimtelijke ordening en de Tracéwet een sterk procedureel karakter, met relatief weinig bepalingen in AMvB's of ministeriële regelingen. Meer materiële wetten als de Waterwet en de Wet milieubeheer kennen juist veel normstelling op lager niveau. Dit is onder meer ingegeven door de technische aard en de grote omvang daarvan. Ook ligt aan het bestaande milieu, water- en natuurrecht een grote hoeveelheid internationale en EU-regelgeving ten grondslag. De noodzaak om te kunnen voldoen aan de verplichtingen tot tijdige implementatie van EU-regelgeving heeft geleid tot een ruime delegatie van regelgevende bevoegdheid. In totaal omvat het huidige omgevingsrecht meer dan 120 AMvB's en 120 ministeriële regelingen.

In het voorstel voor de Omgevingswet zijn de hoofdelementen van het wettelijke systeem vastgelegd. Het gaat onder meer om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, het toepassingsbereik en de toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving. Verder zijn de belangrijkste instrumenten, waaronder de zes kerninstrumenten, op wetsniveau opgenomen. Ook de hoofdelementen van de procedures en waarborgen voor inspraak en rechtsbescherming en de regels over toezicht en handhaving zijn op wetsniveau geregeld. Verder krijgen ingrijpende bevoegdheden van overheden een basis op het niveau van de formele wet. Een voorbeeld hiervan is de regeling van de gedoogplichten, die direct ingrijpen in het eigendomsrecht van particulieren.

Daarnaast vormt de wet een kader voor de uitwerking van regelgeving bij AMvB. In algemene zin kan gezegd worden dat de wet regelt waarover en onder welke voorwaarden een onderwerp geregeld wordt. De uitwerking daarvan geschiedt primair bij AMvB.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel op diverse punten aangepast, zodat de sturing door wet en parlement wordt versterkt. Onder meer door regelgevende bevoegdheden nader te

begrenzen en door op wetsniveau meer inzicht en richting te geven aan de inhoud van de normstelling. In het nader rapport en in het separaat toegezonden overzicht is dit beschreven en inzichtelijk gemaakt.<sup>37</sup> Naar aanleiding van het advies is ook voorzien in een brede voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal en een regeling voor publieksparticipatie bij ontwerpregelgeving. Die wordt gevolgd bij de eerste totstandkoming en in beginsel ook bij latere wijzigingen daarvan. Mede in reactie op de vragen van de leden van de D66-fractie (**7.11**) kan dan ook worden verzekerd dat het parlement betrokken blijft bij de totstandkoming van de regels in de AMvB's. Verder zullen de ontwerpAMvB's tegelijk met de Invoeringswet Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Dat betekent dat het parlement als medewetgever bij de behandeling van de Invoeringswet dan de balans kan opmaken. Hierop is in de vorige paragraaf uitgebreid ingegaan.

#### *Bundeling van normstelling in de AMvB's*

De uitwerking van de normstelling op rijksniveau wordt om redenen van toegankelijkheid en samenhang gebundeld in een beperkt aantal AMvB's. Op die manier zorgt de wet voor overzicht en sturing en wordt versnippering tegengegaan. De leden van de fractie van de SGP vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om belangrijke en invloedrijke normen in de wet zelf op te nemen (**4.144**). Ook de leden van de fracties van het CDA (**7.10**) en GroenLinks vragen waarom materiële normen niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Een belangrijk argument daarvoor is dat de bundeling van regels het omgevingsrecht beter toegankelijk maakt voor gebruikers (burgers, bedrijven en overheden). Een veelgehoorde klacht bij de toepassing van het bestaande omgevingsrecht is de grote mate van versnippering en gelaagdheid, die de toepassing ingewikkeld maakt. Om inzicht te krijgen, moeten zij diverse regelingen op verschillende niveaus raadplegen. Dit maakt de toepassing complex. De bundeling gaat de bestaande versnippering tegen en vergroot de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Dit is één van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Daarnaast vereenvoudigt de bundeling van de normen op AMvB-niveau een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang in verband met de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. De keuze voor bundeling in een beperkt aantal AMvB's omvat nadrukkelijk geen oordeel over het belang van de normen of het beschermingsniveau. Integendeel, door alle normen op hetzelfde niveau te regelen wordt voorkomen dat er misvattingen ontstaan over het belang van de ene norm (bijvoorbeeld waterkwaliteit die nu op AMvB-niveau is geregeld) ten opzichte van de andere norm (bijvoorbeeld luchtkwaliteit die nu op wetsniveau is geregeld). Nu zijn die normen soms op verschillende niveaus geregeld, zonder dat de aard, inhoud of rechtsgevolgen daarvoor aanleiding geven. Ook dienen de waarborgen voor de fysieke leefomgeving en de bescherming van de belangen op dezelfde wijze in de regelgeving te worden geborgd als wanneer die op wetsniveau worden geregeld. Verder wordt, zoals beschreven, voorzien in een openbare en zorgvuldige totstandkomingsprocedure met de wettelijk verankerde waarborgen voor een brede parlementaire betrokkenheid en publieksparticipatie (naast andere waarborgen zoals advisering door de Afdeling advisering van Raad van State). Bovendien maakt het voor de verbindende kracht van zowel nationale normen als normen met een Europese of internationale herkomst geen verschil of ze al dan niet op wetsniveau zijn geregeld.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 7.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat regeling van de inhoudelijke normering op lager niveau het rechtsstatelijk belang van voorzienbaarheid en kenbaarheid aantast. Ook zou volgens die leden het belang van behoorlijk bestuur in het geding kunnen komen als de inhoudelijke regeling niet formeelwettelijk wordt vervat en dus snel en eenvoudig kan worden aangepast (7.27). Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de regering die opvattingen niet deelt. Het nieuwe wettelijk stelsel is met diverse waarborgen omkleed. Dat geldt ook voor de bestaande AMvB's binnen ons rechtsbestel. De grondwettelijk verankerde rechtsfiguur van een AMvB kent binnen het omgevingsrecht een brede toepassing. Die geeft geen aanleiding voor de conclusie dat het belang van behoorlijk bestuur in het geding zou komen. Aan de vereisten van voorzienbaarheid en kenbaarheid is voldaan door een zorgvuldige procedure met betrokkenheid van parlement, publiek en Raad van State en bekendmaking in het Staatsblad. Bovendien is ook nu al een groot gedeelte van de inhoudelijke normering geregeld in AMvB's. De regering beoogt juist door de bundeling in een beperkt aantal AMvB's de kenbaarheid en helderheid van de regels voor gebruikers te vergroten.

#### *Uitvoering van Europese en internationale regelgeving*

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een minimumbeschermingsniveau in de wet op te nemen door alle Europese normen in de wet op te nemen (1.55). Ook vraagt een aantal fracties waarom Europese normen niet bij wet geregeld worden. Dit heeft enerzijds te maken met de aard en omvang van die normen en anderzijds met het belang van Nederland als lidstaat of verdragsluitende partij om tijdig aan de internationale verplichtingen te kunnen voldoen.

Zoals in hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting is beschreven is een groot aantal (meer dan 35) EU-richtlijnen en verdragen direct relevant. Een groot deel daarvan zal geheel of grotendeels in het nieuwe stelsel worden omgezet. Het gaat daarbij om vele pagina's aan voorschriften. Alleen de kaderrichtlijn water is met bijlagen al 88 pagina's. In de huidige regelgeving zijn de meeste Europese voorschriften dan ook niet op wetsniveau geïmplementeerd. Het EU-recht vereist dat ook niet. Het zou bovendien hebben geleid tot omvangrijke en gedetailleerde formele wetgeving, die met grote regelmaat moet worden gewijzigd. Ook zou het onderscheid maken tussen normen die wel en normen die niet op wetsniveau worden geregeld afdoen aan de eerder beschreven bundeling van de normen ter bevordering van de inzichtelijkheid. Die lijn is dan ook niet gevolgd bij het voorstel voor de Omgevingswet.

Het nieuwe stelsel zal moeten zijn ingericht om tijdig aan de Europese en internationale verplichtingen te kunnen voldoen. Nederland is gehouden om binnen de voorgeschreven termijn de nationale regelgeving daarmee in overeenstemming te brengen. In Europees verband is het belang van tijdige implementatie de afgelopen jaren nog eens onderstreept met een verscherpt sanctiebeleid op termijnoverschrijding door de lidstaten. Eerder zijn er voorstellen gedaan om te komen tot een versnelde implementatie van in het bijzonder EU-richtlijnen. Naar aanleiding van de motie-Jurgens<sup>38</sup> is de vaste lijn dat bij lagere regelgeving niet wordt afgeweken van hogere regelgeving ter implementatie van EU-regelgeving. Toch bestaan er in de huidige regelgeving verschillen in de wijze waarop wordt omgegaan met de implementatie van Europese en internationale regelgeving. Zo bevat de Wet milieubeheer de verplichting om – wanneer er sprake is van strikte implementatie en, conform de motie-Jurgens geen afwijking of wijziging van een AMvB nodig is – implementatie te regelen in een ministeriële regeling. De Waterwet bevat de mogelijkheid om bij AMvB of ministeriële regeling nadere regels te stellen ter uitvoering van

<sup>38</sup> Kamerstukken I 2005/06, 21 109, A, en Kamerstukken I 2007/08, 26 200 VI, D.



internationale verplichtingen. Dergelijke bepalingen gaan ervan uit dat bij strikte implementatie regeling op het laagste niveau aangewezen is, dit gegeven het primaat van de internationale regelgever en de beperkte nationale beleidsruimte. Een gevolg hiervan is echter dat er een niveauverschil ontstaat met nationale regels over een dergelijk onderwerp. Dit doet afbreuk aan de eenheid binnen het systeem. Ook is het hierdoor lastiger voor het parlement en de uitvoeringspraktijk om zicht op het geheel te houden.

Met de stelselherziening voor het omgevingsrecht beoogt de regering die verschillen weg te nemen door nationale regels en regels met een internationale oorsprong op hetzelfde niveau te regelen. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet stelt voor elk onderwerp een eenduidig niveau vast, dat zowel geschikt is om nationale onderwerpen te regelen als voor de tijdige implementatie van Europese en internationale regelgeving.

### **5.3 Regeling van specifieke onderwerpen**

#### *Normen voor de fysieke leefomgeving*

Een aantal fracties vraagt om in de wet normen op te nemen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De leden van de fractie van de PvdA noemen als voorbeelden maximale geluidniveaus en bescherming van drinkwatergebieden (**1.55**). De regering is het met deze fracties eens dat het nieuwe stelsel waarborgen moet bevatten voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het is daarvoor echter niet noodzakelijk dat die normen ook in de wet zelf worden opgenomen. Waarborgen kunnen ook liggen in een wettelijke opdracht en verankering in een AMvB met parlementaire betrokkenheid. De als voorbeeld genoemde normen zijn overigens ook om andere redenen niet in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen. De regeling van geluid zal via separate aanvullingswetgeving in het nieuwe stelsel worden opgenomen. De bescherming van drinkwatergebieden geschiedt, evenals nu het geval is, primair op provinciaal niveau. Het wetsvoorstel bevat daarvoor een wettelijke taakopdracht voor de provincie in artikel 2.18.

#### *Handhaving en rechtsbescherming*

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de visie van de regering over de regeling van de voorschriften over handhaving en rechtsbescherming (**7.10**). Naar de visie van de regering dienen in ieder geval de hoofdlijnen daarvan op wetsniveau geregeld te worden. Dit is voor een belangrijk deel gebeurd in de Awb, waarvan de desbetreffende voorschriften ook gelden voor het omgevingsrecht. De Omgevingswet bevat waar nodig aanvullende voorschriften, in het bijzonder in de hoofdstukken 16 (procedures) en 18 (handhaving en uitvoering) van het wetsvoorstel. Daar waar die nog uitwerking behoeven, voorziet het voorstel in grondslagen voor regeling bij AMvB. Dat is vergelijkbaar met bestaande regelingen als bijvoorbeeld het Besluit omgevingsrecht, Waterbesluit en Besluit ruimtelijke ordening. De leden van de PvdA-fractie stellen dat belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving niet in het voorstel zijn opgenomen. Het wetsvoorstel doet daarmee onrecht aan de rol van het parlement, zo menen deze leden (**1.53**). De leden geven geen voorbeelden van bepalingen die zij missen. In algemene zin kan gesteld worden dat het wetsvoorstel nog bij de Invoeringswet Omgevingswet zal worden aangevuld en dat daarvoor noodzakelijke voorzieningen in andere wetten zullen worden opgenomen. Zo zal bij de Invoeringswet worden voorzien in de regeling van beroep bij de bestuursrechter via de Awb en voor zover aan de orde strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten. De hoofdlijnen van de rechtsbescherming en handhaving zijn al wel in de memorie van

toelichting beschreven, maar de wettelijke vertaling daarvan volgt deels dus nog via de Invoeringwet. Het parlement is daar als medewetgever bij betrokken.

### *Vergunning en toetsingskaders*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het vergunningvereiste voor installaties uit de richtlijn industriële emissies en het vereiste van beste beschikbare technieken niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen **(1.87)**. Op de implementatie van EU-richtlijnen is al ingegaan. De waarborgen dat beide vereisten geregeld worden zijn wel in het wetsvoorstel opgenomen. Zo is in artikel 5.1, tweede lid, de vergunningplicht opgenomen, in verband waarmee in artikel 5.2, tweede lid, is bepaald dat daarvoor gevallen worden aangewezen ter uitvoering van de richtlijn industriële emissies. In artikel 5.25, tweede lid, is bepaald dat bij het stellen van de beoordelingsregels in ieder geval de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast. De waarborgen zijn dus in het wettelijk systeem verankerd.

De leden van de fracties van de SGP **(4.145)** en het CDA **(7.10)** vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om het toetsingskader voor vergunningverlening in het wetsvoorstel op te nemen. De leden van de fractie van het CDA vragen of dat staatsrechtelijk niet vreemd is **(2.14)**. De belangrijkste reden voor regeling op AMvB-niveau is de samenhang qua niveau van regelgeving met andere normstelling voor de fysieke leefomgeving. In bestaande toetsingskaders wordt momenteel vaak naar normen op AMvB-niveau verwezen. Denk aan de toetsing aan de normen van het Bouwbesluit 2012 bij de omgevingsvergunning voor bouwen. Dit zijn normen die zich slecht lenen voor rechtstreekse opname in de wet. Dat is ook niet nodig, zolang het wettelijk stelsel voldoende waarborgen bevat. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn de belangenkaders voor de toetsing van vergunningplichtige activiteiten in het voorstel opgenomen. Daardoor wordt voor elk van de activiteiten helder in verband met welk belang regels kunnen worden gesteld over het verlenen of weigeren van de vergunning. Ook hebben Europeesrechtelijke beginselen en belangrijke uitgangspunten, zoals het limitatief-imperatieve stelsel voor bouwen een plek in de wettelijke regeling gekregen. Het wetsvoorstel begrenst en stuurt daarmee nadrukkelijk de uitwerking van de toetsingskaders.

### *Beginselen*

De leden van de fracties van het CDA **(7.8)** en de PvdD **(4.149)** zijn voorstander van het opnemen van beginselen in het wetsvoorstel. Zij vragen om een reactie van de regering. In dit verband kan worden verwezen naar hetgeen in paragraaf 3.4 van deze nota daarover is vermeld. Kort gezegd deelt de regering de opvatting dat het nuttig is om beginselen die als rechtsregel zijn geformuleerd een plek in het wetsvoorstel te geven. Aan de hand van deze beginselen worden, zoals de leden van het CDA ook bepleiten, nadere materiële normen vastgesteld. In genoemde paragraaf is beschreven op welke wijze daaraan uitvoering is gegeven. De regering is geen voorstander van een wettelijk vereiste voor de brede toepassing van beginselen bij concrete besluitvorming en toetsing door de rechter. De regering vreest in dit verband voor juridificering en extra procedures. De regering onderschrijft dat beginselen richting geven aan beleidsvorming, zoals de opstelling van een omgevingsvisie, en aan uitvoeringsregelgeving, maar acht codificeren daarvoor niet nodig.

## *Waterveiligheidsnormen*

De leden van de fractie van de SP zien graag dat de watertoets en de afspraken uit het Bestuursakkoord Water van 2011 wettelijk worden verankerd **(4.74)**. Voor de verankering van de watertoets, die momenteel in het Besluit ruimtelijke ordening is opgenomen, wordt verwezen naar paragraaf 3.9.2 van deze nota. Daarin wordt beschreven hoe deze een plek krijgt in het nieuwe wettelijke systeem. Het Bestuursakkoord Water gaat over diverse onderwerpen. De afspraken uit dat akkoord hebben op verschillende wijze een vertaling gekregen. Naast de watertoets kan gedacht worden aan afspraken over het afschaffen van de provinciale goedkeuring op waterbeheerprogramma's en de afspraken over het toezicht op primaire waterkeringen, dat per 1 januari 2014 is overgegaan van gedeputeerde staten naar de Minister van Infrastructuur en Milieu. Hoewel niet alle onderdelen van een bestuurlijk afsprakenkader zich lenen voor verankering in algemeen verbindende voorschriften bouwt het wetsvoorstel daarop voort. In de memorie van toelichting is beschreven dat het Bestuursakkoord Water ook bij de voorbereiding van de watergerelateerde onderwerpen in het wetsvoorstel leidend is geweest. Dat uitgangspunt is ook opgenomen in het afsprakenkader van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Unie van Waterschappen (juni 2013) en zal ook bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving worden gehanteerd.

De leden van de fracties van de SP en het CDA **(5.53)** zijn van mening dat de waterveiligheidsnormen op wetsniveau vastgelegd moeten worden **(4.74)**. De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering de mening deelt dat de democratische legitimiteit van deze normen en direct parlementair instemmingsrecht bij de normen voor waterveiligheid van groot belang zijn **(4.146)**. Zij vragen of de regering bereid is om deze normen in het voorliggende wetsvoorstel of de Invoeringswet Omgevingswet op te nemen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een basiswaterveiligheidsnorm in de wet, de uitwerking per dijkvak zou volgens die leden bij AMvB kunnen **(5.117)**.

In antwoord op de vragen van deze fracties kan worden gesteld dat het belang van de normen van waterveiligheid en de democratische legitimiteit niet ter discussie staan. Dat is ook de reden dat het wetsvoorstel voorschrijft dat er omgevingswaarden voor waterveiligheid moeten worden vastgesteld (artikel 2.15, eerste lid). De regering heeft hiervan ook blijk gegeven met de voorstellen in het kader van het Deltaprogramma. Naast belangrijke voorstellen rondom de financiering leidt dit ook tot een aangepaste normering voor de bescherming tegen overstromingsrisico's. Hierover vindt in het kader van de Deltabeslissingen met uw Kamer regelmatig overleg plaats. Het leidt bovendien tot aangepaste normstelling door een voorstel tot wijziging van de Waterwet dat dit jaar zal worden ingediend. Het is de bedoeling dat de nieuwe normstelling nog voor 2018 in werking zal treden. De gewijzigde normen zullen vervolgens ook in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet worden verankerd. Zoals eerder is vermeld is uw Kamer bij de totstandkoming van de AMvB's via een voorhangprocedure betrokken en vormt de Invoeringswet Omgevingswet het moment dat u als medewetgever uw eendoordeel kunt geven over welke onderdelen op welk niveau geregeld zullen worden.

## *Bevoegdheidsverdeling*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de bevoegdheidsverdeling en de bepalingen over advies of advies met instemming niet op wetsniveau worden geregeld **(5.139)**. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is op wetsniveau meer inzicht geboden in de regeling van het bevoegd gezag voor vergunningverlening, algemene regels en handhaving. Het wetsvoorstel bevat nu de hoofdregeling.

Uitwerking geschiedt vooral wegens de omvang van het aantal bepalingen bij AMvB. Deze wijze van regulering sluit aan bij bijvoorbeeld de bestaande bevoegdheidsregeling in het Besluit omgevingsrecht op grond van de Wabo. De hoofdlijnen van de voorgenomen uitwerking van de regeling van het bevoegd gezag, advies en advies met instemming worden beschreven in de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving. De leden van de CDA-fractie missen een beeld van de AMvB's, ook ten aanzien van de daadwerkelijke verdeling van taken en bevoegdheden (**5.43a, 5.43c**). Zij vragen of de regering de visie deelt dat nu al uit de wet zelf zou moeten blijken welke overheidsinstanties waartoe en onder welke voorwaarden bevoegd zijn. Als pas in de uitvoeringsregelingen duidelijkheid zal worden verkregen, dan heeft uw Kamer daar amper nog invloed op, stellen zij. Zoals uit de beantwoording al blijkt is de regering van mening dat als de hoofdlijnen van de bevoegdheidsverdeling uit de wet blijken, de nadere uitwerking bij AMvB kan geschieden. De regering heeft begrip voor het inzicht dat de leden vragen over de uitwerking van de AMvB. Daarom gaat deze nota vergezeld van de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving waarin op de voorgenomen uitwerking wordt ingegaan. Daarover kan dan met het parlement van gedachten worden gewisseld. De resultaten daarvan zullen in de voorhangprocedure worden voorgelegd. Sluitstuk is de invoeringsregelgeving. Uw Kamer is daarmee vroegtijdig betrokken en kan op verschillende momenten invloed uitoefenen en uiteindelijk de balans opmaken (zie paragraaf 5.1.3 van deze nota).

De leden van de fractie van de PvdD (**6.29**) vinden de verdeling van bevoegdheden niet helder. Naar de mening van de leden wil de regering te veel flexibiliteit in bouwen, waardoor het door de regering beoogde effect, namelijk vereenvoudiging van het omgevingsrecht, uit beeld verdwijnt. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie (**5.43b**) in paragraaf 7.1.1 is geschetst op welke wijze in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting de uitgangspunten voor de bevoegdhedenverdeling zijn opgenomen. De kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving biedt verder inzicht in de voorgenomen uitwerking van de verdeling van bevoegdheden. Het wettelijke stelsel beoogt daarmee een regeling te bieden die aansluit bij de behoefte in de praktijk.

#### *Kan- of moet-bepalingen*

De leden van de fractie van D66 vragen wanneer de regering heeft gekozen voor «kan»-bepalingen, waar een openbaar bestuur de bevoegdheid heeft om bepaalde regels te stellen of op een andere manier een actie te ondernemen, en voor welk «kan»-bepalingen de regering heeft overwogen om er een «moet»-bepaling neer te zetten (**7.16**). «Kan»-bepalingen geven een bevoegdheid weer, «moet»-bepalingen een verplichting. In veel gevallen is een oordeel en belangenafweging van het bevoegd gezag aan de orde of die bevoegdheden in het concrete geval toegepast kunnen worden. Dat geldt in het bijzonder voor ingrijpende bevoegdheden, zoals het vaststellen van een projectbesluit of het opleggen van een gedoogplicht. Maar ook in andere gevallen kan een zekere beleidsvrijheid gewenst zijn, bijvoorbeeld bij de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om maatwerkvoorschriften te stellen. In dergelijke gevallen zou een verplichting zijn doel voorbidschieten, namelijk: de waarborg van het maken van een belangenafweging in het concrete geval, waarbij alle relevante feiten en belangen zijn betrokken. In gevallen waarin de beleidsvrijheid ontbreekt, is in het wetsvoorstel al bepaald dat een bepaalde bevoegdheid uitgeoefend moet worden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de verplichtingen tot opstellen van bepaalde programma's. De noodzaak daartoe vloeit voort uit EU-regelgeving. In veel gevallen is, wanneer er sprake is van de uitvoering van Europese of internationale regels een verplichting opgenomen. In dit verband kan

worden verwezen naar de beantwoording van de vragen daarover **(9.1)** in paragraaf 11.3 en de paragrafen 4.7.2 en 4.7.4 van deze nota.

## **6 Burgers en bedrijven**

### **6.1 Algemeen**

Door verschillende fracties is aandacht gevraagd voor de positie van burgers binnen de stelselherziening. Op sommigen maakt de stelselherziening de indruk dat het vooral een overheidswet is, en dat de positie van burgers en bedrijven onvoldoende tot z'n recht komt. In dit hoofdstuk wordt verder op de positie van niet-overheidspartijen ingegaan. Zo vragen de leden van de VVD-fractie of burgers en bedrijven een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgen en of de overheid een terugtrekkende beweging maakt **(1.42)**.

Een grotere verantwoordelijkheid kan ontstaan als een taak die collectief is gemaakt door de overheid wordt losgelaten en aan de burger wordt overgelaten. In het wetsvoorstel is daarvan geen sprake. Eén van de basisprincipes van het omgevingsrecht is dat een ieder zelf verantwoordelijk is voor zijn activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Op het gebied van de fysieke leefomgeving is het in de huidige situatie al zo dat burgers en bedrijven een grote verantwoordelijkheid hebben. De regering heeft dat niet willen veranderen. Alleen voor bepaalde collectieve goederen zoals een substantieel deel van de infrastructuur en de waterkeringen heeft de overheid de eindverantwoordelijkheid gekregen. De overheid heeft in de loop van de geschiedenis verder een rol gekregen in die gevallen waarin de (cumulatieve) gevolgen van activiteiten van burgers en bedrijven leiden tot een kwaliteit van de fysieke leefomgeving die maatschappelijk niet aanvaardbaar werd geacht. Deze rol van de overheid is niet vast omdat deze afhangt van twee factoren. Ten eerste hoeft de overheid minder te doen als de cumulatieve gevolgen dalen doordat burgers en bedrijven zich beter bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid of door technische of maatschappelijke ontwikkelingen. In dit verband zal in de uitvoeringsregelgeving voor sommige onderwerpen een terugtrekking van de rijksrol te zien zijn. Ten tweede hoeft de overheid minder te doen als de maatschappelijk vereiste kwaliteit van de fysieke leefomgeving minder zou zijn. Op dat laatste punt heeft de regering echter nadrukkelijk gekozen voor behoud van een gelijkwaardige kwaliteit (zie paragraaf 3.10 van deze nota).

De leden van de VVD-fractie hebben in dit verband enkele vragen gesteld over de samenvatting van wetenschappelijke bevindingen in de passage «Vertrouwen in de overheid» in de memorie van toelichting (blz. 46–47) **(1.39)**. De toegenomen kennis bij de burger is vooral van belang geweest voor de wijze waarop participatie wordt vormgegeven in het wetsvoorstel. Hierop wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

### **6.2 Positie burgers en bedrijven binnen de stelselherziening**

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van D66, de ChristenUnie en het CDA naar de plaats van burgers en bedrijven in deze stelselherziening kan worden gesteld dat weliswaar in het wetsvoorstel ook taken, bevoegdheden en procedures van het openbaar bestuur aan de orde komen, maar dat dit niet betekent dat het voorstel vooral een overheidswet is. Het wetsvoorstel gaat juist uit van de erkenning van burgers en bedrijven als belangrijke spelers in de fysieke leefomgeving. Dat komt op verschillende manieren tot uitdrukking **(1.78, 1.83, 5.44)**. Een belangrijk doel van wetgeving is dat de wetgever het optreden van de overheid op een uniforme wijze begrenst en dat de rechten van burgers en bedrijven eenduidig zijn geborgd. Willekeur van de overheid mag niet voorkomen. Dit komt in het wetsvoorstel terug in regels die vooral op de

overheid gericht zijn, maar die tegelijkertijd het optreden van de overheid richting burgers eenduidig maken. De vrije ruimte die burgers en bedrijven hebben, hoeft – behalve de voor burgers en bedrijven rechtstreeks bindende regels zoals die in de uitvoeringsregelgeving worden opgenomen – per definitie niet te worden gereguleerd. De belangrijke rol van burgers en bedrijven kan dan naar het oordeel van de regering ook niet worden beoordeeld aan de hand van de hoeveelheid op de overheid georiënteerde regels. Sterker nog, een overmaat aan regels kan de rol van burgers en bedrijven juist te veel beperken en bijvoorbeeld innovatieve ideeën en initiatieven in de weg zitten. Desondanks worden in de uitvoeringsregelgeving de nodige regels opgenomen die burgers en bedrijven rechtstreeks binden (zie hieronder).

In de reactie op vragen over de aanleiding tot het wetsvoorstel in paragraaf 2.1 van deze nota en op de vragen over de beoogde paradigma-wisseling in paragraaf 2.3 is uiteengezet dat de regering met de stelselherziening een meer samenhangende en integrale benadering van de fysieke leefomgeving verder wil faciliteren. Deze beweging tot een meer samenhangende benadering heeft ook te maken met de steeds belangrijker rol die burgers en bedrijven bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving spelen. Als gebruiker van de fysieke leefomgeving kijken zij meer naar activiteiten in de fysieke leefomgeving als geheel, en niet naar deelaspecten ervan. Bij beleids- en besluitvorming moeten daarom niet langer sectorale afwegingen centraal staan – zoals in het huidige omgevingsrecht – maar die activiteiten of dat gebruik van de fysieke leefomgeving zelf. De beweging van een sectorale naar een samenhangende beoordeling van activiteiten sluit hierbij aan. De regering wil dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in een vroeg stadium bij beleidsontwikkeling of besluitvorming over projecten betrokken worden. Ook moeten zij de gelegenheid krijgen om zelf met initiatieven te komen. De regering hecht daarom aan vroegtijdige participatie bij beleidsplanning en bij de vormgeving van en besluitvorming over projecten. Een goede participatie in de voorfase van besluitvorming is echter naar zijn doel en aard niet altijd gediend met wettelijke regulering. Ook hier geldt dat uit het achterwege laten van wettelijke regulering niet geconcludeerd kan worden dat de positie van burgers en bedrijven onbelangrijk zou zijn. De regering weerspreekt dat met klem. In de reactie op vragen over participatie in paragraaf 6.3 van deze nota wordt dit verder toegelicht.

#### *Indeling uitvoeringsregelgeving volgens doelgroepenbenadering*

Verder wordt bij de vormgeving van het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving gelet op het gebruiksgemak. Bepalingen uit bestaande wetten en circa 60 sectoraal georiënteerde AMvB's worden geharmoniseerd, geordend en waar nodig opnieuw ontworpen in een systeem dat voor de gebruiker inzichtelijk is. De regering kiest daarbij voor een doelgroepenbenadering (**1.86, 1.79**). De leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie hebben vragen gesteld over de werking van deze doelgroepenbenadering. Bij het opstellen van de AMvB's onder de Omgevingswet wordt aandacht geschonken aan het ondersteunen van de gebruikers van regelgeving. Daarom worden regels die gericht zijn op dezelfde doelgroep zo veel mogelijk bij elkaar gebracht. De doelgroepen die worden onderscheiden zijn burgers, bedrijven en overheden/bestuursorganen. De algemene, rechtstreeks werkende regels voor burgers en bedrijven over de activiteiten in de fysieke leefomgeving worden opgenomen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden regels opgenomen die zich vooral richten tot bestuursorganen die de instrumenten van de Omgevingswet toepassen. Inhoudelijke normen en instructieregels voor bestuurlijk handelen zullen



in deze AMvB worden opgenomen. Het Omgevingsbesluit zal zowel algemene als procedurele bepalingen bevatten die voor alle doelgroepen relevant zijn. Bij de ordening van de rechtstreeks werkende regels staat wat betreft de regering helderheid en gebruiksgemak voor burgers en bedrijven voorop. Voor de doelgroep bestuursorganen leidt dit mogelijk tot minder geclusterde regelgeving, maar van die doelgroep mag ook meer deskundigheid en inspanning worden verwacht bij de toepassing van de regels. Concreet levert de doelgroepenbenadering op dat een burger of een bedrijf niet – zoals nu het geval is – in veel sectorale AMvB's moet zoeken welke inhoudelijke vereisten op zijn of haar initiatief van toepassing zijn. Deze regels zullen overzichtelijk bij elkaar staan in slechts twee AMvB's. Daarbij bevat het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving een bundeling van regels over activiteiten die in de regel door bedrijven, maar niet door burgers worden verricht. Het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving bevat regels die niet alleen door bedrijven, maar ook door burgers worden verricht. Deze vergaande vorm van stroomlijning, systematisering en bundeling van regels moet het gebruiksgemak aanzienlijk vergroten. Daarnaast geldt dat de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de regelgeving sterk wordt bevorderd via een digitale ondersteuning (zie paragraaf 12.4). Hier staat de toegankelijkheid voor de verschillende doelgroepen voorop.

### **6.3 Maatschappelijke participatie en inspraak**

Diverse fracties hebben vragen gesteld over de participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie bij de voorbereiding van besluiten over projecten en beleidsplannen.

Volgens de leden van de ChristenUnie-fractie moet burgerparticipatie in het wetsvoorstel verder worden uitgewerkt (**1.82, 5.155**). Zij vragen waarom niet meer elementen uit de Code Maatschappelijke Participatie zijn opgenomen in het wetsvoorstel (**5.157, 5.158**). De leden van de SP-fractie begrijpen niet dat, hoewel het Rijk bij de aanpak van de Commissie-Elverding en de stelselherziening het actief betrekken van burgers hoog in het vaandel heeft staan, de Code Maatschappelijke Participatie geen bindend document wordt (**4.42, 4.43**). Zij vragen verder hoe belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding van besluiten (**7.3**). Ook de leden van de D66-fractie vragen of participatie wel voldoende is geborgd en of de verkenningprocedure niet breder zou moeten gelden dan alleen voor het projectbesluit (**4.129, 4.130, 4.133**).

#### *6.3.1 Juridische borging maatschappelijke participatie*

##### *Een op de situatie toegesneden aanpak*

De regering vindt maatschappelijke participatie<sup>39</sup> van groot belang. In de eerste plaats vraagt dat van bestuursorganen en van vertegenwoordigende organen een open houding ten opzichte van maatschappelijke initiatieven in de fysieke leefomgeving. De regering verwacht dat in toenemende mate burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties een rol vervullen bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Die ruimte wordt meer dan nu het geval is, in de Omgevingswet geboden. Een goed georganiseerde maatschappelijke participatie draagt bij aan de kwaliteit en de snelheid van de besluitvorming en aan het draagvlak van het uiteindelijk te nemen besluit. De vraag is op welke wijze een kwali-

<sup>39</sup> Maatschappelijke participatie wordt ook wel aangeduid met het begrip publiekparticipatie of burgerparticipatie. Bij publiekparticipatie denken burgers, bedrijven en organisaties – het publiek – mee over beleid en besluiten die hen aangaan. Het publiek kan bijvoorbeeld helpen een bepaald probleem te analyseren en daar oplossingen voor aan te dragen, of een mening over een kwestie geven in een zienswijzeprocedure.

tatief goede participatie in een vroeg stadium het beste kan worden geborgd. Grofweg kunnen drie fasen worden onderscheiden als het gaat om betrokkenheid van burgers en bedrijven bij besluiten: 1) in een vroege fase van het besluitvormingsproces, 2) de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen bij de voorbereiding van een besluit of het indienen van een bezwaar (afhankelijk van de vraag of een verkorte of reguliere voorbereidingsprocedure geldt), en 3) de mogelijkheid tot beroep bij de rechter. In de laatste twee fasen is formele besluitvorming aan de orde, met (rechts)gevolgen voor burgers en bedrijven. Ook gelden hier formeel wettelijke termijnen. Daarom is het van belang dat de laatste twee fasen wettelijk zijn geborgd. Dat gebeurt in het wetsvoorstel. De betrokkenheid in een vroeg stadium is van een wezenlijk andere orde. Het gaat hier om het mobiliseren van burgers en bedrijven in de fase van ideeënvorming en voorbereiding van een besluit (of beleidsplan). Het ontwerpbesluit moet dan nog worden vormgegeven en de gevolgen voor burgers en bedrijven zijn nog niet duidelijk. In de voorfase telt vooral een professionele aanpak en houding van bestuurders en ambtenaren, gecombineerd met een dynamische samenleving waarin snel allianties worden gevormd. En dat laat zich niet afdwingen met het juridisch voorschrijven van de Code. Het vraagt om een specifiek op de situatie toegesneden aanpak. De code zelf wordt daarom niet wettelijk voorgeschreven. De regering beschouwt de code wel als een belangrijk bestuurlijk document dat bij besluitvorming kan worden toegepast (en voor MIRT-projecten altijd wordt toegepast).

#### *Maatschappelijke participatie bij projecten met een publiek belang*

Dat laat onverlet dat er wel een wettelijke regeling voor maatschappelijke participatie in het wetsvoorstel is opgenomen. Deze is gekoppeld aan de besluitvormingsprocedure voor belangrijke projecten in de fysieke leefomgeving. Op grond van het wetsvoorstel kunnen het Rijk, provincies en waterschappen voor dergelijke projecten de projectprocedure doorlopen. Veelal is de overheid zelf voor dergelijke projecten verantwoordelijk. Voor bepaalde grote infrastructuurprojecten is de projectprocedure verplicht. De projectprocedure kent een verkenningfase, waaraan een voorkeursbeslissing kan worden gekoppeld. De voorkeursbeslissing is dan gebaseerd op een gedegen probleemanalyse en een integrale afweging met ruimte voor participatie. Verder moet op grond van het wetsvoorstel in het projectbesluit worden gemotiveerd hoe met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan. Gemeenten hebben weliswaar niet de mogelijkheid een projectbesluit te nemen, maar zij kunnen ervoor kiezen deze procedure te doorlopen voor projecten met een publiek belang die via aanpassing van het omgevingsplan worden gerealiseerd. Extra voordeel voor gemeenten is dat bij een eventueel beroep de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dan binnen 6 maanden uitspraak doet. Hiermee is dus geregeld dat maatschappelijke participatie voor deze besluiten plaatsvindt, waarbij de specifieke invulling ervan aan het verantwoordelijke bestuursorgaan wordt overgelaten. De code is daarvoor een belangrijke leidraad, maar er is maatwerk mogelijk.

#### *Rol belanghebbenden bij projectbesluit privaat initiatief*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe bepalingen over voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing zich verhouden tot de praktijk dat een particulier ontwikkelaar het initiatief neemt. Ook willen deze leden weten of er een dubbele verkenning kan ontstaan, één van een particuliere initiatiefnemer, en één op grond van het wetsvoorstel **(5.143)**. Formele besluitvorming over een initiatief, of dit nu privaat is of niet, is op grond van het wetsvoorstel altijd aan het bevoegde bestuursorgaan

voorbehouden. Vroeg of laat zal dus een private initiatiefnemer bij het bevoegde bestuursorgaan moeten aankloppen. Daar waar sprake is van een privaat initiatief, is naar het oordeel van de regering daarom de samenwerking tussen private partijen en de overheid bij de verkenning van belang. Beide partijen trekken dan samen op, bijvoorbeeld om belanghebbenden te betrekken, maar ook bij de inventarisatie van geschikte locaties, bijvoorbeeld in verband met technische vereisten bij de aanleg van een buisleiding. Het bestuursorgaan heeft daarbij wel een zelfstandige verantwoordelijkheid voor de politiek-beleidsmatige uitgangspunten en voor een zorgvuldige voorbereiding van de uiteindelijke politiek te nemen voorkeursbeslissing. De regering is dan ook van oordeel dat een dubbele verkenning in de praktijk niet aan de orde is.

### *Bestuurscultuur bepalend*

Overigens blijkt uit onderzoek dat verdergaande juridische borging veel minder bepalend is voor een adequate aanpak van maatschappelijke participatie in een vroeg stadium.<sup>40</sup> Dat kan leiden tot juridisering van de voorfase van besluitvorming wat de vruchtbaarheid van die fase niet ten goede komt. Daarom is – in antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie (**5.156**) – wetgeving niet de goede weg om een dergelijke «cultuur» te bevorderen. Een kwalitatief goede besluitvorming met draagvlak vraagt een specifieke op de situatie toegesneden vormgeving en professionele aanpak van maatschappelijke participatie. Het kan en moet dus aan decentrale overheden worden overgelaten – in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie – en in de praktijk gebeurt dat ook. De beschreven visie op maatschappelijke participatie sluit aan bij het gedachtegoed van de Commissie Elverding. Naast de eerder beschreven regeling voor maatschappelijke participatie voor belangrijke projecten wil de regering ook op een andere wijze een vroegtijdige betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bevorderen. Maatschappelijke participatie in een vroeg stadium vraagt – zoals gezegd – om een bepaalde «cultuur» van beleids- en besluitvorming en een professionele houding. De regering zet daar in het kader van Nu al Eenvoudig Beter en de implementatie van de Omgevingswet op in. Zie daarvoor de reactie in paragraaf 12.2 van deze nota. De Code – die nu alleen geldt als aanvulling op de spelregels voor het MIRT – zal daarbij als inspiratiebron en handreiking dienen voor decentrale overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en zal dan werking hebben op het gehele domein van de fysieke leefomgeving.

### *6.3.2 Inspraakproces*

Als van geen enkele vorm van betrokkenheid sprake is geweest, zo vragen leden van de SP-fractie, op welke wijze kunnen burgers dan hun mening kenbaar maken? (**4.44**) Burgers kunnen in ieder geval – zoals ook in de vorige paragraaf aangegeven – hun mening kenbaar maken in de zienswijze- of bezwaarprocedure zoals deze geldt voor omgevingsvergunningen, omgevingsplannen, programma's en omgevingsvisies. Het ontwerpbesluit of -plan wordt daartoe ter inzage gelegd. Tegen besluiten over vergunningen en omgevingsplannen staat vervolgens beroep open bij de rechter. Overigens hebben vertegenwoordigende organen, zoals de gemeenteraad, de verantwoordelijkheid toe te zien op de wijze waarop besluiten door het bestuur worden voorbereid. Hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel (afdeling 16.3) gaat in op de mogelijkheden zienswijzen in te dienen.

<sup>40</sup> Zie Kamerstukken II 2013/14, 31 755, nr. 45, bijlage.

De regering heeft niet overwogen, zoals leden van de D66-fractie vragen, om het inspraakrecht van burgers te versterken door een strikte scheiding tussen informatie- en consultatiebijeenkomsten te maken (**4.132**). Een dergelijke strikte scheiding is niet altijd te maken. Om een volwaardige maatschappelijke participatie mogelijk te maken zal veelal eerst – wellicht een beperkte hoeveelheid – informatie moeten worden gegeven. Het is van belang dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties weten welke mogelijkheden zij hebben, en wat zij van de overheid kunnen verwachten. Een goed verwachtingenmanagement en een professionele en heldere aanpak van participatie is hier wezenlijk. Zoals beschreven in de reactie over het verplichte karakter van de Code Maatschappelijke Participatie is dat maatwerk.

### *6.3.3 Maatschappelijke initiatieven*

Terecht constateren leden van de fractie van de ChristenUnie dat alleen in de memorie van toelichting de mogelijkheid voor initiatiefnemers aan de orde komt om onafhankelijk advies te vragen als hun maatschappelijk initiatief geheel of gedeeltelijk buiten de planvorming is gelaten (**5.160**). De regering heeft bewust afgezien van een wettelijke regeling. Het zal gaan om incidentele gevallen en wettelijke bepalingen zijn niet nodig om dit te organiseren. Deze lijn is ook conform de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan uw Kamer van 13 juni 2014 over de vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2014<sup>41</sup>. De mogelijkheid om onafhankelijk advies te vragen is uiteraard wel in de Code Maatschappelijke Participatie opgenomen. Door leden van de ChristenUnie-fractie is gevraagd of de regering bereid is bij grootschalige projecten burgers de mogelijkheid te bieden één burgerinitiatief serieus uit te werken door bij te dragen aan de onderzoekskosten (**5.161**). Dit punt is ook in het Schriftelijk Overleg over de Code Maatschappelijke Participatie aan de orde geweest<sup>42</sup>. Daarin is door de Minister van Infrastructuur en Milieu gesteld dat de Code voorschrijft dat kansrijke initiatieven bij rijksprojecten kunnen rekenen op ondersteuning. Dat kan gaan om kennis, informatie, netwerk of een financiële bijdrage. Uitgangspunt is dat een kansrijk initiatief niet vroegtijdig sneuvelt door geldgebrek en dezelfde kans krijgt als een overheidsinitiatief.

### *6.3.4 Participatie bij decentraal bestuur*

De leden van de fractie van GroenLinks constateren terecht dat de Code Maatschappelijke Participatie nu geldt voor MIRT-projecten en niet voor gemeentelijke projecten van publiek belang (**5.190**). Het wetsvoorstel voorziet – zoals in paragraaf 6.3.1 beschreven – in maatschappelijke participatie bij wijziging van het omgevingsplan in het geval dat de gemeente daarvoor de procedure voor gemeentelijke projecten met een publiek belang toepast. Daarnaast kunnen gemeenten bijvoorbeeld voor een «gewone» wijziging van het omgevingsplan, de vaststelling van omgevingsvisies of programma's of bij andere besluitvormingsprocessen natuurlijk altijd zelf bepalen om een participatieproces vorm te geven. De Code is een aanvulling op het spelregelkader voor het MIRT en geldt alleen voor plannen en projecten in het MIRT. Het is de verantwoordelijkheid van de regering dat de Code voor deze projecten wordt toegepast en van uw Kamer om erop toe te zien dat dit ook gebeurt. De Code is alleen verplicht voor MIRT-projecten. Veruit de meeste projecten van decentrale overheden zijn dat niet. Het is aan decentrale overheden om aan maatschappelijke participatie vorm te geven en daarbij eventueel

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 750 A, nr. 70, blz. 3.

<sup>42</sup> Zie Kamerstukken II 2012/13, 29 385, nr. 76, blz. 11.

gebruik te maken van de Code. Ook hier geldt dat het desbetreffende bestuursorgaan verantwoordelijk is voor een goede besluitvorming en vormgeving van maatschappelijke participatie, ook in een vroeg stadium. Vertegenwoordigende organen dienen vanuit hun controlerende taak hierop toe te zien, zoals zij bijvoorbeeld ook toezien op het gebruik van gemeentelijke en provinciale inspraakverordeningen. Overigens wordt door gemeenten al invulling gegeven aan participatie, zoals de gemeente Ommen heeft gedaan bij de voorbereiding van haar Gemeentelijk Omgevingsplan (dit betreft in termen van het wetsvoorstel een omgevingsvisie). De wijze waarop dat gebeurt, staat soms beschreven in de inspraakverordening of in een afspraak tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Gemeenten geven zelf ook aan dat maatschappelijke participatie wordt vormgegeven afhankelijk van het type project. Brede maatschappelijke participatie is bijvoorbeeld van belang bij gebiedsgerichte processen waar nog te kiezen valt (bijvoorbeeld bij omgevingsplannen en grote projecten). Bij bijvoorbeeld een beperkte omgevingsvergunning met een enkelvoudige oplossing kan worden volstaan met een zienswijzeprocedure of een reguliere procedure met de mogelijkheid tot bezwaar. Zoals eerder opgemerkt zet de regering via verschillende trajecten in op bevordering van een goede praktijk van beleids- en besluitvorming, inclusief de inrichting van goede participatieprocessen.

### *6.3.5 Uitvoering Verdrag van Aarhus*

Naar het oordeel van de regering hoeven de leden van de fractie van de PvdD zich geen zorgen te maken dat met het wetsvoorstel geen goede uitvoering geeft aan het verdrag van Aarhus (**6.27**). De regering hecht veel waarde aan een correcte uitvoering van het verdrag van Aarhus, ook bij de totstandkoming van het Omgevingswet en de daarbij behorende regelgeving. Het verdrag kent drie pijlers, te weten:

1. het recht op toegang tot milieuinformatie (artikelen 4 en 5);
2. de inspraak bij milieubesluitvorming (artikelen 6 tot en met 8);
3. de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden (artikel 9).

Deze drie elementen worden geborgd in het onderhavige wetsvoorstel, de Wet openbaarheid van bestuur, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet milieubeheer. De regels over toegang tot milieuinformatie (eerste pijler) zijn opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur en hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 21 van de Omgevingswet is gereserveerd voor de bepalingen over toegang tot milieuinformatie. De bepalingen uit hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer zullen op een later moment overgebracht worden naar hoofdstuk 21 van de Omgevingswet.

Om de inspraak over milieuaangelegenheden (tweede pijler) te borgen is in afdeling 16.3 van het wetsvoorstel geregeld dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is op omgevingsvisies, programma's, het omgevingsplan en het projectbesluit alsmede op overige plannen en programma's die op grond van andere wet- of regelgeving worden vastgesteld. Op grond van de artikelen 16.38 en 16.48 is afdeling 3.4 Awb van toepassing voor een plan, programma of besluit waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Verder zal op grond van artikel 16.63 afdeling 3.4 Awb van toepassing worden verklaard op overige omgevingsvergunningen die onder de reikwijdte van het verdrag van Aarhus vallen; het gaat dan om activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. De toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden (derde pijler) loopt grotendeels via de Awb. In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op het thema rechtsbescherming en op de verhouding tussen de Omgevingswet en de Awb.

De regering vindt dat er geen aanleiding is om het wetsvoorstel voor te leggen aan het Compliance Committee of the Aarhus Convention. De regering hecht veel waarde aan een correcte uitvoering van het verdrag

van Aarhus en ziet er ook bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving op toe dat voldaan wordt aan de internationale vereisten.

## **6.4 Minder en beter inzichtelijke algemene regels**

### *6.4.1 Vermindering en vereenvoudiging van algemene regels*

Leden van verschillende fracties stellen vragen over algemene regels. Zo hebben de leden van de SGP-fractie gevraagd in hoeverre de regering aanstuurt op vereenvoudiging en vermindering van algemene regels **(2.22)**. Vermindering en vereenvoudiging van algemene regels speelt een belangrijke rol binnen het traject naar vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruikersgemak van het omgevingsrecht. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verminderen van het aantal regelingen die gelden en het vereenvoudigen daarvan, en het vereenvoudigen en verminderen van het aantal regels daarbinnen. Het verminderen van het aantal regelingen wordt bereikt door op alle niveaus de algemene regels zo veel mogelijk te bundelen, in – uiteindelijk – één omgevingsplan, één omgevingsverordening, één waterschapsverordening en een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op rijksniveau. Het verminderen van het aantal regelingen en het aanbieden van een beperkt en op elkaar afgestemd aantal instrumenten, waarop in paragraaf 4.3 is ingegaan, leidt ook tot vereenvoudiging in de opzet van algemene regels. Alleen al het, als gevolg van het bijeenbrengen, vervallen van onderlinge afbakeningsbepalingen tussen bijvoorbeeld de vele algemene rijksregels over activiteiten, leidt tot vereenvoudiging en vergroting van de inzichtelijkheid. Het bijeenbrengen van de regelingen leidt ook tot het verminderen van het aantal regels. Dankzij integratie en harmonisatie worden dubbelingen zichtbaar, die vervolgens kunnen worden geschrapt. Vooral daar waar nu een groot aantal regelingen geldt – bij bestemmingsplannen en algemene rijksregels – zal dat een grote daling van het totaal aantal artikelen binnen de regelingen betekenen. Het uniformeren en beperken van het aantal instrumenten binnen algemene regels leidt tot verdere vereenvoudiging daarvan. Ten slotte wordt bij het traject van integratie uiteraard ook gekeken naar de regels die worden geïntegreerd, wat waar mogelijk tot verminderen en vereenvoudigen van die regels zal leiden. De leden van de VVD-fractie zien graag toegelicht, waarom volgens de regering verminderen van regels ook leidt tot een betere voorspelbaarheid **(5.3)**. Ze vragen zich af **(5.4)**, of dit bijvoorbeeld veroorzaakt wordt door snellere procedures of vooral door het schrappen van tegenstrijdige regels, en vragen de regering om voorbeelden en toelichting, hoeveel sneller er gewerkt kan worden. Dat hiervoor beschreven ontwikkelingen – het beperken van het aantal regelingen en het daarbinnen verminderen en vereenvoudigen van de regels – naar oordeel van de regering ook leiden tot een betere voorspelbaarheid heeft meerdere redenen. Allereerst heeft het veel beperkter aantal regelingen waarin regels kunnen staan samen met de digitale beschikbaarheid daarvan een positief effect op de voorspelbaarheid, omdat daarmee de onzekerheid over of, en zo ja, welke regels er gelden vergaand wordt beperkt. Uiteraard heeft het schrappen van eventuele tegenstrijdige regels, waar de leden van de VVD-fractie naar verwijzen, een positief effect. Evident tegenstrijdige regels zijn echter in de afgelopen jaren al grotendeels gesaneerd, zodat dit effect beperkt zal zijn. Meer verwacht de regering van het aanpakken van «schurende» regels, die niet evident tegenstrijdig zijn, maar de initiatiefnemer onnodig handelingsperspectief ontnemen, en van het aanpakken van doorverwijzingen, waarbij de initiatiefnemer nu soms nog meerdere documenten moet raadplegen, voordat duidelijk is welke regel er geldt. De snellere procedures, waar de leden van de VVD-fractie naar verwijzen, hebben belangrijke voordelen



voor initiatiefnemers, zoals het sneller kunnen starten van een activiteit, maar zullen meestal niet tot meer voorspelbaarheid leiden.

#### *Verschuivingen van vergunningplicht naar algemene regels*

De leden van de PvdA-fractie vragen, wanneer de grens is bereikt van activiteiten die onder algemene regels kunnen vallen (**4.10**). De regering onderkent dat de toepassing van algemene regels inderdaad grenzen kent. Deze worden voor een deel bepaald in internationale en EU-regels, die in sommige gevallen een individuele voorafgaande toestemming vereisen. Daarnaast zijn kenmerken van de activiteit en de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving bepalend voor de vraag, of overstap naar algemene regels mogelijk is. Voor sommige categorieën activiteiten is de grens van algemene regels inmiddels nagenoeg bereikt, maar voor andere categorieën van activiteiten is nog winst te behalen. Daarbij kan het zowel gaan om het volledig laten vervallen van vergunningplicht voor bepaalde activiteiten binnen een categorie van activiteiten, als om het beperken van de reikwijdte of het aantal aspecten dat binnen de vergunning individueel wordt getoetst. Beperking van het aantal vergunningen kan deels ook worden bereikt door voor bepaalde activiteiten of aspecten die nu nog door het Rijk worden gereguleerd in lijn met artikel 2.3 van het wetsvoorstel niet meer op rijksniveau te bepalen wat vergunningplichtig is, maar dit over te laten aan de decentrale overheden, waarbij de inzet van vergunningplicht beter op de specifieke problematiek kan worden afgestemd.

Wat betreft de regels voor activiteiten die het Rijk stelt, zijn verschuivingen van vergunningplicht naar algemene regels bijvoorbeeld nog mogelijk bij regels over bouwactiviteiten, brandveilig gebruik, en bij verschillende beperkingengebiedactiviteiten, waar nog betrekkelijk weinig of niet met algemene regels wordt gewerkt. De kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving gaat nader in op de mogelijkheden van verschuiving.

#### *Ondersteuning bij algemene regels*

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier bedrijven worden ondersteund en zekerheid krijgen over de vraag of ze wel aan alle algemene regels voldoen (**10.12**). De ondersteuning die via de Laan van de Leefomgeving zal worden geboden zal in belangrijke mate ook betrekking hebben op algemene regels over activiteiten. Dit geldt zowel voor decentrale regels over activiteiten, die vooral in het omgevingsplan plaatshebben, als voor de algemene rijksregels in de beoogde besluiten over activiteiten in de leefomgeving. Als onderdeel van die ondersteuning zal bijvoorbeeld ook het doen van een eventuele melding digitaal worden ondersteund, zoals nu voor verschillende algemene rijksregels ook al het geval is. Bij een deel van de algemene regels zal uit deze ondersteuning voor de initiatiefnemer ook direct duidelijk zijn, of hij aan een regel voldoet. In andere gevallen wordt de initiatiefnemer wel digitaal over de geldende regel geïnformeerd, maar zal hij zelf moeten nagaan, of hij aan de regel voldoet. Dit geldt bijvoorbeeld als de regel een maximaal toegestane emissie naar het milieu vastlegt, of de kwaliteit van het zwembad.

De leden van de PvdA-fractie zijn blij met de ondersteunende houding richting initiatiefnemers van de overheid bij algemene regels, maar vragen de regering het bevoegd gezag deze houding ook aan te laten nemen jegens de bezorgde omwonende (**3.11**). Voor het evenwicht zou ook deze als belanghebbende advies moeten kunnen krijgen, zo menen deze leden. De rol van de ambtenaar moet in de ogen van deze leden wel ondersteunend zijn en niet in-de-plaats-stellend. Het is volgens deze leden aan de initiatiefnemer om verantwoordelijkheid, ook financieel gezien, te nemen voor het onderbouwen van zijn aanvraag. De regering vindt het

inderdaad tot op zekere hoogte een taak van de overheid om adequate voorlichting en ondersteuning te geven met betrekking tot de regels die gelden. Die taak ligt zowel bij degene die de regels stelt – in het geval van algemene rijksregels het Rijk – als bij het bevoegd gezag, en heeft betrekking op een ieder die belanghebbende is, dus zowel de initiatiefnemer als bijvoorbeeld omwonenden. Zoals de genoemde leden ook aangeven kent deze verantwoordelijkheid van de overheid grenzen.

#### *6.4.2 Naleving van algemene regels*

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen enkele vragen over de naleving van algemene regels (**10.17**). De regering is van mening dat de kans op onomkeerbare schade door niet-naleving van regels in zijn algemeenheid niet groter is bij algemene regels dan bij een vergunningplicht. Voor een adequate naleving is het ondermeer van belang, dat regels begrijpelijk en eenduidig geformuleerd zijn, zodat voor burgers en ondernemers duidelijk is wat hun rechten en plichten zijn. Verder is belangrijk dat de regels goed vindbaar zijn, voorspelbaar zijn en dat het bevoegd gezag goed op de hoogte is van de voor toezicht benodigde informatie, en dat op de naleving van de regels ook daadwerkelijk wordt toegezien.

De activiteiten die door het wetsvoorstel worden gereguleerd zijn divers van aard. Afhankelijk van de specifieke activiteit zullen bovenstaande aspecten meer of minder gewicht hebben. Bij de vormgeving van de uitvoeringsregels zal de regering hiermee rekening houden en de meest passende instrumenten(mix) kiezen. Daarbij kan op de ervaringen uit het verleden worden voortgebouwd. Die ervaringen laten ook zien dat een vergunning in de praktijk ook inhoudt dat elke relevante aanpassing daadwerkelijk in een wijziging van de vergunning wordt vertaald. In de praktijk kan dat leiden tot verouderde vergunningen waarbij afwijkingen worden gedoogd, of tot een opeenstapeling van wijzigingsvergunningen, die nauwelijks meer te interpreteren zijn. Een algemene regel die met verschillende varianten van de activiteit rekening houdt en daarmee een voorspelbare set regels creëert heeft dan ook uit het oogpunt van naleefgedrag voordelen.

Sommige activiteiten lenen zich beter voor het reguleren door middel van vergunningen, andere door middel van algemene regels. Het nieuwe stelsel draagt bij aan de inzichtelijkheid van regels door bundeling van algemene regels en door verbetering van de toegankelijkheid van de regels voor gebruikers via de Laan voor de Leefomgeving (zie ook de voorgaande paragraaf). Het biedt een mogelijkheid om, zoals in paragraaf 4.3.1 is beschreven, een mix van instrumenten te kiezen, waarbij voordelen van algemene regels worden benut, terwijl de nadelen daarvan worden ondervangen. Zo kan een voorafgaande melding aan het bevoegd gezag wenselijk zijn bij activiteiten waarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving aanzienlijk zijn. Hieraan kan eventueel een publicatieplicht worden gekoppeld, zodat ook derden van de activiteit op de hoogte zijn. Een verplichte, voorafgaande melding kan daarnaast bijvoorbeeld ook aan de orde zijn als de het bevoegd gezag op de hoogte moet zijn wanneer een bepaalde activiteit plaatsvindt. Daarmee wordt verzekerd dat de toezichthouder tijdig geïnformeerd is over een voorgenomen activiteit en preventief kan toetsen of wordt voldaan aan de gestelde regels. Een voorbeeld is de wegbeheerder die op de hoogte moet zijn wanneer een bepaalde activiteit op of rond de snelweg – die wordt gereguleerd door algemene regels – plaatsvindt. Dit kan immers nodig zijn om een veilig gebruik van de snelweg en een goede doorstroming van het verkeer te garanderen. Voorafgaand aan of bij het doen van een melding kan de initiatiefnemer informatie inwinnen en advies vragen bij het bevoegd gezag. Dit kan voorkomen dat de voorgenomen activiteit later toch strijdig

blijkt te zijn met de geldende regels. In het kader van de invoeringsbegeleiding zal deze ondersteuning door het bevoegd gezag verder aandacht krijgen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering in hoeverre zij in haar keuze om van vergunningen steeds meer naar algemene regels te gaan ook meeneemt dat de kosten van controle en handhaving bij algemene regels door de maatschappij betaald worden en dat bijvoorbeeld gebouwen waarvan achteraf blijkt dat ze niet aan alle (veiligheids-)eisen voldoen maar zelden worden afgebroken (**4.124**). Bij opstellen van algemene regels heeft de regering uiteraard aandacht voor de kosten van toezicht en handhaving. Bij overgang van vergunningen naar algemene regels wordt daar in de nota's van toelichting van de AMvB's, waarmee die overgang wordt ingezet, expliciet aandacht aan besteed. Zoals eerder aangegeven biedt ook het vereiste van een vergunning geen garantie voor het naleven van de regels. Zo geldt op dit moment een vergunningplicht voor het bouwen van de gebouwen waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen.

#### *6.4.3 Borgen van milieueffecten bij algemene rijksregels*

De leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie (**4.125, 5.163**) hebben vragen gesteld over het borgen van milieueffecten bij het reguleren van activiteiten door middel van algemene rijksregels. De regering merkt daarover allereerst op dat voor het opstellen van algemene rijksregels dezelfde oogmerken en beginselen worden gehanteerd als bij de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten, zoals het BBT-beginsel en het voorkomen van significante effecten. Bij beide instrumenten is het bieden van dezelfde bescherming van de fysieke leefomgeving uitgangspunt. Het wetsvoorstel bevat mogelijkheden voor het meewegen van cumulatie van effecten bij activiteiten die worden gereguleerd door algemene (rijks-)regels.

### **6.5 Hoofdstuk bedrijven in de Omgevingswet**

Volgens de leden van de fractie van de PvdA zou het een goed idee zijn om een hoofdstuk over inrichtingen of bedrijven in de Omgevingswet op te nemen. Burgers, bedrijven en overheden kunnen dan in dat hoofdstuk lezen waaraan bedrijven zich te houden hebben (**5.37**). Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de hoofdstukindeling van de wet, en verwijzen naar het hoofdstuk inrichtingen in de Wet milieubeheer (**1.84**). Ook de leden van de SP-fractie vragen of er een apart hoofdstuk komt over inrichtingen, of liever nog ondernemingen of bedrijven (**4.66**). De wet bevat geen hoofdstuk exclusief voor bedrijven. De regels over activiteiten, die in veel gevallen bedrijven betreffen, zijn wel grotendeels geconcentreerd in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 (vooral afdeling 5.1). Het creëren van een hoofdstuk exclusief voor bedrijven zou de nodige problemen in de opzet van de wet met zich meebrengen. Zo kunnen vele in artikelen 4.3 en 5.1 genoemde activiteiten waarover regels worden gesteld ook door particulieren worden uitgevoerd, of kan de overheid initiatiefnemer of uitvoerder zijn. Dat geldt uiteraard voor de bouwactiviteit, de rijksmonumentenactiviteit, de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam en de wateronttrekkingsactiviteit (waarbinnen het aandeel activiteiten uitgevoerd door particulieren en overheden aanzienlijk is), maar bijvoorbeeld ook voor de milieubelastende activiteit. Ook een milieubelastende activiteit is niet altijd een bedrijf. Een exclusief hoofdstuk voor bedrijven zou er dus toe leiden, dat daarnaast een nagenoeg identiek hoofdstuk voor overige initiatiefnemers zou moeten worden opgenomen.

Zo kan een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam zowel door de burger, het bedrijf als een overheid worden uitgevoerd. Een in het buitengebied gelegen woning kan bijvoorbeeld huishoudelijk afvalwater of regenwater rechtstreek lozen op Rijkswater. Een dergelijke lozing kan echter ook afkomstig zijn van een in het buitengebied gelegen bedrijf, of uit een brugwachtershuisje. Ook bijvoorbeeld een bouwactiviteit in een beperkingengebied van een weg kan zowel door bedrijven, burgers als overheden worden uitgevoerd.

De leden van de fractie van de PvdA pleiten voor het opnemen van algemene bepalingen, waaraan de opsteller van de AMvB zich moet houden bij het bepalen voor welke bedrijven een omgevingsvergunning voor milieu is vereist en welke bedrijven onder algemene regels kunnen vallen. Het wetsvoorstel bevat naast artikelen 4.20 en 5.2, tweede lid, die expliciet bepalen dat vergunningplicht en algemene rijksregels in ieder geval moeten worden ingezet ter uitvoering van een aantal daarin benoemde EU-richtlijnen, geen expliciete criteria voor de onderverdeling van activiteiten waarvoor het Rijk een vergunningplicht instelt op grond van artikel 5.1 of algemene regels op grond van artikel 4.3. Wel blijkt uit de onderverdeling tussen het eerste en tweede lid van artikel 5.1 of een vergunning een uitgangspunt is (waarbij vergunningvrije activiteiten worden aangewezen), of dat juist algemene regels voorop staan (waarbij de vergunningplichtige gevallen benoemd worden). De verdeling tussen het eerste en het tweede lid van artikel 4.3 geeft weer aan of algemene regels moeten of kunnen worden ingezet. Bij de daadwerkelijke verdeling tussen vergunningplicht en algemene regels spelen ook de artikelen 4.21 tot en met 4.28 een rol. Deze artikelen bevatten het doel en oogmerk van algemene rijksregels. Als bij de voorbereiding van die rijksregels zou blijken dat dit doel en oogmerk niet met algemene regels en daarbij behorende instrumenten als maatwerkregels en maatwerkvoorschriften kan worden bereikt, moet een vergunningplicht worden ingezet.

## **6.6 Samenhangende regels voor milieubelastende activiteiten**

### *6.6.1 Inleiding*

De leden van de fracties van de SP en D66 hebben diverse vragen gesteld (**4.65, 4.66, 4.67, 4.68, 15.6**) over het inrichtingenbegrip. Deze leden vragen onder meer naar de reden voor de keuze voor het begrip «milieubelastende activiteit» en naar de relatie met de richtlijn industriële emissies.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af waarom het begrip «inrichting» wordt ingeruild voor het in hun ogen veel vagere begrip «milieubelastende activiteit» (**4.65**).

De regering merkt hierover op dat in de huidige regels voor milieubelastende activiteiten er een stelsel is ontstaan van regels dat onnodige dubbelingen bevat voor vergelijkbare milieubelastende activiteiten, waarbij regels onvoldoende op elkaar aansluiten en er onduidelijkheid is over begrippen. De regering wil daar een inzichtelijk, gebruiksvriendelijk systeem van maken door:

- geen onderscheid meer te maken tussen de huidige regels voor milieubelastende activiteiten binnen inrichtingen en andere milieubelastende activiteiten;
- de milieubelastendheid van activiteiten centraal te stellen, in plaats van de vraag of activiteiten binnen of buiten een inrichting plaatsvinden;
- de activiteiten waarvoor algemene milieuregels gelden of waarvoor een vergunning nodig is in de uitvoeringsregelgeving concreet en

direct (zonder tussenstap van het begrip inrichting) te benoemen en te begrenzen;

- daarbij de samenhang tussen (deel)activiteiten te behouden waar dat nodig is, bijvoorbeeld door IPPC-installaties/Seveso-inrichtingen als één ondeelbare activiteit aan te wijzen;
- de aansluiting bij Europa te verbeteren door direct aan te sluiten bij begrippen uit EU-richtlijnen die van toepassing zijn. Hiermee worden ook praktijkproblemen door interpretatieverschillen voorkomen.

In navolgende paragrafen worden deze voornemens nader toegelicht.

### *6.6.2 Het inrichtingenbegrip in de huidige regelgeving*

Het begrip «inrichting» wordt gebruikt om regels te stellen voor dat deel van de milieubelastende activiteiten die vooral binnen locatiegebonden bedrijven plaatsvinden. Het duidt aan wat de reikwijdte van die regels is. De milieubelastende activiteit is in dat geval «het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk» (artikel 2.1 Wabo) of het «drijven van een inrichting» (Activiteitenbesluit milieubeheer). Het Rijk stelt daarnaast echter ook regels aan veel andere milieubelastende activiteiten die door bedrijven of andere initiatiefnemers worden uitgevoerd, maar die niet onder het begrip «inrichting» vallen, bijvoorbeeld omdat ze niet aan één locatie gebonden zijn of kortdurend zijn. Daarbij kan het gaan om activiteiten die per definitie geen inrichting zijn (zoals activiteiten op akkerbouwpercelen), maar ook activiteiten die zowel binnen als buiten inrichtingen kunnen plaatsvinden en afhankelijk van het specifieke geval wel of geen inrichting zijn (zoals tijdelijke opslag van goederen, uitvoeren van een bodemsanering). Voor de activiteiten die geen inrichting zijn gelden nu afzonderlijke regels. Het gebruik van het begrip «inrichting» leidt voor een deel van de regels voor milieubelastende activiteiten tot knelpunten voor de praktijk **(4.66)** die hieronder worden geschetst.

#### *Versnippering in de milieuregels*

Het eerste probleem heeft te maken met versnippering in de huidige milieuregels. Zoals aangegeven zijn in de huidige regelgeving de regels voor activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu opgesplitst in regels voor:

- activiteiten die gekoppeld zijn aan het inrichtingenbegrip (inrichtingsgebonden activiteiten)
- andere milieubelastende activiteiten die niet aan het inrichtingenbegrip zijn gebonden, maar die ook gevolgen voor het milieu kunnen hebben, die tot inzet van rijksregelgeving noodzakelijk zijn.

Dit geldt zowel op wetsniveau als op het niveau van de uitvoeringsregelgeving. De huidige wetten bevatten verschillende grondslagen voor regels over milieubelastende activiteiten. Deze zijn onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, zowel wat oogmerk als strekking betreft. Op uitvoeringsniveau leidt dat tot meerdere AMvB's, die deels dezelfde regels bevatten, maar deels ook onnodige verschillen vertonen. Dit is vooral storend voor bedrijven die zowel met activiteiten binnen als buiten inrichtingen te maken hebben.

#### **Voorbeeld versnippering regelgeving**

Zo wordt een installatiebedrijf, dat warmte-koudesystemen plaatst, afhankelijk van of de klant als een inrichting wordt gezien of niet, geconfronteerd met het Activiteitenbesluit milieubeheer voor systemen binnen inrichtingen, en het Besluit lozen buiten inrichtingen voor systemen buiten inrichtingen.

Wanneer een initiatiefnemer informeert naar de geldende regels, bijvoorbeeld over het wassen van auto's of het opslaan van

agrarische afvalstoffen, zal de overheid bij vele activiteiten de wedervraag moeten stellen, of er wel of niet sprake is van een inrichting. Een dergelijke vraag is door een doorsnee ondernemer lastig te beantwoorden, zeker als hij daarbij zou moeten betrekken of de oprit waarop hij incidenteel de auto wast ook tot de inrichting behoort, of waar de grens ligt tussen het erf van het bedrijf en de landbouwgrond.

#### *Geen focus op de milieubelasting*

Voor milieubelastende activiteiten die via het begrip «inrichting» zijn gereguleerd bepaalt dat begrip de reikwijdte van de rijksregels, zowel in vergunningplichtige situaties (ongeveer 20.000), als in situaties die onder algemene regels vallen (ongeveer 400.000). Voor veel bedrijven en andere activiteiten is het inrichtingenbegrip echter onnodig ruim. Voor slechts een deel van de inrichting doet het er namelijk echt toe om rijksregels in te zetten voor het beperken van de gevolgen voor het milieu. Daardoor is de reikwijdte van de rijksregels onnodig breed. Het kan namelijk tot onnodige administratieve lasten leiden, bijvoorbeeld omdat in de melding of de vergunningaanvraag ook moet worden ingegaan op activiteiten, die geen regeling behoeven, en waar het bevoegd gezag dus ook niets mee doet.

#### **Voorbeeld onnodig brede reikwijdte rijksregels**

Veel kantoorgebouwen, woongebouwen, scholen en ziekenhuizen zijn in de huidige regelgeving inrichtingen, die volledig onder algemene rijksregels vallen, terwijl de noodzaak tot het stellen van rijksregels soms slechts een enkele afgebakende activiteit betreft (zoals een stookinstallatie, een koeltoren, een laboratorium). Toch zijn de rijksregels op alle activiteiten binnen die inrichtingen van toepassing, en zo leidt bijvoorbeeld een meldingsplicht tot onnodige administratieve lasten, zonder dat daartoe noodzaak bestaat wegens de milieubelasting.

#### *Geen goede aansluiting bij Europa*

Het Nederlandse begrip «inrichtingen» sluit niet aan bij begrippen die in de EU-regelgeving gebruikt worden. Het gaat vooral om de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn. Voor grote, vaak internationaal werkende bedrijven is het van belang dat er geen enkel licht zit tussen de Europese regels en de Nederlandse wetgeving. Maar juist de EU-richtlijnen voor die grote bedrijven bevatten termen als installatie en (Seveso-)inrichting die niet overeenkomen met de Nederlandse definitie van het begrip inrichting.

#### *6.6.3 Milieubelastende activiteiten in het wetsvoorstel*

In verband met bovengenoemde knelpunten is in het wetsvoorstel gekozen voor één brede wettelijke grondslag voor regels voor milieubelastende activiteiten. De begrenzing – bijvoorbeeld naar omvang en duur – van de verschillende milieubelastende activiteiten vindt vervolgens plaats in de uitvoeringsregelgeving. Ten opzichte van de huidige situatie, waarin meerdere wettelijke grondslagen bestaan en regels over vele AMvB's zijn verspreid, is dit een aanzienlijke vereenvoudiging. Bij het continueren van het gebruik van het begrip inrichting op wetsniveau zou het wetsvoorstel twee grondslagen voor milieubelastende activiteiten moeten bevatten: één voor inrichtingen en één voor activiteiten die geen inrichting zijn. Dan zou voor beide grondslagen eenzelfde doel en strekking gelden (zie artikel 4.28 van het wetsvoorstel) en regels voor activiteiten die zowel binnen als buiten inrichtingen plaatsvinden zouden vervolgens op beide



grondslagen gebaseerd moeten worden. Een dergelijk onderscheid in milieubelastende activiteiten op wetsniveau vindt de regering niet wenselijk, het draagt niet bij aan de eenvoud en inzichtelijkheid van de regels voor bedrijven, overheden en belanghebbenden.

De gekozen brede grondslag is ook toekomstbestendig. Anders dan het begrip «inrichting» brengt deze namelijk niet slechts op één manier samenhang aan. Op basis van de gekozen grondslag zou bijvoorbeeld in de toekomst voor bepaalde activiteiten ook de aanvoer van grondstoffen of afvoer van afvalstoffen in de begrenzing van de milieubelastende activiteit kunnen worden betrokken. Deze vallen nu buiten het begrip «inrichting», maar dat zou niet kunnen aansluiten bij de ontwikkelingen naar een circulaire economie.

#### *6.6.4 Milieubelastende activiteiten in de uitvoeringsregelgeving*

Het is begrijpelijk dat de genoemde fracties een beeld willen hebben hoe de aanwijzing van de milieubelastende activiteiten in de voorgenomen uitvoeringsregelgeving er uit komt te zien (**4.65, 4.66, 4.67, 4.68, 15.6**). En in het bijzonder: wat betekent dat voor dat deel van de bedrijven die nu met het begrip «inrichting» te maken hebben. Hieronder wordt dit aangegeven.

##### *Milieubelasting bepaalt de reikwijdte van de regels*

Ook in de uitvoeringsregelgeving kiest de regering niet voor het begrip inrichting als het centrale begrip dat de reikwijdte van de milieubelastende activiteiten bepaalt. De brede wettelijke grondslag biedt de mogelijkheid om in de uitvoeringsregelgeving nader te bepalen hoe breed de werkingssfeer is van de rijksregels voor specifieke activiteiten.

Uitgangspunt is dat de milieubelastendheid van de activiteit maatgevend is voor de vraag welk bedrijf, of deel van het bedrijf, met rijksregels te maken krijgt. Voor die activiteiten gelden de algemene rijksregels of de vergunningplicht alleen als dit meerwaarde heeft.

Dit betekent dat werkingssfeer van de rijksregels die onder de Omgevingswet voor de milieubelastende activiteit gaan gelden soms smaller is dan de werkingssfeer van het huidige inrichtingenbegrip, soms vergelijkbaar en soms ook breder is dan het huidige inrichtingenbegrip.

##### **Voorbeeld beperktere reikwijdte ten opzichte van begrip inrichting**

In het hiervoor gegeven voorbeeld van onder andere kantoorgebouwen, woongebouwen, scholen en ziekenhuizen zullen de algemene rijksregels alleen betrekking hebben op de activiteiten waarvan de milieubelasting rijksregelgeving rechtvaardigt, zoals de genoemde installaties. Wanneer een dergelijke activiteit ontbreekt, zijn algemene rijksregels helemaal niet meer van toepassing. Naar verwachting zal dat leiden tot beperking van toepassing van rijksregels voor tienduizenden huidige inrichtingen.

##### *Heldere begrenzing milieubelastende activiteiten*

Bovenstaande houdt in dat bij aanwijzing van milieubelastende activiteiten niet alleen losse activiteiten zullen worden aangewezen, zoals de leden van de fracties van de ChristenUnie en D66 veronderstellen, maar dat wel degelijk gekeken wordt naar de samenhang van (sub)activiteiten (**1.84, 15.6**). In de huidige regelgeving legt het inrichtingenbegrip van de Wabo en de Wet milieubeheer deze samenhang op wetsniveau vast en is het niet mogelijk om die samenhang in de uitvoeringsregels op de daadwerkelijke problematiek af te stemmen. Door de keuze voor de grondslag voor de aanwijzing van de milieubelastende activiteiten kan dat

in het voorgenomen Omgevingsbesluit en het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving wel. In deze besluiten zal voor een heldere begrenzing van de milieubelastende activiteiten worden gekozen die aansluit bij de beleidsmatige behoefte en ontwikkelingen. Waar EU-regelgeving zelf al de begrenzing van activiteiten vastlegt, kan één op één aangesloten worden bij Europese begrippen (zie hieronder). In overige gevallen kan nationaal de bij de problematiek aansluitende begrenzing worden gekozen. Een mogelijkheid is om Europese begrippen ook te hanteren voor activiteiten, die qua omvang onder de Europese drempels vallen, maar nationaal wel regelgeving behoeven. Soms zal nationaal een omschrijving van bedrijvigheid worden gekozen, die ook zonder het begrip inrichting duidelijk is voor initiatiefnemers, en beter dan het begrip inrichting aansluit bij het gewone spraakgebruik. Soms zal alleen een milieurelevante installatie of activiteit binnen het bedrijf worden aangewezen, in plaats van de gehele inrichting (bedrijf). Zo kunnen de hiervoor beschreven nadelige effecten, zoals onnodige administratieve lasten, voorkomen worden. Waar over begrenzing van activiteiten lokaal onduidelijkheid zou kunnen ontstaan, kan desgewenst ook voor een ruimtelijke begrenzing worden gekozen, bijvoorbeeld via verwijzing naar een aangegeven functie in het omgevingsplan. De concrete aanwijzing van milieubelastende activiteiten kan op deze wijze beter objectiveerbaar worden uitgewerkt in vergelijking met de huidige situatie waarbij van geval tot geval discussie kan ontstaan over de vraag of er sprake is van een inrichting. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SP (**4.67**) over de status van jurisprudentie over de vraag of er sprake is van één inrichting, merkt de regering op dat juist de jurisprudentie het belang van een eenduidige aanwijzing en begrenzing onderstreept om daarmee onduidelijkheden te voorkomen. Nu blijkt uit jurisprudentie dat de rechter regelmatig van geval tot geval moet beoordelen of er sprake is van één inrichting en waar de begrenzing ligt. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 (**15.6**) is de regering dan ook van mening dat door een heldere begrenzing juist procedures over reikwijdte van de vergunningplicht en over de algemene regels kunnen worden voorkomen. Dit komt de handhaafbaarheid ten goede. In de concrete aanwijzing van de milieubelastende activiteiten wil de regering begrippen gebruiken die meer aansluiten bij de beleevingswereld van degenen die activiteiten uitvoeren. Op die wijze kan ook de doelgroepenbenadering, waar de leden van de fractie van de ChristenUnie naar vragen (**1.85, 1.86**), zo veel mogelijk worden gevolgd.

#### **Voorbeeld vergelijkbare reikwijdte**

Rijksregelgeving heeft ook betrekking op activiteiten waarvan de omschrijving al voldoende duidelijkheid biedt over de reikwijdte, ook zonder het begrip inrichting. Voorbeelden hiervan zijn een jachthaven, een milieustraat of een rioolwaterzuiveringsinstallatie. In dergelijke gevallen leidt het niet meer gebruiken van het begrip inrichting feitelijk niet tot verschillen. Dat geldt ook voor bedrijvigheid, waarbij een aantal activiteiten tezamen een bedrijf vormen, zoals bij tankstations (afleveren vloeibare brandstoffen, reinigen van auto's), garagebedrijven en grafische industrie.

#### *Aansluiten bij Europa*

De regering wil zo dicht mogelijk aansluiten bij Europese begrippen en kan de leden van de fractie van de ChristenUnie dan ook geruststellen (**1.85**). De regering kiest ervoor om in de uitvoeringsregelgeving direct aan te sluiten bij Europese begrippen zoals «installatie» en «Seveso-inrichting», in plaats van het Nederlandse begrip «inrichting». Het is eenvoudiger en rechtszekerder om voor deze situaties die Europese begrippen direct, zonder omweg te gebruiken. Dit ook in antwoord op de

vraag van de leden van de SP-fractie hierover. Dit geldt in ieder geval voor IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen, bij elkaar ongeveer 3500 situaties. Voor deze installaties/inrichtingen moet namelijk op grond van EU-recht een integrale beoordeling van alle daarbinnen samenhangende activiteiten. Deze beoordeling moet dus betrekking hebben op alle milieuaspecten. De bedoelde installaties/inrichtingen blijven daarom bij de aanwijzing van de vergunningplicht een eenheid: één aangewezen milieubelastende activiteit. Deze wordt als zodanig in het voorgenomen Omgevingsbesluit op de vergunningplichtige lijst gezet.

## **6.7 Complexe bedrijven**

De leden van de fractie van het CDA (**5.58**) hebben vragen gesteld over de regeling voor «complexe bedrijven» en «complexen van bedrijven».

### *Eén samenhangend geheel, één bevoegd gezag*

De regering heeft de vraag van bovengenoemde leden zo opgevat dat daar waar zij spreken over «complexe bedrijven» bedoeld wordt op bedrijven die milieubelastende activiteiten verrichten die vallen onder de werkingssfeer van richtlijn industriële emissies of van de Seveso-richtlijn. De regering benadrukt dat zij het van belang acht dat juist voor deze milieubelastende activiteiten wordt geborgd dat sprake is van één samenhangend geheel, waarvoor één bevoegd gezag aan de lat staat voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. De door de leden geschetste zorg dat voor deze situaties onder de Omgevingswet voor iedere (sub)activiteit een aparte vergunning moet worden aangevraagd is onwenselijk en wordt dan ook ondervangen, doordat bij de aanwijzing van activiteiten in de voorgenomen uitvoeringsregelgeving een IPPC-installatie en een Seveso-inrichting als één ondeelbare eenheid, als één aangewezen milieubelastende activiteit wordt aangewezen. Voor deze installaties/inrichtingen zal op grond van EU-recht een vergunningplicht worden ingesteld die een integrale beoordeling van alle milieuaspecten verzekert. Hierbij zal er één bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de regels over deze milieubelastende activiteit worden aangewezen, zowel bij de start van de activiteit als bij eventuele latere wijziging daarvan. Voor zover op deze IPPC-installatie of een Seveso-inrichting, naast de vergunningplicht, algemene rijksregels worden gesteld, zal op grond van artikel 4.13 in de uitvoeringsregelgeving hetzelfde bevoegd gezag worden aangewezen als voor de omgevingsvergunning voor die activiteit. Als in de aanvraag voor een milieubelastende activiteit ook een vergunning wordt gevraagd voor een of meer andere activiteiten, is er één bevoegd gezag.

Als een activiteit die geen betrekking heeft op de bovengenoemde milieubelastende activiteit los wordt aangevraagd, kan daarvoor een ander bestuursorgaan als bevoegd gezag zijn aangewezen. In de meeste gevallen is dit vanuit het oogpunt van een doelmatige handhaving niet bezwaarlijk. Een voorbeeld is de omgevingsvergunning voor alleen een bouwactiviteit voor de verbouwing van een kantoorgebouw binnen het bedrijf. Mocht één bevoegd gezag voor deze vergunningen wel gewenst zijn dan kan de bevoegdheid worden overgedragen, na onderlinge overeenstemming tussen de betrokken bestuursorganen. Met toepassing van artikel 5.15 biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid dat ook in deze situatie slechts één bestuursorgaan als bevoegd gezag betrokken is.

### *Complexen van bedrijven*

De regering gaat ervan uit dat met de term «complexen van bedrijven» door deze leden bedoeld wordt op terreinen waar meerdere bedrijven zijn gevestigd die niet noodzakelijkerwijs dezelfde activiteiten uitvoeren.

Omdat de leden van de fractie van het CDA naar een paraplu-vergunning verwijzen, neemt de regering aan deze leden doelen op die situaties, waarbij deze bedrijven met het oog op privaatrechtelijke afspraken en gezamenlijke voorzieningen één «koepelvergunning» hebben aangevraagd door een rechtspersoon die daarmee optreedt als overkoepelend orgaan voor de deelnemende bedrijven. Het kan daarbij gaan om grote industriële complexen of andere situaties waarin bedrijven ervoor hebben gekozen gezamenlijk één vergunning aan te vragen. In het wetsvoorstel blijft het mogelijk dat voor verschillende vergunningplichtige activiteiten, uitgevoerd door verschillende bedrijven, één vergunning wordt aangevraagd door één aanvrager die als rechtspersoon optreedt en daarmee overkoepelend orgaan is voor de deelnemende bedrijven. De regering is van mening dat ook onder het wetsvoorstel de deelnemende bedrijven een verbinding kunnen leggen tussen de algemene regels en vergunningvoorschriften die gelden voor de deelnemende bedrijven en de privaatrechtelijke afspraken die zij onderling hierover maken. Daar waar gezamenlijke voorzieningen een gelijkwaardige oplossing bieden (zoals een gezamenlijke opslag van gevaarlijke stoffen of een zuiveringsinstallatie voor het gehele terrein) zal toepassing van maatwerk of de gelijkwaardigheidsbepalingen in de algemene rijksregels deze mogelijkheid faciliteren.

Eén ander aspect in het kader van complexen van bedrijven betreft de gebruiksruimte, in verband met bijvoorbeeld emissies, of risicocontouren. In de huidige situatie is de regelgeving hierover in bepaalde gevallen gekoppeld aan de vraag of voor deze complexen van bedrijven één vergunning van toepassing is. Gedacht wordt om in de uitvoeringsregelgeving voor regels over gebruiksruimte uit te gaan van een gebiedsgerichte benadering. Zoals gezegd blijft het in het wetsvoorstel mogelijk dat bedrijven gezamenlijk één vergunning aanvragen, zoals een koepelvergunning, maar het is niet meer doorslaggevend voor de benadering van gebruiksruimte.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen en bestuursorganen die zijn belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving.

## **7 Bestuursorganen**

### **7.1 Taak- en bevoegdheidsverdeling**

#### *7.1.1 Toepassing subsidiariteitsbeginsel*

De leden van de fractie van het CDA (**5.43b**) vragen de mening van de regering over de wijze waarop is omgegaan met het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet» in relatie tot de specifieke taaktoedeling en normstelling op rijksniveau. Een stelselherziening van deze omvang kan niet zonder een herbezinning op de uiteenlopende sturingsfilosofieën die aan de bestaande wettelijke regelingen ten grondslag liggen en de interbestuurlijke verhoudingen. Gemeenten, waterschappen (met inachtneming van de Waterschapswet), provincies en het Rijk zijn allen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving houdt immers niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven ligt het startpunt van de visie van de regering op de interbestuurlijke verhoudingen bij de opvatting dat de zorg voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten ligt en, waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen. Het Rijk en de provincies dienen dit te respecteren door uit te gaan van het subsidiariteitsbeginsel «decentraal, tenzij». Dit is aan het begin van het wetsvoorstel vastgelegd in artikel 2.3 en ook leidend geweest voor de toedeling van

taken en bevoegdheden in het wetsvoorstel. De zorg voor de fysieke leefomgeving ligt echter niet alleen bij de gemeenten. Ook Rijk en provincies hebben een actief sturende en coördinerende rol bij de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving. Veel opgaven kunnen immers alleen worden opgelost met een integrale aanpak op meerdere niveaus. Op voorhand is niet voor alle gevallen vast te stellen welk bestuursorgaan verantwoordelijk moet zijn. Het Rijk en de provincies hebben daarom, naast de op wetsniveau expliciet toegedeelde specifieke taken, ook een zelfstandige beleidsruimte gekregen om te bepalen welke belangen binnen de algemene overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zich het best lenen voor behartiging door het Rijk of de provincie. Het in artikel 2.3 vervatte subsidiariteitsbeginsel is leidend bij die keuze. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de uitgebreide passages in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en de taaktoedeling in het wetsvoorstel (paragraaf 2.7, blz. 42–45 en paragrafen 4.2.2 en 4.2.3, blz. 72–87). Deze geven de visie van de regering op dit onderwerp weer. De oorspronkelijke passages zijn substantieel aangevuld naar aanleiding van het advies van Afdeling advisering van de Raad van State.

Omdat subsidiariteit al langere tijd een uitgangspunt van beleid is, is het niet zo dat er op het gebied van het omgevingsrecht nu nog veel taken of bevoegdheden bij het Rijk of de provincies liggen die beter naar waterschappen of gemeenten overgedragen kunnen worden. Bovendien heeft de regering ervoor gekozen de ambities voor de herziening van het omgevingsrecht niet beleidsmatig te koppelen aan de ambities voor de vernieuwing van de bestuurlijke inrichting van ons land. Waar taken aan bestuursorganen worden toebedeeld sluiten die zoveel mogelijk aan bij de bestaande taken, rekening houdend met gemaakte keuzes in diverse bestuursafspraken. Waar in het wetsvoorstel een specifieke taak wordt toegedeeld aan het Rijk of een provincie, gaat het dus om iets waarvan dit kabinet, evenals voorgaande kabinetten, hebben geoordeeld dat het iets is wat «centraal moet». Het gaat in het algemeen om onderwerpen die wegens hun schaalniveau, (bestuurlijke) complexiteit of de relatie met de nationale veiligheid niet gedecentraliseerd kunnen worden.

Normstelling door het Rijk kan verschillende achtergronden hebben:

- Normstelling kan vereist zijn op grond van Europese of internationale verplichtingen. Ook de Europese Unie past het subsidiariteitsbeginsel toe bij de keuze om bepaalde onderwerpen wel of niet te regelen.
- Er is sprake van een directe aansluiting op rijkstaken zoals die bestaan voor rijkswegen, hoofdspoorwegen en luchthavens van nationale betekenis.
- Voor bepaalde onderwerpen biedt het Rijk een gelijk speelveld voor bedrijven of een gelijk minimumbeschermingsniveau voor burgers.
- Tot slot wordt soms de praktische keuze gemaakt om een landelijke standaardregeling vast te stellen die voorkomt dat elk decentraal bestuursorgaan «het wiel moet uitvinden», terwijl men in grote delen van het land prima met een vaste standaard uit de voeten kan.

Als het Rijk regels gaat stellen is dat vaak in het wetsvoorstel aangekondigd. De feitelijke normering vindt plaats in de uitvoeringsregelgeving. Zo is hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel voor tal van onderwerpen aangekondigd dat het Rijk instructieregels gaat stellen en is in hoofdstuk 4 aangekondigd voor welke onderwerpen het Rijk algemene regels gaat stellen.

### *7.1.2 Takenpakket provincies*

De leden van de PVV-fractie vinden het jammer dat het wetsvoorstel nauwelijks veranderingen heeft aangebracht in het takenpakket van de provincies (**3.24b**). Die leden zijn van mening dat ruimtelijke beslissingen

zo dicht mogelijk bij de burger genomen moeten worden en vragen of de regering deze mening deelt.

In antwoord op de vraag van de genoemde leden merkt de regering op dat de provincies op het bovengemeentelijke en (inter)regionale niveau een verbindende en regisserende verantwoordelijkheid hebben voor de fysieke leefomgeving. Zij houden daarbij rekening met de primaire verantwoordelijkheid van (samenwerkende) gemeenten. In het Bestuursakkoord 2011–2015 is dit als volgt verwoord: «De provincies spelen op het gebied van hun kerntaken, met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio's binnen de provincie».

Op dit hogere schaalniveau zien de provincies er op toe dat de lokale ontwikkelingen en besluiten van afzonderlijke gemeenten en waterschappen op het terrein van de fysieke leefomgeving blijven passen in het grotere geheel. Het gaat er bijvoorbeeld om dat gemeenten elkaar niet beconcurreren met een overaanbod van bedrijfsterreinen, dat er een evenwichtige regionale economische structuur is met een toereikende provinciale infrastructuur voor wonen en werken, dat de (inter-)nationale natuurambities gestalte krijgen, dat aansprekende landschappen worden behouden, enzovoort. Hieruit blijkt dat de besluitvorming over een evenwichtige toedeling van functies aan de grond in handen blijft van de gemeenten.

## **7.2 Instructieregels en instructies**

### *7.2.1 Inkadering bevoegdheid tot geven instructieregels en instructies*

De leden van de SGP-fractie leggen de regering enkele vragen voor over de wijze waarop in het wetsvoorstel de verdeling van bevoegdheden voor gemeenten, provincies en Rijk is vormgegeven (**3.28, 3.29, 3.31**). Uit de vragen van de leden van de SGP-fractie blijkt dat zij zorgen hebben over de toereikendheid van de inkadering van de bevoegdheden van provincies en Rijk met name richting gemeenten. De 50 PLUS/Klein-fractie (**1.93**) vraagt of het gebruik door de provincies van de instrumenten instructieregels en instructies voor een te grote inperking van de beleidsruimte van gemeenten kan zorgen. Die fractie vraagt ook welke beleidsruimte voor de gemeenten nog overblijft. De leden van de CDA-fractie (**5.49a**) menen dat de provincie mag ingrijpen in gemeentelijke autonomie als er een provinciaal belang in het geding is. Die leden constateren dat het in het wetsvoorstel zo is geregeld dat de vraag of sprake is van een provinciaal belang door de provincie zelf wordt beantwoord. Die leden zijn vervolgens van mening dat de wet dient aan te geven dat het om een aanmerkelijk of substantieel belang moet gaan. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in verband hiermee of onder het criterium «als het belang niet op doelmatige of doeltreffende wijze kan worden behartigd» ook gevallen gevat worden waarin het belang niet doelmatig of doeltreffend door de gemeentebesturen wordt behartigd omdat zij daartoe niet bereid zijn en er sprake is van een bestuurlijke patstelling (**14.19**).

#### *Provinciaal en nationaal belang*

De leden van de SGP-fractie (**3.28**) vragen een nadere duiding te geven van wat als provinciaal belang moet worden gezien. Of een bepaald onderwerp als een provinciaal of nationaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de lokale en bestuurlijke context op een bepaald moment. Dit betekent dat wat als provinciaal of nationaal belang wordt aangemerkt naar tijd en plaats uiteen kan lopen. Gelet op deze



zelfstandige beleidsruimte van de provincies bij het bepalen van de belangen die zij behartigen, kan niet worden aangeduid wat in concrete gevallen door de provincies wel of niet als provinciaal belang kan worden aangemerkt. Dat is een afweging die iedere provincie binnen de context van die provincie moet maken. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 102–103) is aangegeven, is echter in ieder geval sprake van een als provinciaal belang te kwalificeren belang als aan de provincies bij wet daartoe een taak is toegekend (zoals voor stiltegebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, luchthavens van regionale betekenis). In aanvulling daarop kan worden aangegeven dat dit ook geldt als dit door het Rijk in een beleidsdocument is gedaan (bijvoorbeeld de zorgtaak voor landschappen die in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte<sup>43</sup> aan de provincies is overgedragen). Daarnaast kunnen provincies onderwerpen als provinciaal belang aanmerken als er sprake is van een gemeentee overstijgende problematiek binnen die provincie, dus een problematiek die niet door één of meerdere gemeenten gezamenlijk doelmatig of doeltreffend kan worden behartigd (zie hierover onder andere de memorie van toelichting bij artikel 2.3, blz. 398–402). Voorbeelden hiervan zijn onder andere de gemeentegrensoverschrijdende netwerken zoals fiets-, vaar- en wandelnetwerken of netwerken voor energie-infrastructuur. Maar ook kan gedacht worden de gebiedsgerichte zorg voor cultureel erfgoed, zorgvuldig ruimtegebruik in het buitengebied, agrarische activiteiten, recreatieterreinen, woningbouwplanning, kantoren- en bedrijventerreinenplanning en grootschalige detailhandel) ofwel die onderwerpen die maatschappelijke effecten of gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben die gemeentee overstijgend zijn.

Onder het criterium «als het belang niet op doelmatige of doeltreffende wijze kan worden behartigd» kunnen in antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie **(14.19)** ook gevallen gevat worden waarin het belang niet doelmatig of doeltreffend door de gemeentebesturen wordt behartigd omdat zij daartoe niet bereid zijn en er sprake is van een bestuurlijke patstelling (omdat de gezichtspunten van de gemeenten en de provincie uiteen lopen). In dergelijke gevallen biedt de behartiging van een provinciaal belang door de provincie meerwaarde. Hiervan dient overigens onderscheiden te worden die gevallen waarbij gemeenten in gebreke blijven bij de uitoefening van wettelijke medebewindstaken. In die gevallen dient gebruik te worden gemaakt van de interbestuurlijke toezichtsinstrumenten.

Het wetsvoorstel laat dus ruimte voor behartiging van belangen op onderdelen van de fysieke leefomgeving door de provincies of het Rijk en co-actorschap. Maar het subsidiariteitsbeginsel begrenst de uitoefening van bevoegdheden van de bestuursorganen van provincie en Rijk. Of de behartiging van een provinciaal belang met de uitoefening van een concrete bevoegdheid meerwaarde biedt, dient op grond van artikel 2.3 te worden gemotiveerd bij de inzet van die bevoegdheid en toegesneden op de inzet van die bevoegdheid. Het wetsvoorstel dwingt inhoudelijk te motiveren waarom de toepassing van de desbetreffende bevoegdheid met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in overeenstemming is. Met een enkele constatering dat een onderwerp te kenmerken is als een provinciaal belang kan bij de inzet van de bevoegdheden waarop artikel 2.3. van toepassing is verklaard, dan ook niet worden volstaan. Dit betekent dat de provincie daadwerkelijk dient te motiveren waarom de gemeente of een aantal gemeenten niet in staat zijn of niet bereid zijn om op een doelmatige of doeltreffende wijze met de inzet van de aan hen toekomende bevoegdheden dat belang te behartigen (subsidiariteit) en waarom de provinciale bevoegdheid daarvoor wel geschikt is en waarom het gebruik of de vorm van de bevoegdheid niet verder gaat dan gelet op het doel noodzakelijk is (proportionaliteit).

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32.660, A/Nr. 50, bijlage.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie **(3.29)** en vergelijkbare vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie **(5.49a)** en de leden 50-plus/Klein-fractie **(1.93)** of het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt voor een terughoudende bemoeienis van provincies met gemeentelijke plan- en beleidsvorming dient naast artikel 2.3 gewezen te worden op de inperking van de provinciale bevoegdheden tot het geven van instructieregels en instructies waarin het wetsvoorstel voorziet.

De bevoegdheden van de provincie tot het geven van instructieregels en instructies richting de gemeenten en waterschappen zijn beperkt tot de wettelijke taken van die gemeenten en waterschappen en een limitatief benoemd aantal besluiten. De bevoegdheid van de provincie om instructieregels te geven over omgevingsplannen en waterschapsverordeningen is op grond van artikel 2.23, derde lid, beperkt tot:

- a. de uitvoering van wettelijk aan bestuursorganen toegeedeelde taken, waaronder regels over gemeentelijke omgevingswaarden voor deze taken en door het waterschap in te stellen omgevingsvergunningplichten,
- b. het stellen van beperkingen aan omgevingswaarden die gemeenten op eigen initiatief in het omgevingsplan opnemen,
- c. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan en de gemeentelijke beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning om daarvan af te wijken, en
- d. maatwerkregels.

Instructies van provincies aan gemeenten kunnen slechts de toedeling van functies aan locaties betreffen en aan waterschappen slechts het samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer (zie artikel 2.33, tweede lid). De bevoegdheden van de provincie om instructieregels en instructies over besluiten van gemeenten en waterschappen te geven hebben dus ook geen grotere reikwijdte dan onder de huidige wetgeving. Op de vraag van de leden van de SGP-fractie hiernaar **(3.29)** kan dus geantwoord worden dat deze clausulering van provinciale bevoegdheden samen met de toepasselijkheid van artikel 2.3 op deze bevoegdheden dan ook voldoende waarborgen biedt voor een terughoudende provinciale rol op die terreinen waar ook gemeenten een verantwoordelijkheid hebben. De opvatting van de 50-plus/Klein fractie **(1.93)** dat het gebruik door de provincies van de instrumenten instructieregels en instructies voor een te grote inperking van de beleidsruimte van gemeenten kan zorgen, deelt de regering dus niet. Ook betekent dit dat de constatering van de leden van de CDA-fractie **(5.49a)** dat de provincie mag ingrijpen op de gemeentelijke autonomie als er een provinciaal belang in het geding is, berust op een misvatting. De bevoegdheden tot het geven van instructieregels en instructies bieden geen mogelijkheden voor provinciaal ingrijpen op de autonome gemeentelijke taken, maar alleen op die taken en bevoegdheden die gemeenten krachtens dit wetsvoorstel in (vrij) medebewind uitvoeren. Het voorstel van de leden van de CDA-fractie **(5.49a)** om in de wet aan te geven dat het hierbij dient te gaan om een aanmerkelijk of substantieel belang, dit omdat de provincie zelf bepaalt of er sprake is van een provinciaal belang, voegt naar het oordeel van de regering niets toe, gelet op het feit dat ook gemotiveerd moet worden dat het desbetreffende belang niet doelmatig of doeltreffend door de gemeentebesturen kan worden behartigd. De huidige formulering van artikel 2.3 dwingt de provincies in een voldoende mate, en ook meer dan onder de huidige wetgeving het geval is, tot een terughoudende inzet van deze bevoegdheden richting gemeenten.

De leden van de SGP-fractie **(3.31)** vragen de regering nader te verduidelijken waarom in artikel 2.3 van het wetsvoorstel de eigenstandige voorwaarde «als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting» is opgenomen en waarom die niet duidelijker is ingekaderd. In antwoord daarop merkt de regering het volgende op.

Artikel 2.3 is niet alleen van toepassing op bevoegdheden zoals het vaststellen van omgevingswaarden en het geven van instructieregels en instructies die het Rijk en de provincies kunnen uitoefenen met het oog op de belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving die zij zelfstandig aan zich kunnen trekken (dus belangen die zij als nationale belangen of provinciale belangen aanmerken). Het artikel betreft ook de bevoegdheden die zij in hoofdzaak uitoefenen omwille van doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen en internationale verplichtingen. Deze laatste categorie betreft onder andere het stellen van algemene rijksregels over activiteiten op grond van artikel 4.3 van het wetsvoorstel (regels over bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten, wateronttrekkingsactiviteiten, mijnbouwactiviteiten, activiteiten in een beperkingengebied, activiteiten betreffende zwemmen en baden en cultureel erfgoed, ontgrondingsactiviteiten) en de bevoegdheid van de provincie om op grond van artikel 4.1 regels over activiteiten vast te stellen (regels over activiteiten in waterwingebieden, stiltegebieden, enzovoort). Dit soort regels wordt lang niet altijd gesteld met het oog op een vastgesteld nationaal of provinciaal belang, maar vooral omdat Rijk of provincie hier een taak in hebben met het oog op de doelmatigheid en doeltreffendheid of internationale verplichtingen. De onderdelen a van het tweede en derde lid van artikel 2.3, die de aanwezigheid van een nationaal of provinciaal belang eisen, zijn voor deze gevallen waarin regels worden gesteld omwille van een taak dus niet passend. Voor deze gevallen wenst de regering dat bij het gebruik van bevoegdheden een afweging plaatsvindt over de doelmatigheid, doeltreffendheid én de proportionaliteit van die regels. Onderdeel b van het tweede en derde lid van artikel 2.3 strekt daartoe en kan dan ook niet worden gemist.

#### *7.2.2 Afstemming, samenwerking en instructieregels*

Artikel 2.3 kan, anders dan de leden van de SGP-fractie **(3.30)** veronderstellen, niet los worden gezien van de algemene bestuurlijke opdracht tot afstemming en samenwerking die in artikel 2.2 van het wetsvoorstel is vervat. De bestuursorganen dienen waar nodig en nuttig actief tot zowel verticale als horizontale afstemming en samenwerking over te gaan. Provincies kunnen hierin een trekkersrol vervullen. Veel van de belangen die aan de orde zijn bij de zorg voor de fysieke leefomgeving zijn immers te kenmerken als gezamenlijke belangen. Iedere overheid vervult daarbij vanuit zijn eigen taken en bevoegdheden zijn eigen rol, in afstemming op de taak en bevoegdheidsuitoefening van andere overheden en hun bestuursorganen. Dit betekent dat de behartiging van bovengemeentelijke, provinciale belangen ook vorm en inhoud kan krijgen door samenwerking en afstemming van gemeenten gezamenlijk, binnen provinciale kaders. Gedacht kan hierbij worden aan woningbouwplanning, kantoren- en bedrijventerreinenplanning en grootschalige detailhandel. Een in overeenstemming met artikel 2.3 gemotiveerde uitoefening van een provinciale bevoegdheid hoeft dus niet in de weg te staan aan samenwerking en afstemming tussen gemeenten of tussen de provincie en de binnen de provinciegrenzen gelegen gemeenten of andere provincies. Daarom is het voorstel van de leden van de SGP-fractie om in artikel 2.3 «al dan niet in samenwerking met andere gemeentebesturen en/of

provinciebesturen» geen verbetering van de door de regering voorgestelde redactie.

### 7.2.3 Voorbereiding van instructieregels

De leden van de VVD-fractie **(5.6)** vragen of aan het geven van instructieregels niet, net als bij instructies, bestuurlijk overleg vooraf moet gaan. Aan instructieregels moet inderdaad evenals bij instructies bestuurlijk overleg vooraf gaan. De wijze waarop dit overleg is geregeld en plaatsvindt is echter wel verschillend.

Instructies zijn gericht tot één of een beperkt aantal bestuursorganen en worden gegeven bij ministerieel besluit of bij besluit van gedeputeerde staten. Als instructies worden gegeven met het oog op een provinciaal of nationaal belang dient dit belang vooraf kenbaar te zijn. Ook moet, zoals de leden van de VVD-fractie in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel hebben gelezen, voorafgaand aan een instructie bestuurlijk overleg plaats vinden. Reden hiervoor is dat het door het kabinet wenselijk wordt geacht dat deze instructiebevoegdheid zorgvuldig en terughoudend wordt gehanteerd. Door deze overlegverplichting, die bij AMvB zal worden geregeld, aan de instructiebevoegdheid te verbinden, worden de desbetreffende bestuursorganen gedwongen de aanleiding tot het geven van een instructie en de ontstane bestuurlijke patstelling te bespreken opdat zij bij voorkeur zonder de inzet van deze bevoegdheid tot overeenstemming komen.

Instructieregels zijn anders dan instructies algemeen verbindende voorschriften en bedoeld voor herhaalde toepassing door de bestuursorganen. Instructieregels worden anders dan instructies niet bij ministerieel besluit of besluit van gedeputeerde staten gegeven maar bij AMvB of provinciale omgevingsverordening. De zorgvuldige voorbereiding van dergelijke AMvB's en provinciale omgevingsverordeningen is al wettelijk geregeld. Conform de Code Interbestuurlijke Verhoudingen worden VNG, UvW en IPO betrokken bij de voorbereiding van de AMvB en is er een formele consultatiefase voor de bestuurlijke partners. Over het ontwerp van de AMvB's zal de mogelijkheid tot inspraak worden geboden via een in het wetsvoorstel voorgeschreven internetpublicatie (artikel 23.4). Ook zullen beide kamers der Staten-Generaal worden betrokken met een in het wetsvoorstel voorgeschreven voorhangprocedure (artikel 23.5). Deze wettelijke waarborgen gelden zowel bij de eerste vaststelling van nieuwe instructieregels als bij substantiële wijzigingen daarvan in de toekomst. Niet alleen op deze formele momenten maar ook al bij het vormgeven van de AMvB's onder de Omgevingswet worden diverse maatschappelijke en bestuurlijke belangengroepen betrokken. Deze verschillen in totstandkoming maken dat de wijze waarop andere overheden bij het opstellen en vaststellen van de instructieregels worden betrokken een andere is dan bij de instructiebevoegdheid.

Voor het stellen van (instructie)regels bij provinciale verordening geldt op grond van artikel 16.30 van het wetsvoorstel dat inspraak wordt verleend door toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb. De betrokkenheid van andere overheden bij de totstandkoming van provinciale instructieregels is hiermee juridisch geborgd. Daarnaast bestaat in veel provincies de praktijk dat de andere overheden worden betrokken bij de voorbereiding van het provinciaal beleid. Er is naar het oordeel van de regering dan ook geen aanleiding om in aanvulling hierop een bestuurlijke overlegverplichting te introduceren bij het stellen van instructieregels bij AMvB of provinciale omgevingsverordening.

#### 7.2.4 Meerwaarde instructiebevoegdheid

De leden van de SGP-fractie **(3.34)** geven aan dat de figuur van de instructiebevoegdheid vergelijkbaar is met de proactieve aanwijzingsbevoegdheid in de huidige Wet ruimtelijke ordening, waarbij uit een evaluatie bleek dat deze aanwijzingsbevoegdheid in de praktijk nauwelijks wordt toegepast. Deze leden vragen de regering voorbeelden te geven van situaties waarin het geven van een instructie door de provincies of het Rijk een duidelijke toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de overige beleidsinstrumenten. Ook de leden van de CDA-fractie hebben een vraag over de instructiebevoegdheid. Die leden **(5.49b)** wensen een concreet voorbeeld van wat bedoeld wordt op blz. 108 van de memorie van toelichting met «Ook kan een instructie dienen om in aansluiting bij een in de wet toegekende taak een nieuwe, ten opzichte van de algemene wettelijke taak, meer geconcretiseerde specifieke taak aan een openbaar lichaam op te dragen. Bijvoorbeeld door bij de instructie op te dragen om een beheersmaatregel te nemen of een bepaalde handeling uit te voeren. Verder kan een instructie benut worden om in een specifiek geval aan te geven wat moet worden verstaan onder een algemeen geformuleerde norm (zoals doelmatige bescherming)».

#### *Instructie voor ruimtelijke ordening, doelmatig en samenhangend waterbeheer en stads- en dorpsgezichten*

De instructie is anders dan de leden van de SGP-fractie menen niet alleen bedoeld voor de proactieve coördinatie, sturing en beleidsdoorwerking van de overheidszorg op het gebied van ruimtelijke ordening. De instructiebevoegdheid omvat zowel de overheidszorg op het terrein van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties als de zorg voor het doelmatig en samenhangend waterbeheer. De instructie vormt hiermee de opvolger van de proactieve aanwijzingsbevoegdheden uit zowel de Wet ruimtelijke ordening als de Waterwet. Ook vervangt de instructie de aanwijzingen tot een beschermd stads- of dorpsgezicht uit de Monumentenwet 1988. De instructie is, net als de bevoegdheid instructieregels te geven, een proactief sturingsinstrument. De instructie is bedoeld voor die gevallen dat de proactieve (bij)sturing een zeer beperkt aantal bestuursorganen betreft of een zeer snelle werking behoeft. In die gevallen, volstaat de bevoegdheid tot het geven van instructieregels bij AMvB of provinciale omgevingsverordening niet. De instructie kan, net als de huidige aanwijzingen, een rol spelen in situaties waarin door bestuurlijke dilemma's een patstelling dreigt te ontstaan bij de uitvoering van wettelijke taken, bevoegdheden of maatregelen ter uitvoering van wettelijke taken op genoemde terreinen. De *mogelijkheid* tot proactieve (bij)sturing is daarbij noodzakelijk, ook al komt het in de bestuurlijke praktijk slechts beperkt tot daadwerkelijke inzet. De interbestuurlijke toezichtsinstrumenten zijn reactief van aard en daarom niet geschikt voor proactieve sturing. Hetzelfde geldt voor de provinciale reactieve interventiebevoegdheid die in artikel 16.20 van het wetsvoorstel is opgenomen. Een voorbeeld van een instructie gericht tot slechts één bestuursorgaan is de bevoegdheid tot het geven van een instructie tot bescherming van een stads- of dorpsgezicht. Deze is wegens internationale verdragsverplichtingen in het wetsvoorstel opgenomen. Deze instructie vervangt de aanwijzing zoals we die nu kennen in de Monumentenwet 1988. Zouden alle instructies over de bescherming van die stads- en dorpsgezichten in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen, dan zou deze maatregel al snel enorm uitdijen en onoverzichtelijk worden. Een ander voorbeeld van een instructie gericht tot een beperkt aantal geadresseerden is de instructie aan één of enkele gemeenten of provincies om een voorzien waterbergingsgebied gedurende een bepaalde periode te behoeden voor tussentijdse ontwikkelingen die aan

de realisatie in de weg staan. Bij een dergelijke instructie kan haast geboden zijn en een grote mate van maatwerk zijn vereist. Ook kunnen instructies grote meerwaarde bieden in crisissituaties zoals bij gevaar voor waterstaatswerken (artikelen 19.15 en 19.16) en daarmee voor overstromingen en wateroverlast.

#### *Instructie voor concretiseren algemene taak*

De instructie kan ook dienen om in aansluiting bij een in de wet toegekende taak een nieuwe, ten opzichte van de algemene wettelijke taak, meer geconcretiseerde specifieke taak aan een openbaar lichaam op te dragen. Bijvoorbeeld door bij de instructie op te dragen om een beheersmaatregel te nemen of een bepaalde handeling uit te voeren. De leden van de CDA-fractie (**5.49b**) vragen om een voorbeeld. Een voorbeeld van een concretisering van een algemene taak van een openbaar lichaam is een instructie van het Rijk aan het bestuur van specifieke waterschappen over het treffen van specifieke maatregelen met het oog op de verdeling van water in een situatie van extreme droogte. Aan de waterschappen is al de wettelijke taak van het beheer van watersystemen toegedeeld. De instructie strekt ertoe deze algemene taak voor de desbetreffende periode van extreme droogte te concretiseren.

#### *Instructie voor ongedaan maken feitelijke handelingen*

Onmisbaar is de instructie ook wanneer een bestuurlijke patstelling is ontstaan over het ongedaan maken van uitgevoerde feitelijke handelingen. Dit speelt in het bijzonder in de uitvoering van het waterbeheer waarbij operationele maatregelen met zich brengen dat wanneer deze niet tijdig of niet naar behoren worden genomen de nadelige gevolgen daarvan naar hun aard niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt door de instrumenten schorsing en vernietiging of indeplaatsreding. Een instructie kan in dergelijke gevallen een opdracht tot ongedaanmaking bevatten.

#### *Instructie bij provinciale- of rijksprojecten*

Naast deze voorbeelden kan de instructie ook meerwaarde hebben bij provinciale projecten of rijksprojecten. De instructiebevoegdheid biedt mogelijkheden om, als dat door de betrokken partijen wenselijk wordt gevonden, de gemeenten een rol te geven in de vaststelling van het omgevingsplan bij de projectbesluitvorming over rijks- of provinciale projecten. Het kan voor het project noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld het omgevingsplan te wijzigen, terwijl er voor de gemeente beleidsvrijheid is bij de uitwerking van die wijziging. Dan is het wenselijk die wijziging door de gemeente zelf te laten doen en niet via het projectbesluit. Een bestuurlijke afspraak om een project(onderdeel) mogelijk te maken, biedt niet altijd de juridische zekerheid die nodig is bij bijvoorbeeld compensatiemaatregelen of in de programmatische aanpak. Door het geven van een instructie kan juridisch zeker gesteld worden dat (onderdelen van) projecten van provinciaal of nationaal belang door de gemeente (binnen randvoorwaarden) worden uitgevoerd. Als de gemeente in bovenstaande situatie het omgevingsplan zelf kan wijzigen (met enige richtinggevende instructies van het Rijk/de provincie) biedt het meer ruimte voor eigen keuzes dan als het Rijk/de provincie het helemaal zelf zou doen via het projectbesluit.

Dit biedt gemeenten meer ruimte voor eigen keuzes bij de uitvoering van het project(onderdeel) en biedt het Rijk, de provincie of de rechter de benodigde juridische zekerheid over de realisatie van het project(onderdeel). Hieruit blijkt dus dat de instructie ook een nuttig instrument kan zijn als er geen sprake is van een bestuurlijke patstelling.



Ten slotte wijst de regering erop dat de instructiebevoegdheid ook een belangrijke voorwaarde vormt voor het geven van sturing aan provincies, gemeenten en waterschappen door middel van meer open, richting gevende instructieregels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en in de provinciale omgevingsverordeningen. Met open geformuleerde instructieregels in plaats van gesloten geformuleerde instructieregels kan aan de bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen een optimale beslis-, afweeg- en handelingsruimte wordt geboden. Binnen de stelselherziening staan het subsidiariteitsbeginsel en ook de proportionaliteit van sturing centraal opdat een optimale beslis-, afweeg- en handelingsruimte aan de overheden wordt geboden. De regering heeft daarom een voorkeur voor het zo open mogelijk formuleren van instructieregels. Hieraan zit echter ook een keerzijde: bij het niet goed uitvoeren of toepassing geven aan een open geformuleerde instructieregel, taakopdracht of bevoegdheid is taakverwaarlozing moeilijk aan te tonen en is een bijsturing met toepassing van het instrumentarium van het generieke interbestuurlijke toezicht bijzonder lastig. De instructiebevoegdheid zoals die in het wetsvoorstel is opgenomen biedt het Rijk en ook de provincies wel die mogelijkheden. Als een enkele gemeente of provincie of een enkel waterschap op een ongewenste wijze uitvoering geeft aan een open geformuleerde instructieregel, taakopdracht of bevoegdheid, kan – als voldaan is aan de subsidiariteitsmotivering op grond van artikel 2.3 en nadat overleg is gevoerd – de instructiebevoegdheid worden gebruikt om die open norm voor dat specifieke geval te concretiseren. De instructie scheidt dan een nadere meer geconcretiseerde rechtsplicht voor de bestuursorganen tot wie zij is gericht, waarna bij niet of onvoldoende uitvoering daarvan gebruik kan worden gemaakt van de reactieve interbestuurlijke toezichtsinstrumenten. Een voorbeeld, in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie **(5.49b)**, van een instructie waarbij een algemeen of open geformuleerde instructieregel/norm voor een specifiek geval wordt geconcretiseerd, is de provinciale instructie over de wijze waarop voor een specifieke locatie uitwerking moet worden gegeven aan de in de provinciale omgevingsverordening open geformuleerde instructieregel dat «Een omgevingsplan dat betrekking heeft op veengebieden die kwetsbaar zijn voor oxidatie geen bodembewerkingen toestaat die tot gevolg hebben dat veen aan de oppervlakte wordt gebracht». Die open instructieregel uit de provinciale omgevingsverordening kan, als een gemeente onvoldoende gevolg geeft aan de instructieregel, bij instructiebesluit worden geconcretiseerd naar «Ter uitvoering van het bepaalde in artikel Y van de omgevingsverordening wordt in het omgevingsplan dat betrekking heeft op het perceel Landweg 12 van de gemeente X de aanduiding «vrijwaringszone – bodembewerking» opgenomen en wordt daarbij de regel gesteld dat bodembewerkingen, zoals diepploegen, waarbij veen aan de oppervlakte gebracht wordt niet zijn toegestaan, met uitzondering van ...». Ook kan bij een dergelijke instructie ter concretisering van een algemeen geformuleerde instructieregel gedacht worden aan een instructie die aanwijzingen geeft over de precieze wijze van bescherming van archeologische waarden op een specifieke locatie. Samengevat heeft de instructie dus toegevoegde waarde bij het concretiseren van open geformuleerde taakomschrijvingen en instructieregels, voor de ongedaanmaking van feitelijke handelingen en bij rijks- en provinciale projecten en vormt het een belangrijke voorwaarde voor het geven van sturing aan provincies, gemeenten en waterschappen door middel van meer open, richting gevende instructieregels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en in de provinciale omgevingsverordeningen.

### 7.3 Bevoegd gezag

De hoofdlijn van toedeling van het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. De leden van de fractie van D66 (5.92) vragen wanneer gedeputeerde staten of een Minister bevoegd gezag zijn, in het bijzonder voor een aanvraag die betrekking heeft op meer dan één activiteit. In het voorgenomen Omgevingsbesluit zal worden aangewezen wanneer dat het geval is. Hierbij zal in de eerste plaats worden aangesloten bij de afspraken die in het kader van het VTH-traject, dat momenteel in uw Kamer wordt behandeld, zijn gemaakt en de bestuurlijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, conform artikel 2.3 van het wetsvoorstel. Op hoofdlijnen komt dit erop neer dat gedeputeerde staten bevoegd gezag zullen zijn voor complexe activiteiten met gemeentegrensoverschrijdende milieueffecten, zoals milieubelastende activiteiten met betrekking tot Seveso-inrichtingen en de zwaardere categorieën IPPC-installaties (zoals chemische fabrieken en olieraffinaderijen) en voor de grote ontgroningen op land. Ook worden gedeputeerde staten bevoegd gezag waar deze rol nodig is ter vervulling van de aan de provincie toebedeelde wettelijke taken. De provincie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het beheer van provinciale wegen, en is daarom bevoegd gezag voor beperkingengebiedactiviteiten rond die wegen. De vergunningplicht dient hier als instrument voor het beschermen van de door de provincie beheerde infrastructuur. Een Minister zal als bevoegd gezag worden aangewezen in geval van complexe activiteiten van nationaal belang of als er een verband is met de vervulling van een wettelijke taak die aan het Rijk is toebedeeld. Zo zal de Minister van Economische Zaken als bevoegd gezag worden aangewezen voor milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk en wordt de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten rond de rijkswegen, net als gedeputeerde staten waar het om provinciale wegen gaat.

In gevallen waarin in één aanvraag vergunning wordt gevraagd voor meer dan één vergunningplichtige activiteit, kan er maar één bevoegd gezag zijn voor de hele aanvraag. Doorgaans is dit het college van burgemeester en wethouders. Op dit principe wordt in elk geval een uitzondering gemaakt wanneer het gaat om één of meer activiteiten waarvoor, als deze los zouden zijn aangevraagd, gedeputeerde staten of de Minister als bevoegd gezag is aangewezen in verband met hun complexiteit, bovenlokale gevolgen of bovenlokale belangen. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan Seveso-inrichtingen, zwaardere IPPC-installaties of milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk. In dat geval zijn gedeputeerde staten respectievelijk de Minister van Economische zaken bevoegd gezag voor de gehele aanvraag. Deze activiteiten trekken als het ware als een magneet de bevoegdheden voor de overige vergunningplichtige activiteiten naar zich toe. Zie hiervoor ook de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet. Deze uitzondering geldt niet in gevallen waarin de bevoegdheid van gedeputeerde staten of een betrokken Minister, bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor één activiteit, gebaseerd is op de uitoefening van hun specifieke wettelijke taken, zoals bij de beperkingengebiedactiviteiten. In deze gevallen volstaat toekenning van adviesrecht met instemming van gedeputeerde staten of de betrokken Minister om hun wettelijke belangen afdoende te borgen. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente is dan het bevoegd gezag om op de aanvraag om de omgevingsvergunning te beslissen, wanneer deze bijvoorbeeld tegelijkertijd voor een beperkingengebiedactiviteit en een bouwactiviteit is aangevraagd.

## **7.4 Advies en provinciale interventie**

### *7.4.1 Instemmings- en handhavingsbevoegdheid*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.15 bevoegd is instemming te verlenen niet automatisch ook bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang, en waarom slechts bij AMvB deze bevoegdheid kan worden verleend (**14.89**). De regering heeft hiervoor gekozen omdat het streven is zo veel mogelijk met één bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving te werken. Hierbij past dat niet automatisch uit een instemmingsbevoegdheid ook een handhavingsbevoegdheid volgt, maar dat per geval bij AMvB wordt bepaald of het verlenen van een handhavende bevoegdheid aan het instemmende bestuursorganen een duidelijke meerwaarde heeft. Daarvan kan sprake zijn als het instemmend bestuursorgaan een bijzondere deskundigheid heeft die niet bij de handhaving kan worden gemist, of een zwaarwegend belang bij de handhaving heeft. Ook efficiencyoverwegingen kunnen aanleiding vormen om aan instemmend bestuursorgaan een handhavingsbevoegdheid toe te kennen, bijvoorbeeld als het instemmend bestuursorgaan ook de aangewezen toezichthouder is voor de desbetreffende activiteit of beheerder van het betrokken gebied, en dus doorgaans degene zal zijn die een overtreding constateert.

### *7.4.2 Provinciale interventie*

De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.154**) vragen of het klopt dat de provinciale interventiebevoegdheid uit artikel 16.20 van het wetsvoorstel niet kan worden toegepast als het ontwerpomgevingsplan niet strijdig is met een provinciaal belang en de provincie om die reden geen zienswijze heeft ingediend, maar het definitief vastgestelde omgevingsplan wel strijdig is met een provinciaal belang. De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen met deze vraag op een redactionele fout in het wetsvoorstel. Als uitgangspunt geldt als vereiste voor het gebruik van deze bevoegdheid dat gedeputeerde staten op het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze moeten hebben ingediend. Deze eis geeft de gemeente de ruimte om het omgevingsplan voor de vaststelling alsnog met de provinciale belangen in overeenstemming te brengen. Beoogd was echter om, net als nu in de Wet ruimtelijke ordening het geval is, deze bevoegdheid ook voor gedeputeerde staten open te stellen wanneer gedeputeerde staten geen zienswijze hebben ingediend op het ontwerp omgevingsplan omdat daarbij geen provinciale belangen aan de orde waren of dit verenigbaar was met de provinciale belangen, maar het definitieve plan ten opzichte van het ontwerp wordt gewijzigd op een manier die wel leidt tot strijd met een kenbaar provinciaal belang. In dit geval zou met de huidige redactie van het eerste lid van artikel 16.20 door gedeputeerde staten geen gebruik kunnen worden gemaakt van de interventiebevoegdheid. Dit is ongewenst. In de nota van wijziging wordt alsnog in deze mogelijkheid voorzien.

### *7.4.3 Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkactiviteit*

De gemeenteraad krijgt bij de omgevingsvergunning voor afwijkingen van het omgevingsplan een adviesbevoegdheid. De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.153**) vragen waarom de gemeenteraad in dit geval geen instemmingsrecht krijgt, gezien het feit dat de gemeenteraad ook beslist over het omgevingsplan. De regering heeft gekozen voor een regeling die beter past bij het stelsel waarbij het college als uitvoerend bestuursorgaan besluiten neemt over concrete initiatieven en de raad beoordeelt of het college daarbij blijft binnen de door de raad vooraf aangegeven kaders in bijvoorbeeld de omgevingsvisie. De gemeenteraad

krijgt hierbij een bepaalde termijn om een advies uit te brengen aan het college. Mede op basis daarvan neemt het college een definitief besluit op de aanvraag om omgevingsvergunning. Belangrijk voordeel van deze regeling is dat deze flexibeler is doordat de raad vooraf aangeeft wanneer zij betrokken wil zijn en daarnaast ook zorgt voor procedurele versnelling.

## **7.5 Bestuurlijke samenwerking**

De leden van de SP-fractie hebben zorg over de gevolgen wanneer bestuursorganen niet samenwerken en als het in hun gestelde vertrouwen wordt beschaamd (**4.58**). In reactie daarop meent de regering dat het grondwettelijke startpunt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat in zeer grote mate is gebaseerd op onderling vertrouwen en transparantie tussen de te onderscheiden overheidsinstanties. In de organieke wetgeving, in daaraan ondersteunende wetgeving en in het voorliggende wetsvoorstel zijn naar het oordeel van de regering adequate voorzieningen getroffen voor de gevallen waarin horizontaal of verticaal sprake is van doorkruising van wettelijke regels of van taakverwaarlozing.

## **7.6 Interbestuurlijk toezicht**

De leden van de VVD-fractie vragen in verband met het vertrouwen tussen overheden naar de bestuurlijke afstemming met betrekking tot de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT) (**1.44**). Het huidige interbestuurlijke toezicht, zoals vastgelegd in de Wet RGT, gaat al uit van groter vertrouwen en betere afstemming tussen overheden. Zo zijn de meeste vormen van specifiek toezicht afgeschaft en maakt de toezichthouder zoveel mogelijk gebruik van informatie die al beschikbaar is in het kader van de zogenaamde horizontale verantwoording (bijvoorbeeld verantwoording van het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad).

De betrokken overheden hebben verder nauw samengewerkt bij de implementatie van het herziene interbestuurlijke toezicht. Zo zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met de VNG, KING en IPO voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en is een handboek Wet RGT opgesteld. Op dit moment verricht het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een tussenmeting naar de werking van het herziene interbestuurlijke toezicht. Naar verwachting wordt uw Kamer dit voorjaar geïnformeerd over de uitkomsten van deze tussenmeting.

## **8 Instrumenten**

### **8.1 Omgevingsplan**

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre het nieuwe instrument van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan een afname van regels verzekert en er ook voor zorgt dat deze straks minder gedetailleerd zijn (**1.9, 1.6**).

Het instrument van het omgevingsplan beperkt ten opzichte van nu het aantal gemeentelijke verordeningen waarin regels over de fysieke leefomgeving staan en leidt als gevolg daarvan tot een betere afstemming van regels per locatie. Dit geldt zowel voor de overige gemeentelijke regels die nu nog buiten het bestemmingsplan staan, als voor regels van andere overheden. Ook die moeten hun regels samenvoegen, wat afstemming van gemeentelijke regels daarop beter mogelijk maakt. Dit traject leidt dus in ieder geval tot een beperking van het aantal regelingen waarmee burgers en bedrijven te maken krijgen en in zijn totaliteit ook een afname van het aantal regels, alleen al omdat nu bijvoorbeeld per bestemmingsplan definitiebepalingen en andere regels

die voor het hele plangebied gelden uitgeschreven worden, terwijl in het omgevingsplan wat dat betreft veelal met één regel voor de hele gemeente kan worden volstaan. Dit hoeft overigens niet altijd te leiden tot minder regels voor elke specifieke locatie. Soms kan bijvoorbeeld een extra regel op een locatie mogelijkheden van vergunningvrij bouwen vergroten. In relatie tot algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten kan een extra maatwerkregel, bijvoorbeeld in de vorm van een emissieplafond, helderheid verschaffen over de aanvaardbaarheid van activiteiten op die locatie, en tot een globalere toedeling van functies leiden. Het gaat er dus niet primair om dat het aantal regels per locatie afneemt, maar dat de regels die per locatie gelden een maximaal handelingsperspectief aan de initiatiefnemers geven, met zo beperkt mogelijke administratieve lasten en een goed geborgd beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving.

De 50PLUS/Klein-fractie vraagt naar de voordelen van een omgevingsvergunning en een omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan **(1.105)**. Zij vragen waarom binnen het huidige wettelijk stelsel de bestemmingsplansystematiek niet «leaner and meaner» is gemaakt met de verbetervoorstellen uit de Crisis- en herstelwet en de «sneller en beter»-aanpak.

In antwoord op deze vragen kan allereerst worden aangegeven dat het stelsel van de omgevingsvergunning niet nieuw wordt geïntroduceerd met het voorliggende wetsvoorstel. Het bestaande stelsel van de omgevingsvergunningen, zoals nu is opgenomen in de Wabo, komt in het wetsvoorstel terug. Hoewel in de omgevingsvergunning enkele extra separate vergunningstelsels worden geïntegreerd en er mede om die reden enkele aanpassingen plaatsvinden, blijft het stelsel in hoofdlijnen gelijk.

Ook voor het omgevingsplan geldt dat er geen sprake is van een compleet nieuw instrument. De praktijk heeft echter behoefte aan een bestemmingsplan met meer mogelijkheden dan nu. Complexe ruimtelijke opgaven zijn al lang niet meer alleen binnen het domein van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) op te lossen. Er bestaat een terechte behoefte om onderwerpen binnen de fysieke leefomgeving die met elkaar samenhangen ook samenhangend te kunnen reguleren. Er is ook behoefte aan meer flexibiliteit binnen het instrumentarium, om beleidsdoelen effectiever te kunnen verwezenlijken. Om op die behoeften in te spelen, worden zowel de inhoud als de mogelijkheden van het bestemmingsplan verruimd. Het uitgangspunt daarbij is dat het goede van het bestemmingsplan behouden blijft, maar dat bestaande knelpunten worden weggenomen en nieuwe mogelijkheden worden geboden. Niet langer beperkt de reikwijdte zich tot een goede ruimtelijke ordening, maar zullen alle regels van gemeenten op het terrein van de fysieke leefomgeving samenhangend worden gebundeld. Het is niet passend om bij deze verruimde reikwijdte en nieuwe mogelijkheden te blijven werken met de naam bestemmingsplan. Dat zou verwarring wekken. De ruimere reikwijdte en nieuwe mogelijkheden rechtvaardigen de nieuwe naam «omgevingsplan». Binnen het huidige «verkokerde» wettelijke stelsel van het omgevingsrecht laten deze vernieuwingen zich slecht inpassen, omdat daarmee alle bijzondere wetten binnen het omgevingsrecht worden geraakt. Een aanpak waarbij binnen het huidige stelsel alleen het bestemmingsplan «leaner and meaner» wordt gemaakt, komt onvoldoende tegemoet aan de actuele behoeften in de praktijk, namelijk om ruimtelijke ordening en milieu te verbinden. Dit zou het nu al versnipperde stelsel alleen maar ingewikkelder maken en biedt slechts beperkte toekomstwaarde. De aanpak die de regering nastreeft vergt onvermijdelijk een herziening van het hele wettelijke stelsel van het omgevingsrecht.

### **Voorbeeld**

De Binckhorst is een «verouderd» bedrijventerrein van ca. 130 hectare in Den Haag. De gemeenteraad van Den Haag heeft voor het gebied de «Gebiedsaanpak Binckhorst» vastgesteld, waarbij niet wordt ingezet op een vastomlijnd eindbeeld, maar wordt gekozen voor een organische ontwikkeling van het gebied naar een gemengd woon-werkmilieu. De gemeente heeft daarbij een kaderstellende en faciliterende rol. Investeerders en andere gebruikers van het gebied worden van harte uitgenodigd om met plannen te komen. De voorwaarde voor het toelaten van initiatieven is de toets of de ambitie voor het gebied met het verlenen van toestemming voor het initiatief dichterbij wordt gebracht. Voor de Binckhorst wordt bij wijze van experiment op basis van de Crisis- en herstelwet, vooruitlopend op de Omgevingswet een omgevingsplan worden gemaakt. Voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving zoals het waarborgen van de veiligheid, de bescherming van stedenbouwkundige waarden, het beschermen van de gezondheid en het voorkomen van hinder worden per deelgebied randvoorwaarden of ambities geformuleerd. De onderbouwing daarvan vindt plaats in een omgevingseffectrapportage, waarvan het MER deel uitmaakt. Het omgevingsplan bevat daardoor niet meer regels dan noodzakelijk voor het stimuleren van de gewenste organische ontwikkeling en het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving.

Erkend wordt dat nieuwe mogelijkheden kunnen leiden tot nieuwe vraagstukken en juridische complicaties. Daarvoor worden de ogen niet gesloten. In een werkgroep wordt momenteel samen met de VNG, het IPO en VNO/NCW een gezamenlijke visie uitgewerkt over welke onderwerpen in aanmerking komen voor regulering in het omgevingsplan en welke niet. Van belang is ook dat inmiddels al bijna 10% van alle gemeenten experimenteert met het opstellen van een omgevingsplan. Alle bevindingen die daarbij boven water komen, worden betrokken bij de verdere vormgeving van de uitvoeringsregelgeving die voor het omgevingsplan wordt geschreven.

#### *8.1.1 Totstandkomingsprocedure omgevingsplan*

De leden van de fractie van de SP zijn er bij het stellen van vragen over het omgevingsplan kennelijk vanuit gegaan dat het wetsvoorstel niet voorziet in een plicht voor gemeenten om een omgevingsplan vast te stellen. Gevraagd wordt waarom het omgevingsplan niet verplicht is **(4.19)**. Ook stellen deze leden vragen over het moment waarop een omgevingsplan appellabel wordt, of en op welke wijze publicatie hiervan verplicht is, hoe burgers kunnen weten wanneer ze bezwaar kunnen maken, op welke wijze appellanten worden gehoord over hun zienswijzen en of de gemeenteraad betrokken is bij de vaststelling van een omgevingsplan **(4.28)**.

In antwoord op de gestelde vragen is het goed eerst eventuele misverstanden weg te nemen. Alle gemeenten dienen voor het gehele grondgebied een omgevingsplan vast te stellen, waarin de regels die de gemeente stelt over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Het omgevingsplan blijft, net als het huidige bestemmingsplan, verplicht en blijft deel uitmaken van het toetsingskader voor bouw- en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Wat ook blijft is dat het omgevingsplan door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Alleen als de gemeenteraad een daartoe strekkend delegatiebesluit neemt, kan het college van burgemeester en wethouders, binnen de in het delegatiebesluit gegeven begrenzingsen, delen van het omgevingsplan vaststellen. Besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan (besluiten tot wijziging daaronder begrepen) worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4



Awb. Die zogenoemde uniforme openbare voorbereidingsprocedure is ook nu al voorgeschreven voor de voorbereiding van bestemmingsplannen. Deze procedure bevat tal van waarborgen, zoals een openbare kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen. Burgers en omwonenden hebben de gelegenheid gedurende de terinzagelegging van het ontwerpbesluit de keuze om schriftelijk dan wel mondeling een zienswijze in te dienen. Binnen de uitgebreide voorbereidingsprocedure bestaat er geen plicht tot het horen van indieners van zienswijzen, als daar niet om is gevraagd. De praktijk is dat bij meer ingrijpende projecten een hoorzitting plaatsvindt. Ook is het in die gevallen heel gebruikelijk dat voorafgaand aan de wettelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedure, een informatiebijeenkomst plaatsvindt waarbij de mogelijkheid wordt geboden om mondeling of schriftelijk een zienswijze in te dienen op het voorontwerp.

### *8.1.2 Overgang van meer bestemmingsplannen naar één omgevingsplan*

De leden van enkele fracties hebben vragen gesteld over het regime dat een goede overgang moet bewerkstelligen van de huidige bestemmingsplannen naar één gebiedsdekkend omgevingsplan per gemeente. De leden van de fractie van de SP vragen op welke wijze uw Kamer wordt betrokken bij het vormgeven van dat overgangsregime. Deze leden zien het liefst dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet het volledige omgevingsplan appellabel wordt (**4.39, 4.109**). De leden van de fractie van de ChristenUnie achten het voor een soepele overgang een verstandig voornemen dat de bestaande bestemmingsplannen en inpassingsplannen samen het omgevingsplan gaan vormen. Zij vragen wel wat dit betekent voor de landelijke voorziening Ruimtelijkeplannen.nl. Ook vragen deze leden of het niet verstandig is om eenmalig een termijn te stellen waarop gemeenten moeten hebben voorzien in één integraal omgevingsplan. In dit verband vragen deze leden ook hoe wordt omgegaan met noodzakelijke wijzigingen van bestemmingsplannen die nog niet zijn opgegaan in het integrale omgevingsplan van de gemeente (**14.23**). Ook over de mogelijkheid om meerdere omgevingsplannen vast te stellen, zijn door de leden van een aantal fracties vragen gesteld. Zo vragen de leden van de fractie van het CDA zich af of het ideale beeld van één omgevingsplan per gemeente niet verloren gaat nu gemeenten daarvan mogen afwijken (**2.16**). De leden van de fractie van de VVD vragen hoe kan worden voorkomen dat gemeenten de bestaande bestemmingsplannen simpelweg omzetten naar omgevingsplannen (**1.8**). Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op het eindbeeld van één omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied en vragen de noodzaak te onderbouwen van de in artikel 2.4, tweede lid, van het wetsvoorstel geboden mogelijkheid om af te wijken van het uitgangspunt van één omgevingsplan per gemeente. Deze leden vragen in dit verband hoe de huidige praktijk van postzegelplannen kan worden uitgesloten (**14.20**).

In antwoord op deze vragen kan worden aangegeven dat het van groot belang is dat er een werkbaar regime komt voor de overgang van alle bestemmingsplannen en andere gemeentelijke regelgeving naar één omgevingsplan per gemeente. Samen met onder meer de VNG wordt bezien hoe dit regime zo goed mogelijk kan worden vormgegeven. Naast de VNG zijn daarbij uiteraard ook andere partijen betrokken. Bij een goed overgangsregime moet ook rekening gehouden worden met het functioneren van de landelijke voorziening Ruimtelijkeplannen.nl. De overgangsrechtelijke regeling zal neergelegd worden in de Invoeringswet Omgevingswet, zodat het parlement daar in alle opzichten bij betrokken is.

Bij de Invoeringswet wordt ervoor gezorgd dat alle bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen binnen een gemeente, bij de

inwerkingtreding van de Omgevingswet, samen het omgevingsplan gaan vormen. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt elke gemeente dus automatisch over één omgevingsplan, dat het gehele gemeentelijke grondgebied beslaat. Dit ene omgevingsplan is in het begin nog slechts een juridische werkelijkheid. Het omgevingsplan bestaat in het begin immers uit een aantal afzonderlijke bestemmingsplannen die uitputtende regelingen geven voor (in de praktijk soms toevallig begrensde) plangebieden. De juridische werkelijkheid om de bestemmingsplannen en andere regelingen te benoemen als één omgevingsplan is nodig om het hele stelsel onder de Omgevingswet te kunnen laten functioneren. Dit heeft verder geen consequenties voor de landelijke voorziening Ruimtelijkeplannen.nl.

Het is vervolgens aan gemeenten om de taak op te pakken de bestemmingsplannen en andere regelingen om te vormen tot één consistent en samenhangend omgevingsplan, waarin de gemeentelijke regelgeving over de fysieke leefomgeving wordt samengebracht. Dit kan opgepakt worden als een proces waarin, al werkende weg, door middel van opeenvolgende wijzigingen, regels van het omgevingsplan worden gewijzigd en nieuwe regels worden toegevoegd. Een andere aanpak is dat in één keer een nieuw gebiedsdekkend omgevingsplan wordt vastgesteld dat het geldende, nog uit losse bestemmingsplannen bestaande, omgevingsplan vervangt. Met de VNG is ook nog een derde aanpak verkend. Die aanpak gaat er van uit dat een nieuw omgevingsplan wordt vastgesteld voor een gedeelte van het gemeentelijk grondgebied, dat vervolgens al werkende weg door middel van opeenvolgende wijzigingen steeds verder wordt uitgebreid tot het omgevingsplan het gehele gemeentelijke grondgebied beslaat. Voor die laatste werkwijze is het nodig om toe te staan dat er twee omgevingsplannen kunnen bestaan. Deze mogelijkheid is opgenomen in artikel 2.4, tweede lid, van het wetsvoorstel, overigens zonder daarbij het maximum te begrenzen tot twee omgevingsplannen. Voldoende helder is evenwel dat de desbetreffende bepaling niet bedoeld is om de huidige werkwijze met een grote versnippering aan geïsoleerde postzegelbestemmingsplannetjes voort te zetten. Het eindbeeld, zoals dat ook door de VNG wordt onderschreven, bestaat uit één omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Het is aan de gemeenten om een werkbaar proces naar dat eindbeeld te realiseren. Afgesproken is dat de VNG hiertoe onder meer in samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ondersteuning zal bieden aan gemeenten met een model omgevingsplan. Op dit moment kan nog geen concrete einddatum worden bepaald. Daarvoor is het nodig dat de uitvoeringspraktijk voldoende is toegerust op het werken met het omgevingsplan. Dit vormt een onderdeel van de regeling van de invoering en het overgangsrecht in de Invoeringswet Omgevingswet.

Zodra op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, alle bestaande bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen tot één omgevingsplan per gemeente zijn samengevoegd, treden er nog geen inhoudelijke wijzigingen op. Zoals al aangegeven bestaat het ene omgevingsplan in het begin uit allemaal losse bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen. Deze samenvoeging, waarbij de regels dus niet wijzigen, is niet appellabel en biedt evenmin een mogelijkheid voor een veelvoud van (grootschalige) ingrepen binnen de ruimtelijke ordening of zelfs een generaal pardon, waar de leden van de fractie SP voor vrezen (**1.110**). Het proces dat hierop volgt en waarbij dit, met bestaande bestemmingsplannen en andere regelingen samengestelde, omgevingsplan wordt gewijzigd of geheel of gedeeltelijk wordt vervangen door een nieuw omgevingsplan, geschiedt telkens door een besluit via de in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel vastgelegde voorbereidingsprocedure. Uit dat hoofdstuk volgt onder meer dat besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan

(wijzigingen daar onder begrepen) worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb, waardoor de kenbaarheid voor de burger verzekerd is. Bovendien kan tegen elk besluit door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gelet op de in beginsel gemeentebrede reikwijdte van het omgevingsplan zou het niet werkbaar zijn, als bij elke (geringe) aanpassing van het omgevingsplan, alle regels uit het omgevingsplan binnen de gehele gemeente (opnieuw) voor beroep vatbaar zouden worden. Alleen de inhoud van het betrokken vaststellingsbesluit is voor beroep vatbaar. De delen van het omgevingsplan die ongewijzigd blijven en die dus ook geen deel uitmaken van de in het vaststellingsbesluit opgenomen wijzigingen, zijn niet vatbaar voor beroep.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie kan aangegeven worden dat het overgangsregime zo wordt vormgegeven dat het mogelijk is om noodzakelijke wijzigingen op onderdelen van het omgevingsplan ook na de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet te kunnen doorvoeren.

### *8.1.3 Tienjaarstermijn en actualisering*

Door de leden van een aantal fracties zijn vragen gesteld die verband houden met de wijze waarop het huidige stelsel, waarin bestemmingsplannen in een ritme van tien jaar geactualiseerd moeten worden, straks onder de Omgevingswet zal functioneren. Zo stellen de leden van de fractie van de PVV vast dat het opstellen van bestemmingsplannen een industrie is geworden die voor adviesbureaus veel werkgelegenheid genereert. Deze leden vragen of de Omgevingswet hier verandering in zal aanbrengen en gemeenten meer zelfstandig aan de slag kunnen met het omgevingsplan **(3.24a)**. De leden van de fractie van de VVD menen dat bestemmingsplannen soms te rigide zijn om in te spelen op de dynamiek in de samenleving en vragen op welke wijze de Omgevingswet hier verandering in zal aanbrengen **(1.7)**. De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat nieuwe wensen en nieuwe normen het verdienen om prompt in het omgevingsplan te worden opgenomen en niet pas bij een reguliere herziening zoals dat nu gebeurt bij bestemmingsplannen met een tienjaarstermijn **(5.12)**. De leden van fractie van D66 vragen hoe de beleidscyclus van het omgevingsplan in de AMvB zal worden vormgegeven **(4.127)**. De leden van de fractie van het CDA vragen naar de actualiseringsplicht die geldt voor het omgevingsplan in verband met afwijkactiviteiten en instructies. Deze leden vinden de huidige legessanctie, als bestemmingsplannen niet actueel zijn, te zwaar. Zij wijzen er ook op dat deze legessanctie tot verlies van kwaliteit leidt. Tegelijkertijd wijzen zij er op dat een actualiseringsplicht zonder sanctie weinig effectief is. Deze leden vragen wat de «prikkel» wordt voor gemeenten om het omgevingsplan actueel te houden **(5.54)**. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in dit verband of een verplicht evaluatiemoment kan bijdragen aan het voorkomen van verouderde omgevingsplannen, waardoor een veelvuldig afwijken daarvan met omgevingsvergunning (artikel 19 van de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening) kan worden voorkomen **(14.22)**.

#### *Actualiteit van het omgevingsplan*

In antwoord op deze vragen kan bevestigd worden dat, ook als gevolg van de nu nog in de Wro opgenomen actualiseringplicht, inderdaad een werkwijze is ontstaan waarbij bestemmingsplannen in een ritme van tien jaar in zijn geheel worden herzien. Zeker gelet op het grote aantal bestemmingsplannen in Nederland – op Ruimtelijkeplannen.nl zijn meer dan 40.000 bestemmingsplannen digitaal beschikbaar gesteld – betekent dat een uitermate bewerkelijke exercitie die voortdurend doorgaat. In dit

proces worden bestemmingsplannen in zijn geheel herzien en opnieuw vastgesteld, terwijl daar lang niet altijd aanleiding voor is. In het wetsvoorstel komt deze bewerkelijke generieke actualiseringsplicht niet meer terug. Binnen de gemeentelijke beleidscyclus voor het omgevingsrecht, die overigens niet wettelijk of bij AMvB zal worden voorgeschreven, zal de wijziging van het omgevingsplan een vast onderdeel vormen. Nog los van het feit dat de Omgevingswet één omgevingsplan per gemeente voorschrijft, wordt uitgegaan van een doorlopende actualiteit van het omgevingsplan. Die doorlopende actualiteit wordt bereikt door alleen als daar aanleiding toe is, regels voor bepaalde locaties en onderwerpen aan te passen. De aandacht gaat niet uit naar plandelen of locaties waarvoor een regeling al tien jaar ongewijzigd van toepassing is, maar richt zich op onderdelen die gelet op nieuwe praktijk- en/of beleidswensen aanpassing behoeven. Het actueel houden van het omgevingsplan is daarmee een minder bewerkelijke en een beter beheersbare exercitie. De mogelijkheid om daarnaast in het omgevingsplan globaler te bestemmen en minder detailregels op te nemen dan in bestemmingsplannen, maakt dat een omgevingsplan flexibeler kan inspelen op de dynamiek in de samenleving. De mogelijkheid om meer beoordelingsruimte te scheppen binnen het omgevingsplan, maakt dat het beter kan inspelen op onvoorziene ruimtelijke ontwikkelingen. Als zich actuele ontwikkelingen of nieuwe beleidsdoelen aandienen die niet binnen de mogelijkheden van het omgevingsplan zijn in te passen, behoeft niet het gehele omgevingsplan (met een compleet «plangebied») te worden herzien. Alleen de regels waarvan aanpassing nodig is, kunnen worden gewijzigd. Omdat er nog maar één omgevingsplan per gemeente bestaat, hoeven hiervoor ook niet langer in een zogenoemde «paraplu-constructie» meerdere plannen tegelijkertijd te worden gewijzigd. Daarmee wordt het actueel houden van een omgevingsplan beter beheersbaar en kunnen gemeenten de nodige aanpassingen gemakkelijker zelfstandig voorbereiden en doorvoeren.

#### *Inpassen omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten*

De omgevingsvergunning blijft daarnaast als snel en flexibel instrument inzetbaar om effectief op concrete ruimtelijke initiatieven te kunnen inspelen. Het omgevingsplan kan zelf de beoordelingsregels bevatten voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor dergelijke initiatieven. Vergelijkbaar met de huidige systematiek van binnen een bestemmingsplan opgenomen regelingen voor afwijkingen (binnenplanse afwijkingmogelijkheden), kan het omgevingsplan het op deze manier mogelijk maken dat een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit wordt verleend voor een bouwproject dat niet voldoet aan de daarvoor geldende regels, maar wel past binnen de in het omgevingsplan gestelde beoordelingsregels. Als het desbetreffende bouwplan niet met toepassing van de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels kan worden vergund, of het omgevingsplan bevat voor de desbetreffende locatie geen beoordelingsregels om het bouwplan toe te staan, dient het initiatief te worden beoordeeld op basis van de bij AMvB gestelde (buitenplanse) beoordelingsregels. Wanneer aan deze beoordelingsregels wordt voldaan, kan alsnog de omgevingsvergunning voor de desbetreffende afwijkactiviteit (zijnde het bouwplan) worden verleend.

In het wetsvoorstel is de plicht opgenomen om uiterlijk binnen vijf jaar nadat zo'n omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is verleend, het omgevingsplan daarop aan te passen. Met de leden van de fractie van het CDA is de regering het eens dat de huidige in de Wro opgenomen legessanctie voor niet-actuele bestemmingsplannen tamelijk zwaar is en bovendien, mede daardoor, een averechts effect kan hebben op de materiële kwaliteit van een bestemmingsplan. Een tijdig binnen de termijn van tien jaar herzien bestemmingsplan is nog geen garantie voor een

inhoudelijk actueel bestemmingsplan. Desalniettemin bestaat het beeld dat de desbetreffende legessanctie een belangrijke stimulans is geweest voor een goede overgang naar de digitalisering van het bestemmingsplan. Een groot aantal bestemmingsplannen is tijdig geactualiseerd en voldoet aan de standaarden van de Wro.

Om onder de Omgevingswet het werken met postzegelbestemmingsplannen niet te verruilen voor een werkwijze waarin een omgevingsvergunning voor een concrete afwijkactiviteit, zonder verdere beleidsdoorvertaling, wordt ingepast in een omgevingsplan heeft een gemeente voldoende tijd nodig. Binnen die tijd, die in artikel 4.17 van het wetsvoorstel is gesteld op maximaal vijf jaar, moet een afweging kunnen worden gemaakt welke consequenties een concreet project heeft voor vergelijkbare situaties binnen de gemeente. Het met een omgevingsvergunning toestaan dat, in afwijking van de regels in het omgevingsplan, op een bepaalde locatie bijvoorbeeld een dakopbouw of een bepaald gebruik in een bijgebouw bij een woning wordt toegestaan, verdient mogelijk niet enkel een aanpassing van het omgevingsplan op de desbetreffende locatie. De consequenties van een dergelijk concreet project dienen ruimer te worden bezien, ook voor andere vergelijkbare locaties. Zo nodig dient ook daar tot wijziging van het omgevingsplan te worden overgegaan. Alleen zo kan arbitraire versnippering van regelgeving binnen het omgevingsplan vermeden worden.

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd of in het wetsvoorstel wel voldoende scherp is afgebakend voor welke afwijkactiviteiten nu precies het vereiste geldt dat binnen een termijn van vijf jaar inpassing in het omgevingsplan dient plaats te vinden (5.55). De omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die bijvoorbeeld bestaat uit het kappen van een boom, het tijdelijk plaatsen van een noodlokaal of het met tien procent overschrijden van de toelaatbare bouwhoogte, behoeven geen inpassing in het omgevingsplan. Dergelijke activiteiten leiden immers niet tot een blijvende inbreuk op de aan de locatie toegedeelde functie en hebben evenmin consequenties voor de overige in het omgevingsplan gestelde regels. Dat is anders voor een afwijkactiviteit die bijvoorbeeld bestaat uit de bouw van een woning binnen een locatie waaraan de functie agrarische productiegronden is toegekend. De regering beziet of de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting op dit punt verduidelijkt kan worden. Hierover vindt nog overleg plaats met betrokken partijen.

De regering wil de gemaakte keuze om de opgenomen verplichting tot inpassing van afwijkactiviteiten in het omgevingsplan niet te sanctiëren, vooralsnog handhaven. Op zichzelf is het een terechte constatering van de leden van de fractie van het CDA dat de desbetreffende inpassingsverplichting daarmee tamelijk «tandeloos» is. Ook gelet op de eerder beschreven voordelen die het wetsvoorstel hiertoe zal bieden, is naar het oordeel van de regering het vertrouwen gerechtvaardigd dat gemeenten zelfstandig in staat zijn het omgevingsplan actueel te houden op onderdelen waar dat nodig is. Dat geldt zowel voor bij AMvB of provinciale verordening gegeven instructies als voor (de nog scherper af te bakenen categorie van) omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten met een blijvende inbreuk op het omgevingsplan. Het actueel houden van het omgevingsplan wordt, zoals al toegelicht, minder bewerkelijk. Het feit dat omgevingsplannen naar verwachting doorlopend op onderdelen zullen worden gewijzigd wanneer dat nodig is, maakt een vast actualiseringsritme voor het omgevingsplan contraproductief. Een dergelijk plicht laat zich bovendien niet goed wettelijk handhaafbaar vormgeven. Ook het per regel voorschrijven van een tienjarige actualiseringsplicht, zou een complexe boekhouding en daarmee een grote administratieve belasting voor gemeenten gaan vergen. Dat zelfde kan gesteld worden voor een verplicht evaluatiemoment per tijdseenheid. De actualiteit van het omgevingsplan is, net zoals dat bij de provinciale omgevingsverordening

en de waterschapsverordening het geval is, een voortdurende zorg van aandacht. De regering zal op dit moment dan ook voor het omgevingsplan volstaan met een verplichte inpassingsplicht van instructieregels, instructiebesluiten en verleende omgevingsvergunning voor de eerder bedoelde categorie omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten. Wel zal de praktijk na de inwerkingtreding van de Omgevingswet op dit punt nauwlettend worden gevolgd. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van evaluaties kan alsnog worden overwogen om een wettelijke (leges-)sanctie op te nemen als gemeenten op grote schaal nalatig blijven om te voldoen aan de wettelijke actualiseringsplicht.

#### *8.1.4 Uitvoerbaarheid en planologisch overgangsrecht*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in te gaan op de stelling dat straks niet meer behoeft te worden aangetoond dat toegeedeelde functies ook binnen een bepaalde termijn van bijvoorbeeld tien jaar worden verwezenlijkt (**5.132**). De leden van de fractie van de VVD vragen om een nadere toelichting te geven op een passage in de memorie van toelichting die verband houdt met de uitvoerbaarheid van een aan een locatie toegeedeelde functie. Deze leden vragen of het niet lastig is in te schatten of een functie binnen redelijke termijn wordt verwezenlijkt en vragen in te gaan op de gevolgen voor een aanvrager (**5.8**). Ook de leden van het CDA wijzen op de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan en vragen in te gaan op de vraag wat er concreet voor overgangsrecht voor bestemmingsplannen zal veranderen (**5.51**).

Op grond van het zogenoemde uitvoerbaarheidsvereiste, zoals dat in de jurisprudentie onder de Wet ruimtelijke ordening en de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening is ontwikkeld en in het huidige ruimtelijke ordeningsrecht functioneert, geldt als uitgangspunt dat bij het in het bestemmingsplan opnemen van een bestemming de aannemelijkheid wordt onderbouwd dat de desbetreffende bestemming ook daadwerkelijk binnen de planperiode van tien jaar zal worden verwezenlijkt. Om stappen te kunnen zetten naar meer flexibel bestemmen en om de in de praktijk gegroeide wens van uitnodigingsplanologie beter te kunnen faciliteren, zullen onder de Omgevingswet minder stringente eisen moeten worden gesteld aan de uitvoerbaarheid van een aan een locatie toegekende functie. Een eerste stap in die richting is al gezet door de planhorizon van tien jaar en de daarbij behorende actualiseringsplicht te schrappen. Regels waarmee aan een locatie een functie is toegeedeeld hoeven niet elke tien jaar te worden herzien als daar geen aanleiding voor bestaat. Dat leidt er evenwel niet toe dat er ongelimiteerd functies zouden kunnen worden toegeedeeld aan locaties, waarvan het volstrekt onrealistisch is dat deze ooit zullen worden verwezenlijkt. Dat zal in het bijzonder gelden voor het toekennen van functies aan locaties in combinatie met het intrekken van al verwezenlijkte functies. Als een bestaande legale functie wordt ingetrokken («wegbestemd») en onder een overgangsrechtelijk (uitsterf-)regime wordt gebracht, lijkt dat het uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de grondeigenaren nodig is dat op zijn minst aannemelijk gemaakt kan worden dat de nieuw toegeedeelde functies (dan wel één van de nieuw toegeedeelde functies) binnen redelijke (afzienbare) termijn zullen worden verwezenlijkt. Dat is misschien anders wanneer de nieuwe functies juist op aanvraag van de grondeigenaren worden toegeedeeld. Op welke manier daar precies mee zal worden omgegaan is nu nog niet te zeggen. Dat zal in samenhang worden gezien met onder meer de vraag hoe onder de Omgevingswet met het overgangsrecht en het stelsel voor planschade zal worden omgegaan. Deze onderwerpen zijn momenteel onderwerp van nadere studie. De uitwerking hiervan zal vorm krijgen bij de uitvoeringsregelgeving en de Invoeringswet Omgevingswet.



### 8.1.5 Voorbereidingsbescherming

De leden van enkele fracties hebben vragen gesteld over het voorbereidingsbesluit. De leden van de fractie van het SGP hebben gevraagd of onder het nieuwe regime de voorgestelde maximale duur van twee jaar niet langer is dan nodig en waarom niet een duur van één jaar en drie maanden is overwogen (**5.198**). De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen juist of er situaties denkbaar zijn waarin de termijn van twee jaar te kort is, bijvoorbeeld als er sprake is van beroep tegen het omgevingsplan. Zij suggereren een mogelijkheid op te nemen voor het verlengen van die termijn (**5.133**). De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben in verband met de aanwijzing van gemeentelijke monumenten via het omgevingsplan, ook gevraagd of er voorbereidingsbescherming kan worden ingezet voor een snelle bescherming van monumenten vooruitlopend op het moment waarop de status van gemeentelijk monument gaat gelden (**14.40**).

Binnen het stelsel van het omgevingsplan en de omgevingsverordening, vormt het voorbereidingsbesluit een onmisbare schakel om tijdens de voorbereiding van nieuwe regels in een omgevingsplan of omgevingsverordening en vooruitlopend op de inwerkingtreding daarvan, ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het voorkomen van voor de toekomst ongewenst geachte bouw- of gebruiksmogelijkheden, grond- of bodemingrepen, bomenkap of sloop van bouwwerken, die op grond van de geldende regeling nog toelaatbaar zijn. Ook voor potentiële monumenten kunnen, vooruitlopend op de definitieve beslissing over toedeling van de functie als gemeentelijk monument, in een voorbereidingsbesluit regels worden gesteld over het slopen, verplaatsen of wijzigen. Het voorbereidingsbesluit kent geen voorbereidingsprocedure, kan snel tot stand worden gebracht en is niet appellabel. De gemeenteraad kan in het belang van een snelle en effectieve inzet van het instrument, de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

Over de duur van het voorbereidingsbesluit kan het volgende worden opgemerkt. In het nieuwe stelsel is een vereenvoudiging doorgevoerd ten opzichte van de regeling van het voorbereidingsbesluit uit de Wro en de daarmee samenhangende procedurele aanhoudingsregeling voor de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouw- en aanlegactiviteiten uit de Wabo. Onder het huidige regime is weliswaar in beginsel sprake van een duur van voorbereidingsbescherming van één jaar, maar deze duur wordt automatisch verlengd als gedurende de werking van het voorbereidingsbesluit een bestemmingsplan in ontwerp ter inzage wordt gelegd. Als tijdens de voorbereidingsprocedure het ontwerpbestemmingsplan tijdig wordt vastgesteld en tijdig bekend wordt gemaakt, werkt het voorbereidingsbesluit door tot het moment waarop het nieuwe bestemmingsplan in werking treedt. Hiervoor zijn alle afzonderlijke stappen binnen de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan gereguleerd en op termijn gesteld. Bij overschrijding van de afzonderlijke termijnen komt het voorbereidingsbesluit te vervallen. Het regime van de voorbereidingsbescherming gaat echter weer gedeeltelijk herleven als de desbetreffende vervolgstap in de procedure van de totstandkoming van het bestemmingsplan alsnog wordt gezet. De aanhoudingsregeling voor beslissingen op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouw- en aanlegactiviteiten gaat vanaf dat moment weer gelden.

Het nieuw voorgestelde regime is aanmerkelijk eenvoudiger. De gedetailleerde regulering van procedurele tussenstappen is daarin overbodig. Het voorbereidingsbesluit vervalt in het nieuwe regime gewoon na twee jaar of op een eerder moment waarop het nieuwe omgevingsplan (of deel daarvan) in werking treedt. Daarmee heeft de gemeente voldoende gelegenheid om de nieuwe regeling (de wijziging van het omgevingsplan)

voor te bereiden, in ontwerp ter inzage te leggen, eventueel ingediende zienswijzen te beoordelen en te betrekken bij het nemen van het definitieve vaststellingsbesluit en ten slotte zorgen voor tijdige bekendmaking en andere procedurele vereisten die nodig zijn voor de inwerkingtreding. Als zou worden overgegaan tot een termijn van één jaar en drie maanden, zoals de leden van de fractie van de SGP suggereren, zou ten opzichte van het huidige regime sprake zijn van een bekorting van voorbereidingsbescherming en daarmee de tijd voor gemeenten om een nieuwe regeling voor te bereiden. Een termijn van anderhalf jaar zou strikt genomen vergelijkbaar zijn met het huidige regime, waarbij er globaal van kan worden uitgegaan dat het voorbereidingsbesluit met een duur van een jaar nog een half jaar langer doorloopt als een gemeente tijdig het ontwerpbestemmingsplan ter inzage legt en alle procedurele stappen tijdig zet. Om gemeenten meer gelegenheid te bieden om desgewenst ook inspraak te kunnen bieden op een zogenoemd voorontwerp, dat voorafgaat aan de voorgeschreven procedure van afdeling 3.4 Awb en waarin naast de voorkeursvariant ook alternatieve regelingen in inspraak kunnen worden gebracht, is gekozen voor een afgeronde termijn van twee jaar. Ook voor grootschalige wijzigingen is deze termijn toereikend. Een stelsel met een differentiatie in termijnen en verlengingsmogelijkheden acht de regering niet passend bij het doel van het voorliggende wetsvoorstel om het stelsel van omgevingsrecht eenvoudiger te maken. Er is wel voor gezorgd dat een voorbereidingsbesluit niet meer automatisch leidt tot een volledige «bevrozing» van het gebied waarvoor het besluit geldt. Het voorbereidingsbesluit kan onder het wetsvoorstel beter toegespitst worden op het voorkomen van specifiek aangewezen categorieën van bouw- en andere activiteiten. Daarmee kan voorkomen worden dat een voorbereidingsbesluit effecten heeft voor activiteiten die ook onder het toekomstige omgevingsplan aanvaardbaar blijven.

#### *8.1.6 Overige vragen over het omgevingsplan*

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben uit de memorie van toelichting afgeleid dat in een omgevingsplan gebouwen niet meer kunnen worden aangewezen voor een «maatschappelijke functie». Zij vragen wat het alternatief hiervoor is **(5.95)**. Deze vraag lijkt te berusten op een misverstand. Net als gronden in een bestemmingsplan de bestemming maatschappelijke doeleinden kan worden gegeven, kan in het omgevingsplan een functie worden gegeven met de duiding «maatschappelijke doeleinden». Ook vragen deze leden welke ruimte wordt gecreëerd met het vervallen van de verplichting om kennis te geven van het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Zij vragen ook of met het vervallen van deze verplichting er wel voldoende zekerheid is dat burgerparticipatie tijdig van de grond komt, en of de regering de mening deelt dat het onwenselijk is dat burgers pas horen van plannen als de gemeente al zelf een concept plan heeft opgesteld **(5.101)**. Het schrappen van deze mededelingsplicht van het voornemen om een bestemmingsplan (straks: omgevingsplan) vast te stellen, past in het streven om waar mogelijk procedurele vereisten te schrappen en bestuurlijke lasten te verminderen. Besluiten tot vaststelling van omgevingsplannen worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb. Die voorziet ook in het openbaar maken van het ontwerpbesluit. Die procedure bevat ruime mogelijkheden voor een ieder om zienswijzen kenbaar te maken en het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Het is gebruikelijk dat er ook voorafgaand aan de formele procedure een inspraakronde plaatsvindt op grond van een voorontwerpbesluit (zie ook paragraaf 6.3). De leden van de fractie van de ChristenUnie **(5.104)** constateren terecht dat de aanwijzing van gemeentelijke monumenten niet meer langs afzonderlijke aanwijzingsbesluiten plaatsvindt, maar direct door middel

van een wijziging van het omgevingsplan. Het aanwijzen van een gemeentelijk monument betreft immers het toedelen van een functie aan een locatie. Daarbij worden regels gesteld die met het oog op die functie nodig zijn, zoals het verbod om het monument te slopen, verplaatsen of wijzigen. Het is inherent aan het omgevingsplan dat de regels per locatie verschillen. Alle besluiten tot wijziging van het omgevingsplan, waaronder een wijziging waarmee een functie aan een locatie wordt toebedeeld of andere regels voor een locatie worden gesteld, zijn appellabel. Een verschil met de huidige aanwijzingsbesluiten, die worden gegeven op grond van een lokale verordening voor monumenten, betreft het beroep in één instantie. Losse aanwijzingsbesluiten zijn aan te merken als beschikking waarbij een rechtsgang in twee instanties open staat, in eerste instantie bij de rechtbank en in tweede instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan (waaronder begrepen het besluit tot wijziging van het omgevingsplan) is niet als beschikking aan te merken, maar als een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift. Het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb, waarbij een ieder gedurende zes weken een zienswijze kan indienen over het ontwerpbesluit. Na de vaststelling van het (besluit tot wijziging van het) omgevingsplan, staat beroep in één instantie open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre de Omgevingswet de toedeling van in de tijd begrensde functie in het omgevingsplan ondersteunt, zodat een functie kan worden toegewezen voor de economische levensduur waarna de situatie weer wordt hersteld **(5.130)**. Het wetsvoorstel verzet zich er niet tegen om bij toedeling van functies aan locaties een bepaalde functie in de tijd te begrenzen, waarna die functie op die locatie niet meer toegestaan is. Door middel van regels in het omgevingsplan kan daarbij desgewenst ook worden geborgd, dat daarna de situatie weer wordt hersteld.

#### *8.1.7 Het begrip «goede ruimtelijke ordening»*

De leden van de ChristenUnie-fractie **(5.131)** merken op dat het begrip «goede ruimtelijke ordening» is vervangen door «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties». Deze leden wijzen erop dat «evenwichtig» ook kan duiden op spreiding van functies over meerdere locaties. Hoewel de wet specifieke mogelijkheden voor saldering bevat, vragen genoemde leden of het ten aanzien van de toedeling van functies in zijn algemeenheid wel goed is te spreken van een «evenwichtige toedeling». Zij geven in overweging het woord «evenwichtig» te vervangen door «goed».

Zoals in de memorie van toelichting aangegeven, is de reikwijdte van het omgevingsplan breder dan van het bestemmingsplan. De opdracht uit artikel 3.1 Wro om bestemmingen toe te kennen aan gronden is in het wetsvoorstel daarom verbreed tot het toedelen van functies aan locaties, waarbij de functionaliteiten van het omgevingsplan niet meer zullen worden begrensd door «een goede ruimtelijke ordening», maar daarvoor het bredere motief «evenwichtige toedeling van functies aan locaties» zal gelden.

Dit criterium «evenwichtige toedeling» werkt als een verantwoordingsplicht waarbij de gemeenteraad moet verantwoorden waarom in het omgevingsplan bepaalde functies aan locaties worden toegedeeld of waarom bepaalde regels worden opgenomen. Net als bij de uitoefening van de andere taken en bevoegdheden dient dit gericht te zijn op de in artikel 1.3 van het wetsvoorstel vastgelegde maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Bij de toedeling van functies aan locaties en het met het oog hierop stellen van regels in het omgevingsplan zal dus verantwoord moeten worden of dit leidt tot een evenwicht tussen de bij dat

besluit betrokken belangen en de toegekende functies en gestelde regels. Hoe en waar dit evenwicht ligt kan niet op voorhand worden aangegeven. Door het woord «evenwichtig» te vervangen door «goed» zou de verbinding tussen de te wegen belangen en de toegedeelde functies en de met het oog daarop gestelde regels minder sterk tot uitdrukking worden gebracht. De regering neemt de suggestie daartoe van de leden van de ChristenUnie-fractie dan ook niet over.

#### **Voorbeeld**

De gemeente Den Haag stelt een omgevingsplan op voor de Binckhorst (zie casusbeschrijving in paragraaf 8.1).

De brede reikwijdte van het omgevingsplan biedt de gemeente Den Haag mogelijkheden voor de geleidelijke transformatie van het bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkmilieu. Een groot voordeel van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan is dat over de volledige breedte van de fysieke leefomgeving regels in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Dat stelt de gemeente in staat om effectief te reageren op de omgevingsrechtelijke opgave(n) waar het gebied voor staat. Het gaat in het gebied niet alleen om ruimtelijke ordening, of alleen om milieu, maar om een integrale opgave. De brede reikwijdte wordt ook benut om gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan te integreren. Door de gemeente zijn 30 regelingen geïdentificeerd die (deels) betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (onder andere delen van de APV, de Verordening op de binnenwateren, de Monumentenverordening, de Parkeerverordening en de Straathandelsverordening).

#### *8.1.8 Geen belemmering meest doelmatige gebruik van gronden*

De leden van de CDA-fractie constateren dat het principe is vervallen dat het meest doelmatige gebruik van gronden niet belemmerd mag worden. Op hun vraag naar de motivering daarvan (**2.13a**) merkt de regering op dat artikel 10 van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) de bepaling bevatte dat de voorschriften van een bestemmingsplan slechts om dringende redenen een beperking mochten inhouden van het meest doelmatige gebruik. Bij de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, die in 2008 in werking is getreden, is die bepaling al komen te vervallen. Dit was gebaseerd op een advies van de evaluatiecommissie WRO/Bro '85 uit 1995 waaruit volgde dat de desbetreffende bepaling overbodig was. Er bestaat geen aanleiding om die oude bepaling in het wetsvoorstel te herintroduceren.

### **8.2 Waterschapsverordening**

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waarom de waterschapsverordening niet opgaat in de Omgevingswet (**5.11**). Het wetsvoorstel heeft ook betrekking op de waterschapsverordening. Artikel 2.5 van het wetsvoorstel bepaalt dat het waterschap één waterschapsverordening vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

### **8.3 Omgevingsvisie**

#### *8.3.1 Reikwijdte en inkadering omgevingsvisie*

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe overlap tussen omgevingsvisies van het Rijk, provincies en gemeenten kan worden voorkomen en de leden van de fractie van de SGP willen weten hoe is

vastgelegd dat een omgevingsvisie alleen kan gaan over die onderwerpen waarover de bevoegdheid van een bestuursorgaan zich uitstrekt **(1.45, 3.32)**.

Uit de systematiek van de Omgevingswet volgt dat de omgevingsvisie van een bestuursorgaan alleen kan gaan over de onderwerpen waarover zijn taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of andere wetten zich uitstrekken. Theoretisch kan een bestuursorgaan ook doelstellingen formuleren over onderwerpen die niet onder de taken of bevoegdheden van dat orgaan vallen. Dat is echter niet erg zinvol omdat het desbetreffende bestuursorgaan deze doelstellingen dan niet zal kunnen realiseren. De leden van de VVD-fractie vragen naar overlap tussen omgevingsvisies van het Rijk, provincies en gemeenten en zien dat als een mogelijk probleem. De huidige praktijk bij structuurvisies laat zien dat de verhouding tussen de structuurvisies van de diverse bestuursorganen niet tot grote problemen leidt. De regering verwacht dat dit voor omgevingsvisies niet anders zal zijn. De regering vindt het zelfs een goede zaak als bestuursorganen over de grenzen van hun bestuursgebied heen kijken. De fysieke leefomgeving houdt immers niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. Veel opgaven voor de fysieke leefomgeving kunnen alleen worden opgelost met een integrale aanpak op meerdere niveaus (co-actor-schap, hieraan is in de memorie van toelichting aandacht besteed: zie onder andere paragraaf 4.2.2 onder het kopje «Bestuursorganen werken samen»). Voorbeelden daarvan zijn de thema's lucht-, bodem- en waterverontreiniging, maar ook vraagstukken zoals bevolkingsgroei en -krimp, en herstructurering van verouderde bedrijfstreinen. Voor dergelijke opgaven is het dan ook wenselijk dat zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten in hun omgevingsvisies hierover beleid formuleren. Iedere overheidslaag moet dat doen passend bij het eigen schaalniveau en de eigen taken en bevoegdheden en in afstemming op de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen (artikel 2.2).

In antwoord op de suggestie van de leden van de SGP-fractie over het subsidiariteitsbeginsel in relatie tot de omgevingsvisie wil de regering erop wijzen dat een verplichte toepassing van het in het wetsvoorstel vervatte subsidiariteitsbeginsel voor beleidsdocumenten als de omgevingsvisie niet aan de orde is **(3.33)**. Het wetsvoorstel gaat uit van een scheiding tussen beleid en normstelling. De opdracht tot inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel is verbonden aan de normstellende bevoegdheden van provincie en Rijk. De omgevingsvisie en de programma's zijn instrumenten voor de formulering van beleid. De omgevingsvisie bevat de neerslag van de afweging welke belangen en onderwerpen het desbetreffende bestuur wil behartigen en de geformuleerde standpunten en doelstellingen daarover. De omgevingsvisie bindt in principe alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en onttrekt geen aspecten of onderdelen van de zorg voor de fysieke leefomgeving aan andere bestuursorganen. In dat opzicht wijkt dit instrument niet af van de huidige structuurvisie of andere planfiguren die in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel opgaan. Het zou naar het oordeel van de regering dan ook vreemd zijn om de in artikel 2.3 vervatte subsidiariteits- en proportionaliteitstoets aan de omgevingsvisie te verbinden. Ook in de Gemeentewet en de Provinciewet is de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel beperkt tot «maatregelen» in de betekenis van juridische instrumenten die daadwerkelijk een inbreuk maken op de gemeentelijke autonomie. Een zelfbindende omgevingsvisie leidt niet tot een dergelijke inbreuk. Het subsidiariteitsbeginsel dient daarom naar het oordeel van de regering slechts verplicht in acht te worden genomen daar waar het bestuursorgaan daadwerkelijk door de toepassing van bevoegdheden, de zorg voor aspecten of onderdelen van de fysieke leefomgeving (deels) onttrekt aan de zorg van andere bestuurs-

organen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij instructieregels die de beslissingsruimte van andere bestuursorganen beperken.

### *8.3.2 Inhoud en karakter omgevingsvisie*

De leden van de fractie van de SP vragen naar de inhoud en het strategische karakter van de omgevingsvisie (**4.15**). Het gaat om het strategisch beleid voor de fysieke leefomgeving van het grondgebied van de desbetreffende overheid, vastgesteld door het verantwoordelijke bestuursorgaan. De inhoud van de omgevingsvisie is wel beperkt tot de taken en bevoegdheden van het vaststellende bestuursorgaan: het betreft immers een zelfbindend document. De inhoud van de omgevingsvisie wordt uiteindelijk door het bestuur en het vertegenwoordigende orgaan van desbetreffende overheid bepaald, maar kan perspectieven van allerlei stakeholders omvatten. Een omgevingsvisie zal immers in samenspraak met burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden tot stand komen. Het wetsvoorstel omschrijft bewust niet wat precies het strategische karakter is. Een scherpe definitie is ook niet te geven en afhankelijk van lokale en regionale omstandigheden kan men ook tot een andere politiek-bestuurlijke afweging komen waar de grens tussen strategisch en meer uitvoeringsgericht beleid ligt en hoe ver een omgevingsvisie zou moeten gaan. Daarom wordt bewust aan de vaststellende bestuursorganen overgelaten wat strategisch beleid is en hoe gedetailleerd een omgevingsvisie moet zijn. Op deze wijze wordt zoveel mogelijk ruimte geboden om een eigen invulling te geven aan de verhouding tussen de integrale omgevingsvisie en (eventueel) vast te stellen programma's die meer op de uitvoering gericht zullen zijn. Artikel 3.2 van het wetsvoorstel geeft door de verwijzing naar artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden) duiding aan de inhoud van een omgevingsvisie. Bovendien werkt de opdracht in artikel 2.1, waarin ook een verbinding wordt gelegd met artikel 1.3 waarin de (maatschappelijke) doelen van de wet zijn opgenomen, ook door in de omgevingsvisie (zie ook paragraaf 3.3 van deze nota voor de betekenis van de omgevingsvisie voor duurzame ontwikkeling). In de memorie van toelichting wordt in paragraaf 4.3.3 verder op het karakter van de omgevingsvisie ingegaan en de verhouding van de visie tot andere beleidsdocumenten, zoals programma's.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of een programma beschouwd kan worden als een uitvoeringsparagraaf van de omgevingsvisie (**5.124**). In reactie hierop kan worden gesteld dat inderdaad een programma de rol kan vervullen van uitvoeringsparagraaf. Een programma kan onderdeel zijn van de omgevingsvisie of apart worden uitgebracht. De juridische status en de totstandkomingsprocedure van een omgevingsvisie en programma's zijn gelijk en er is geen verschil in rechtsbescherming. Daarbij moet opgemerkt worden dat onderdelen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en programma's met een programmatische aanpak wel een andere juridische status kunnen hebben. Zie daarvoor ook de beantwoording van de vragen van leden van de ChristenUnie-fractie over de programmatische aanpak (zie paragraaf 8.4.2 van deze nota).

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een visie van het Rijk op de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid, waarbij het Rijk moet nadenken over instrumentarium waarmee andere overheden de visie verder kan brengen, bijvoorbeeld via landelijke aanvalsplannen, bijvoorbeeld tegen leegstand (**5.13**). De voorgestelde regels over de omgevingsvisie gaan niet over de inhoud van het beleid, maar bieden het instrumentarium waarmee beleid geformuleerd en geïnstrumenteerd kan worden. De nationale omgevingsvisie is bedoeld voor het nationale omgevingsbeleid, waar het ruimtelijke beleid onderdeel van is. In die omgevingsvisie kan worden ingegaan op de strategie en instrumentering om het beleid verder



te krijgen. Er kunnen «aanvalsplannen» worden gemaakt (zoals de leden van de PvdA-fractie deze noemen), bijvoorbeeld in de vorm van «programma's». Dat instrument is naar het oordeel van de regering daarvoor ook bedoeld. Programma's kunnen gaan over allerlei onderwerpen betreffende de fysieke leefomgeving. Ze worden vormgegeven op naar het oordeel van het vaststellende bestuursorgaan de meest effectieve en krachtige wijze. Zie daarvoor ook de beschrijving van het beleidsinstrumentarium in paragraaf 4.3.3 van de memorie van toelichting.

Met de leden van de ChristenUnie-fractie is de regering van mening dat het van belang is in een omgevingsvisie de aanwezige kwaliteit van de fysieke leefomgeving te omschrijven **(14.34)**. De regering is echter terughoudend met het voorschrijven van inhoudelijke vereisten aan de omgevingsvisie. Dat kan leiden tot juridisering van het instrument, waarbij discussies zich toespitsen op de vraag of aan alle vereisten is voldaan in plaats van op de inhoud en kwaliteit van het geformuleerde beleid. De regering zet in op de stimulering van een goede beleidspraktijk, anders dan door het stellen van juridische eisen. Om de kwaliteit van omgevingsvisies te bevorderen is het naar het oordeel van de regering bijvoorbeeld effectiever om, in samenspraak met decentrale overheden, handleidingen te maken voor het maken van omgevingsvisies. Ook is het Ministerie van Infrastructuur en Milieu samen met decentrale overheden in het kader van het programma «Nu al Eenvoudig Beter» pilots gestart voor gemeentelijke omgevingsvisies, als effectief middel om een goede praktijk voor (gemeentelijke) omgevingsvisies op te bouwen. In dit kader zijn negen projecten om een omgevingsvisie op te stellen als pilots gestart, veelal bij gemeenten. Ook negentien andere bestuursorganen hebben in het kader van Nu al Eenvoudig Beter» aangegeven een omgevingsvisie op te stellen.

### *8.3.3 Totstandkoming omgevingsvisie*

Met de leden van de PvdA-fractie hecht de regering aan een prominente rol van burgers bij visievorming, ontwerp van nieuwe ontwikkelingen en de uitvoering ervan **(1.51)**. Leden van de ChristenUnie-fractie geven daarbij aan burgerparticipatie in alle fasen van het planproces moet worden geborgd **(5.162)**.

Zowel bij de vormgeving van beleid, in bijvoorbeeld een omgevingsvisie, als bij de uitvoering ervan kan het voor het draagvlak en voor de kwaliteit van het beleid belangrijk zijn om burgers een belangrijke rol te geven. Dat vraagt om een open houding van het openbaar bestuur, dat zich sterk maakt voor passende vormen van burgerparticipatie. Participatie in een vroeg stadium, bijvoorbeeld op het moment dat nog een ontwerp van een omgevingsvisie moet worden gemaakt, is maatwerk. De regering vindt dat vooral een kwestie van bestuurscultuur. Dit laat zich moeilijk door wetsregels afdwingen. In dit verband verwijst de regering naar de beantwoording van vragen over maatschappelijke participatie in paragraaf 6.3 van deze nota.

### *8.3.4 Actualisering omgevingsvisie*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom er geen termijn is bepaald waarop een omgevingsvisie moet worden herzien **(5.120)**. In het wetsvoorstel is afgezien van regels over een verplichting tot actualisatie en een (vaste) termijn waarbinnen actualisatie moet plaatsvinden. Dat biedt optimale flexibiliteit aan het vaststellende bestuursorgaan, bijvoorbeeld in de afstemming van de omgevingsvisie met omgevingsvisies van andere bestuursorganen en programma's. Bestuursorganen wordt bewust de vrijheid geboden zelf hun sturingsfilosofie en planningsritmen te bepalen. Vaste ritmen kunnen tot onnodige

bestuurlijke lasten leiden. Het achterwege laten van de actualiseringplicht ontslaat een bestuursorgaan uitdrukkelijk niet van het actueel houden van zijn beleid. Maar het is aan het desbetreffende bestuursorgaan om te beoordelen of de omgevingsvisie actueel is of dat een wijziging nodig is. De looptijd van de visie kan overigens in de omgevingsvisie worden aangeduid, waarmee een bestuursorgaan tot uitdrukking brengt wanneer wijziging in ieder geval moet worden overwogen.

### *8.3.5 Omgevingsvisie voor gemeenten*

Leden van de fracties van 50PLUS/Klein, het CDA, de SP, D66, de PvdA, de ChristenUnie en de PvdD gaan in op het niet-verplichte karakter van de omgevingsvisie voor gemeenten, waarbij diverse fracties vragen om gemeenten te verplichten deze visie vast te stellen **(1.106, 2.15, 4.23, 4.118, 5.15, 5.123, 6.23)**.

Met de leden van de fractie van D66 is de regering van mening dat van iedere overheid verwacht mag worden dat deze een visie heeft over onder meer het gebruik en de bescherming van de fysieke leefomgeving. Met een omgevingsvisie kunnen gemeenten hun lange termijnstrategie voor de fysieke leefomgeving ontwikkelen en het proces van totstandkoming is een goede gelegenheid om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de visievorming. De regering onderschrijft de stellingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat een gemeentelijke omgevingsvisie als onderbouwing kan dienen voor de begroting van gemeenten. Daarbij kan een omgevingsvisie ook leiden tot een vermindering van bestuurslasten bij de uitvoering van taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het maakt een effectieve en gecoördineerde beleidsinzet op alle deelterreinen van het beleid voor de fysieke leefomgeving mogelijk. Deze voordelen zullen een stimulans zijn om een omgevingsvisie vast te stellen. Tegelijkertijd laat de huidige verplichting in de Wet ruimtelijke ordening tot het opstellen van een structuurvisie zien dat dit niet automatisch leidt tot het daadwerkelijk opstellen van een visie. Ook zegt een verplichting weinig over de kwaliteit van het in de visie geformuleerde beleid. Een verplichting is niet de weg om dat te bereiken (zie ook de reactie in paragraaf 2.3 over de paradigma-wisseling). Een verplichte omgevingsvisie voor gemeenten is naar het oordeel van de regering dan ook niet strikt noodzakelijk.

Een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is terughoudendheid wat betreft het opleggen van verplichtingen en geen bepalingen op te nemen die leiden tot een lastenverzwaring. Ook geldt als uitgangspunt dat we erop moeten kunnen vertrouwen dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden op goede en toereikende wijze uitvoeren. Als gekozen zou worden voor een verplichte gemeentelijke omgevingsvisie, zou dit – formeel gezien – leiden tot een verzwaring van bestuurlijke lasten voor gemeenten. Anders dan bij omgevingsvisies voor provincies en het Rijk komt de gemeentelijke omgevingsvisie namelijk in de plaats van slechts één verplichte planfiguur (namelijk de structuurvisie voor het ruimtelijke beleid), terwijl de visie betrekking moet hebben op alle beleidsdomeinen van de fysieke leefomgeving. Op provinciaal en rijksniveau komt de omgevingsvisie in de plaats van meerdere op dit moment verplichte planfiguren (zie verder paragraaf <8.3.6). De beoordeling van de lasten vindt plaats op basis van verplichtingen (en niet op basis van facultatieve plannen, hoewel veel gemeenten plannen op het gebied van bijvoorbeeld milieu en verkeer en vervoer hebben, zoals leden van de fractie van de ChristenUnie terecht opmerken).

### 8.3.6 Nationale omgevingsvisie

De leden van de D66-fractie stellen een aantal vragen over de omgevingsvisie op rijksniveau (**4.117**). Ook de leden van de PvdD-fractie vragen of de regering voornemens is te komen met een nationale omgevingsvisie (**6.24**). Het voornemen bestaat om, conform het wetsvoorstel, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet een integrale nationale visie op het beleid voor de fysieke leefomgeving voor te bereiden. Om de veranderende toekomst met kansen en bedreigingen voor de fysieke leefomgeving het hoofd te bieden kan de nationale omgevingsvisie een basis zijn voor een samenhangende beleidsmatige inzet. De nationale omgevingsvisie wordt een samenhangende visie op strategisch niveau, die de sectorale visies en beleidsplannen vervangt. Het gaat daarbij in elk geval om het milieubeleidsplan (Wet milieubeheer); de structuurvisie (Wet ruimtelijke ordening); het verkeers- en vervoerplan (Planwet verkeer en vervoer); het nationaal waterplan (Waterwet) en het natuurbeleidsplan (Natuurbeschermingswet 1998). De omgevingsvisie is bedoeld als beleidsmatige basis voor juridische, financiële of andere instrumenten.

Rondom de nationale omgevingsvisie streeft het Rijk naar een co-creatief proces. Kernwoorden voor het proces zijn in ieder geval: adaptief, «*lean and mean*», «van buiten naar binnen» en met maximale benutting van bestaande beleidsinitiatieven. Het Rijk kan leren van de provincies en gemeenten die al eigen omgevingsvisies hebben ontwikkeld. In dat proces zal ook duidelijk worden wat geëigende momenten zijn om uw Kamer te informeren. Het is uiteindelijk aan een nieuw kabinet om een nationale omgevingsvisie vast te stellen.

De komende periode wil het Rijk benutten voor de dialoog met anderen over het waarom, hoe én wat van een nationale omgevingsvisie. Dit moet leiden tot duidelijkheid over prioritaire onderwerpen, procesaanpak en planning. Aangesloten zal worden bij initiatieven zoals het Jaar van het Ruimte, waarbij het maatschappelijke, politieke en professionele debat wordt gevoerd over de toekomst van Nederland. De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.121**) vragen of de regering voornemens is om nog een nationaal milieubeleidsplan uit te brengen. Zoals beschreven vervangt de nationale omgevingsvisie het nationale milieubeleidsplan. De omgevingsvisie wordt een integrale samenhangende visie. Dat is meer dan het samenvoegen van bestaande sectorale visies. Het is daarom niet zinvol om los van het komen tot een omgevingsvisie een apart milieubeleidsplan te maken.

## 8.4 Programma's inclusief programmatische aanpak

Leden uit verschillende fracties hebben vragen gesteld over programma's, en dan vooral over het gemeentelijk rioleringsprogramma en programma's met een programmatische aanpak. Vragen over de relatie tussen programma's en de omgevingsvisie zijn beantwoord in paragraaf 8.3 over de omgevingsvisie.

### 8.4.1 Gemeentelijk rioleringsprogramma

De leden van de fracties van de SP, de ChristenUnie en de SGP zetten vraagtekens bij het niet-verplichte karakter van het gemeentelijk rioleringsprogramma (GRP) na 2020 en bij de onderbouwing van de regering voor deze keuze (**4.77**, **5.128**, **5.197**).

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is om programma's alleen verplicht voor te schrijven als niet wordt voldaan aan een omgevingswaarde of als een programma op grond van EU-richtlijnen is geboden. In het geval van het gemeentelijke rioleringsprogramma zijn beide situaties niet aan de orde. Het huidige gemeentelijke rioleringsplan concretiseert taken die

gemeenten hebben. Het gaat dan onder meer om een doelmatige inzameling, transport en verwerking van afvloeiend hemelwater, het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijk gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor functies van gronden te voorkomen en de inzameling, het transport en de zuivering van stedelijk afvalwater. In het wetsvoorstel zijn die gemeentelijke taken al vastgelegd in hoofdstuk 2 (artikel 2.16). Daarmee zijn de gemeentelijke plichten naar het oordeel van de regering afdoende geregeld. Het belang voor de welvaart of de gezondheid – waar leden van de fractie van de SP op wijzen – is daarmee geborgd. Gemeenten hebben na 2020 de vrijheid om die taken verder vorm te geven, al dan niet via een gemeentelijk rioleringsprogramma. Leden van de ChristenUnie-fractie wijzen nog op het belang van het gemeentelijk rioleringsprogramma als basis voor rioolrechten. De regering ontkent niet dat een dergelijk programma een functie kan vervullen als basis voor de rioolheffing, maar vindt niet dat dit automatisch moet leiden tot een programmaplicht. Er zijn meer gemeentelijke heffingen die functioneren zonder een dergelijke verplichting, zoals de afvalstoffenheffing en de zuiveringsheffing. Als gezondheid, of het hebben van een bepaalde (gemeentelijke) heffing reden zou zijn voor het voorschrijven van een programma, zou die plicht op meer terreinen aan de orde zijn. Dat zou tot een toename van planverplichtingen leiden, een naar het oordeel van de regering onwenselijke ontwikkeling. Sterker nog, de regering wil met het oog op de bestuurlijke lasten terughoudend zijn met het opleggen van dergelijke uniforme verplichtingen en deze – waar mogelijk – terugdringen.

#### *8.4.2 Programma's met een programmatische aanpak*

Verder hebben diverse fracties vragen gesteld over de werking van een programma met een «programmatische aanpak».

##### *Doel programmatische aanpak*

De leden van de fractie van de SP vragen om een nadere uitleg van het doel van een programmatische aanpak. Zij stellen dat een programmatische aanpak is bedoeld om een uitgebalanceerd pakket te creëren van maatregelen **(4.24)**. De leden van de CDA-fractie vragen daarbij om voorbeelden waarbij zowel kan worden voldaan het voldoen aan een omgevingswaarde of doelstelling en het realiseren van activiteiten **(5.49c)**.

Inderdaad biedt de programmatische aanpak de mogelijkheid om een uitgebalanceerd pakket van maatregelen te maken, maar dat is een middel tot een doel. Het doel is het voldoen aan omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, vooral in gevallen waar deze onder druk staan. In dergelijke gevallen is de gebruiksruimte – die door een omgevingswaarde of andere doelstelling wordt begrensd – beperkt. Een programmatische aanpak biedt dan de mogelijkheid om daar nauwkeurig regie op te voeren en belastende activiteiten en maatregelen zo op elkaar af te stemmen dat aan de omgevingswaarde of de andere doelstelling wordt voldaan. Als in de memorie van toelichting wordt gesproken over het optimaliseren van de gebruiksruimte, dan wordt daarop bedoeld. Voorbeelden zijn het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), waarbij het mogelijk is maatregelen te nemen die van invloed zijn op de mate waarin aan de normen wordt voldaan (in termen van het wetsvoorstel: omgevingswaarden of andere doelstellingen).

De leden van de fractie van de SP vragen verder op welke manier duidelijk wordt wat de grenzen zijn van de gebruiksruimte en hoe dit wordt bewaakt (**4.25**). Daarbij vragen leden van de D66-fractie zich af hoe kan worden voorkomen dat eenzijdig wordt beslist dat vrijgekomen gebruiksruimte wordt opgevuld (**5.91**). In dit verband vragen de leden van deze fractie ook hoe de taakverdeling tussen het Rijk, provincies en gemeenten wordt geregeld (**5.90**).

In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel zijn minimumeisen opgenomen waaraan een programma met programmatische aanpak moet voldoen voordat van de juridische mogelijkheden van een programmatische aanpak gebruik gemaakt kan worden. Een programmatische aanpak is echter altijd maatwerk en de vormgeving is afhankelijk van de lokale omstandigheden en de omgevingswaarde of de andere doelstelling die met de programmatische aanpak worden gegarandeerd. Afhankelijk van de taken die bestuursorganen al dan niet hebben ten aanzien van de aan de orde zijnde omgevingswaarde of andere doelstelling of ten aanzien van de te treffen maatregelen, hebben zij een rol bij de programmatische aanpak. Die rol wordt daarin vastgelegd. Bij de vormgeving en uitwerking van het programma zal ook duidelijk moeten zijn hoe de gebruiksruimte wordt bepaald en hoe de voor activiteiten beschikbare gebruiksruimte wordt verdeeld (artikel 3.16). Via monitoring worden de grenzen van de gebruiksruimte steeds bewaakt. Hoofdstuk 20 (artikel 20.1, tweede lid) van het wetsvoorstel eist namelijk van ieder programma met programmatische aanpak, dat de voortgang, uitvoering en het doelbereik van zo'n programma door monitoring worden bewaakt.

Terecht wijzen de leden van de fractie van de PvdA op de noodzaak voor monitoring en toezicht op de naleving en sancties bij het niet nakomen van afspraken (**5.20**). Monitoring is, zoals eerder aangegeven, een verplicht onderdeel van een programmatische aanpak. Toezicht op de naleving is een verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat of de bestuursorganen die een programmatische aanpak (mede) vaststellen. Maatregelen zijn op grond van het wetsvoorstel bindend voor bestuursorganen die een programmatische aanpak hebben vastgesteld of daarmee hebben ingestemd. Bestuursorganen moeten elkaar daaraan houden. Op grond van het wetsvoorstel geldt bovendien een expliciete uitvoeringsplicht (artikel 3.17). Toezicht op de uitvoering vindt verder plaats door vertegenwoordigende organen zoals de gemeenteraad of provinciale staten. Sancties kunnen in het kader van interbestuurlijk toezicht worden opgelegd aan bestuursorganen die in gebreke blijven bij de uitvoering van een programmatische aanpak. Als bestuursorganen hun plicht in het kader van afspraken van het programma met programmatische aanpak verzaken, dan kunnen burgers, bedrijven en andere belanghebbenden verzoeken om handhaving. Zie verder ook de beantwoording van vragen over de SP over rechtsbescherming verderop in deze paragraaf.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om te bepalen dat nadere alternatieven beschikbaar moeten zijn als de resultaten van een programmatische aanpak tegenvallen. Ook leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe kan worden geborgd dat de doelen worden gehaald (**5.126, 5.192**).

Het kan verstandig zijn om – zoals de leden van de ChristenUnie-fractie suggereren – alternatieven beschikbaar te hebben. In het wetsvoorstel wordt echter direct op het behalen van de omgevingswaarde of andere doelstelling gestuurd. Een programmatische aanpak moet daar altijd toe leiden. Als dat niet zo is – in het wetsvoorstel wordt dan gesproken van een programmatische aanpak die niet langer als basis kan dienen voor de toelating van activiteiten – dan moet een programmatische aanpak worden gewijzigd zodat wel aan de omgevingswaarde of andere doelstelling wordt voldaan (artikel 3.18). Naar het oordeel van de regering

is daarmee geborgd dat een programmatische aanpak zich altijd richt op het behalen van de te realiseren kwaliteit van de fysieke leefomgeving, vastgelegd in een omgevingswaarde of andere doelstelling.

De veronderstelling van de leden van de fractie van de PvdD dat het niet mogelijk is om extra eisen te stellen wanneer de omgevingswaarden niet gehaald worden is dan ook onjuist **(6.26)**. Die mogelijkheid is er wel, er is zelfs een plicht om in dergelijke gevallen de programmatische aanpak te wijzigen zodat de desbetreffende omgevingswaarde of andere doelstelling wel wordt behaald.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn verder geïnteresseerd in de mogelijkheden om actoren te stimuleren om de voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving beste keuzes te maken **(5.127)**. De belangrijkste stimulans gaat uit van de omgevingswaarde of andere doelstelling zelf en de mate waarin deze doorwerken in instructieregels. Activiteiten van actoren – bijvoorbeeld bedrijven – kunnen door het bevoegde gezag immers niet worden toegestaan als deze aan het realiseren daarvan in de weg staan. Daardoor zullen niet alleen bestuursorganen, maar ook bedrijven en burgers gestimuleerd worden na te denken over de manier waarop wel aan een omgevingswaarde of andere doelstelling kan worden voldaan.

Als in artikel 3.16 wordt gesproken over «verwachte ontwikkelingen», dan worden daar allerhande ontwikkelingen mee bedoeld die van invloed zijn op de desbetreffende omgevingswaarde, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het achtergrondniveau van stikstof afkomstig van diffuse bronnen. Om een goede programmatische aanpak te kunnen maken, moeten ook dergelijke ontwikkelingen in beeld zijn. In artikel 3.16 wordt overigens ook om andere gegevens gevraagd, bijvoorbeeld over (verwachte) activiteiten. Het is immers voor het slagen van de programmatische aanpak noodzakelijk dat die programmatische aanpak is vormgegeven met zoveel mogelijk kennis van alle relevante factoren.

### *Rechtsbescherming*

De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen de ratio achter de programmatische aanpak, maar hebben vragen over de rechtsbescherming bij en de juridische houdbaarheid van deze aanpak en over de garanties voor het behalen van de doelen **(5.125)**. In reactie op hetgeen de leden van de ChristenUnie-fractie opmerken, bepaalt de omgevingswaarde zelf en niet het programma met programmatische aanpak in hoeverre de ruimte voor flexibiliteit en de tijd voor het bereiken van die waarde. Soms is deze ruimte Europees bepaald, bijvoorbeeld in EU-richtlijnen. Vaak zal de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld echter in een AMvB, omgevingsverordening (provincies) of omgevingsplan (gemeenten) worden vormgegeven door het desbetreffende bestuursorgaan zelf. Deze leden stellen ook dat bij een programmatische aanpak toetsing van concrete besluiten alleen mogelijk is via het programma. Dat is echter afhankelijk van de situatie. Per programma met programmatische aanpak zal bij de vormgeving van het beoordelingskader worden bepaald of naast beoordeling via het programma ook nog andere vormen van toetsing mogelijk zijn. Zo kan in de huidige Wet milieubeheer bij bijvoorbeeld een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan zowel gekozen worden voor beoordeling via het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit als voor reguliere toetsing. Wat betreft de vragen over rechtsbescherming wijst de regering erop, dat een ieder bij de totstandkoming van een programmatische aanpak zijn zienswijze naar voren kan brengen. De mogelijkheden voor belanghebbenden om beroep aan te tekenen tegen de vaststelling van een programma met een programmatische aanpak zijn afhankelijk van de vormgeving van het specifieke programma met een programmatische aanpak. Er kan in dit verband onderscheid worden



gemaakt tussen programma's met programmatische aanpak, waarbij voor het aspect waarop het programma ziet nog een afzonderlijk toestemmingsbesluit volgt over een activiteit en een programma met programmatische aanpak, waarbij uit het programma zelf de toelaatbaarheid van de activiteit volgt. In het eerste geval staat voor een belanghebbende beroep open tegen het nadere besluit. In het tweede geval kan beroep worden ingesteld tegen de onderdelen van het programma die zijn gericht op rechtsgevolg, zoals de beschrijving van activiteiten die met het programma zijn vrijgesteld van een vergunningplicht. Dit zal via de Invoeringswet Omgevingswet in de Awb worden geregeld. Voor de vragen over de garanties en de juridische houdbaarheid verwijst de regering naar de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie onder het kopje «Evaluatie bestaande programma's met een programmatische aanpak» in deze paragraaf.

De leden van de SP-fractie vragen om rechtsbescherming die ervoor zorgt dat maatregelen van een programma met programmatische aanpak ook worden getroffen. Zij vragen of burgers een verzoek tot handhaving kunnen indienen op grond van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een mogelijkheid voor belanghebbenden om een verzoek tot wijziging van een programma met programmatische aanpak te kunnen doen, zodat dat programma op zijn doel gericht blijft **(4.26, 5.193)**.

In antwoord op deze vragen wijst de regering er op, dat in algemene zin een bestuursorgaan eraan gehouden is om het programma uit te voeren. Dat geldt in het bijzonder voor de uitvoering van de in programma's opgenomen maatregelen. Omdat het om beleidsplannen gaat, is het aan vertegenwoordigende organen (de gemeenteraad, provinciale staten of de Tweede Kamer) om te controleren of programma's daadwerkelijk worden uitgevoerd. Op grond van artikel 3.17 is een specifieke uitvoeringsplicht aan de orde voor beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en voor programma's die een programmatische aanpak bevatten. Dergelijke programma's hebben immers direct betekenis voor toestemmingsbesluiten over activiteiten die in het programma zijn opgenomen (projectbesluiten, omgevingsvergunningen of wijzigingen van het omgevingsplan). Belanghebbenden kunnen in voorkomende gevallen het desbetreffende bestuursorgaan vragen om uitvoering of wijziging van een programma. Ook kunnen zij de kwestie aankaarten bij het vertegenwoordigende orgaan. Een belanghebbende kan ook een civiele procedure starten als hij van mening is dat het desbetreffende bestuursorgaan door niet goed uitvoering te geven aan het programma onrechtmatig is. Belanghebbende burgers, bedrijven en milieuorganisaties hebben op grond van het wetsvoorstel dus al mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het voldoen aan de plicht tot uitvoering van het programma. Een verzoek tot handhaving – waar de leden van de SP-fractie over spreken – is altijd mogelijk (met toepassing artikel 1:3, derde lid, Awb).

Resumerend is de regering – in tegenstelling tot de leden van de fractie van de PvdD – van mening dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen bevat dat de in een programmatische aanpak aan de orde zijnde omgevingswaarde of andere doelstelling gerealiseerd zullen worden **(6.25)**. Een programmatische aanpak – met de daarin opgenomen maatregelen – is op grond van artikel 3.17 van het wetsvoorstel bindend voor bestuursorganen die deze (mede) hebben vastgesteld of daarmee hebben ingestemd. Bovendien geldt op grond van dat artikel een uitvoeringsplicht voor de maatregelen en moet de mate van realisatie van de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving voortdurend worden gemonitord. Het wetsvoorstel bevat daarbij de plicht een programmatische aanpak aan te passen als deze niet tot dat beoogde doel leidt. Belanghebbenden kunnen met toepassing van de Awb altijd om handhaving verzoeken als niet conform een programmatische aanpak wordt gehandeld of als niet aan het doel van die aanpak wordt

voldaan. Bestuursorganen zijn gehouden aan uitvoering en moeten ook elkaar daaraan houden. Bovendien hebben vertegenwoordigde organen de verantwoordelijkheid op uitvoering toe te zien en wordt ook in het kader van interbestuurlijk toezicht op correcte uitvoering toegezien. In dit verband verwijst de regering ook naar bovenstaande antwoorden op vragen van de leden van de fracties van de ChristenUnie, de PvdA en GroenLinks over het zekerstellen van het doelbereik.

#### *Verhouding bestuurslagen*

De leden van de fracties van de SP en de ChristenUnie vragen naar de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen bij de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan omgevingswaarden en het opstellen van een programma bij (dreigende) overschrijding, met name in het geval van een programmatische aanpak (**4.27, 14.35**). Voor het opstellen van een programma bij (dreigende) overschrijding is weliswaar de gemeente als eerste aan zet op grond van artikel 3.9, eerste lid, waaraan de leden van de fractie van de ChristenUnie refereren, maar op grond van het tweede lid kan daartoe ook een ander bestuursorgaan worden aangewezen. Dat zal duidelijk worden bij de uitwerking van de omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving in de uitvoeringsreggeving. Daarbij wordt bepaald welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het realiseren van een omgevingswaarde. Omgevingswaarden zijn in principe zelfbindend voor het vaststellende bestuursorgaan, maar via instructieregels kunnen omgevingswaarden gevolgen hebben voor besluiten en de taakuitoefening van andere bestuursorganen (zie ook paragraaf 3.7 van deze nota over omgevingswaarden). Bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde moet op grond van het wetsvoorstel een programma worden opgesteld waarin wordt uitgewerkt hoe aan de omgevingswaarde kan worden voldaan. Bij de vaststelling van de omgevingswaarde wordt duidelijk voor welk bestuursorgaan deze programmaplicht geldt. Los van deze verplichting hebben bestuursorganen de mogelijkheid om een programma of een programma met een programmatische aanpak op te stellen waarin zij aangeven hoe aan een omgevingswaarde wordt voldaan.

Verantwoordelijkheden of problemen bij overschrijding van waarden kunnen niet worden afgewenteld. Als er voor het voldoen aan de omgevingswaarde sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuursorganen, dan zullen die bestuursorganen ook bij het opstellen van dat programma hun bijdrage moeten leveren. Uit artikel 2.2 van het wetsvoorstel volgt immers dat bestuursorganen altijd met elkaars bevoegdheden rekening moeten houden. Dat betekent dat er altijd overleg tussen de desbetreffende bestuursorganen moet zijn of dat het meest verantwoordelijke bestuursorgaan andere relevante bestuursorganen bij het opstellen van een programma ter realisatie van een omgevingswaarde moet betrekken.

#### *Evaluatie bestaande programma's met een programmatische aanpak*

De leden van de SP-fractie vragen, evenals de leden van de D66-fractie, of het instrument «programmatische aanpak» nog wordt geëvalueerd (**4.25, 4.126**). Bij het opstellen van het wetsvoorstel is goed gekeken naar de bestaande en in voorbereiding zijnde programma's met programmatische aanpak, namelijk het Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De ervaringen met deze programma's zijn hierbij meegenomen. De regeling in het wetsvoorstel bevat algemene eisen die voor elk programma gelden. Deze moeten voor een specifiek programma door het Rijk (in AMvB's), provincie (in de omgevingsverordening) of gemeente (in het omgevingsplan) nog worden uitgewerkt. Omdat het daarbij altijd om

maatwerk gaat, is het niet goed mogelijk om nu alle mogelijke kinderziekten voor alle specifieke programma's in beeld te brengen. Het ligt voor de hand om, als voor een bepaalde concrete situatie een programma met programmatisch aanpak wordt uitgewerkt, ook dan weer goed te kijken naar ervaringen tot op dat moment. Overigens, op dit moment wordt het NSL geëvalueerd. Als de evaluatie daartoe aanleiding geeft, zal de in het wetsvoorstel opgenomen regeling daarop worden aangepast. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of verkregen toezeggingen in het kader van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied door het bevoegde gezag terzijde kunnen worden geschoven. Deze leden verwijzen daarbij naar Tabel 3 op bladzijde 58 van de memorie van toelichting **(4.143)**. Deze tabel gaat over hele specifieke gevallen waarbij het Rijk kan voorbijgaan aan een programmatische aanpak van een decentrale overheid, als deze onevenredig belemmerend is voor een projectbesluit. Naar verwachting gaat het hier om zeer uitzonderlijke gevallen, waarbij de beslissing tot het voorbijgaan aan deze regeling in het projectbesluit moet worden gemotiveerd. Tegen een dergelijk projectbesluit staat rechtsbescherming open.

## **8.5 Zorgplichten**

Algemene regels zijn een belangrijk instrument voor de normering van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze regels richten zich rechtstreeks tot degene die de activiteit verricht of daarvoor verantwoordelijk is. Op dit instrument is ingegaan in vooral de paragrafen 4.3 en 6.4 van deze nota. Op deze plaats wordt ingegaan op de vragen over een bijzonder soort algemene regel: de zorgplicht. De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de ChristenUnie, D66 en de SP hebben vragen over de zorgplichten **(1.62, 15.3)**. In hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel is een algemene zorgplicht opgenomen. In de regels op grond van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel kunnen specifieke zorgplichten opgenomen worden.

### *8.5.1 Betekenis van de algemene zorgplicht*

De leden van de fracties van de ChristenUnie **(5.96)** en D66 vragen wat de zorgplicht betekent voor burgers en bedrijven en de leden van de VVD-fractie vragen naar de betekenis van de «extra verantwoordelijkheid» voor bedrijven **(1.30)**.

In de eerste plaats spreekt de zorgplicht burgers en bedrijven aan op hun eigen verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit is niet een exclusieve zaak van de overheid, maar ieders verantwoordelijkheid. Zoals de memorie van toelichting (blz. 67) beschrijft, betekent de eigen verantwoordelijkheid ook dat burgers en bedrijven in beginsel zelf bepalen welke mate van zorg zij voldoende achten. Vanzelfsprekend kunnen anderen van mening zijn dat dit niveau onvoldoende is. Vaker zien we dat activiteiten van individuen, die op zichzelf beschouwd best acceptabel zijn, door cumulatie leiden tot een kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet voldoet aan wat de maatschappij ervan verwacht. Om de kwaliteit op niveau te brengen en te houden krijgt de overheid in dergelijke gevallen de rol om maatregelen te nemen of regels uit te vaardigen en te handhaven. Kort gezegd gaan alle artikelen na hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel over alle gevallen waarin niet alleen op de eigen verantwoordelijkheid vertrouwd kan worden.

In de tweede plaats dient de zorgplicht als vangnet in geval van activiteiten of gevolgen van activiteiten die onacceptabele nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, maar niet zijn gereguleerd omdat de wetgever ze niet heeft voorzien. Het kan bijvoorbeeld gaan om activiteiten die in Nederland nog niet voorkomen. Voor burgers zou dat

bijvoorbeeld van belang kunnen zijn als zij nieuwe buitensporten gaan beoefenen die schade aan de fiets- of wandelpaden of andere delen van de fysieke leefomgeving blijken te veroorzaken. Voor bedrijven kan dat bijvoorbeeld relevant zijn bij nieuwe werkwijzen of nieuwe technische ontwikkelingen met nog onvoorziene gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Van iemand die bedrijfsmatig activiteiten verricht mag, meer dan van een burger, verwacht worden dat hij zich vergewist van de mogelijke nadelige gevolgen van zijn activiteit voor de fysieke leefomgeving en preventief maatregelen treft om die gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

De leden van de SP-fractie vragen om meer uitleg over wat concreet bedoeld wordt met het «bieden van een leidraad voor gedrag, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend blijken» (4.78). Het bieden van een leidraad voor gedrag is volgens de memorie van toelichting (blz. 67) één van de functies van een zorgplicht. Deze leden vragen ook om vijf verduidelijkende voorbeelden. De zorgplicht heeft een functie in de gevallen dat een activiteit nadelige gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, maar er geen concrete regels of voorschriften zijn gesteld door het Rijk of een decentraal bestuursorgaan. Wie een dergelijke activiteit gaat verrichten vindt in artikel 1.7 een minimumpakket aan regels. Hij moet in de eerste plaats maatregelen nemen die redelijkerwijs gevraagd kunnen worden om de gevolgen te voorkomen. Voor zover dat niet lukt, moet hij de gevolgen beperken of ongedaan maken. Als dat ook niet lukt, vereist de zorgplicht dat hij de activiteit achterwege laat als dat redelijkerwijs kan worden gevraagd. De leden van de SP-fractie vragen ook of de maatschappelijke discussie over een onderwerp betrokken wordt bij de toepassing van de zorgplicht (4.79). Dat is zeker mogelijk. De maatschappelijke opvattingen bepalen wat van een initiatiefnemer «redelijkerwijs» kan worden gevraagd om gevolgen van een activiteit te voorkomen, of dat een initiatiefnemer zijn activiteit «redelijkerwijs» achterwege kan laten. De betekenis van de zorgplicht kan dus in de loop van de tijd veranderen.

Enkele voorbeelden:

- Een bedrijf start een nieuw proces, waarbij een stof vrijkomt die nog niet genormeerd is. Het bedrijf valt in een categorie bedrijven waarvoor algemene regels gelden. Het bedrijf is dus op grond van de zorgplicht verplicht de emissie van die stof te beperken, maar ook de gevolgen te beperken (bijvoorbeeld door gebruik van een schoorsteen, zodat de lokale blootstelling beperkt blijft). Als er aanwijzingen zijn dat er substantiële, nadelige gevolgen zijn en emissiebeperkende maatregelen onvoldoende helpen, moet in het uiterst geval de activiteit achterwege gelaten worden.
- Enkele burgers willen een nieuwe, in Nederland nog onbekende, buitensport gaan beoefenen. Op dit punt is er nauwelijks rijksregelgeving, en door de nieuwheid is er in dit geval ook geen lokale regelgeving. Ze zijn zich echter bewust van mogelijke risico's voor fiets- of wandelpaden. De zorgplicht verplicht hen maatregelen te nemen. In dit geval zouden zij in overleg kunnen gaan met de beheerder of eigenaar van die paden over de te nemen maatregelen. Samen kan men dan komen tot concrete afspraken hierover.
- Een waterschap wil een watergang op een landgoed laten vergroten ter verbetering van de doorstroming. De activiteit blijkt vergunningvrij. Het waterschap behoort te weten dat de activiteit gevolgen kan hebben voor de monumentale gebouwen op het landgoed en voor de originele landschapsarchitectuur. De zorgplicht vereist dus dat maatregelen worden genomen om te voorkomen dat schade aan gebouwen optreedt en dat een ontwerper wordt ingeschakeld voor het behoud van de omge-

vingskwaliteit. Het spreekt tegenwoordig min of meer voor zich dat dit gebeurt, maar mocht het niet gebeuren, dan kan een bevoegd gezag zo nodig ingrijpen op grond van de algemene zorgplicht.

- Een tankauto verlaat het terrein van een bedrijf en is per abuis niet goed afgesloten. De algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving van artikel 1.6 impliceert dat een ieder verplicht is om in een dergelijk geval te waarschuwen. Zou bijvoorbeeld de portier van het bedrijf de lekkage waarnemen, maar niet waarschuwen, dan kan een bestuursrechtelijke punitieve sanctie aan de orde zijn. In dit geval regelt de Wet vervoer gevaarlijke stoffen de verplichtingen voor de vervoerder.
- Een gemeente heeft in het omgevingsplan bepaald dat alle functies zijn toegestaan op de locatie waar nu een nogal troosteloos bedrijventerrein gelegen is. Dit omdat dit gebied dringend herontwikkeld moet worden en concrete initiatieven uitbleven. Toch vereist de algemene zorgplicht dat een initiatiefnemer nagaat of een voorgenomen activiteit op die locatie passend is. Als hij redelijkerwijs niet in staat is de maatregelen te nemen om onacceptabele gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken, moet hij de activiteit achterwege laten.

De leden van de fractie van de SP **(4.80)** vragen wat de huidige zorgplichtbepalingen in de afzonderlijke wetten zijn. In de wetten die via het huidige wetsvoorstel opgaan in de Omgevingswet zijn zorgplichtbepalingen te vinden in de artikelen 1.1a en 10.1 van de Wet milieubeheer, artikel 6.8 van de Waterwet en artikel 1a van de Woningwet. Daarnaast zijn er zorgplichtbepalingen te vinden in de artikelen 2 en 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, artikel 3 van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw, artikel 7 van het Besluit bodemkwaliteit, artikel 4 van het Besluit externe veiligheid buisleidingen, artikel 2.1 van het Besluit lozingen buiten inrichtingen, artikel 4 van het Besluit lozingen afvalwater huishoudens, artikel 5 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999, artikel 6.15 en artikel 18 van het Waterbesluit en de bijlage van het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval. Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of er sprake is van nieuwe regelgeving **(1.32)** luidt dan ook dat het hier niet gaat om nieuwe regelgeving, maar vooral om continuering en uniformering van bestaande regelgeving.

#### *8.5.2 Handhaving van de zorgplicht*

De leden van de fractie van de PvdA constateren terecht nadelen die kleven aan de algemene geformuleerde zorgplichten op het gebied van rechtszekerheid en handhaafbaarheid **(5.9a)**. Ook de leden van de fracties van de SP en D66 hebben diverse vragen over de handhaving van de zorgplicht. Handhaving is aan de orde als een bevoegd gezag een initiatiefnemer aanspreekt op naleving van de zorgplicht in verband met de vangnetfunctie. Als de initiatiefnemer naar het oordeel van het bevoegd gezag onvoldoende inspanningen levert om de nadelige gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken kan discussie ontstaan over de reikwijdte van de zorgplicht. De regering heeft daarom nadrukkelijk niet gekozen voor de zorgplicht als substituuat voor regelgeving bij veel voorkomende activiteiten met nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd is het niet mogelijk alle mogelijke activiteiten te reguleren en is het nuttig een vangnet te hebben voor onvoorziene gevallen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor een algemene formulering van de zorgplicht en waaruit de behoefte voortkomt tot terughoudend gebruik bij schendingen **(4.81)**. Ze vragen ook of de wettelijke zorgplicht gehandhaafd moet worden **(4.82)**. Deze

vragen lijken deels voort te komen uit een misverstand. De regering kiest niet voor een algemene zorgplicht omdat zij een behoefte zou hebben om de zorgplicht alleen terughoudend te laten handhaven. De regering kiest – zoals in de vorige paragraaf betoogd – voor een algemene zorgplicht om de eigen verantwoordelijkheid te benadrukken en om anderzijds een vangnet te bieden voor onvoorziene activiteiten of onvoorziene gevolgen van activiteiten. Dat vereist een open geformuleerde norm. Bij een dergelijke open norm krijgt men te maken met het «lex certa»-beginsel, waarover de leden van de D66-fractie een vraag hebben (**15.4**). Een norm waarvoor een strafbepaling geldt moet door de wetgever voldoende precies worden vastgesteld: *nulla poena sine lege certa* (geen straf zonder zekere wet). Op grond van dit beginsel heeft de regering aangekondigd dat de algemene zorgplicht alleen bestuursrechtelijk handhaafbaar zal zijn en niet strafrechtelijk handhaafbaar. Verder werkt dit beginsel door naar de jurisprudentie rond zorgplichten. Uit die jurisprudentie blijkt dat een dergelijke open norm slechts gehandhaafd kan worden als er sprake is van «onmiskerbare strijd» met die norm. De leden van de SP-fractie vragen in dit verband ook om dit begrip te verhelderen (**4.83**). Het zal echter sterk afhangen van de omstandigheden van het geval of er sprake is van «onmiskerbare strijd». Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een particulier een activiteit voortzet terwijl hij de substantiële nadelige gevolgen – zoals schade aan planten of bouwwerken – direct waarneemt. Of als een professional een nieuwe activiteit verricht, zich niet vergewist van mogelijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en geen maatregelen neemt om die te voorkomen of te beperken. Maar «onmiskerbare strijd» kan ook ontstaan als een bevoegd gezag aangegeven heeft welke maatregelen genomen moeten worden ter naleving van de zorgplicht en deze maatregelen niet worden uitgevoerd.

Waar dat nodig is, zal in de uitvoeringsregelgeving een specifieke zorgplicht worden opgenomen (zie ook paragraaf 8.5.4 van deze nota). Ook een specifieke zorgplicht is een open norm, al is deze iets concreter. Bij dergelijke specifieke zorgplichten biedt het wetvoorstel de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om een maatwerkvoorschrift op te leggen en zo de open norm van de zorgplicht in te vullen met een concrete norm voor een specifieke activiteit. Mocht dat maatwerkvoorschrift niet nageleefd worden, dan is een concrete verplichting geschonden en kan hierop worden gehandhaafd.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de status van de «afspraken» die worden gemaakt als een bevoegd gezag overtreding van de algemene zorgplicht constateert en naar de rechten van andere belanghebbenden bij die afspraken (**5.10**). Gegeven de open norm is het wenselijk dat het bevoegd gezag, de initiatiefnemer en eventuele belanghebbenden gezamenlijk beziene hoe in het concrete geval de algemene zorgplicht dient te worden nageleefd. Ook bij de naleving van meer concrete normen is het niet ongebruikelijk dat het bevoegd gezag eventueel na overleg met de initiatiefnemer aangeeft welke maatregelen moeten worden genomen om aan een voorschrift te voldoen en binnen welke termijn. Als de initiatiefnemer vervolgens verzuimt die maatregelen te treffen, kan handhavend worden opgetreden. Mochten belanghebbenden niet tevreden zijn over de wijze waarop het bevoegd gezag zijn handhavingsrol invult, dan kunnen zij een handhavingsverzoek doen.

### *8.5.3 Reikwijdte van de algemene zorgplicht*

De leden van de fracties van de PvdA, D66 en de SP hebben vragen over de reikwijdte van de zorgplicht in relatie tot ongedefinieerde begrippen. De leden van de PvdA-fractie (**5.9b**) stellen dat in het bijzonder de reikwijdte van het begrip «fysieke leefomgeving» zou moeten worden afgebakend zodat daarover in ieder geval geen misverstand kan rijzen. Op deze begrippen wordt ingegaan in paragraaf 4.1 van deze nota.



De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe artikel 1.8 functioneert in het geval dat een bedrijf nieuwe inzichten heeft waaruit blijkt dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, maar de regels hier nog niet in voorzien en het bedrijf wel voldoet aan de gestelde regels (**5.97**). Deze leden vragen daarom of de bepaling in artikel 1.8 niet ruimer moet worden geformuleerd. Een verruiming van artikel 1.8 zou echter de rechtszekerheid van initiatiefnemers aantasten. Een bedrijf dat de regelgeving correct naleeft, behoort niet geconfronteerd te worden met handhaving. Dit staat los van de morele of maatschappelijke verantwoordelijkheid die een bedrijf in een dergelijk geval heeft om de nadelige gevolgen van zijn activiteiten zoveel mogelijk te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Verder staat het los van de mogelijkheid om voor specifieke activiteiten wel een verdergaande zorgplicht op te leggen. Ook zo'n specifieke zorgplicht is een specifieke regel als bedoeld in artikel 1.8, die de algemene zorgplicht uitschakelt. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen ook dat de nu voorgestelde formulering geen zorgplicht voor derden impliceert die geen activiteiten verrichten, maar die wel in de positie zijn om in te grijpen om gevolgen van activiteiten van anderen of van natuurverschijnselen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Zij vragen of hiermee iemand die aantoonbaar had kunnen ingrijpen juridisch aansprakelijk kan worden gesteld. Artikel 1.6 bevat een positieve verplichting. Deze bepaling heeft een sterk morele component. Er zal niet gauw sprake van zijn van onmiskenbare strijd met het bepaalde in artikel 1.6 en daarom zal ook niet gauw sprake zijn van juridische aansprakelijkheid. Toch is aansprakelijkheid in sommige gevallen mogelijk. Zo is artikel 1.6 handhaafbaar in situaties waar onmiskenbaar negatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving optreden en iemand niet ingrijpt terwijl hij daarvoor wel in de positie is. Zijn nalatigheid kan dan onmiskenbaar in strijd zijn met de wettelijke zorgplicht. Een voorbeeld is de portier van een bedrijf die nalaat te waarschuwen als een lekkende tankauto een bedrijfsterrein verlaat. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen verder te onderbouwen waarom artikel 1.1a, derde lid, van de Wet milieubeheer niet in het wetsvoorstel is overgenomen. Dit artikel geeft aan dat de zorgplicht de uit het burgerlijk recht voortvloeiende aansprakelijkheid en de mogelijkheden van overheden om als rechtspersoon met gebruikmaking van het privaatrecht de naleving van rechtsregels te bevorderen onverlet laat. De huidige bepaling in de Wet milieubeheer is beschrijvend, toelichtend van aard en daarom is opname in het artikel niet nodig. De strekking van het huidige derde lid is dus niet overgenomen in het wetsvoorstel, maar in de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 1.6 en 1.7.

#### *8.5.4 Specifieke zorgplichten*

##### **De rol van specifieke zorgplichten binnen algemene regels**

Specifieke zorgplichten zijn een concretisering van de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving uit artikelen 1.6 en 1.7 van het wetsvoorstel voor specifieke categorieën van activiteiten. Deze specifieke zorgplichten vormen als het ware een tussenstap tussen die algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving, en concrete doel- en middelvoorschriften, die voor een specifieke activiteit kunnen gelden.

De leden van de fractie van de VVD vragen wie tot de noodzaak van extra specifieke zorgplichten besluit en hoe deze vervolgens nader worden ingevuld (**1.37**). Wat betreft decentrale regelgeving dienen eventuele specifieke zorgplichten in het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening te worden opgenomen. De gemeenteraad, gedeputeerde staten en het algemeen bestuur van het waterschap besluiten aldus over opname van specifieke zorgplichten.

Wat betreft de activiteiten waaraan het Rijk regels stelt, krijgen eventuele specifieke zorgplichten plaats in de voorgenomen besluiten met algemene rijksregels over activiteiten. De regering heeft het voornemen om in deze AMvB's per categorie activiteiten als bedoeld in artikel 4.3 over de wenselijkheid van een specifieke zorgplicht te besluiten, en indien wenselijk, een dergelijke specifieke zorgplicht op te nemen.

#### *Specifieke zorgplichten binnen algemene rijksregels*

Een specifieke zorgplicht vormt binnen algemene rijksregels voor een categorie activiteiten, zoals de milieubelastende activiteit, de meest abstracte vertaling van het oogmerk en de beoogde strekking van de rijksregels voor die categorie activiteiten. De overige algemene regels, die voor de verschillende activiteiten onder die categorie worden gesteld, zijn in feite een verdere concretisering van deze specifieke zorgplicht naar regels voor specifieke activiteiten of aspecten daarvan. Door per categorie activiteiten een specifieke zorgplicht te formuleren, wordt in algemene rijksregels bereikt dat het oogmerk en de strekking van die algemene rijksregels, zoals in het wetsvoorstel vastgelegd, ook gewaarborgd zijn als over een activiteit geen concrete regels worden gesteld.

Evenals nu bijvoorbeeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer het geval is kan aan deze specifieke zorgplichten ook een mogelijkheid tot maatwerk worden gekoppeld. In paragraaf 4.3.4 van deze nota over maatwerk wordt daar nader op ingegaan.

Een grotere concreetheid van een specifieke zorgplicht en – waar relevant – de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften of maatwerkregels ter nadere invulling van die zorgplicht te stellen maakt de specifieke zorgplicht beter (dan de algemene zorgplicht) toepasbaar in situaties waarin het gewenst is dat deze een vangnetfunctie vervult. Op de vangnetfunctie van zorgplichten is in paragraaf 4.1.4 van de memorie van toelichting nader ingegaan.

Een specifieke zorgplicht is ook een geschikt instrument om het aantal regels te beperken. Dit speelt vooral bij onderwerpen, die slechts in een beperkt aantal situaties concrete invulling behoeven, omdat in grote lijnen evident is wat de zorg voor de fysieke leefomgeving inhoudt, terwijl het voor alle situaties stellen van een concreet en eenduidig voorschrift niet eenvoudig is.

Een voorbeeld kan dit illustreren:

Bij het lozen in rioolstelsels kunnen nadelige gevolgen voor het milieu optreden als afvalwater wordt geloosd met een hoge temperatuur of een hoge of lage zuurgraad. In het verleden werden hiervoor veelal kwantitatieve doelvoorschriften gehanteerd: er mocht niet geloosd worden als de temperatuur hoger was dan 30°C en de zuurgraad, uitgedrukt in waterstofionenexponent (pH), lager dan 6,5 of hoger dan 10 was. Bij de inbouw van voorschriften voor lozen op de riolering in de Wet milieubeheer is er in 1996 voor gekozen om deze parameters niet als kwantitatieve doelvoorschriften op te nemen. Dit omdat in de praktijk veel situaties kunnen voorkomen waarbij de duur of de omvang van de lozing zo beperkt is, dat van nadelige gevolgen voor het milieu – een belemmering van de doelmatige werking van het rioolstelsel – bij het lozen geen sprake is. Een voorbehandeling van het afvalwater zou in die situaties buitenproportioneel zijn. Deze kwantitatieve doelvoorschriften suggereerden op papier duidelijkheid en rechtszekerheid, maar boden die feitelijk niet. Vooral de vraag of en zo ja hoe en wanneer er gehandhaafd zou worden bepaalde in de praktijk of een exploitant in overtreding werd geacht te zijn. In bepaalde gevallen kon immers al het lozen vanuit een vaatwasmachine tot overtreding leiden. Besloten is daarom om in de algemene rijksregels voor deze

aspecten van lozingen niet met een concreet doelvoorschrift, maar met een zorgplichtbepaling te werken. Als in een specifiek geval behoefte bestaat om voor bovenbedoelde parameters een concrete grens vast te leggen, kan daartoe een maatwerkvoorschrift op grond van de zorgplichtbepaling worden gesteld, waarmee aan de zorgplicht een concrete lozingsnorm wordt gekoppeld. In evidente situaties kan direct, zonder dat eerst een maatwerkvoorschrift is gesteld, op de zorgplicht gehandhaafd worden.

Deze wijze van reguleren, die inmiddels bijna 20 jaar van toepassing is, werkt voor deze lozingen adequaat. Dit voorbeeld laat, in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie (**1.34**), ook zien dat het – in dit geval via een maatwerkvoorschrift – koppelen van een concrete norm aan een specifieke zorgplicht in specifieke gevallen meerwaarde kan hebben.

#### *Flexibiliteit, rechtszekerheid en voorspelbaarheid bij specifieke zorgplichten*

Op bovenstaande wijze toegepaste specifieke zorgplichten zijn naar mening van de regering in lijn met het standpunt van de leden van de PvdA-fractie (**1.47**) dat het zowel van belang is initiatiefnemers te stimuleren ook daadwerkelijk zelf verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving te nemen, als het, in gevallen dat die initiatiefnemers daar niet of onvoldoende in slagen, zorgen dat dit door – of via – de overheid kan worden geregeld en zo nodig ook daadwerkelijk door overheid en/of belanghebbende burgers kan worden afgedwongen.

De specifieke zorgplicht biedt veel flexibiliteit bij onderwerpen, waarbij in grote lijnen evident is wat de zorg voor de fysieke leefomgeving inhoudt en waar als gevolg daarvan in de praktijk veelal sprake is van spontane naleving, zonder dat de initiatiefnemers met een woud aan gedetailleerde regels wordt geconfronteerd. Het naleven valt dan eigenlijk onder hetgeen binnen het merendeel van de bedrijven in een bepaalde sector als een goede praktijk wordt gezien en levert daarom beperkte administratieve of bestuurlijke lasten op. Tegelijkertijd biedt eventueel maatwerk bij een specifieke zorgplicht de mogelijkheid om daar waar onvoldoende voorspelbaar zou zijn wat die zorgplicht voor een initiatiefnemer betekent, dit te vertalen in concrete voorschriften. Dat is in het belang van de rechtszekerheid van de initiatiefnemer, omdat hij dan niet direct via handhavend optreden wordt aangesproken op niet nakomen van de regels, terwijl van hem in redelijkheid niet kon worden verwacht om te interpreteren, wat in zijn specifiek geval de zorgplicht inhoudt. Tot slot biedt de specifieke zorgplicht de mogelijkheid om diegenen aan te spreken die achterlopen met de bescherming van de fysieke leefomgeving en willens en wetens geen maatregelen nemen. Daarmee draagt een specifieke zorgplicht ook bij aan het creëren van een gelijk speelveld voor bedrijven.

#### *De specifieke zorgplicht in relatie tot een instructieregel*

De leden van de fractie van de VVD hebben vragen gesteld over de juridische status van een specifieke zorgplicht ten opzichte van een instructieregel (**1.35**). Zoals uit het voorgaande blijkt, maken specifieke zorgplichten onderdeel uit van regels over activiteiten, gericht tot een ieder. Specifieke zorgplichten zijn dus alleen gericht tot degenen die activiteiten uitvoeren, meestal burgers en bedrijven. Instructieregels zijn alleen gericht tot overheden. Om die reden zijn deze onderwerpen in verschillende hoofdstukken van het wetsvoorstel geregeld, instructieregels in hoofdstuk 2 (hoofdstuk is gericht tot overheden) en specifieke zorgplichten, die de vorm hebben van algemene regels, in hoofdstuk 4 (hoofdstuk is vooral gericht tot burgers en bedrijven). In de uitvoeringsre-

gelgeving komt dit onderscheid zoals aangegeven eveneens transparant tot uitdrukking, daar de instructieregels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (besluit is gericht tot overheden) terecht zullen komen en de specifieke zorgplichten in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving. Deze beide besluiten zijn gericht tot burgers en bedrijven.

## **8.6 Meldingen**

Wat betreft het instrument meldingen hechten de leden van de PvdA-fractie er aan dat activiteiten gemeld worden en dat deze meldingen ook openbaar en toegankelijk zijn en de gemeente omwonenden dus actief informeert (**4.13**). De regering deelt de mening van de leden van de PvdA-fractie als het gaat om de activiteiten die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor omwonenden. Onder de algemene rijksregels vallen echter nu al activiteiten waarvoor geen melding noodzakelijk wordt geacht, zoals bij het lozen van afstromend regenwater op rijskwater. Een specifieke zorgplicht als vangnet is hierbij voldoende. Ook vallen onder algemene rijksregels activiteiten waarbij gevolgen voor omwonenden niet of nauwelijks aan de orde zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval bij sommige beperkingengebiedactiviteiten die alleen van belang zijn voor de beheerder van het desbetreffende werk, waarbij het actief informeren van omwonenden, voor zover die er al zijn, niet nodig is.

De leden van de PvdA-fractie bepleiten om belanghebbenden de kans te geven een zienswijze in te dienen. Ook zouden zij bij zwaardere zaken ook een beroep moeten kunnen doen op een bezwaarcommissie of arbitrage in geval van een melding (**4.14**). Wanneer sprake is van algemene regels, is de activiteit bij het voldoen aan die algemene regels toegestaan. Er volgt dus geen besluit. Een procedure bij een bezwarencommissie of arbitrage naar aanleiding van een melding heeft wat dat betreft geen meerwaarde. Wanneer de initiatiefnemer niet voldoet aan de algemene regels, kan een belanghebbende zo nodig verzoeken om handhaving, mocht het bevoegd gezag zelf niet tot handhaving overgaan. Overigens geldt er volgens vaste jurisprudentie een beginselplicht tot handhaving, zodat het bevoegd gezag een dergelijk verzoek niet lichtvaardig kan weigeren. Als binnen de algemene regels mogelijkheden voor maatwerk zijn opgenomen, kan een belanghebbende het bevoegd gezag verzoeken om van die mogelijkheden gebruik te maken. Een afwijzing van een handhavingsverzoek of verzoek om maatwerk toe te passen is een appellabel besluit.

## **8.7 Omgevingsvergunning**

Uitgangspunt voor het wetsvoorstel is zo veel mogelijk te volstaan met het stellen van algemene regels voor activiteiten, waardoor voor de initiatiefnemer van een activiteit geen voorafgaande toestemming is vereist. Hiermee wordt de lastendruk beperkt. Wanneer de gevolgen die een activiteit heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving groot zijn en de specifieke situatie bij het beoordelen van deze gevolgen een rol speelt, is het echter soms noodzakelijk dat een bestuursorgaan de toelaatbaarheid van de activiteit voorafgaand beoordeelt aan de hand van een aanvraag om vergunning. Dan is een vergunningplicht op zijn plaats.

### *8.7.1 Aanwijzen vergunningplicht*

De artikelen 4.3 en 5.1 van het wetsvoorstel bevatten een uitputtende opsomming van (categorieën van) activiteiten waarover het Rijk regels kan of moet stellen in de vorm van algemene rijksregels of een door het Rijk ingestelde omgevingsvergunningplicht. De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting (**5.2**) op de keuze tussen een omgevings-

vergunningplicht ingesteld door het Rijk en de algemene rijksregels. Allereerst is van belang dat bij beide instrumenten het bieden van dezelfde bescherming van de fysieke leefomgeving uitgangspunt is. De daadwerkelijke keuze tussen de een vergunningplicht en algemene regels wordt gemaakt op basis van de kenmerken van de activiteiten, de risico's daarvan voor de fysieke leefomgeving, internationale verplichtingen, de met de regels samenhangende administratieve lasten en nalevingkosten voor burgers en bedrijven en de bestuurlijke lasten voor de overheden. De leden van de ChristenUnie-fractie (**14.49**) hebben gevraagd of onverwachte ontwikkelingen wel kunnen worden tegengehouden nu artikel 5.1 van het wetsvoorstel geen grondslag bevat voor het toevoegen van nieuwe vergunningplichten bij AMvB. Het wetsvoorstel bevat naar het oordeel van de regering voldoende ruimte om op nieuwe ontwikkelingen te kunnen inspelen. Voor de in artikel 5.1, tweede lid, aangewezen vergunningplichtige activiteiten kunnen op grond van de AMvB, bedoeld in dat artikellid, «nieuwe» gevallen worden aangewezen waarin de vergunningplicht concreet van toepassing wordt. Deze vergunningplichtige activiteiten zijn breed genoeg om de benodigde armslag te bieden. Zo zullen nieuwe industriële processen waarvoor het omwille van de beoordeling van de mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving nodig is om een vergunning voor te schrijven, bij AMvB kunnen worden aangewezen als een vergunningplichtig geval van een milieubelastende activiteit of lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.

#### *8.7.2 Bevoegd gezag omgevingsvergunning*

##### *Eén aanvraag, één bevoegd gezag*

De leden van de VVD-fractie hopen dat met de Omgevingswet bereikt wordt dat burgers, bedrijven en overheden die iets willen bouwen sneller door de overheid geholpen kunnen worden. Een belangrijk element daarbij is voor deze leden dat bijvoorbeeld een ondernemer niet te maken heeft met verschillende overheden. Deze leden (**1.16, 1.17**) vragen op welke wijze één bevoegd gezag bij de omgevingsvergunning is geborgd, in het bijzonder wanneer in verband met een bedrijfsuitbreiding voor meer dan één activiteit een vergunning is vereist.

De verdere integratie van sectorale vergunningstelsels in de omgevingsvergunning draagt er aan bij dat de initiatiefnemer te maken krijgt met minder afzonderlijke vergunningen en daarmee ook met minder verschillende bestuursorganen als bevoegd gezag. Op grond van artikel 5.7, eerste lid, van de Omgevingswet heeft de aanvrager de vrijheid om zijn aanvraag op één of meer activiteiten betrekking te laten hebben. Dit laatste is uiteraard alleen van belang als de aanvrager, zoals in het in de vraag genoemde voorbeeld, ook voor meer activiteiten vergunning nodig heeft. De keuze om in zo'n situatie te beginnen met de aanvraag voor slechts één activiteit, laat het vergunningvereiste voor de overige betrokken activiteiten overigens onverlet. Doordat in paragraaf 5.1.2 van het wetsvoorstel is geregeld dat slechts één bevoegd gezag wordt aangewezen voor één aanvraag, ook als die betrekking heeft op meer dan één activiteit, ontvangt hij van één bestuursorgaan een besluit op zijn aanvraag. Dit bestuursorgaan is ook bevoegd gezag voor de handhaving van de verleende omgevingsvergunning (**1.17**).

##### *College van burgemeester en wethouder meestal bevoegd gezag*

Op grond van de artikelen 5.8 en 5.12, tweede lid, van het wetsvoorstel geldt daarbij als hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, tenzij een ander bestuursorgaan daartoe bij AMvB is aangewezen. In alle gevallen kan de ondernemer zijn

aanvraag indienen bij één digitaal loket. In één situatie kan er sprake zijn van twee bestuursorganen die als bevoegd gezag zijn betrokken. Het gaat om die situaties waarbij een initiatief ook een handeling in het watersysteem inhoudt waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. In het voorgenomen Omgevingsbesluit zullen op grond van artikel 5.7, tweede lid, in het belang van een doelmatig waterbeheer gevallen worden aangewezen waarin de aanvraag om een omgevingsvergunning voor dergelijke wateractiviteiten los moet worden aangevraagd van de overige vergunningplichtige activiteiten. Achtergrond van die regeling is, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting bij artikel 5.7, de positie van het waterschap als functioneel bestuursorgaan. In deze situatie zullen voor de los van elkaar ingediende aanvragen twee afzonderlijke bestuursorganen het bevoegd gezag zijn (het «water»- bevoegd gezag en het «overig»- bevoegd gezag). In het door de leden van de fractie van de VVD genoemde voorbeeld kan het bijvoorbeeld voor de wateractiviteiten gaan om een ingreep in een primaire waterkering, of om een lozingsactiviteit op het oppervlaktewater, en voor de «overige» activiteiten om een milieubelastende activiteit of een bouwactiviteit (**1.16**). In de Omgevingswet is geregeld dat de ondernemer, ook in een situatie als hier bedoeld, terecht kan bij één digitaal loket. Daarnaast krijgt hij door de verplicht voorgeschreven toepassing van de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb de procedureel afgestemde beslissingen op zijn aanvraag op één moment.

#### *Invulling aanwijzing bevoegd gezag omgevingsvergunning*

Onder verwijzing naar de toelichting op artikel 5.8 hebben de leden van de ChristenUnie-fractie gevraagd (**14.51**) waarom het in dat artikel in samenhang met de artikelen 5.9, 5.10 en 5.11 neergelegde systeem voor de toedeling van bevoegd gezag bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één activiteit, flexibel moet zijn. Dat systeem gaat er van uit dat afwijkingen van de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, worden aangewezen bij AMvB. Deze leden vragen zich daarbij af in hoeverre zich in het verleden op dit punt bevoegdheidsverschuivingen hebben voorgedaan. Verschuivingen van bevoegd gezag om op een aanvraag om vergunning te beslissen hebben zich eerder bijvoorbeeld voorgedaan bij de totstandkoming van de Wabo (verschuiving van provincie naar gemeente voor sommige categorieën inrichtingen) en de Waterwet (verschuiving van provincie naar waterschap voor sommige categorieën grondwateronttrekkingen en infiltraties). Het is wenselijk op dit punt te voorzien in enige flexibiliteit binnen de kaders van de artikelen 5.9, 5.10 en 5.11. De visie over welk bestuursorgaan in het licht van de criteria van artikel 2.3 als bevoegd gezag moet worden aangewezen, kan immers door de jaren heen wijzigen. In aansluiting hierop stellen de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag waarom in de memorie van toelichting een mogelijke bevoegdheidsverschuiving bij grondwateronttrekkingen is aangegeven (**6.14**). De regering merkt op dat dit is aangegeven met het oog een evaluatie die op dit moment wordt verricht over de bevoegdheidstoedeling bij het grondwaterbeheer. Over de regeling in artikel 5.12 voor de toedeling van het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit, hebben de leden van de ChristenUnie-fractie gevraagd wat de procedure is als overheden onderling van mening verschillen wie het bevoegd gezag is voor een dergelijke aanvraag (**14.52**). Op grond van artikel 5.12, tweede lid, is in beginsel het college van burgemeester en wethouders bevoegd om te beslissen op een aanvraag, tenzij op grond van het tweede of derde lid bij AMvB een ander bestuursorgaan daarvoor is aangewezen. Die aanwijzing zal plaatsvinden op basis van concrete criteria waaraan vervolgens een concreet bevoegd gezag wordt gekoppeld. Hiervoor wordt verwezen naar



hetgeen over de voorgenomen inhoud van het Omgevingsbesluit op dit punt is opgemerkt in paragraaf 7.3 van deze nota en in de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving. Het systeem van artikel 5.12 zal hiermee een sluitende regeling bieden. Of al dan niet voldaan wordt aan de gestelde criteria, in welk geval het ene of juist het andere bestuursorgaan bevoegd gezag wordt, moet blijken uit de aanvraag. Deze is leidend voor het bepalen van het bevoegd gezag. Er zal voor worden gezorgd dat de wijze van uitvraag van de te verstrekken gegevens bij de aanvraag zo is ingericht, dat aan de hand daarvan kan worden vastgesteld welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is. Dit is naar huidig recht niet anders. Voor de in de vraag bedoelde meningsverschillen hoeft dus niet te worden gevreesd.

#### *Toepassing flexibiliteitsregeling bevoegd gezag*

Een bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen kan die bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen, mits dat andere bestuursorgaan daarmee instemt. Deze flexibiliteitsbepaling voor het bevoegd gezag is opgenomen in artikel 5.15 van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie **(5.138)** vragen wat een wijziging in de aanwijzing van het bevoegd gezag in het Omgevingsbesluit betekent voor de toepassing van de flexibiliteitsbepaling. Op grond van artikel 5.15 kan de bevoegdheid om op een aanvraag om omgevingsvergunning te beslissen, alleen worden overgedragen door het in het Omgevingsbesluit aangewezen bevoegd gezag. Als sprake is van een wijziging van de toedeling van de bevoegdheid in het Omgevingsbesluit, als bedoeld in de artikelen 5.9 tot en met 5.11, zal voor zover nodig, worden voorzien in overgangsrecht. Dit kan ook overgangsrecht inhouden voor de gevallen waarin toepassing is gegeven aan artikel 5.15.

Deze leden vragen ook wat de toepassing van artikel 5.15 betekent voor de bevoegdheid tot handhaving van de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag waaraan de bevoegdheid voor vergunningverlening is overgedragen, is ook bevoegd gezag voor het toezicht en de handhaving van deze omgevingsvergunning.

#### *8.7.3 Beoordelingsregels omgevingsvergunning*

De leden van de fractie van de ChristenUnie **(5.134)** onderschrijven het nut van bundeling van beoordelingsregels, maar achten een volledige bundeling onmogelijk. Gevraagd wordt waarom de kernbepalingen in onder meer de artikelen 2.10 tot en met 2.20 van de Wabo niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. De regering merkt op dat wanneer wordt gekeken naar de wettelijke regeling van de beoordelingsregels in de Wabo daarin nu een sterk verschil in gelaagdheid en mate van detaillering tussen de verschillende activiteiten is te zien. Zo is voor de ene activiteit alleen een belang aangegeven en zijn de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteiten verspreid over de Wabo, de Wet milieubeheer, het Besluit externe veiligheid inrichtingen en diverse andere AMvB's. Door de beoordelingsregels van de Wabo over te nemen, zou nog steeds niet de essentie van de beoordelingskaders op wetsniveau zichtbaar zijn en zou bovendien een verschil in gelaagdheid ontstaan in regeling van de beoordelingskaders van de verschillende activiteiten. Daarom is gekozen voor uniformering op de volgende wijze: bundeling van de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen, voor zover die vereist zijn op grond van artikel 5.1 van het wetsvoorstel, in één AMvB. Op wetsniveau geeft het wetsvoorstel voor elke omgevingsvergunningplichtige activiteit op grond van artikel 5.1 aan welk belang en welke beginselen centraal staan bij de beoordeling van de aanvraag. Terecht merken de genoemde leden op dat niet alle beoordelingsregels van alle

omgevingsvergunningen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving komen te staan. Zo staan de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning op grond van de waterschapsverordening of omgevingsverordening in deze verordeningen. Eindbeeld is dat digitale ontsluiting van ook deze beoordelingsregels de inzichtelijkheid voor de gebruiker verder vergroot.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben over artikel 5.20, tweede lid, gevraagd of het in onderdeel b van dat artikellid genoemde uitzonderingscriterium «van beperkte omvang» niet te veel ruimte laat voor interpretatie. Zij vragen waarom er niet voor is gekozen om de beoordeling of aan dit criterium is voldaan, door het Rijk te laten plaatsvinden, nu hier rijksbelangen in het geding zijn (**14.53**). In artikel 5.20, tweede lid, is bepaald dat de bij AMvB te stellen beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit als bedoeld in het eerste lid van dat artikel er in ieder geval toe zullen strekken dat instructieregels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn. Daarbij is ook bepaald dat bij die beoordelingsregels tijdelijke afwijkactiviteiten of afwijkactiviteiten van beperkte omvang hiervan kunnen worden uitgezonderd. Het gaat hier dus om uitzonderingscriteria waaraan nader invulling zal worden gegeven bij het uitwerken van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De wijze waarop dat gebeurt zal blijken uit die AMvB en is niet ter beoordeling aan het bevoegd gezag in elk individueel geval. De gewenste betrokkenheid van het Rijk is hiermee verzekerd. Van een te grote interpretatieruimte is onder deze omstandigheden geen sprake. De leden van de SP-fractie vragen of er «dubbele toetsingskaders» uit wetgeving zijn gehaald (**4.87**). Voor de vergunningstelsels voor wat in de Omgevingswet «milieubelastende activiteit» en «afwijkactiviteit» heet, gelden onder het huidige recht meerdere, apart van elkaar beschreven, beoordelingsregels. Deze zijn niet zozeer dubbel, ze zien elk op een apart aspect, maar ze leiden wel tot een voor de initiatiefnemer en het bevoegd gezag onoverzichtelijk geheel. Onder de Omgevingswet worden deze beoordelingsregels bij elkaar gebracht in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving. Verder zijn er op dit moment soms nog dubbele vergunningen. Een bijvoorbeeld is een vergunning van de gemeente in het bestemmingsplan die gericht is op de bescherming van een primaire waterkering, terwijl voor dezelfde waterkering ook al beschermd is door een vergunningstelsel van de waterbeheerder. De initiatiefnemer moet dan twee vergunningen vragen en twee keer leges betalen voor in essentie één afweging. Hiervoor wordt in het huidige stelsel soms gekozen omdat de kenbaarheid van het bestemmingsplan beter is dan die van de verordening van het waterschap. In het voorziene nieuwe stelsel is er geen aanleiding meer voor dergelijke duplicatie van regelgeving, omdat ook de waterschapsverordening kenbaar wordt gemaakt via de opvolger van Ruimtelijkeplannen.nl.

#### *8.7.4 Samenhangende beoordeling van activiteiten*

##### *Algemeen*

De leden van de fracties van de PvdA en D66 (**2.8, 4.119**) hebben vragen gesteld over hoe tot een integrale afweging wordt gekomen bij verschillende activiteiten op één locatie en hoe een integrale afweging wordt vormgegeven in de omgevingsvergunning.

Allereerst merkt de regering hierover op dat wanneer het gaat om het aanbrengen van samenhang tussen belangen die verband houden met verschillende activiteiten, vooral instrumenten als de omgevingsvisie en het omgevingsplan, tot afstemming van de verschillende bij de fysieke leefomgeving betrokken belangen kunnen leiden. Het primaat bij de toedeling van functies aan locaties en in verband daarmee te stellen regels, ligt bij het omgevingsplan waarmee helderheid wordt gegeven

over de aanvaardbaarheid van activiteiten op een locatie (zie hiervoor ook paragraaf 8.1 van deze nota). In het omgevingsplan kunnen ook maatwerkregels worden opgenomen wanneer een te groot gevolg ontstaat als gevolg van een optelsom van meerdere activiteiten op een bepaalde locatie (cumulatie).

Een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving betekent verder niet altijd dat bij alle besluiten een integrale afweging van belangen plaatsvindt. Voor besluiten over activiteiten in het kader van een omgevingsvergunning, zet het wetsvoorstel de met de Wabo ingezette procedurele integratie voort. In antwoord op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie die in overweging geven om een algemeen beoordelingsregel «belang van de fysieke leefomgeving» uit te werken waaraan een aanvraag om een omgevingsvergunning moet worden getoetst (**5.135**), merkt de regering op dat er in het wetsvoorstel voor is gekozen om de verschillende toetsingskaders voor activiteiten niet te vervangen door één heel algemeen te benoemen belang of toetsingskader. De toetsingskaders blijven per activiteit verschillen. Per activiteit wordt daarom in het wetsvoorstel aangegeven met het oog op welk specifiek doel of belang concrete regels worden gegeven over het nemen van besluiten, zoals het verlenen of weigeren van een vergunning. Die regels dragen bij aan de rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor de aanvrager en derden, en aan de beperking van de bestuurslasten voor het bevoegd gezag. Door de aparte beoordelingskaders in stand te laten wordt de rechtszekerheid gediend en door deze in één AMvB te bundelen wordt de inzichtelijkheid, samenhang en harmonisatie bevorderd.

#### *Initiatiefnemer is verantwoordelijk*

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd hoe kan worden voorkomen dat een bouwwerk wordt gebouwd waarvan het voorgenomen gebruik niet past binnen de geldende regels en vervolgens moet worden gehandhaafd (**5.36**). De initiatiefnemer is er zelf verantwoordelijk voor dat hij voldoet aan de gestelde regels voor activiteiten en beschikt over de vereiste omgevingsvergunning voor vergunningplichtige activiteiten. Deze situatie verschilt niet wezenlijk met het huidige recht. Zo geldt nu dat voor het bouwen van bijvoorbeeld een stal voor het houden van dieren, naast eisen uit het Bouwbesluit 2012 en het bestemmingsplan, ook eisen gelden op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer en mogelijk op grond van de waterschapsverordening.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de VVD hebben vragen gesteld (**5.136**, **5.2**) over hoe de initiatiefnemer op de hoogte komt van de vereiste vergunningen. Het nieuwe stelsel faciliteert de aanvrager doordat hij met het doorlopen van de «vergunningcheck» uit het Omgevingsloket online kan zien voor welke activiteiten een vergunning is vereist. Bovendien rust op grond van artikel 3:20 Awb op het bevoegd gezag de inspanningsverplichting om een aanvrager in kennis te stellen van eventuele andere op aanvraag te nemen besluiten die nodig zijn met het oog op de activiteiten die hij wil verrichten.

De leden van de fracties van het CDA (**5.50**) en de ChristenUnie (**5.137**) vragen zich af wie er uiteindelijk verantwoordelijk voor is dat alle benodigde vergunningen worden aangevraagd en wie verantwoordelijk is voor de volgorde van indiening van aanvragen. Evenals in het huidige recht, is niet het bestuursorgaan maar de initiatiefnemer daarvoor uiteindelijk verantwoordelijk en draagt hij ook de consequenties. De regering deelt dus het standpunt van de leden van de CDA-fractie die vinden dat de initiatiefnemer ervoor verantwoordelijk is dat hij een vergunning heeft voor alle activiteiten waarvoor dat vereist is (**5.50**). Dat betekent ook dat als een initiatiefnemer een bouwwerk bouwt dat niet helemaal voldoet aan de eisen voor de milieubelastende activiteit die hij daarin wil uitvoeren, de consequentie kan zijn dat hij het bouwwerk

alsnog moet aanpassen op zijn kosten **(5.36)**. Doordat de beschermingsniveaus van de verschillende toetsingskaders van toepassing zijn, blijft het beschermingsniveau geborgd, ongeacht de volgorde waarin de vergunningaanvragen worden ingediend.

#### *Volgorde van indiening*

Welke volgorde van aanvraag om vergunning voor activiteiten het meest gewenst is, verschilt van project tot project. Soms kan een gelijktijdige aanvraag van activiteiten wenselijk zijn. Hoewel per activiteit sprake is van afzonderlijke regels voor de beoordeling van de aanvraag, kan de beslissruimte van de verschillende activiteiten door een samenhangende beoordeling bij gelijktijdige indiening beter met elkaar in verband worden gebracht **(2.8, 4.119)**. Soms is juist fasering noodzakelijk omdat pas een zinvolle aanvraag voor een bepaalde activiteit gedaan kan worden als bekend is hoe de beslissing luidt op een aanvraag voor een andere activiteit. Dat kan zich bijvoorbeeld bij een bouwactiviteit voordoen, waarbij de uitvoering van het bouwplan deels afhankelijk is van de eisen die voortvloeien uit de beoordeling van de milieubelastende activiteit. Andere redenen voor aanvragers om de vergunningverlening voor verschillende activiteiten te willen faseren, hebben betrekking op het zeker stellen van de financiering en het optimaal aansluiten van het proces van vergunningverlening op de voortgang van de projectontwikkeling en de realisering. Om die reden is de onder de Wabo ingezette lijn om de initiatiefnemer te laten bepalen in welke volgorde hij vergunning vraagt voor activiteiten verder doorgezet. Het vereiste van gelijktijdige indiening van onlosmakelijke activiteiten (onlosmakelijke samenhang) wordt losgelaten. Het is wenselijk dat een initiatiefnemer en het bevoegd gezag in een vroeg stadium overleg hebben over de consequenties van de volgorde waarin activiteiten worden aangevraagd. Zo kan bijvoorbeeld besproken worden of de milieubelastende activiteit eisen stelt aan de bouwkundige voorzieningen.

#### *Conversie aanvraag*

Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt op grond van artikel 5.16 ook aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, voor zover die bouwactiviteit in strijd is met de in een omgevingsplan opgenomen regels over bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken. Deze zogenoemde conversie van de aanvraag voor de bouwactiviteit vindt ook onder de Wabo al plaats als een bouwplan in strijd is met de regels over het bouwen en het gebruik van bouwwerken die in een bestemmingsplan zijn opgenomen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom deze bepaling over de conversie van de aanvraag geen ruimere werking heeft **(5.137)**. De reden daarvoor is dat de conversie alleen ziet op de voor de bouwactiviteit geldende regels uit het omgevingsplan. Andere regels dan de regels voor bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken, maken geen deel uit van het beoordelingskader voor de bouwactiviteit en deze regels kunnen er dus ook niet toe leiden dat de vergunning voor de bouwactiviteit zou moeten worden geweigerd. Als er naast regels over bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken ook van andere regels uit het omgevingsplan een afwijking nodig is, dient hier eveneens een vergunning voor te worden gevraagd. Zo ziet de conversie bijvoorbeeld niet op een situatie waarin er naast het bouwplan ook een omgevingsvergunning nodig is voor het maken van een inrit of het kappen van een boom. Er zal voor die activiteiten expliciet en aanvullend op de bouwactiviteit een omgevingsvergunning moeten worden aangevraagd. Dat geldt ook voor het geval waarin de desbetreffende regels aan de realisering van het bouwplan in de weg staan. Daarvan zou

bijvoorbeeld sprake kunnen zijn als een boom gekapt moet worden die zich bevindt op de plaats waar het bouwwerk zal worden gerealiseerd. Het is aan de initiatiefnemer om er zorg voor te dragen dat hij zowel voor het bouwen als het kappen van de boom vergunning heeft. Vanzelfsprekend kan hij voor deze activiteiten één aanvraag indienen. Zoals al aangegeven kunnen de desbetreffende activiteiten echter ook los van elkaar en gespreid in de tijd worden aangevraagd.

#### *8.7.5 Bevoegdheid intrekken omgevingsvergunning*

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de regeling in artikel 5.38 die aan het bevoegd gezag de bevoegdheid toekent om een omgevingsvergunning in te trekken, als gedurende één jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning (**14.55**). Gevraagd is voor welke vergunningen deze termijn een verkorting is, hoe vaak onder de huidige wet gebruik wordt gemaakt van het instrument en wat de verwachting is over de toepassing daarvan onder de Omgevingswet. Van de wetten die (geheel of gedeeltelijk) integreren in de Omgevingswet, kennen de Wabo en de Waterwet beide de (algemene) regeling dat de bevoegdheid tot intrekking van de vergunning ontstaat, als van de vergunning drie jaar geen gebruik is gemaakt. De Wabo bevat verder de specifieke regeling dat bij het niet gebruiken van een vergunning voor een bouwactiviteit de bevoegdheid tot intrekking ontstaat na 26 weken, en van een vergunning voor een tweetal specifieke afwijkactiviteiten na verloop van een in de vergunning bepaalde termijn. Verwezen wordt naar de artikelen 2.33, tweede lid, onder a, van de Wabo en 6.22, tweede lid, van de Waterwet. Ook artikel 23 van het Besluit spoorweginfrastructuur bevat voor de vergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een hoofdspoorweg de regeling dat die kan worden ingetrokken als na verloop van een in de vergunning bepaalde termijn daarvan geen gebruik is gemaakt. De overige hier van belang zijnde wetten (de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet luchtvaart, de Wet lokaal spoor en de Mijnbouwwet) bevatten geen afzonderlijke regeling voor het intrekken van een vergunning wegens het niet gebruiken daarvan.

Uit dit overzicht blijkt dat de in artikel 5.38 genoemde termijn van één jaar een verkorting is voor de vergunningplichten die afkomstig zijn uit de Wabo, behalve voor de bouwactiviteit en sommige afwijkactiviteiten, en uit de Waterwet. Niet kan worden gekwantificeerd hoe vaak onder de huidige wet een vergunning ingetrokken wordt wegens het niet gebruiken daarvan; dergelijke gegevens worden niet centraal bijgehouden. Op basis van de jurisprudentie kan echter worden geconcludeerd dat intrekking op deze grond regelmatig voorkomt. De regeling is zonder meer voor de praktijk van belang – zowel onder het huidige regime als onder de Omgevingswet – omdat daarmee het vergunningbestand op orde kan worden gehouden. Enerzijds kan daarmee worden voorkomen dat aanvankelijk wenselijke ontwikkelingen die op basis van gewijzigde inzichten later onwenselijk worden gevonden, toch worden gerealiseerd. Anderzijds kan daarmee juist worden bereikt dat nog steeds wenselijke ontwikkelingen wel worden gerealiseerd, door intrekking van de niet-gebruikte vergunning van de een en daarna verlening van de vergunning aan een ander die er wel gebruik van zal maken. Daarbij geldt uiteraard – zowel onder het huidige regime als onder de Omgevingswet – dat niet tot intrekking kan worden overgegaan zonder eerst alle betrokken belangen deugdelijk te hebben afgewogen. Het gaat hier om een bevoegdheid tot intrekking, niet om een verplichting daartoe.

## 8.8 Projectbesluit

### 8.8.1 Toepassing van het projectbesluit

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of het projectbesluit alleen bedoeld is voor zaken van publiek belang en waar hierbij de grenzen liggen **(4.45)**. Het projectbesluit kan inderdaad alleen worden toegepast bij besluiten met een publiek belang. Kenmerkend voor het publieke karakter van een projectbesluit is dat het gaat om de realisatie van een project in de fysieke leefomgeving waarbij de overheid een verantwoordelijkheid heeft voor het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk. Voorbeelden zijn de realisatie van natuurdoelen, de aanleg van energie-infrastructuur of de waterveiligheid. Op provinciaal en rijksniveau kan een projectbesluit worden vastgesteld als er sprake is van een provinciaal respectievelijk een nationaal belang (artikel 5.42, derde lid, in samenhang met artikel 2.3). Van een provinciaal of nationaal belang kan onder meer sprake zijn bij de uitvoering van een project ter uitvoering van een uitdrukkelijk bij de wet aan het Rijk of provincie toegekende taak, zoals het beheer van watersystemen. Ook kan het belang blijken uit het realiseren van bepaalde ontwikkelingen, aangekondigd in een beleidsnota, omgevingsvisie of programma. Dat is echter niet vereist. Ook op andere wijzen kan blijken van een provinciaal of nationaal belang. Of een bepaald onderwerp als een provinciaal of nationaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. Dit betekent dat hetgeen als provinciaal of nationaal belang wordt aangemerkt naar tijd en plaats uiteen kan lopen, afhankelijk van de opgaven en politieke opvattingen op dat moment. Het wettelijke subsidiariteitsbeginsel is hiervoor sturend. In paragraaf 7.1.1 van deze nota is hier nader op ingegaan.

Een projectbesluit kan alleen door het dagelijks bestuur van een waterschap worden vastgesteld als er sprake is van de uitoefening van taken op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer (artikel 5.42, derde lid, in samenhang met artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a). De leden van de fractie van de PvdA hebben vragen gesteld over de toepassing van het projectbesluit door waterschappen en stellen dat dit instrument ingrijpt in de gemeentelijke autonomie **(4.7)**. In het wetsvoorstel voorziet het projectbesluit in één uniforme procedure voor de realisatie van grootschalige of complexe projecten met een publiek belang. De Waterwet voorziet op dit moment in feite in twee instrumenten voor de aanpassing van waterstaatswerken: een projectplan voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en een aparte projectprocedure voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. Het ligt voor de hand dat ook in de Omgevingswet wordt voorzien in een procedure voor deze projecten. Voor wijzigingen voor complexe of grote waterstaatsprojecten kan onder de Omgevingswet worden gekozen voor de projectprocedure met een verkenning en het projectbesluit. Hiermee kan het waterschap actief invulling geven aan de verantwoordelijkheid voor de leefomgeving, met één besluit met de «sneller en beter»-aanpak. Voor kleinere projecten waarvoor bijvoorbeeld een verkenning niet noodzakelijk wordt geacht, kan de beheerder een project bijvoorbeeld ook realiseren via een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk. Het projectbesluit voor waterschappen is ook een belangrijk instrument voor de realisatie van projecten in verband met klimaatadaptatie, dit ook naar aanleiding van de vraag hierover die de leden van de PvdD-fractie stellen **(2.29b, 2.30)**.

Het projectbesluit zal de door de gemeenteraad in het omgevingsplan vastgestelde regels wijzigingen om de realisering van het project, waarvoor het projectbesluit genomen is, mogelijk te maken. Als een project het grondgebied van meerdere gemeenten beslaat, zal het



projectbesluit meerdere omgevingsplannen wijzigingen. Gelet op de functionele taak van de waterschappen is in het wetsvoorstel opgenomen dat het projectbesluit, voor zover dat wordt genomen door een waterschap, alleen betrekking kan hebben op de taken van het waterschap op het gebied van het beheer van bepaalde watersystemen en bepaalde zuiveringen van stedelijk afvalwater (artikel 5.42, derde lid). In verband met de ruimtelijke consequenties en de landschappelijke, natuurlijke en culturele waarden is het vereiste opgenomen dat het projectbesluit van een waterschap moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Onder de huidige projectprocedure van de Waterwet moet na de goedkeuring van gedeputeerde staten, het door het waterschap vastgestelde projectplan nog door gemeenten worden ingepast in de betrokken bestemmingsplannen. Binnen de opzet van het wetsvoorstel is inpassing in de betrokken omgevingsplannen niet meer nodig, omdat het projectbesluit zelf direct de betrokken omgevingsplannen wijzigt.

De doorzettingsmacht die Rijk en provincies hebben bij het projectbesluit komt overeen met de doorzettingsmacht die ook al op grond van de Wet ruimtelijke ordening en de Tracéwet bestaat. De vraag van de leden van de fractie van de VVD (**5.7**) of de bewijslast voor Rijk en provincies in het kader van de doorzettingsmacht niet zal toenemen kan de regering daarmee bevestigend beantwoorden. De doorzettingsmacht zal worden geregeld in afdeling 3.5 Awb. De wijziging van afdeling 3.5 Awb zal tegelijk met de Omgevingswet in werking treden. Het aanwenden van de doorzettingsmacht zal niet tot meer bewijslast leiden ten opzichte van de huidige situatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie (**14.58**) vragen waarom de projectprocedure niet verplicht van toepassing is op wegwitbreidingen en spoorweguitbreidingen die weliswaar geen aansluitingen met elkaar verbinden, maar wel een relatief groot wegvak of spoorwegvak beslaan (enkele kilometers). Daarbij vragen zij ook of onder aansluitingen ook stations moeten worden verstaan.

De projectprocedure is verplicht van toepassing verklaard op weg- en spoorweguitbreidingen als die uitbreiding twee aansluitingen met elkaar verbindt. Op het moment dat twee aansluitingen met elkaar worden verbonden, krijgt de weg of spoorweg meer capaciteit. Dergelijke projecten zijn vaak ingrijpend voor de omgeving. Projecten waarbij geen aansluiting met elkaar worden verbonden, eindigen in een flessenhals en die flessenhals is bepalend voor de capaciteit van de weg of spoorweg. De gevolgen voor de omgeving zullen in dat geval veel minder ingrijpend zijn. Daarom is een projectbesluit voor dergelijke projecten niet verplicht. Hoewel het doorgaans voor de hand ligt dat het bevoegd gezag in die gevallen het project via een projectbesluit zal realiseren, kan eventueel ook gekozen worden voor een ander instrument, zoals een omgevingsvergunning, om het project te realiseren. Als uiteindelijk ook de flessenhals wordt verbreed, is er wel sprake van een capaciteitsuitbreiding waarbij twee aansluitingen met elkaar worden verbonden en is een projectbesluit wel verplicht.

Tot slot vallen stations alleen onder begrip aansluitingen als er ook daadwerkelijk sprake is van een nieuwe aansluiting. Een station valt niet onder aansluitingen als het aantal sporen dat binnenkomt gelijk is aan het aantal sporen dat er uit gaat.

### *8.8.2 Procedure*

De leden van de fractie van de SP vragen zich af door wie de zienswijzen op het projectbesluit worden afgedaan en op welke manier het milieubelang geborgd wordt binnen het projectniveau (**4.48**). De zienswijzen op het projectbesluit worden behandeld door het bevoegd gezag voor het projectbesluit. Voor een projectbesluit zal vaak een milieueffectrapportage (mer) moeten worden uitgevoerd. Daarmee wordt het milieubelang op

projectniveau gewaarborgd. Als voor een bepaald project geen mer uitgevoerd hoeft te worden, zal toch altijd voldaan moeten worden aan de wettelijke milieuvoorschriften die op dat besluit van toepassing zijn, bijvoorbeeld de instructieregels voor projectbesluiten, en als omgevingsvergunningen voor bepaalde activiteiten zijn geïntegreerd in het projectbesluit ook de beoordelingsregels voor die activiteiten.

Vroegtijdige participatie is vooral van belang in de verkenningsfase waarbij richtinggevend keuzes worden gemaakt zoals de uitwerking voor de oplossing van de opgave voor de fysieke leefomgeving. Om die reden kan, in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.142**), bij de uitwerking van een voorkeursbeslissing als voorbereiding voor de vaststelling van een projectbesluit, volstaan worden met een voorbereiding op grond van afdeling 3.4 Awb. In deze procedure is overigens ook de mogelijkheid van zienswijzen door een ieder over het ontwerpbesluit opgenomen. In paragraaf 6.3 is al op publiekparticipatie ingegaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen toe te lichten in welke zin de wijziging of latere uitwerking van het projectbesluit dezelfde procedure volgt als die geldt voor de vaststelling van het projectbesluit (**14.59**). Op de voorbereiding van het projectbesluit, de wijziging daarvan of de uitwerking daarvan is op grond van het voorgestelde artikel 16.69, onder a en b, afdeling 3.4 Awb van toepassing. Voor de wijziging en uitwerking van het projectbesluit is het overigens niet vereist om de participatieprocedure te doorlopen (artikel 5.48). Aan het projectbesluit is de participatieprocedure immers al voorafgegaan waarbij de hoofdkeuzes voor het project al aan de orde zijn geweest. Het is voor een wijziging van het projectbesluit dan niet meer nodig om opnieuw een dergelijke participatieprocedure te volgen, omdat die wijziging niets wijzigt aan de hoofdkeuzes voor het project die hebben voorgelegen in de participatieprocedure. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van D66 (**4.122**) en de ChristenUnie (**14.62**) over artikel 5.51 ten aanzien van het overleg met het bestuursorgaan waarvan de lokale regelgeving buiten toepassing wordt gelaten bij het projectbesluit merkt de regering het volgende op. Een besluit dient zorgvuldig te worden voorbereid (artikel 3:2 Awb) en dat betekent dat de belangen van het desbetreffende bestuursorgaan zullen moeten worden betrokken in de besluitvorming als de lokale regelgeving buiten toepassing wordt gelaten. Hiervoor zal doorgaans overleg met het betreffende bestuursorgaan vereist zijn. Als het besluit tot buiten toepassing verklaren deel uitmaakt van het projectbesluit, vindt het overleg met het betrokken bestuursorgaan plaats bij de voorbereiding van dat besluit. Als het besluit tot buiten toepassing verklaren wordt genomen nadat het projectbesluit is vastgesteld, zal er het overleg plaatsvinden bij de voorbereiding van dat separate besluit. De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd (**5.63**) of de bepalingen over de voorbereiding van een projectbesluit ook gericht zijn tot private ontwikkelaars van ruimtelijke projecten. De feitelijke uitvoering van de voorbereiding kan bij privaat initiatief op onderdelen heel goed door private partijen of in samenwerking met het bestuursorgaan worden uitgevoerd, bijvoorbeeld het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden. Het bestuursorgaan is echter verantwoordelijk voor de zorgvuldige naleving van deze bepalingen en voor de besluitvorming.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af hoeveel sneller een rijksweg of een provinciale weg kan worden aangelegd door snellere procedures te creëren met minder regels (**5.5**). Voor de aanleg van een rijksweg moet de projectprocedure worden doorlopen. Voor de aanleg van een provinciale weg is dat niet verplicht, dat kan eventueel ook met een omgevingsvergunning. Doorgaans is de aanleg van een provinciale weg een grootschalig en complex project en zal worden gekozen voor de projectprocedure die daar speciaal op is ingericht. Deze procedure is de voortzetting van procedure van de Tracéwet met de «sneller en beter»-

aanpak en die wordt ook verbreed naar alle complexe projecten met een publiek belang.

Een onderdeel van de projectprocedure is de verkenning. De verkenning gaat vooraf aan het projectbesluit. Bij de verkenning wordt ook de omgeving betrokken door mee te denken over de mogelijke oplossingen. Dit moet leiden tot meer draagvlak en daarmee tot een betere en snellere besluitvorming. Op basis van onderzoeken van de Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur mag een reductie van de doorlooptijd en verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming worden verwacht.<sup>44</sup> De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet binnen 6 maanden beslissen op tegen het projectbesluit ingestelde beroepen. Verder biedt het wetsvoorstel het bevoegd gezag grote flexibiliteit voor de inrichting van de verder benodigde besluitvorming over het project. Deze kan in het projectbesluit worden geïntegreerd of worden gecoördineerd, maar ook gefaseerd verlopen, aansluitend bij de fasering van het project. Hiermee wordt de besluitvormingsprocedure voor het realiseren van een rijksweg of provinciale weg zoveel mogelijk gestroomlijnd en afgestemd op het project.

### *8.8.3 Verhouding met huidige en voormalige wetgeving*

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af op welke wijze de rijkscoördinatierегeling (RCR) wordt vervangen (**5.24**). Het projectbesluit vervangt onder andere de rijkscoördinatierегeling van de Wet ruimtelijke ordening. Als er sprake is van een nationaal belang kan het Rijk een projectbesluit nemen. Dat projectbesluit heeft direct doorwerking in de omgevingsplannen. Daarnaast kan ook de vervolgbesluitvorming, waaronder besluiten op grond van andere wetten dan de Omgevingswet, in het projectbesluit worden geïntegreerd, maar deze kan ook aansluitend bij de fasering van het project worden gefaseerd.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of de naam projectbesluit geen verwarring kan veroorzaken met oude naam projectbesluit onder de Wet ruimtelijke ordening (**4.46**). Het projectbesluit is op 1 oktober 2010 vervangen door een omgevingsvergunning op grond van de Wabo waarmee van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. De Omgevingswet zal naar verwachting in 2018 in werking treden. Daarmee zit er acht jaar tussen het vervallen van het instrument projectbesluit van de Wet ruimtelijke ordening en het inwerking treden van het nieuwe instrument projectbesluit van de Omgevingswet. Gezien de duur van deze projectbesluitloze periode is de inschatting dat verwarring niet aanneemelijk is.

### *8.8.4 Gemeentelijke procedure voor projecten van publiek belang*

Gemeenten hebben twee instrumenten om projecten van publiek belang te realiseren: een omgevingsvergunning of een wijziging van het omgevingsplan. Voor projecten van publiek belang kan het omgevingsplan worden voorbereid met toepassing van artikel 5.53. De afweging welk instrument zich het beste leent voor de realisatie van een project met een publiek belang kan het beste door de gemeente worden gemaakt en vraagt om een afweging van geval tot geval. Hierbij spelen immers ook de specifieke kenmerken van het project een rol, zoals de omvang van het project en de mate waarin er belangen van derden bij zijn betrokken. In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie (**5.159**) vindt de regering een wettelijke verplichting tot het gebruik maken van het omgevingsplan voor de realisatie van gemeentelijke projecten met een publiek belang dan ook niet wenselijk. Een dergelijke wettelijke verplichting zou bovendien tot juridische procedures kunnen

<sup>44</sup> Kamerstukken 2011/12, 32 670, nr. 62.

leiden over de vraag of het de juiste, wettelijk voorgeschreven, instrument is ingezet.

Deze leden hebben ook een vraag gesteld over de sturing door de gemeenteraad bij de toepassing van artikel 5.53 (**14.65**). De regering merkt hierover op dat artikel 5.53 ziet op de vaststelling van het omgevingsplan, waarvoor de gemeenteraad zelf het bevoegde bestuursorgaan is. De gemeenteraad kan de aanpassing van delen van het omgevingsplan ook delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, maar bepaalt daarbij zelf binnen welke kaders en op welke wijze het college van burgemeester en wethouders toepassing kan geven aan deze delegatiebevoegdheid. Deze kaders kunnen ook betrekking hebben op locaties of gebieden waarvoor deze procedure wordt gevolgd als het een project met een publiek belang betreft. De leden van de fractie van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt dat de gemeente er voor kan kiezen niet alle in artikel 5.53 genoemde artikelen toe te passen en dat dat ook betekent dat artikel 16.85 niet van overeenkomstige toepassing is (**14.64**). Zij vragen ook of de regering de mening deelt dat bij het toepassen van de projectprocedure door gemeenten deze ook volledig dient te zijn.

In artikel 5.53 worden artikelen die betrekking hebben op de projectprocedure van overeenkomstige toepassing verklaard op het opnemen van regels in het omgevingsplan voor een project met een publiek belang. Slechts als de gemeente alle van de in artikel 5.53 genoemde artikelen op overeenkomstige wijze toepast, dient de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen 6 maanden te beslissen op de ingestelde beroepen.

Als de gemeente artikel 5.53 toepast, zijn alle kernelementen van de projectprocedure, waaronder publieksparticipatie, de betrokkenheid van verschillende partijen bij de voorbereiding, en een weergave van de resultaten van de verkenning bij het vaststellingsbesluit, van toepassing.

### **8.9 Gedoogplicht**

De leden van de fractie van de SP vragen (**1.68**) waar het kopje «gedoogplichten uit diverse wetten», genoemd op blz. 29 van de memorie van toelichting, op ziet. Daarmee wordt gedoeld op de in hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel opgenomen gedoogplichten die niet verbonden zijn aan de Belemmeringenwet Privaatrecht (BP), maar als eigenstandige gedoogplicht zijn opgenomen in andere wetten. De BP geeft de kaders aan voor de oplegging van een gedoogplicht volgens die wet. In verschillende wetten (bijvoorbeeld de Gaswet en de Drinkwaterwet) worden gedoogplichten beschreven waarop de BP van toepassing wordt verklaard. De gedoogplichten uit die wetten gaan, samen met de BP, op in de Omgevingswet. Daarnaast zijn er ook wetten met gedoogplichten waarop de BP niet van toepassing is verklaard. Voor zover die gedoogplichten zien op de fysieke leefomgeving zijn die zoveel mogelijk ook opgenomen in hoofdstuk 10. Deze categorie gedoogplichten is nu te vinden in de Waterwet, de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer, de Wet luchtvaart, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet lokaal spoor, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Ontgrondingenwet, en de Monumentenwet 1988. Bovendien aangevuld met de gemoderniseerde variant van de gedoogplicht uit het huidige artikel 24 van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

De leden van de fractie van D66 (**4.134**) wijzen er terecht op dat een van de uitgangspunten bij rechtsbescherming het beroep in twee instanties is. Toch is er om redenen genoemd in paragraaf 4.10.5 van de memorie van toelichting gekozen om in het geval van gedoogplichten daarop, deels aansluitend bij de huidige praktijk, een uitzondering te maken. De Raad van State oordeelde dat die redenen geen dragende motivering geven voor beroep in één instantie bij gedoogplichten. Dit leidt ertoe dat de

regering de beslissing om bij gedoogplichten beroep in één instantie mogelijk te maken, wil heroverwegen. Met de stelselherziening streeft de regering naar een samenhangende regeling van beroep tegen besluiten binnen het omgevingsrecht. Onderdeel daarvan is ook de beroepsprocedure tegen een onteigeningsbesluit. Beide besluiten maken immers, in verschillende mate weliswaar, inbreuk op het eigendomsrecht en het ligt dan ook voor de hand de rechtsbescherming tegen beide besluiten in beginsel op vergelijkbare wijze vorm te geven. Voor de regering weegt hierbij zwaar dat de onzekerheid over het beperken van het eigendomsrecht of het ontnemen van eigendom niet onnodig lang moet duren. Beroep in één instantie kan daar aan bijdragen. Bovendien sluit dit aan bij de beroepsprocedure voor de planologische besluiten waaraan het inzetten van het instrument gedoogplicht (geldt ook voor onteigening) uitvoering geeft. De definitieve regeling van beroep in één of twee instanties geschiedt voor besluiten op grond van de Omgevingswet, waaronder de gedoogplichten, bij gelegenheid van de Invoeringswet Omgevingswet. Daarin wordt gezien welke onderdelen van de Awb van toepassing zijn. De regeling voor beroep tegen onteigeningsbesluiten vormt een onderdeel van de aanvullingswet grondeigendom, dat gelijktijdig met de Invoeringswet in procedure zal worden gebracht. Op de beroepsregeling wil de regering daarom nu niet vooruitlopen. De opvatting van de leden van de fractie van D66 zal worden betrokken bij de voorbereiding van de Invoeringswet.

Leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het voorstel van het Interprovinciaal Overleg (IPO) in een mogelijkheid voor provincies en gemeenten om een gedoogplicht op te leggen niet is overgenomen wegens het ingrijpende karakter. Deze leden vragen **(5.148)** naar gedoogplichten voor duurzame energienetwerken. Het wetsvoorstel voorziet net als de huidige (energie)wetgeving in een gedoogplicht voor energienetwerken. Op basis van artikel 10.14 maakt het wetsvoorstel de oplegging van een gedoogplicht wegens diverse energienetwerken mogelijk.

### **8.10 Grondexploitatie**

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de PvdA-fractie over het ontbreken van een nieuwe visie op de betaalbaarheid van de ruimtelijke ordening **(5.25)** wordt opgemerkt dat de regering in de Omgevingswet voor het kostenverhaal uitgaat van de onder de Wet ruimtelijke ordening beproefde visie dat kosten voor het realiseren van publieke voorzieningen worden verhaald op de eigenaren die ontwikkelen en die profiteren van die voorzieningen. Het verhalen van die kosten vindt plaats volgens de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. In de visie van de regering past het uitdrukkelijk niet om afroming van de winsten van gebiedsontwikkeling door gemeenten mogelijk te maken. Tot slot is een wezenlijk onderdeel van de visie van de regering dat het kostenverhaal ook onder de Omgevingswet onverminderd uitgaat van het principe dat het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal het uitgangspunt is en het wettelijk afdwingen van kostenverhaal de uitzondering.

Het instrumentarium voor kostenverhaal wordt op enkele punten aangepast en verbeterd. Zo wordt het instrumentarium flexibeler gemaakt, zodat het wetsvoorstel kan worden ingezet voor toekomstige opgaven, zoals de organische ontwikkeling van gebieden via uitnodigingsplanologie. Om uitnodigingsplanologie te faciliteren heeft de regering ervoor gekozen flexibiliteit mogelijk te maken door het kostenverhaal naar het moment van vergunningverlening **(5.27)** door te schuiven. Op het moment van vaststellen van het omgevingsplan zal in gebieden waar wordt gekozen voor uitnodigingsplanologie nog onzeker zijn op welke wijze invulling wordt gegeven aan de uitnodiging. Er ligt dan geen

vastomlijnd eindbeeld en initiatieven worden aan de markt overgelaten. Dat betekent dan ook dat het niet mogelijk is om op dat moment al te bepalen welke kosten er zijn en in welke mate die verhaald moeten worden. Om die reden is er voor gekozen de gemeente de mogelijkheid te geven om het kostenverhaal in plaats van bij het omgevingsplan, bij de omgevingsvergunning te regelen. Dit is geen verplichting, maar een mogelijkheid. Als de gemeente gebruik maakt van deze mogelijkheid zal de gemeente in het belang van de rechtszekerheid in het omgevingsplan het exploitatiegebied moeten vastleggen. Het uitgangspunt blijft in beide situaties hetzelfde, namelijk het verhalen van de kosten die door de gemeente voor het realiseren van publieke voorzieningen worden gemaakt.

### **Voorbeeld**

In het omgevingsplan voor de Binckhorst (zie casusbeschrijving in paragraaf 8.1) wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het moment van kostenverhaal door te schuiven naar het moment dat de omgevingsvergunningen worden verleend. Die mogelijkheid bestaat voor dat project op grond van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Het is niet goed mogelijk om bij het vaststellen van het omgevingsplan een exploitatieplan of exploitatieregels op te stellen voor een op organische groei gericht omgevingsplan, omdat bijvoorbeeld nog niet bekend is welk programma wordt gerealiseerd. Het is ook niet mogelijk om voor het vaststellen van het omgevingsplan anterieure overeenkomsten af te sluiten met de initiatiefnemers. Die initiatiefnemers zijn dan namelijk nog niet bekend.

Om kostenverhaal ook bij organische groei mogelijk te maken blijft de verplichting voor het verhalen van kosten voor publieke voorzieningen bestaan, maar kan als de gemeente daarvoor kiest het moment van kostenverhaal worden doorgeschoven naar het moment van vergunningverlening. Op dat moment is er meer duidelijkheid over wie de initiatiefnemers zijn en welke activiteit zal worden verricht. Voorafgaand aan het verlenen van een omgevingsvergunning kan de gemeente een anterieure overeenkomst afsluiten met de initiatiefnemer. Die overeenkomst kan zich richten op de kosten die de gemeente als gevolg van het initiatief maakt voor het realiseren van publieke voorzieningen. Ook is het mogelijk door middel van die anterieure overeenkomsten de kosten van bovenwijkse voorzieningen te verhalen, bijvoorbeeld voor het realiseren van een extra ontsluitingsweg in één van de deelgebieden. Het is als alternatief ook mogelijk om een exploitatieplan op te stellen voor het initiatief om deze kosten te verhalen.

Toepassing van het kostenverhaalinstrumentarium wordt in het wetsvoorstel eenduidiger en daardoor eenvoudiger gemaakt. Naar aanleiding van de veronderstelling van de leden van de PvdA-fractie **(5.26)** dat het kostenverhaal wordt ingeperkt, wijst de regering erop dat kostenverhaal slechts zover wordt ingeperkt dat er een einde gemaakt wordt aan de mogelijkheid om naast de kosten voor bovenwijkse voorzieningen ook de kosten voor bovenplanse verevening te verhalen en een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkeling te verlangen. Van de mogelijkheid van bovenplanse verevening werd weinig gebruik gemaakt. Uit onderzoek van de Radboud Universiteit (Ten gronde beschouwd, 2012)<sup>45</sup> bleek dat voor zover bovenplanse verevening werd toegepast, dit gebruikt werd voor de financiering van bovenwijkse voorzieningen. In een in 2014 door BHV Ruimte uitgevoerd onderzoek wordt dit beeld

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 7.



bevestigd.<sup>46</sup> Dezelfde analyse geldt ook voor de bijdrage voor ruimtelijke ontwikkeling. Omdat de bovenplanse verevening en de bijdrage voor ruimtelijke ontwikkeling derhalve niet gebruikt worden voor het doel waarvoor ze opgesteld zijn, zijn ze geschrapt. De constatering van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat de bovenplanse verevening en de bijdrage voor de ruimtelijke ontwikkelingen niet opgenomen zijn in het wetsvoorstel is dan ook correct **(5.149)**. De mogelijkheid om de kosten van bovenwijkse voorzieningen te verhalen, blijft in het wetsvoorstel onverminderd van kracht.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie dat het wetsvoorstel deelname aan Limburgs kwaliteitsmenu of statiegeldregeling vrijwel onmogelijk maakt constateert de regering dat het wetsvoorstel de contractsvrijheid niet aantast. Het staat overheden vrij om door middel van bijvoorbeeld convenanten afspraken te maken met marktpartijen over woningbouwvraagstukken, zoals deelname aan een Limburgs kwaliteitsmenu of statiegeldregeling. Het schiet de bedoeling van de afdeling grondexploitatie, te weten het kostenverhaal van publieke voorzieningen, voorbij om deelname aan een kwaliteitsmenu of statiegeldregeling te kunnen afdwingen **(5.59)**.

Terecht constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat er in het hoofdstuk over grondexploitatie een knip gemaakt wordt tussen gewone grondexploitatiekosten en bijkomende kosten **(14.66)**. Deze leden vragen op welke wijze deze bijkomende kosten kunnen worden verhaald op de initiatiefnemer in het geval hierover geen overeenkomst met de initiatiefnemer kan worden gesloten. Deze aanpassing heeft als doel de regeling te richten op het kostenverhaal voor publieke voorzieningen. Onder de huidige regelgeving kan het kostenverhaalinstrumentarium ook worden toegepast als er enkel ambtelijke kosten zijn; dat acht de regering onwenselijk. Daarom wordt de regeling zo uitgewerkt dat er voor het verplichte kostenverhaal altijd ten minste sprake moet zijn van publieke voorzieningen. Als er sprake is van kostenverhaal voor publieke voorzieningen mogen ook de bijkomende kosten worden verhaald. Het verhaal van louter bijkomende kosten zal dus niet langer mogelijk zijn via het kostenverhaalinstrument.

Om te voorkomen dat gemeenten tekortplannen moeten vaststellen, voorziet het wetsvoorstel daarnaast in een nieuwe bevoegdheid, namelijk om af te zien van een ruimtelijk besluit bij een exploitatietekort. Het risico van een tekortplan kan dan niet bij de gemeente komen te liggen, zoals de leden van de PvdA-fractie veronderstellen **(5.26)** (zie ook blz. 198 en verder van de memorie van toelichting).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in dat verband of de door de regering genoemde verruiming betrekking heeft op bovenplanse verevening **(5.150)**. Deze verruiming heeft geen betrekking op bovenplanse verevening, maar op de uitzonderingen op het verplichte kostenverhaal, zoals dat wordt uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving. Bij deze uitwerking neemt de regering de Europese kaders in acht. In reactie op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over het tenderen van concessies door de overheid bij functiewijzigingen wordt verwezen naar de motie-Jansen van 11 maart 2014<sup>47</sup>. Naar aanleiding van de behandeling van het rapport van de tijdelijke Commissie Huizenprijzen, heeft uw Kamer verzocht het effect van zelfrealisatie nader te onderzoeken **(5.28)**. Zoals aangegeven tijdens de vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2015 wordt dit onderzoek nu uitgevoerd. Verwacht wordt dat de uitkomsten van dit onderzoek in de zomer van 2015 aan uw Kamer aangeboden kunnen worden.

<sup>46</sup> BHV Ruimte, Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkeling, juni 2014.

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 194, nr. 12.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen terecht dat de exploitatievoorschriften alleen betrekking hebben op de desbetreffende omgevingsvergunning (**5.151**). Per vergunningaanvraag zal het kostenverhaal bekeken moeten worden, omdat een vergunningaanvraag wordt beoordeeld naar de omstandigheden op het moment van de aanvraag. De wijze waarop het kostenverhaal heeft plaatsgevonden bij een eerder afgegeven vergunning binnen het exploitatiegebied zal wel maatgevend zijn voor de wijze waarop de kosten worden verhaald bij een volgende vergunning, immers daarmee worden verwachtingen gewekt over de wijze waarop de kosten worden verhaald binnen het desbetreffende exploitatiegebied. Het bevoegd gezag zal daarom eventuele afwijkingen moeten motiveren. Verschillen kunnen echter ontstaan bijvoorbeeld doordat de vergunningaanvraag een andere omvang heeft, of door het tijdsverloop tussen verschillende aanvragen waardoor een andere inflatiecorrectie van toepassing kan zijn. De houder van een eerste vergunning krijgt op grond van dit wetsvoorstel niet de mogelijkheid om herziening van de exploitatievoorschriften af te dwingen. Net zo min krijgt het bevoegd gezag de bevoegdheid om de exploitatievoorschriften van een al afgegeven vergunning te wijzigen. Wel kan een houder van een vergunning eventueel een verzoek indienen tot wijziging van de afgegeven vergunning.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er voor is gekozen om het college en niet de gemeenteraad bevoegd te laten zijn voor het doorbreken van de aanhoudingsplicht voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit totdat exploitatieregels in het omgevingsplan onherroepelijk zijn (**5.152**). Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning en voor het verhalen van de kosten van de gerealiseerde of te realiseren publieke voorzieningen. Het is daarom passend dat de plicht tot aanhouden zich tot dat bevoegd gezag richt evenals dat het passend is dat het bevoegd gezag de ruimte krijgt om in bij de wet voorgeschreven gevallen af te wijken van die aanhoudingsplicht. Een formele rol voor de gemeenteraad bij deze aanhoudingsplicht is daarom niet aan de orde. Het staat de raad overigens vanzelfsprekend vrij om in het kader van de democratische controle van het college dit onderwerp te agenderen en het beleid van het college aan de orde te stellen. De leden van de SP-fractie vragen op welk moment de uitwerking van de risico's die kostenverhaal met zich mee kan brengen op het gebied van ongeoorloofde staatssteun duidelijk wordt (**4.70**). Anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen doet dit risico zich niet voor, omdat de regeling verplicht tot kostenverhaal voor te realiseren publieke voorzieningen (wanneer één of meer partijen profijt hebben, de kosten toerekenbaar zijn aan dat gebied en de kosten naar evenredigheid worden verhaald op die partijen). Wel biedt de regeling flexibiliteit als het gaat om het moment van kostenverhaal.

De leden van de SP-fractie vragen wat moet worden verstaan onder de kosten voor de aanleg van fysieke voorzieningen van openbaar nut (**4.71**). In de uitvoeringsregelgeving worden de kosten voor de aanleg van fysieke voorzieningen van openbaar nut nader uitgewerkt. Er kan worden gedacht aan kosten, die nu al zijn opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening, namelijk kosten voor de aanleg van infrastructuur, nutsvoorzieningen, riolering en groenvoorzieningen.

### **8.11 Financiële bepalingen**

De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.119**) merken op dat volgens de memorie van toelichting er met betrekking tot instructies ook een financiële afweging moet plaatsvinden. Deze leden vragen op basis van welk artikel in het wetsvoorstel deze voorwaarde geldt. In de memorie van toelichting is inderdaad aangegeven dat in de afweging of de

bevoegdheid tot het vaststellen van instructieregels of het geven van instructies wel of niet zal worden toegepast ook de financiële effecten daarvan voor de gemeenten, de waterschappen of de provincies en de eventueel vereiste compensatie daarvan moeten worden betrokken. Als een wettelijk voorschrift of schriftelijk verzoek van een ander bestuursorgaan leidt tot incidentele kosten voor een ander bestuursorgaan die niet onder de dekking van het Gemeente- of Provinciefonds of een specifieke uitkering vallen, is het wenselijk dat het bestuursorgaan dat die kosten veroorzaakt die ook draagt. De artikelen 13.2 en 13.3 van het wetsvoorstel bevatten een regeling voor die gevallen dat de gemeente met het verzoekende bestuursorgaan of het bestuursorgaan wiens belangen worden behartigd geen overeenstemming kan bereiken over de vergoeding van deze kosten.

In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de extra kosten die een gemeente moet maken als gevolg van provinciaal beleid of instructiebesluiten (**5.57**) kan de regering aangeven dat het wetsvoorstel hiervoor een voorziening bevat (artikel 13.2). Die voorziening geeft gemeenten de mogelijkheid een verzoek te doen om de kosten vergoed te krijgen die de gemeente heeft gemaakt door het opnemen van regels in een omgevingsplan of het opnemen van voorschriften in een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, voor zover dat gebeurt wegens een wettelijk voorschrift of een schriftelijk verzoek van een ander openbaar lichaam. Die regeling is in de visie van de regering afdoende om ook bij eventuele extra kosten die samenhangen met het vergoeden van bijvoorbeeld planschade die voortvloeit uit die regels of voorschriften het andere openbare lichaam te verzoeken om vergoeding van die kosten.

## **8.12 Schade**

De leden van de PvdA-fractie vragen met een oplossing te komen waarbij het recht op planschade voor nog niet gerealiseerde bestemmingen aan een maximale termijn wordt gebonden (**5.33**). De inwerkingtreding van de zesde tranche van de Crisis- en herstelwet maakt het voor genoemde bestemmingsplannen mogelijk om niet benutte bouw- en gebruiksmogelijkheden weg te bestemmen, zonder dat een tegemoetkoming voor planschade uitgekeerd dient te worden. De gemeente Amsterdam experimenteert momenteel met deze bepaling. Een dergelijke regeling wordt mogelijk ook opgenomen worden in hoofdstuk 15 (Schade) van de Omgevingswet. Hierdoor schept de Omgevingswet een randvoorwaarde voor uitnodigingsplanologie. Daarnaast kan deze regeling toegepast worden voor het wegbestemmen van planologische overcapaciteit in krimpgebieden of bij binnenstedelijke transformatie. Het hoofdstuk over schade wordt via de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet opgenomen.

In dat verband zal de regering ook ingaan op de vragen van de leden van de PvdA-fractie om met een oplossing te komen waarbij het recht op planschade voor nog niet gerealiseerde functies aan een maximale termijn wordt gebonden (**1.33**). Daarbij wordt aangesloten op de regeling in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Deze regeling maakt de aanpak van overcapaciteit van bijvoorbeeld kantoren of detailhandel, of meer generiek in krimpgebieden, eenvoudiger.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de artikelen 7.18–7.20 van de Waterwet in de Omgevingswet zullen worden opgenomen en of de bepalingen worden aangepast om een beter sluitend schadevergoedingsstelsel te krijgen (**5.200**). Uitgangspunt is deze schaderegeling zal worden opgenomen in hoofdstuk 15. Daarbij zal gekeken worden of aanpassing nodig is en tegelijk zal daarbij een harmonisatie en vereenvoudingsslag toegepast worden. Waar nodig zullen regelingen worden aangepast.

## 8.13 Monitoring en informatie

### *Monitoring*

De leden van de PvdA-fractie vragen welke instantie zou moeten toetsen of monitoren **(2.6)**. Zij noemen in dat verband ook de mogelijkheid van een gegevensautoriteit, waarop in paragraaf 12.4 van deze nota zal worden ingegaan. De leden van de D66-fractie vragen of er een onafhankelijk orgaan komt dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zal bijhouden **(10.13a)**. De monitoring zoals die in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel is opgenomen is een onderdeel van het bestuurlijke takenpakket in de beleidscyclus. Artikel 20.2, eerste lid, bepaalt dat monitoring gebeurt door een aangewezen bestuursorgaan. Als daarbij een Minister aangewezen wordt, kan de Minister de monitoring laten uitvoeren door het RIVM, dat een onafhankelijke positie heeft en veel ervaring op het gebied van milieumonitoring. Deze monitoring betreft steeds het algemene kwaliteitsniveau van de fysieke leefomgeving. Die monitoring van de algemene kwaliteit staat los van de monitoringsverplichtingen die op grond van artikel 5.32 opgenomen worden als vergunningenvoorschrift of onderdeel vormen van algemene regels. Deze monitoring maakt het voor de initiatiefnemer mogelijk om aan te tonen dat hij voldoet aan de voorschriften, bijvoorbeeld emissie-eisen. Verder kan het soms nodig zijn om de gevolgen van een activiteit te monitoren opdat maatregelen kunnen worden genomen als deze gevolgen ongunstiger zijn dan was voorzien. Zo is het bij werkzaamheden in de ondergrond gebruikelijk om peilbuizen te slaan om de invloed van de activiteit op de grondwaterstand te volgen.

De leden van de D66-fractie vragen ook of de regering in de AMvB kwaliteitseisen aan de monitoring, kwaliteit en toegankelijkheid van gegevens in het kader van de Omgevingswet gaat opnemen **(10.13b)**. Eisen aan de kwaliteit van de monitoring en daarbij verzamelde gegevens kunnen op grond van artikel 20.3 bij ministeriële regeling worden gesteld. Kwaliteitseisen zullen in ieder geval worden gesteld als dat nodig is voor de implementatie van EU-verplichtingen of als decentrale overheden de monitoring van rijksomgevingswaarden uitvoeren. Ook zullen op grond van artikel 20.8 eisen worden gesteld aan de wijze waarop gegevens toegankelijk worden gemaakt voor het publiek (zie ook de volgende paragraaf).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom verplichte meetnetten die zijn genoemd in voetnoot 163 in paragraaf 4.20.4 van de memorie van toelichting niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel **(5.188)**. Enkele van de daar genoemde meetnetten dienen ter uitvoering van de verplichte monitoringstaken die zullen worden geregeld in de uitvoeringsregelgeving op grond van hoofdstuk 20. Het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit en het Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit zijn immers van belang voor de monitoring van wettelijk verplichte omgevingswaarden. Andere genoemde meetnetten zijn vooral van belang voor onderdelen van het omgevingsrecht die geen deel uitmaken van dit wetsvoorstel. Enkele daarvan zullen via aanvullingswetten wel binnen de reikwijdte van de Omgevingswet komen te vallen. Via de aanvullingswetten of daarbij behorende aanvullingsbesluiten zullen ook monitoringsverplichtingen worden toegevoegd.

### *Open data*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom geen bepaling is opgenomen over het open-data-karakter van de verzamelde gegevens **(5.187)**. De regering zet er op in dat de gegevens die beschikbaar worden gesteld aan het publiek de vorm krijgen van open data. Het is echter niet zeker dat dit bij inwerkingtreding van de Omgevingswet al kan gelden

voor alle gegevens. Ten eerste zal het voor sommige gegevens blijvend onmogelijk zijn om de brongegevens te verstrekken omdat deze gegevens niet openbaar zijn in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur, bijvoorbeeld omdat dit vertrouwelijke bedrijfsgegevens zijn of omdat deze gegevens herleidbaar zijn tot individuele personen. Een optie is dan dat de overheid in dat geval de geaggregeerde gegevens aan het publiek verstrekt. Ten tweede worden veel gegevens verzameld door bedrijven en particuliere organisaties tegen commerciële tarieven, zoals gegevens die worden gebruikt ter onderbouwing van een aanvraag of worden verstrekt aan de overheid ter uitvoering van een wettelijke informatieverplichting. Op deze gegevens kunnen intellectuele eigendomsrechten rusten van derden. Om dergelijke gegevens te kunnen vrijgeven aan het publiek zal de Staat in beginsel over een voldoende toereikende licentie moeten beschikken. Ten derde is het denkbaar dat bepaalde gegevens nog niet in machineleesbare vorm kunnen worden aangeboden. Om deze drie redenen is geen algemene bepaling opgenomen over het open-data-karakter van de verzamelde gegevens. In de uitvoeringsregelgeving zal worden bepaald op welke wijze en onder welke voorwaarden gegevens beschikbaar worden gesteld.

De suggestie van de leden van de ChristenUnie-fractie een uniform landelijk overzicht van veilige zwemlocaties mogelijk te maken, dat via open data beschikbaar is voor aanbieders die mogelijkverwijs verwerkt zou kunnen worden in mobiele apps **(8.13)**, zal de regering meenemen bij de ontwikkeling van de Laan van de Leefomgeving.

## **9 Procedures en rechtsbescherming**

### **9.1 Milieueffectrapportage**

#### *9.1.1 Implementatie mer-richtlijn*

Er zijn door diverse fracties **(6.28, 10.5a, 5.145, 5.165, 5.170)** vragen gesteld over de wijze waarop de nieuwe mer-richtlijn (2014/52/EU) geïmplementeerd is in het wetsvoorstel. De vragen gaan onder meer over de kwaliteitsborging, de scheiding tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer **(10.5b, 5.165)** en de evaluatie van de milieueffectrapportage (mer). Hierover merkt de regering op dat de Minister van Infrastructuur en Milieu is gestart met de voorbereiding van een wetsvoorstel voor de implementatie van deze richtlijn. De richtlijn tot wijziging van de mer-richtlijn moet op 16 mei 2017 geïmplementeerd zijn. Omdat de implementatiedatum ligt vóór de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet zal deze richtlijn in de Wet milieubeheer worden geïmplementeerd, waarna deze regelgeving via de invoeringsregelgeving in de Omgevingswet of de uitvoeringsregelgeving wordt opgenomen. De beleidskeuzes kunnen met uw Kamer besproken worden bij de behandeling van de noodzakelijke wijziging van de Wet milieubeheer. De implementatie moet zorgvuldig plaatsvinden en bovendien moeten nog diverse keuzes worden gemaakt. Daar kan de regering nog niet op vooruitlopen.

#### *9.1.2 Betrokkenheid bij de totstandkoming mer*

##### *Vroegtijdige betrokkenheid van burgers en bedrijven bij het planvormingsproces*

De leden van de fracties van de SP, D66, de PvdA en de ChristenUnie hebben vragen gesteld **(4.49, 4.131, 5.22, 5.166)** over een wettelijke plicht tot een brede vroegtijdige betrokkenheid van burgers en bedrijven

bij het planvormingsproces, waaronder de betrokkenheid bij de vaststelling van het reikwijdte- en detailniveau van het milieueffectrapport (MER).

Allereerst is van belang dat de milieueffectrapportage geen apart instrument is, maar dient ter ondersteuning van de besluitvorming. Om die reden is de mer-procedure afgestemd op de voorbereidingsprocedure van het plan dat wordt vastgesteld of het besluit dat wordt genomen. Deze procedure voorziet er in dat als voor een besluit een mer moet worden uitgevoerd een ieder kan inspreken op het ontwerpbesluit. Tegelijk met het ontwerpbesluit wordt ook het MER ter inzage gelegd en er kan ook op dat rapport worden ingesproken (artikel 16.48, tweede lid). De regering benadrukt dat, in aanvulling op deze wettelijke regeling, maatschappelijke participatie in een vroeg stadium bij onder meer strategische besluiten en complexe projecten van groot belang is (zie ook paragraaf 6.3 van deze nota). Vroegtijdige betrokkenheid houdt ook in dat derden bij het voornemen van een mer-(beoordelings)plichtig project betrokken kunnen worden bij onderwerpen die betrekking hebben op het reikwijdte- en detailniveau, zoals de te onderzoeken alternatieven. Bij maatschappelijke participatie vindt de regering vooral maatwerk van belang, zodat gebiedsgericht en per geval kan worden gekeken naar de meest passende vorm van participatie. Participatie wordt echter volgens de regering niet zozeer versterkt door een wettelijke verplichting. Belangrijk is een bestuurscultuur waarbij de inzet is om vanuit het oogpunt van democratische legitimatie, draagvlak en kwaliteit van besluitvorming, burgers, bedrijven, organisaties en medeoverheden tijdig en op de juiste wijze te betrekken. Om die reden heeft de regering ervoor gekozen om maatschappelijke participatie, waaronder de participatie bij de voorbereiding van een mer niet generiek wettelijk te verplichten, maar vooral te stimuleren.

#### *Vroegtijdige betrokkenheid bij complexe projecten wettelijk geborgd*

Voor de veelal complexe projecten van publiek belang die met een projectbesluit en met een omgevingsplan voor projecten met een publiek belang worden gerealiseerd, is gelet op het karakter van deze projecten, wel gekozen voor een wettelijke verankering van vroegtijdige publieke betrokkenheid. Juist bij de projecten die door de leden van de fractie van de PvdA als voorbeeld zijn aangedragen, zoals de aanleg van windmolenparken, is een projectbesluit van toepassing. Omdat niet ieder mer-plichtigproject zo maatschappelijk ingrijpend of complex is dat een sneller-beter-aanpak gewenst is, wordt uitbreiding van de wettelijke plicht tot participatie op grond van het criterium «mer-plicht» niet wenselijk gevonden. Een voorbeeld is een omgevingsplan dat voorziet in de mogelijkheid van uitbreiding van een bedrijf in de nabijheid van een natuurgebied. Dat kan planmer-plichtig zijn als daarvoor een passende beoordeling is vereist, terwijl zo'n ontwikkeling niet altijd complex of maatschappelijk ingrijpend is.

#### *9.1.3 Aanwijzing mer-plicht*

##### *Aanwijzing plan-mer-plicht sluit aan bij de systematiek van de smb-richtlijn*

Vragen van diverse fracties gaan over de relatie tussen algemene regels en een mer-plicht. Zo zijn er vragen gesteld door de fracties van de SP en de ChristenUnie over de mer-plicht voor algemene regels (**4.63, 5.163**). De Omgevingswet dient naast de genoemde plannen en programma's, ook rijksregels en verordeningen aan te wijzen als mogelijk plan-mer-plichtig, zo menen deze fracties.



De regering merkt hierover op dat de vraag of sprake is van een plan-mer plicht volgt uit de smb-richtlijn. Op grond van deze smb-richtlijn geldt de plan-mer plicht voor plannen die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige toestemmingen voor de in bijlagen I en II bij de mer-richtlijn genoemde projecten. In de meeste gevallen zullen algemene regels, zoals algemene rijksregels voor activiteiten, instructieregels en verordeningen niet vallen onder de definitie van plannen of programma's als bedoeld in de smb-richtlijn. Het gaat hier immers om algemeen verbindende voorschriften met een algemene strekking. Er is daarmee geen sprake van een plan in de zin van de smb-richtlijn. In een enkel geval kunnen algemene regels naast deze regels van algemene strekking ook regels bevatten die kaderstellend zijn voor mer-(beoordelings)plichtige projecten. Zo bevat het omgevingsplan, naast regels van algemene strekking, ook locatiespecifieke regels die kaderstellend kunnen zijn voor een mer-plichtig project. Voor een omgevingsplan kan dan ook een plan-mer-plicht van toepassing zijn. Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden in het wetsvoorstel niet meer expliciet aangewezen. Hiermee is gekozen voor een andere systematiek dan in artikel 7.2 van de Wet milieubeheer, waarin plan-mer-plichtige plannen expliciet zijn aangewezen. Aan de hand van de criteria van artikel 16.34 van het wetsvoorstel kan worden bepaald of er een plan-MER gemaakt moet worden. Daarmee wordt aangesloten bij de systematiek van de artikelen 2 en 3 van de smb-richtlijn. Door die systematiek te volgen wordt voorkomen dat zich de situatie kan voordoen dat een bepaald plan of programma waarvoor een plan-MER gemaakt moet worden ten onrechte niet op de limitatieve lijst is opgenomen.

#### *Project-mer-plicht en algemene regels*

Een vraag van de leden van de fracties van de SP, de ChristenUnie en D66 die hiermee samenhangt betreft de project-mer plicht. De vraag van deze leden is **(4.64, 5.164, 9.2)** of het reguleren van activiteiten met algemene regels in overeenstemming is met de mer-(beoordelings)plicht op grond van Europese mer-richtlijn. Deze richtlijn vraagt immers om een voorafgaand besluit voor mer-(beoordelings)plichtige projecten. De regering kan deze vraag als volgt beantwoorden. Een activiteit kan in overeenstemming zijn met de algemene regels in bijvoorbeeld een omgevingsplan of een waterschapsverordening. Wanneer een dergelijke activiteit echter ook een mer-(beoordelings)plichtig project is als bedoeld in de bijlagen I en II van de mer-richtlijn zal daarvoor altijd een voorafgaand besluit (vergunning) worden vereist. Dit is als volgt geregeld. Artikel 16.41 van het wetsvoorstel bepaalt dat bij AMvB (het Omgevingsbesluit) projecten en bijbehorende besluiten worden aangewezen waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Ook worden projecten en bijbehorende besluiten aangewezen waarvoor een mer-beoordeling moet worden verricht. De aan te wijzen projecten komen overeen met de mer-(beoordelings)plichtige projecten die zijn genoemd in de bijlagen I en II van de mer-richtlijn. Voor een in het Omgevingsbesluit aangewezen project is dus altijd een besluit (vergunning) nodig. Het vereiste van een besluit (vergunning) geldt daarmee ook als de activiteit op grond van decentrale regels (zoals een omgevingsplan of waterschapsverordening) is toegestaan. Deze systematiek komt overeen met de huidige systematiek van de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage. Omdat een besluit voor de mer-(beoordelings)plichtige gevallen verplicht is voorgeschreven, is het niet nodig om daarnaast expliciet te bepalen dat mer-(beoordelings)plichtige projecten niet mogen worden uitgevoerd onder algemene regels.

De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.122**) vragen of het klopt dat er geen plan-mer plicht geldt voor de omgevingsvisie van gemeenten nu deze niet verplicht is. In antwoord op deze vraag kan de regering deze leden informeren dat een wettelijke verplichting van een instrument niet relevant is voor de plan-mer-plicht. Artikel 16.32 van het wetsvoorstel benoemt de criteria die relevant zijn. Voor plannen en programma's moet een plan-MER worden gemaakt als de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan is vastgelegd en de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd. Dit geldt voor de omgevingsvisie. De – niet verplichte – gemeentelijke omgevingsvisie valt dus ook onder de plan-MER-regeling.

#### *9.1.4 Mer-beoordeling*

Met het wetsvoorstel vervalt het huidige onderscheid tussen de formele en de vormvrije mer-beoordeling. De leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie (**5.76, 5.169**) vragen dit te onderbouwen. In het wetsvoorstel is gekozen voor één procedure voor de mer-beoordeling van projecten. Op dit moment gelden drempels waarboven een zogenoemde formele mer-beoordeling geldt. In de andere gevallen is de mer-beoordeling vormvrij. De drempels vervallen. Dat maakt voor de inhoudelijke beoordeling echter niet uit. Zoals nu ook het geval is, dient bij de mer-beoordeling rekening te worden gehouden met de relevante criteria van bijlage III van de mer-richtlijn.

Ook hoeft in afwijking van de huidige regeling van de Wet milieubeheer de beslissing niet meer apart gepubliceerd te worden. Als er geen MER gemaakt hoeft te worden, kan worden volstaan met de motivering van de beslissing bij het desbetreffende besluit. Als er wel een MER gemaakt moet worden, dient de aanvraag om een besluit van een MER te zijn voorzien. Er zijn dus alleen procedurele verschillen, maar de inhoudelijke beoordeling wijzigt niet. In de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.170**) ligt ook een verwijzing naar richtlijn 2014/52/EU besloten die de mer-richtlijn heeft gewijzigd. Richtlijn 2014/52/EU dient uiterlijk 16 mei 2017 geïmplementeerd te zijn. De uitwerking van die richtlijn vindt plaats in het implementatietraject dat daarvoor loopt. Zoals aangegeven in paragraaf 9.1.1 vindt implementatie plaats via een wijziging van de Wet milieubeheer. Waar nodig worden het wetsvoorstel en het voorgenomen Omgevingsbesluit erop aangepast.

Het is voor de leden van de fractie van de PvdA niet op voorhand duidelijk wanneer sprake is van «kleine wijzigingen» en «kleine gebieden» waarvoor eerst een plan-mer-beoordeling kan worden gemaakt (**5.35**).

Deze vraag kan de regering als volgt beantwoorden. In de huidige regelgeving is alleen sprake van een plan-mer-plicht en niet van een plan-mer-beoordelingsplicht. In het wetsvoorstel kan voor plannen die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van bestaande plannen eerst een plan-mer-beoordeling worden verricht. Hiermee kan een tussenstap worden gemaakt om te beoordelen of een plan-mer nodig is. Een plan-mer is in ieder geval aan de orde als het plan kaderstellend is voor projecten waarvan op voorhand duidelijk is dat ze aanzienlijke milieueffecten hebben (projecten boven de huidige drempel, van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer). De vraag wanneer sprake is van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging moet worden gezien in de context van het gebied. Zo kan een plan voor de bouw van 25 huizen nabij Zoetermeer gezien worden als een kleine wijziging in relatie tot de fysieke leefomgeving waarvoor eerst een plan-mer-beoordeling wordt verricht, terwijl dat anders kan zijn voor de bouw van datzelfde aantal huizen in de omgeving van de Weerribben.

Naar de mening van de regering is niet de wetgever, maar het bevoegd gezag het beste in staat om te beoordelen of direct een plan-mer wordt uitgevoerd of dat eerst een plan-mer-beoordeling wordt verricht. Uitsluitingsdrempels, zoals de huidige D-lijst-drempels, kunnen niet worden gebruikt omdat de plan-mer-richtlijn (2001/42/EG) voorschrijft dat de plan-mer-beoordeling moet plaatsvinden aan de hand van de relevante criteria van bijlage II van die richtlijn. Er kan ook onder de uitsluitingsdrempels sprake zijn van aanzienlijke milieueffecten.

#### *9.1.5 Commissie voor de milieueffectrapportage*

##### *Hoofdelementen regeling milieueffectrapportage op wetsniveau*

De regering onderstreept in het wetsvoorstel het belang van de Commissie voor de milieueffectrapportage voor de kwaliteitsborging van de mer en deelt het standpunt van de leden van de fracties van de ChristenUnie, D66 en de SP (**14.85, 4.61, 4.137, 14.7**) dat de mer en de onafhankelijkheid van de Commissie goed geborgd moeten worden. Zo zal geregeld moeten worden dat de door de Commissie te benoemen deskundigen voor een werkgroep niet betrokken zijn geweest bij een project of plan waarover de Commissie advies uitbrengt. Het betreft hierbij bij uitstek nadere regelgeving over de werkwijze van de Commissie waarvoor regeling bij AMvB (het Omgevingsbesluit) het meest geëigend is. Doordat ook andere nadere regelgeving over adviesorganen bij AMvB wordt geregeld wordt daarmee ook gelaagdheid voorkomen. Daarvoor is in artikel 17.5 van het wetsvoorstel een grondslag opgenomen die in het Omgevingsbesluit moet worden ingevuld. Voor de regulering van de mer zijn de meest essentiële onderdelen van de mer in het wetsvoorstel opgenomen, zoals de aanwijzing van de plan-mer plicht, het alternatievenonderzoek en de verplichte advisering bij plan-mer door de Commissie voor de mer. Ook is de Commissie voor de mer op wetsniveau vastgelegd. Hiermee, en doordat verplicht uit te werken grondslagen zijn opgenomen, zijn de belangrijkste elementen van de regeling van mer en de Commissie voor de mer op wetsniveau goed geborgd.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een verplicht toetsingsadvies door de Commissie voor de mer bij plan-mer. De regering merkt naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en D66 hierover (**5.73, 5.75a, 5.165**) op dat uiteindelijk het bevoegd gezag verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de informatie voor de besluitvorming waarvan het MER onderdeel uitmaakt. In lijn met die verantwoordelijkheid krijgt het bevoegd gezag ook meer ruimte om bij projecten van geval tot geval na te gaan of een toetsingsadvies meerwaarde heeft. Deze meerwaarde kan onder meer samenhangen met de mate waarin het bevoegd gezag ervaring heeft en daarmee de kwaliteit van het MER beter kan inschatten, of vooraf advies heeft gevraagd in het kader van het plan dat voorziet in het complexe project. Het bevoegd gezag wordt in staat geacht en ook in staat gesteld om bij projecten keuzes op goede gronden te maken en daarin een actieve rol te vervullen. De regering verwacht, in tegenstelling tot deze leden, niet dat de kosten van het advies daarbij doorslaggevend zullen zijn, zeker niet bij complexe projecten. Juist bij deze complexe projecten is een goede voorbereiding van belang in verband met het draagvlak. Daarbij kan ook de Commissie voor de mer een rol spelen. Ook bij de initiatiefnemer en het bevoegd gezag is bekend dat juist bij complexe projecten de kosten voor vertraging door onvoldoende voorbereiding vele malen hoger zijn dan de kosten van een toetsingsadvies. De Commissie voor de mer heeft door haar deskundigheid haar meerwaarde al voldoende bewezen. Ook de eerste signalen van de Commissie voor de mer wijzen niet op een invloed van de nieuwe tariefstelling op het aantal vrijwillig gevraagde adviezen.

## Tariefstelling

In verband met de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie (**14.68, 14.69, 14.70**) over de bekostiging van de Commissie voor de mer kan het volgende worden opgemerkt. In aanvulling op hun juiste constatering dat voor de vrijwillige adviezen moet worden betaald, moet er per 1 juli 2014 ook betaald worden voor de verplichte adviezen, zodat de kosten voor de exploitatie van de Commissie geheel gedekt worden door de tariefstelling. De tariefstelling van de Commissie voor de mer voor hun adviezen is te vinden op de website van de Commissie. Er is geen onderscheid tussen de tarieven voor vrijwillige en verplichte adviezen. Het basistarief in 2015 voor een advies bedraagt € 29.000 (exclusief BTW), dit geldt voor de meeste projecten. Het (verwachte) aandeel van de vrijwillige adviezen in 2014 ligt tussen de 25 en 30%, dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen eveneens naar de gevolgen van de bekostiging voor de hoeveelheid adviesaanvragen (**14.69**). De eventuele gevolgen van deze wijze van bekostiging voor de hoeveelheid adviesaanvragen zijn op dit moment nog niet in te schatten. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft, ook om die reden, aan uw Kamer toegezegd<sup>48</sup> om in 2016 een evaluatie uit te laten voeren naar twee randvoorwaarden: de continuïteit en de kwaliteit van de Commissie voor de mer. In dat kader wordt ook bekeken of er sprake is van een mogelijke drempel, bijvoorbeeld voor kleinere gemeenten, voor het aanvragen van vrijwillige adviezen. Zoals eerder beschreven zijn de eerste signalen van de Commissie voor de mer op dit punt zijn dat de nieuwe tariefstelling een minder zware invloed heeft op de keuze om wel of niet vrijwillig advies te vragen dan vooraf werd ingeschat.

De leden van de fractie van de SGP stellen de vraag in hoeverre de motie-Bisschop voor een voldoende fijnmazige tariefstelling<sup>49</sup> voldoende terugkomt in artikel 13.6 (**14.67**). De regering kan de vraag van deze leden als volgt beantwoorden. De Commissie voor de mer doet elk jaar een voorstel voor tarieven van mer-adviezen. Doordat de hoogte van de tarieven rechtstreeks zal samenhangen met de kosten voor het uit te brengen advies zal daarmee ook voorzien worden in een meer fijnmazig tariefstelling. De Minister van Infrastructuur en Milieu moet deze tarieven goedkeuren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen de vraag of differentiatie ook zodanig toegepast kan worden dat voor verplichte adviezen meer moet worden betaald waardoor voor niet-verplichte adviezen een lager (niet-kostendekkend) tarief kan worden vastgesteld (**14.70**). De regering benadrukt dat de differentiatie geen ruimte laat voor een onderscheid tussen vrijwillige en verplichte adviezen. In de toelichting bij artikel 13.6 is aangegeven dat de differentiatie er enkel op gericht is dat de tarieven niet meer mogen bedragen dan nodig is om de gemaakte kosten te dekken in verband met de te verrichten activiteiten. Differentiatie tussen vrijwillige en verplichte adviezen zou leiden tot ongewenste kruissubsidiëring en daarmee onvoldoende invulling geven aan het profijtbeginsel. Zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie aangeven (**5.167**) is de mer-regelgeving in 2010 ingrijpend gemoderniseerd en is bovendien de stap gezet om de kosten van de advisering van de Commissie voor de mer volledig door te berekenen. Deze leden stellen voor om eerst de effecten af te wachten van alle recente wijzigingen. Hierover merkt de regering op dat met de resultaten van deze wijzigingen inmiddels ruim vier jaar ervaring is opgedaan. Er zijn diverse evaluaties en onderzoeken uitgevoerd, waarvan de resultaten worden meegenomen in de veranderingen in het wetsvoorstel. Het gaat daarbij om de evaluatie van participatie, de

<sup>48</sup> Handelingen II 2013/14, nr. 45, item 13, blz. 4.

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 686, nr. 11.

evaluatie van het gebruik van de nieuwe handreiking en handleiding, een onderzoek naar de mogelijke lastenverschuiving als gevolg van het verplaatsen van projectcategorieën van de mer-plichtige lijst naar de mer-beoordelingsplichtige lijst en het onderzoek naar de doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de mer en doorwerking van het MER zelf in de besluitvorming van het bevoegd gezag. De resultaten van deze evaluaties en onderzoeken zijn vorig jaar naar de Tweede en Eerste Kamer gezonden.<sup>50</sup>

#### *9.1.6 Inhoud van de milieueffectrapportage*

De leden van de fractie van de ChristenUnie (**14.81**) vragen een nadere toelichting op de te stellen regels over de inhoud van het plan-MER. Voor de inhoud van een plan-MER wordt aansluiting gezocht bij de inhoudseisen die de smb-richtlijn voor een plan-MER voorschrijft. Dat betekent dat de beschrijving van de redelijke alternatieven als eis zal worden genoemd. Andere inhoudseisen aan een MER zijn bijvoorbeeld het opnemen van een beschrijving van de voorgenomen maatregelen om aanzienlijke negatieve effecten op het milieu te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen en het opnemen van een niet-technische samenvatting.

Ook voor de inhoud van het project-MER wordt aansluiting gezocht bij de inhoudseisen die de mer-richtlijn voorschrijft. Ook dit wordt nader geregeld in het Omgevingsbesluit. Het verschil tussen inhoudseisen voor het plan-MER en het project-MER is dat voor het project-MER in het wetsvoorstel al een doorkijk is opgenomen over wat in ieder geval in de AMvB wordt geregeld over de hoofdelementen van de mer, zoals de beschrijving van alternatieven. Deze duidelijkheid kon ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel niet verkregen worden uit de mer-richtlijn die op 15 mei 2014 is gewijzigd, kort voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel. Voor plan-mer wordt deze duidelijkheid gegeven in de smb-richtlijn, waarbij zal worden aangesloten.

De leden van de fractie van de SP (**4.60**) hebben een aantal vragen gesteld over het alternatievenonderzoek. Bij de beoordeling door het bevoegde gezag welke redelijke alternatieven moeten worden onderzocht is van belang te beseffen dat een mer altijd wordt uitgevoerd ten behoeve van een te nemen besluit. Bij het maken van keuzes over te onderzoeken alternatieven moet dus altijd rekening worden gehouden met de concrete opgave. Te onderzoeken alternatieven moeten bovendien realistisch zijn, dat wil zeggen technisch maakbaar en uitvoerbaar, betaalbaar, en in principe een oplossing bieden voor de specifieke opgave. Zo zal bij alternatievenonderzoek naar een locatie voor een windmolenpark niet de locatie voor een andere vorm van energievoorziening worden onderzocht. Op grond van de mer-richtlijnen is onderzoek naar het meest milieuvriendelijk alternatief niet voorgeschreven in de huidige regelgeving en in het wetsvoorstel. Wel moeten binnen de te onderzoeken alternatieven ook de verschillende milieugevolgen in kaart worden gebracht. Ook moeten maatregelen worden onderzocht die belangrijke nadelige milieueffecten kunnen beperken, voorkomen of verminderen (zoals mitigerende maatregelen). Naar aanleiding van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over het alternatievenonderzoek in artikel 16.50 (**14.84**) kan opgemerkt worden dat er geen alternatieven voor het tracé of de locatie in het project-MER hoeven te worden onderzocht als die al in het plan-MER zijn onderzocht. Voor andere aspecten geldt wel dat er een alternatievenonderzoek moet worden uitgevoerd. Deze leden hebben ook de vraag gesteld hoe wordt voorkomen dat redelijke alternatieven in de plan-mer-fase afvallen als gevolg van te globale inschatting van effecten, terwijl deze alternatieven in de project-mer-fase mogelijk wel een reëel

<sup>50</sup> Kamerstukken I 2012/13, 31 755, S.

alternatief zouden kunnen blijken te zijn (**14.77, 14.82**). Hierover merkt de regering allereerst op dat zowel op het niveau van een plan-mer als project-mer alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven moeten worden onderzocht. Alternatieven die in het plan niet of onvoldoende concreet in beschouwing zijn genomen wegens het globale karakter van het plan, kunnen dus niet achterwege worden gelaten bij de redelijkerwijs te beschouwen alternatieven voor het project. De leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie en de SP (**3.19, 4.63, 5.21, 5.168**) vragen een reactie op het verbreden van de mer. Verwezen wordt daarbij naar een omgevingstoets of een effectrapportage. Specifiek wordt voorgesteld om een gezondheidsscan en drinkwatereffecten daaraan toe te voegen. De regering merkt hierover het volgende op. Het doel van de mer is om ten behoeve van de besluitvorming de informatie over het milieu, in de brede zin van het woord, in beeld te brengen. Gezondheid en effecten op drinkwater vallen onder het brede begrip milieu, en deze worden dan, indien relevant voor het project en de besluitvorming, meegenomen in de mer. Gegeven de uitgangspunten van de stelselherziening wordt voor de inhoudelijke vereisten aan de mer aangesloten bij de internationale verplichtingen. Wettelijke verplichting tot inhoudelijke verbreding van de mer is om die reden, en omwille van het beperken van onderzoekslasten, niet gewenst. Bij goede besluitvorming moet natuurlijk wel een brede belangenafweging plaatsvinden. De mer borgt dus dat in ieder geval de milieubelangen, in de brede betekenis van de EU-richtlijnen, duidelijk in beeld wordt gebracht voor de besluitvorming. Vervolgens moeten ook andere relevante effecten in beeld worden gebracht bij die besluitvorming. Wanneer en op welke wijze andere «zachtere waarden» worden betrokken bij deze besluitvorming zal worden geregeld in de instructieregels voor besluiten in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (zie paragraaf 3.6.2 van deze nota).

#### **Voorbeeld**

De gemeente stelt een omgevingsplan op voor de Binckhorst (zie casusbeschrijving in paragraaf 8.1). De gemeente merkt daarbij dat de MER (die onderdeel is van het omgevingseffectrapport) en uitnodigingsplanologie goed samen gaan. Het omgevingseffectrapport (OER) wordt gebruikt voor het vormgeven van het omgevingsplan. Op die manier wordt het MER gebruikt als sturend instrument in plaats van als toetsend instrument (nadat het stedenbouwkundig plan al is bedacht). Het OER en het daarin opgenomen mengpaneel helpt de gemeente om via het omgevingsplan (per deelgebied) te sturen op de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De gemeente kiest er daarbij voor om de effectrapportage te betrekken op de volledige reikwijdte van het begrip fysieke leefomgeving, zodat die mogelijkheden over de volledige reikwijdte kunnen worden benut. De omgevingseffectrapportage hoeft overigens geen dik rapport te worden. Er zijn voldoende mogelijkheden om de onderzoekslasten te beperken (zie ook paragraaf 9.3).

Het OER vormt de toelichting van het omgevingsplan. Zo wordt overlap tussen de toelichting en de MER voorkomen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie over de relatie met artikel 16.5 over de houdbaarheid van gegevens (**14.78, 14.83**) merkt de regering op dat uit artikel 16.49, tweede lid, van het wetsvoorstel voldoende duidelijk blijkt dat de regeling over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens niet van toepassing is als het gaat om de vraag of het MER redelijkerwijs aan het besluit ten grondslag kan worden gelegd. Zoals ook in de toelichting op artikel 16.49 is aangegeven, houdt dit in dat gegevens voldoende actueel moeten zijn, ook als deze gegevens minder dan twee jaar ook zijn. Ook kan een



ouder MER aan het besluit ten grondslag worden gelegd, mits de gegevens voldoende actueel zijn.

### *9.1.7 Mer-evaluatie*

#### *Mer-evaluatie vindt plaats op planniveau*

Door de leden van de fracties van de PvdA, D66 en de ChristenUnie zijn vragen gesteld over evaluatie van de mer (**5.34, 5.75b, 5.145**). De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.146, 5.147**) vragen zich daarnaast af of er door het schrappen van mer-evaluatie op projectniveau en van de oplevertoets op projectniveau nog voldoende garantie is dat de doelen voor de fysieke leefomgeving worden gehaald. De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie vragen zich daarbij af er met gebiedsgerichte monitoring nog wel voldoende zicht is op de gevolgen van een project en hoe kan worden vastgesteld of winst in kwaliteit van de fysieke leefomgeving is geboekt als gevolg van een plan of project en hoe de regering die wil meten en rapporteren (**2.5, 5.144**). In reactie daarop merkt de regering het volgende op.

De beoordeling van de werkelijk opgetreden effecten door middel van evaluatie draagt bij aan het bijsturen van activiteiten of van beleid. Daar waar sprake is van een plan-mer-plicht, wordt de evaluatie – en waar nodig de bijsturing van effecten – gekoppeld aan de tenuitvoerlegging van plannen of programma's. Deze regeling zal aansluiten bij de beleidscyclus waarbij monitoring van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de bijsturing bij dreigende overschrijdingen van omgevingswaarden een belangrijk onderdeel is. Op deze wijze is het behalen van de doelen voor de fysieke leefomgeving geborgd.

#### *Effecten van mer-plichtige projecten*

De regering deelt het standpunt van de ChristenUnie-fractie dat het ook voor specifieke aspecten van concrete mer-plichtige projecten van belang is om na te gaan wat daarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn (**5.146**). Belangrijk is dat door overheden regels worden gesteld aan initiatieven, zoals algemene regels door het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, en door voorschriften te verbinden aan de omgevingsvergunning. Hierdoor wordt geborgd dat een concreet initiatief voldoet aan de daaraan gestelde regels, met het oog op het beperken of voorkomen van nadelige gevolgen voor de leefomgeving.

Verder kan het soms nodig zijn om de gevolgen van een activiteit te monitoren zodat maatregelen kunnen worden genomen als deze gevolgen ongunstiger zijn dan was voorzien. Het wetsvoorstel voorziet daarvoor in artikel 16.86, tweede lid, onder g, in een grondslag om bij AMvB het bevoegd gezag of de initiatiefnemer verplichtingen op te leggen om voor een mer-plichtig project voor specifieke aspecten na te gaan wat de effecten zijn voor het milieu of daarvoor monitoring voor te schrijven. Daarbij kan aangesloten worden bij de reguliere mogelijkheden die er zijn om regels te stellen die zien op monitoring, bijvoorbeeld in het kader van de voorschriften voor de omgevingsvergunning. Artikel 5.32 van het wetsvoorstel bevat een grondslag voor het bevoegd gezag om monitoringsvoorschriften te verbinden aan een vergunning. Dit is overigens niet nieuw. Een bekend voorbeeld uit de huidige praktijk is het vereiste om peilbuizen te slaan bij werkzaamheden in de ondergrond om daarmee de invloed van de activiteit op de grondwaterstand te volgen.

### *Specifieke oplevertoets*

De oplevertoets, opgenomen in artikel 10 van de Tracéwet, heeft in de huidige regelgeving alleen betrekking op de aspecten luchtkwaliteit, geluidhinder en natuur. De oplevertoets heeft geen generieke regeling gekregen in het wetsvoorstel, omdat het doel daarvan wordt overgenomen door de beleidscyclus die ziet op het verkrijgen van inzicht in de toestand van de leefomgeving en het bijsturen waar dat nodig is. De regering beziet echter de mogelijkheden om voor bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving en voor bepaalde besluiten een specifieke oplevertoets in te stellen als dat gecombineerd kan worden met vermindering van de onderzoekslasten voor de initiatiefnemers aan de voorkant van het proces (rekenen met vuistregels). Het wetsvoorstel bevat daarvoor de benodigde grondslagen. Het kabinet beziet bij het voorbereiden van het Besluit kwaliteit leefomgeving hoe een dergelijke specifieke oplevertoets er precies uit kan komen te zien en op welke aspecten deze betrekking moet hebben.

### *Aanvulling gegevens bestaande MER*

De leden van de fractie van de ChristenUnie (**14.80**) constateren dat als het MER redelijkerwijs niet meer aan het plan of programma ten grondslag kan worden gelegd de gegevens uit het eerdere MER aangevuld kunnen worden. Zij vragen of een aanvulling moet worden beschouwd als een nieuw MER. De aanvulling waarop deze leden wijzen is van belang in die gevallen waarin sprake is van zodanige wijzigingen in het plan of programma in de fase tussen ontwerpbesluit en definitief besluit dat een aanvulling op het MER noodzakelijk is. De aanvulling wordt niet beschouwd als een nieuw MER, waardoor er ook geen verplichting is daarover advies te vragen aan de Commissie voor de mer. Uiteraard kan het bevoegd gezag er wel voor kiezen hierover advies te vragen aan de Commissie voor de mer. De aanvulling wordt bij de eerstvolgende mogelijkheid van terinzagelegging openbaar gemaakt.

### **9.2 Monumentencommissie, redelijke eisen van welstand en ruimtelijke kwaliteit**

De leden van de VVD-fractie vragen hoe welstandscmissies (die niet verplicht zijn) zich verhouden tot het wetsvoorstel. Gevraagd wordt hoe gewaarborgd is dat toe te passen normen en regels vooraf voldoende bekend zijn en hoe procedures en werkwijzen worden geregeld. Zij vragen bij het beantwoorden van deze vragen ook de monumentencommissie te betrekken (**1.21**). De leden van de fractie van de PvdA geven aan het belangrijk te vinden dat initiatiefnemers worden uitgedaagd tot het leveren van kwaliteit en het zorgen voor draagvlak. Net als de leden van de fractie van de ChristenUnie, vragen zij in te gaan op het voorstel om de monumentencommissie te verbreden tot een commissie voor ruimtelijke kwaliteit (**3.15a, 5.180, 5.181**). Ook zien de leden van de fractie van de PvdA een rol weggelegd voor een omgevingsmanager, die partijen die betrokken moeten worden bij de vergunningprocedure bij elkaar brengt (**3.15b**). De leden van de fractie van de SP vragen naar de wijze waarop commissies voor ruimtelijke kwaliteit worden verankerd (**4.116**). De leden van de fractie van D66 vragen specifiek of er eisen worden gesteld aan de onafhankelijkheid en professionaliteit van een ingestelde adviescommissie en of een facultatieve adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit wel wordt ondersteund (**4.139**).

In antwoord op deze vragen kan eerst worden benadrukt dat het gebruikelijk is dat het bevoegd gezag (meestal het college van burgemeester en wethouders) bij de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunning, naast deskundigen uit het eigen ambtelijke apparaat, externe adviseurs betreft die adviseren over bepaalde aspecten van een aanvraag. Het kan daarbij gaan om advies over de toepassing van bepaalde regels, het interpreteren of uitwerken van gegevens of het verrichten van onderzoek op een locatie. Een advies kan over een veelheid van onderwerpen gaan, zoals bodemkwaliteit, akoestische aspecten, distributieplanologische aspecten, verkeerskundige aspecten, brandveiligheidsaspecten, openbare ruimte en landschapsinrichting, gezondheidsaspecten, welstandskwaliteit, ruimtelijke kwaliteit of duurzaamheid.

Het staat een bevoegd gezag vrij om te bepalen bij welke aanvragen om vergunning en op welke aspecten advies en externe expertise nodig en wenselijk is. Dit kan bijvoorbeeld afhangen van de deskundigheid die in het eigen ambtelijk apparaat beschikbaar is, de voor de desbetreffende activiteit geldende beoordelingsregels (toetsingskader) of de concrete gevallen waarin het nodig is extra aandacht te schenken aan de motivering van (onderdelen van) het besluit over het verlenen van de vergunning. Ook voor de beoordeling van het uiterlijk van bouwwerken (welstandstoezicht), stedenbouwkundige aspecten, landschapskwaliteit of ruimtelijke kwaliteit kan advies worden ingewonnen dat wordt betrokken bij de vraag of een vergunning wordt verleend. Voor het geven van advies kan een adviesorgaan worden ingesteld, zoals een welstandscommissie, kwaliteitsteam, stadsbouwmeester, stadsarchitect of supervisor. Het adviesorgaan kan worden benoemd voor een bepaalde tijd, met het oog op de ontwikkeling van een gebied of een bepaald project. Een dergelijk orgaan kan ook een rol worden gegeven bij de visievorming in het kader van het tot stand brengen van een omgevingsvisie, de vertaling daarvan in een omgevingsplan en bij vergunningverlening voor concrete projecten. Het adviesorgaan kan gevraagd en samengesteld worden met het oogmerk om te adviseren over allerlei onderwerpen en dus ook over de welstandskwaliteit van bouwwerken, ruimtelijke kwaliteit of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel laat gemeenten hierin in beginsel helemaal vrij. Dat geldt ook voor de samenstelling van zo'n adviesorgaan. Zo kan het bij ontwikkelingsgebieden heel zinvol zijn dat er een breed samengesteld kwaliteitsteam werkzaam is, waarin zowel ambtenaren als externe deskundigen een plaats hebben. Voor sommige onderwerpen kan specifieke deskundigheid van doorslaggevend belang worden geacht, terwijl voor andere onderwerpen juist ook de inbreng van geïnteresseerde burgers in het belang van maatschappelijke acceptatie zinvol wordt geacht.

De regels die het wetsvoorstel en de Awb stellen over de procedures en het betrekken van adviseurs zijn in beginsel toereikend. Het staat een gemeente echter vrij een aanvullende regeling te treffen voor bijvoorbeeld de werkwijze tijdens vergaderingen van een adviesorgaan en het betrekken van publiek daarbij. Dit kan in de vorm van een geformuleerde beleidslijn of een reglement, maar zou ook in de vorm van regels een plaats kunnen krijgen in het omgevingsplan. Voor de begeleiding van het proces van de vergunningverlening werken veel gemeenten al met ambtenaren die hierin een coördinerende rol vervullen. Hoewel de precieze invulling van het takenpakket van deze medewerkers op onderdelen per gemeente kan verschillen, vervullen deze zogenoemde Wabo-regisseurs vaak de «makelende rol», die de leden van de fractie van de PvdA voor zich zien. De coördinerende medewerker brengt de partijen die bij de voorbereiding van het besluit over de verlening van vergunning betrokken moeten worden bij elkaar, betreft waar nodig interne en

externe adviseurs, zorgt voor afstemming, onderhoudt contacten met de aanvrager en belanghebbenden en bewaakt de voortgang van dit proces.

### *Regels over het uiterlijk van bouwwerken*

Bouwactiviteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is, worden getoetst aan de regels over bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken uit het omgevingsplan. Als het nodig wordt geacht daar eisen voor te stellen, kunnen er ook over het uiterlijk van bouwwerken regels in het omgevingsplan worden gesteld. Welstandstoezicht staat daarmee niet langer geïsoleerd, maar wordt samenhangend gereguleerd met andere eisen die in het omgevingsplan aan bouwwerken worden gesteld. Dit is een uitvloeisel van het kabinetsstandpunt van 3 november 2008 inzake het functioneren van het welstandstoezicht<sup>51</sup>. De kenbaarheid vooraf van regels waaraan een bouwplan moet voldoen, is daarmee gewaarborgd. Dat geldt ook voor de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het uiterlijk van bouwwerken. Deze eisen aan het uiterlijk van bouwwerken behoeven bij de toepassing ervan vaak nog uitleg. Denk hierbij aan de regel dat het uiterlijk van een bouwwerk niet in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Artikel 4.19 van het wetsvoorstel voorziet er in dat bij dergelijke in het omgevingsplan gestelde regels door de gemeenteraad beleidsregels worden vastgesteld. Het gaat hier om wetsinterpreterende beleidsregels, als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, Awb, zoals die nu nog op grond van artikel 12a van de Woningwet door de gemeenteraad moeten worden opgenomen in een welstandsnota. Hiermee blijft gegarandeerd dat ook bij abstracter geformuleerde regels over het uiterlijk van bouwwerken (zoals bij het gebruik van de term «redelijke eisen van welstand»), voorafgaand in voldoende mate duidelijkheid bestaat over hoe die regel, op basis van concretiserende beleidsregels, in individuele gevallen wordt toegepast bij de verlening van een omgevingsvergunning. Het met de Woningwet beoogde doel van een meer transparant en toetsbaar welstandstoezicht blijft hiermee behouden. Dat geldt ook voor de doelstelling van het democratiseren en vermaatschappelijken van het welstandstoezicht. Met dat oogmerk is destijds in de Woningwet vastgelegd dat de desbetreffende beleidsregels niet door het bevoegd gezag maar door de gemeenteraad worden vastgesteld<sup>52</sup>. Ook aan die waarborg wordt in het voorliggende wetsvoorstel vastgehouden.

De leden van de fractie van D66 hebben in dit verband nog gevraagd of is overwogen om in artikel 4.19 van het wetsvoorstel niet alleen het uiterlijk van bouwwerken centraal te stellen, maar ook de integrale ruimtelijke kwaliteit van de fysieke leefomgeving (**5.78**). Ook de leden van de fractie van ChristenUnie vragen waarom het wetsvoorstel niet een bepaling zoals in artikel 4.19 bevat voor kwaliteitsregels op een hoger schaalniveau, te weten de stedenbouwkundige of landschappelijke inrichting van een gebied, cultuurhistorie, gebouwde structuren en openbare ruimte. Zij vragen of «het uiterlijk van bouwwerken» niet een te smal kader is en of dergelijke regels niet ook betrekking moeten kunnen hebben op andere vergunningplichtige activiteiten dan alleen bouwactiviteiten (**5.112**)? In antwoord op deze vragen wordt voorop gesteld dat het gemeenten, net als bij andere verordeningen, in beginsel vrij staat in het omgevingsplan te werken met regels waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bevoegdheid (ook) afhankelijk is van eerder bedoelde wetsinterpreterende beleidsregels. Daarmee kan op alle andere onderwerpen waarover in een omgevingsplan regels zijn gesteld, gewerkt worden met beleidsregels. Dat geldt dus ook voor kwaliteitsregels op een hoger schaalniveau, zoals op

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94.

<sup>52</sup> Verwezen wordt onder meer naar Kamerstukken II 1998/99, 26 734, nr. 3, blz. 16 e.v. en Kamerstukken II 1998/99, 26 734, nr. 6, blz. 11 en volgende.

het terrein van stedenbouw, landschap, cultuurhistorie en andere aspecten van ruimtelijke kwaliteit. Artikel 4.19 van het wetsvoorstel behelst uitsluitend een voortzetting van de nu in de Woningwet opgenomen verplichting om in ieder geval over het vereiste van redelijke eisen van welstand dergelijke beleidsregels vast te stellen. Dit komt voort uit eerder genoemde wetgeschiedenis van de Woningwet<sup>53</sup> die er op gericht was de praktijk van het welstandstoezicht transparanter, beter toetsbaar en democratischer te maken. De plicht tot vaststelling van beleidsregels was een directe reflex op de toenmalige praktijk waarin veelal pas na het moment waarop een aanvraag om vergunning voor een bouwproject werd ingediend, door een welstandscommissie met onafhankelijke deskundigen de concrete regel werd bepaald waaraan het bouwplan moest voldoen. De regering wenst vast te houden aan de desbetreffende verplichting tot vaststelling van beleidsregels, om te voorkomen dat de oude praktijk van het welstandstoezicht weer gemakkelijk zou kunnen terugkeren. Vooralsnog ziet de regering geen aanleiding om deze verplichting echter een bredere werkingssfeer te geven, waardoor ook voor andere aspecten van het ruimtelijk kwaliteitsbeleid de mogelijkheid om te werken met «wetsinterpreterende beleidsregels» zou worden omgezet in een verplichting hiertoe. De verplichting tot het instellen van een welstandscommissie vervalt. Ook dit is een uitvloeisel van het eerder genoemde kabinetsstandpunt van 3 november 2008 inzake het functioneren van het welstandstoezicht<sup>54</sup>. Dat kabinetsstandpunt is gebaseerd op een evaluatie van het functioneren van het welstandstoezicht. Op basis daarvan is besloten dat een wettelijke plicht tot de instelling van welstandscommissies niet langer nodig is. De evaluatie wees uit dat een eenduidige beoordeling van bouwplannen mogelijk is door de in een welstandsnota vastgestelde beleidsregels, ook zonder dat daarbij advies wordt ingewonnen van een welstandscommissie. In dit verband is, vooruitlopend op de Omgevingswet, al eerder de plicht uit het Besluit omgevingsrecht geschrapt om advies in te winnen bij een welstandscommissie.<sup>55</sup> Dat staat overigens los van het uitgangspunt, zoals al eerder aangegeven, dat het gemeenten onverminderd vrij staat een adviesorgaan in te stellen om zich te laten adviseren over welstandskwaliteit of ruimtelijke kwaliteit in brede zin.

Los van de vrijheid voor gemeenten om adviesorganen in te stellen en te betrekken bij besluitvorming, verplicht artikel 17.9 van het wetsvoorstel tot het instellen van een adviesorgaan met een specifieke taak op het terrein van de monumentenzorg. Dit adviesorgaan heeft in ieder geval tot taak om te adviseren over aanvragen om omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit (voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft). Hiermee wordt voorzien in het voortbestaan van de monumentencommissie, die nu nog wordt gereguleerd door artikel 15 van de Monumentenwet 1988. Voor dit op grond van de Omgevingswet in te stellen adviesorgaan geldt dat de gemeenteraad het aantal leden en de benoemingstermijn vaststelt. Het is ook aan de gemeenteraad om leden te benoemen en te ontslaan. Bepaald is verder dat de burgemeester en de wethouders geen lid kunnen zijn van deze commissie en dat ten minste enkele leden van de commissie deskundig moeten zijn op het gebied van de monumentenzorg. Deze waarborgen worden nodig geacht omdat het voor monumenten, anders dan bij bijvoorbeeld eisen die worden gesteld aan het uiterlijk van bouwwerken, niet mogelijk is om op zinvolle wijze van tevoren voorspelbare beoordelingscriteria vast te leggen waaraan een aanvraag voor een eventuele wijziging van het monument moet voldoen, wil deze voor vergunningverlening in aanmerking komen. Vooraf is immers niet te voorspellen op welke activiteit of combinatie van activi-

<sup>53</sup> Kamerstukken 26 734.

<sup>54</sup> Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94.

<sup>55</sup> Staatsblad 2013, nr. 75.

teiten een aanvraag betrekking zal hebben. Dit kan variëren van grote wijzigingsplannen en sloop tot ontsierend gebruik van het monument. Elk initiatief dient zorgvuldig te worden beoordeeld en afgewogen tegen het behoud van de waarden van het monument. Als onvoldoende informatie over de monumentale waarden van het betrokken monument beschikbaar is, kan het nodig zijn dat eerst bouwhistorisch of cultuurhistorisch onderzoek plaatsvindt voordat een aanvraag om vergunning verder in behandeling kan worden genomen. Deze informatie over de monumentale waarde is nodig om de voor het verlenen van een vergunning benodigde afweging te kunnen maken of te bepalen onder welke voorwaarden de verlangde ontwikkelingen toelaatbaar zijn. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed biedt hierin ondersteuning aan de praktijk met brochures en – in de ingrijpende gevallen – met advies en draagt er zorg voor dat beschikbare informatie over rijksmonumenten zoveel mogelijk wordt ontsloten. Het voorafgaand vastleggen van voorspelbare beoordelingscriteria, zoals door de leden van de fractie van de VVD is gevraagd, is daarmee voor de monumentenzorg geen haalbare optie. Wel wijst de regering erop dat de in dit verband relevante uitgangspunten uit het Verdrag van Granada over het behoud van het architectonische erfgoed via artikel 5.21 van het wetsvoorstel doorwerken in de beoordelingsregels (toetsingskader) voor de rijksmonumentenactiviteit. Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag staat het behoud van het monument en zijn monumentale waarden voorop. De commissie die op grond van artikel 17.9 wordt ingesteld om te adviseren over vergunningaanvragen voor rijksmonumentenactiviteiten moet voldoende zijn toegerust om zich in elk individueel geval een deskundig oordeel te kunnen vormen over de impact van de voorgenomen activiteit(en) op de monumentale waarden en of de activiteit in overeenstemming is (te brengen) met het belang van de monumentenzorg.

Samenvattend kan worden gesteld dat het gemeenten vrij staat om externe adviseurs te betrekken bij de besluitvorming wanneer dat nodig of wenselijk wordt geacht. Het staat gemeenten ook vrij adviesorganen in te stellen, die bijvoorbeeld adviseren over ruimtelijke kwaliteit. De regering wil gemeenten hierbij echter niet voor de voeten lopen met verplicht in te stellen commissies, waarvan het gevolg kan zijn dat in rechterlijke procedures wordt vastgesteld dat een besluit onzorgvuldig is voorbereid of een draagkrachtige motivering ontbeert als deze commissie in een concreet geval niet is geraadpleegd. Zoals eerder aangegeven wordt wegens het bijzondere karakter van de monumentenzorg, vastgehouden aan de plicht tot het instellen van een adviesorgaan met het oog op de advisering over de rijksmonumentenactiviteit. Ook aan deze commissie mogen gemeenten een bredere adviestaak opdragen, bijvoorbeeld voor gemeentelijke monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Om dit in de tekst van artikel 17.9 van het wetsvoorstel te verduidelijken, wordt in de nota van wijziging de specifieke naamgeving van dit adviesorgaan («commissie voor de monumentenzorg») geschrapt. Het is dan duidelijk dat het werkterrein en de samenstelling van deze commissie kan worden verbreed tot het domein van ruimtelijke kwaliteit. Daarbij zal wel voorop hebben te staan dat de leden met deskundigheid op het gebied van de monumentenzorg betrokken worden bij een advies over een beoordeling van een rijksmonumentenactiviteit (artikel 5.21) bij de totstandkoming van dit advies in acht worden genomen. Dit is in de nota van wijziging tot uitdrukking gebracht.

### **9.3 Onderzoekslasten**

Het wetsvoorstel gaat uit van een beleidscyclus die de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal stelt en ruimte biedt voor ontwikkeling. Bij het toepassen van de beleidscyclus kan efficiënter



en effectiever door bestuursorganen worden gestuurd op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit vertaalt zich ook in de onderzoekslasten. In de huidige uitvoeringspraktijk concentreert een groot deel van de onderzoekslasten zich rond het opstellen van een bestemmingsplan en het verlenen van vergunningen. Gegevens uit monitoring zijn niet beschikbaar of kunnen niet worden gebruikt voor deze besluiten. Bij het opstellen van het bestemmingsplan richt een deel van het onderzoek zich dan ook op het (opnieuw) in kaart brengen van de achtergrondwaarden van de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving. De beleidscyclus vergroot het belang van monitoring. Bij beleidsontwikkeling – zoals het vaststellen van een omgevingsvisie of omgevingswaarden – wordt rekening gehouden met deze monitoringsgegevens. Door middel van programma's kan de kwaliteit van de leefomgeving voor de diverse aspecten waar nodig, actief worden verbeterd. De beleidscyclus kan er voor zorgen dat onderzoekslasten zich minder concentreren rond het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Onderzoeks- en monitoringsgegevens moeten in de verschillende fasen van de cyclus kunnen worden gebruikt. Zo zouden monitoringsgegevens gebruikt moeten kunnen worden bij het wijzigen en afwijken van een omgevingsplan. Ook zouden rekenmodellen, die zijn gebruikt voor het wijzigen van een omgevingsplan, moeten kunnen worden hergebruikt bij het toetsen van vergunningaanvragen. Op die manier wordt met de stelselherziening het hergebruik van gegevens bevorderd. Deze gegevens over de staat van de fysieke leefomgeving worden beschikbaar gesteld via de eerder genoemde – en in paragraaf 12.4 verder uitgewerkte – Laan van de Leefomgeving. De beschikbaarheid van deze informatie leidt tot het terugdringen van onderzoekslasten. In de huidige uitvoeringspraktijk gaat een aanzienlijk deel van het onderzoeksbudget namelijk op aan het in kaart brengen van de huidige situatie. Ook het beter faseren van onderzoeksverplichtingen leidt tot vermindering van onderzoekslasten. Zo wordt met de stelselherziening ingezet op het scheiden van de «of-vraag» en de «hoe-vraag». De vraag of een functie ergens mogelijk is wordt op basis van onderzoek op hoofdlijnen (quick-scan) beantwoord in het omgevingsplan. In het omgevingsplan kunnen randvoorwaarden, bijvoorbeeld voor geluid of externe veiligheid, worden opgenomen. De vraag hoe die functie precies wordt gerealiseerd komt bij de vergunningaanvragen pas aan de orde. Aanvragen worden getoetst aan de in het omgevingsplan opgenomen randvoorwaarden. Zo wordt onderzoek naar allerlei uitvoeringsvarianten die zich daadwerkelijk niet voor zullen doen, voorkomen.

#### **Voorbeeld**

In de huidige praktijk kunnen de onderzoekslasten bij globale bestemmingsplan nog behoorlijk oplopen, omdat de «of-vraag» en de «hoe-vraag» gelijktijdig moeten worden beantwoord. De gemeente Den Haag stelde zo'n globaal bestemmingsplan op voor het gebied Laakhaven West en Petroleumhaven. In dat bestemmingsplan biedt de gemeente ruimte voor zelfbouw via particulier opdrachtgeverschap. De Wet geluidhinder dwong de gemeente om een gedetailleerd akoestisch onderzoek te doen terwijl nog niet zeker was wanneer en hoeveel woningen er komen. Ook de fasering werd daarbij bekeken. Voor geluid is het namelijk relevant of eerst woningen in de spoorzone of langs de wegen worden gerealiseerd, of eerst in het middengebied. Uiteindelijk heeft de gemeente acht varianten (inclusief faseringsvarianten) laten onderzoeken. Of daarbij ook de variant is onderzocht die ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd is van het toeval afhankelijk. De gemeente wil dat bij het omgevingsplan voor de Binckhorst anders aanpakken (zie ook de kaders over casus Binckhorst die zijn opgenomen in de paragrafen 9.1.6 en 12.4). Daar worden – nadat de bestaande geluidskwaliteit –

in kaart is gebracht de gewenste randvoorwaarden in het omgevingsplan opgenomen (bijvoorbeeld: niet meer dan x dB bij het verlenen van een vergunning voor een geluidsgevoelige functie). Als dan later de vergunningen worden aangevraagd wordt getoetst aan deze randvoorwaarden. Die aanpak zorgt er voor dat er niet meer allerlei fictieve uitvoeringsvarianten worden onderzocht.

Daarnaast leidt ook het toepassen van vuistregels en de mogelijkheid om te beoordelen of een ontwikkeling «niet in betekenende mate» (NIBM) bijdraagt aan de verslechtering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving tot vermindering van onderzoekslasten. Deze twee instrumenten zorgen er voor dat er pas onderzoek wordt gedaan als er van uit de specifieke casus voldoende aanleiding voor is. Het toepassen van vuistregels en de NIBM-toets is uiteraard gemakkelijker als de huidige kwaliteit van de fysieke leefomgeving bekend is bij het wijzigen of afwijken van een omgevingsplan of het toetsen van een vergunning. Het instrument NIBM wordt op dit moment al toegepast bij het aspect luchtkwaliteit. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving wordt bezien of het instrument op meerdere aspecten van de fysieke leefomgeving kan worden toegepast.

Het wetsvoorstel biedt zoals gezegd een goede basis voor het terugdringen van onderzoekslasten. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving wordt hier nader invulling aan gegeven. Daarbij, zo kan in antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie worden gemeld (**6.21**), wordt invulling gegeven aan de aanbevelingen die de Actal in dat verband heeft gedaan. De uitvoeringsregelgeving wordt zo ingericht dat de onderzoekslasten in z'n totaliteit worden gereduceerd. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan de eerder beschreven betere fasering van onderzoek en het hergebruik van onderzoeks- en monitoringsgegevens.

Vanzelfsprekend kunnen onderzoekslasten pas daadwerkelijk worden teruggedrongen als daar voldoende aandacht voor is in de uitvoeringspraktijk. De regering herkent de opmerking van de leden van de SGP-fractie, als zij constateren dat vergunningaanvragers regelmatig aanlopen tegen de tendens dat ook voor relatief eenvoudige projecten een uitgebreid dossier, inclusief allerlei onderzoeksgegevens wordt gevraagd, die veel verder gaat dan nodig is. Ook de 50PLUS-fractie gaat hier impliciet op in bij de vraag hoe de toenemende gemeentelijke beleidsruimte zich verhoudt tot de wens om onderzoekslasten te verminderen (**1.95**). In paragraaf 2.3 van deze nota is al aangegeven dat de regering met het programma Nu al Eenvoudig Beter de benodigde cultuuromslag tracht te bevorderen. De stelselherziening wordt door de regering ingezet als een stimulans voor decentrale overheden om minder regels te stellen en waar mogelijk de onderzoekslasten te beperken.

Met de stelselherziening kan dan ook een aanzienlijke reductie van onderzoekslasten worden bereikt. Dit geldt zowel voor eenvoudige als complexe projecten. Tegelijkertijd beseft de regering goed dat voor grootschalige complexe projecten een integrale besluitvorming en een zorgvuldige belangenafweging noodzakelijk is. De leden van de fractie van de VVD (**1.3**) vragen naar de omvang van een MER voor complexe projecten (zoals de Tweede Maasvlakte). Gelet op de omvang van het project Tweede Maasvlakte en de effecten op de zee, de haven en het achterland zal een MER voor een dergelijk project omvangrijk blijven. Inzet van de stelselherziening omgevingsrecht ten aanzien van onderzoeksverplichtingen is dat alleen die informatie verzameld moet worden die noodzakelijk is voor de besluitvorming en dat gebruik gemaakt mag worden van bestaande informatie. Specifiek voor de MER betekent dit dat onderzoekslasten worden verminderd door de beschikbaarstelling van al verzamelde gegevens (de Laan voor de Leefomgeving) en door de mogelijkheid voor een initiatiefnemer om gebruik te maken van een ander

voldoende actueel MER waarin zijn project voldoende concreet is beschreven. Bij plannen mag het bevoegd gezag gebruik maken van andere MER-en, die al bruikbare informatie bevatten, om stapeling van plan-MER-en te voorkomen. Deze maatregelen moeten bijdragen aan de vermindering van de onderzoekslasten. Door in uitvoeringsregelgeving op te nemen dat de mer «in de plaats kan komen» van andere aanvraag-eisen, wordt eveneens een hoop dubbel werk voorkomen.

Grootschalige complexe projecten lopen niet alleen vertraging op door trage procedures, maar ook door gebrek aan draagvlak. De Omgevingswet draagt bij aan versnelling én verbetering van de besluitvorming doordat zij voorziet in één besluitvormingsprocedure voor projecten met een publiek belang met brede verkenning en een vroegtijdige participatie van burgers en bedrijven («sneller-en-beter»-aanpak). Na de politieke keuzes rondom het project, al dan niet vastgelegd in een voorkeursbeslissing, kan het projectbesluit in 24 weken worden afgerond. Het projectbesluit kan in één keer voorzien in alle benodigde toestemmingen. Ook versnelling van procedures leidt tot minder onderzoekslasten, omdat onderzoeksgegevens minder snel verouderd zijn. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie over concrete voorbeelden van projecten die jaren hebben geduurd en waarvoor de Omgevingswet voorziet in een snellere en betere procedure (**1.4**), kunnen als voorbeelden worden genoemd: windmolenparken zoals windmolenpark Burgervlotbrug. Dit laatste project heeft in totaal 16 jaar geduurd. Een ander project dat jaren heeft geduurd is een windmolenpark in Houten.

#### **9.4 Functiescheiding**

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over het geven van advies door het bevoegd gezag aan initiatiefnemers, over de scheiding van voorlichting en handhaving en over de scheiding van de overheid in de rol van initiatiefnemer en in de rol van vergunningverlener (**3.12**). Het geven van informatie en raad over de regelgeving door het bevoegd gezag kan ertoe bijdragen dat de initiatiefnemer plannen en aanvragen ontwikkelt voor activiteiten of projecten die niet in strijd zijn met de geldende regels. Dat kan in een latere fase toezicht vergemakkelijken. Deze ondersteuning kan deels met digitale, landelijke voorzieningen plaatsvinden waardoor de kosten ervan beperkt blijven. De inzet voor toezicht en handhaving dient onafhankelijk van het geven van informatie aan individuele initiatiefnemers en vergunningverlening te worden bepaald aan de hand van de wettelijk voorgeschreven risicogebaseerde toezichtsprogrammering en waar mogelijk met toepassing van de landelijk afgesproken handhavingstrategie. Over de scheiding van ondersteuning van aanvragers en vergunningverlening aan de ene kant en handhaving aan de andere kant kan het volgende worden opgemerkt. In het kader van het Programma Uitvoeren met Ambitie (PUmA) zijn in overleg tussen alle betrokken overheden kwaliteitscriteria opgesteld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van de Wabo. Deze eisen zullen ook als basis kunnen dienen voor de kwaliteitseisen die de overheden voor de uitvoering van hun taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving zullen gaan opstellen in het kader van het gewijzigde wetsvoorstel verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving<sup>56</sup>. In de PUmA-kwaliteitseisen zijn spelregels opgenomen over functiescheiding. Deze spelregels houden in dat voor de generalistische deskundigheidsgebieden een functiescheiding op persoonsniveau moet worden aangehouden tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Voor de specialistische functies geldt een scheiding op object- of dossierniveau. Een specialist die

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nrs. 7 en 8.

is geconsulteerd in het vergunningverleningproces voor een bepaald dossier kan niet opnieuw worden bevraagd voor hetzelfde dossier in geval van toezicht en handhaving. De scheiding op persoonsniveau moet ook worden aangehouden tussen vergunningverlening of toezicht en handhaving enerzijds en het bevoegd gezag in de rol van initiatiefnemer of ontwikkelaar anderzijds. De leden van de SP-fractie (**10.5b**) en de ChristenUnie-fractie (**5.165**) wijzen nog op artikel 9bis van de nieuwe mer-richtlijn dat de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat de bevoegde instanties hun taken op objectieve wijze vervullen, belangenconflicten vermijden en binnen hun organisatie een passende scheiding aanbrengen tussen mogelijk conflicterende functies. De regering verwijst hiervoor naar paragraaf 9.1.1 waarin wordt ingegaan op de implementatie van deze richtlijn.

### **9.5 Vrijwillige beoordeling / rechtsoordeel (voorstel Actal)**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de ondersteuning van bedrijven, vooral naar het door Actal gedane voorstel om initiatiefnemers de mogelijkheid te geven vrijwillig een plan te laten beoordelen waarbij de gemeente verplicht is om een beoordeling te geven of een activiteit toegestaan is of niet. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat dit in het belang is van de rechtszekerheid van burgers en ondernemers. Zoals aangegeven in paragraaf 11.2.4 van de memorie van toelichting is deze mogelijkheid niet in het wetsvoorstel opgenomen omdat het de vraag is in hoeverre vrijwillige toetsing tot voldoende rechtszekerheid leidt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering deze stelling te onderbouwen (**10.18**). Ook wordt in deze paragraaf geconstateerd dat een dergelijke toetsing niet meer dan een momentopname kan zijn zodat de waarde ervan voor de initiatiefnemer betrekkelijk zou zijn. Deze leden vragen ook dit te onderbouwen omdat dit toch net zozeer zou gelden als het wel om een vergunningplichtige activiteit zou gaan en dergelijke disclaimers ook zouden kunnen worden opgenomen in de vrijwillige beoordeling (**10.19**).

De regering merkt hierover het volgende op. In het advies van Actal<sup>57</sup> is het voorstel gedaan om, in aanvulling op het instrument algemene regels, initiatiefnemers in de gelegenheid te stellen een vrijwillige beoordeling aan het bevoegd gezag te vragen over deze algemene regels. Deze vrijwillige beoordeling moet uitsluitel geven over welke algemene regels voor hem van toepassing zijn. Ook moet deze beoordeling de situatie van de initiatiefnemer interpreteren, zodat deze weet of hij voldoet aan de op hem van toepassing zijnde algemene regels.

In de voorgenomen uitvoeringsregelgeving zullen de vergunningplichtige activiteiten helder worden aangewezen. Dan kan de ondernemer zelf nagaan of hij vergunningplichtig is. Door bundeling van de algemene rijksregels voor activiteiten wordt het voor de initiatiefnemer meer dan nu inzichtelijk welke algemene rijksregels van toepassing zijn op zijn situatie. Digitale voorzieningen moeten daarbij duidelijkheid geven over algemene regels van andere bestuursorganen, bijvoorbeeld algemene regels in het omgevingsplan. Mocht een initiatiefnemer toch twijfelen over de vraag of er sprake is van een vergunningplicht of dat hij moet voldoen aan algemene (rijks)regels, dan kan hij vooroverleg voeren met het bevoegd gezag. Daarnaast kan uitsluitel worden verkregen over de vergunningplicht door het indienen van een vergunningaanvraag. Daarbij moet wel bedacht worden, dat voor een dergelijke beoordeling voldoende informatie aan het bevoegd gezag moet worden overlegd, en dat er veelal leges aan verbonden kunnen zijn. De Model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning van de VNG geeft aan dat de mogelijkheid bestaat om voor het vooroverleg leges te heffen. Dit mag niet een bijkomende

<sup>57</sup> Merkbaar minder regeldruk, Actal, 19 april 2013.

heffing zijn, maar een deel (bijvoorbeeld 10 tot 20%) van de totale leges zoals berekend op basis van de indieningsgegevens. Voor aanvragen die na het vooroverleg daadwerkelijk tot indiening komen, wordt het voor het vooroverleg in rekening gebrachte bedrag daarop in mindering gebracht. Men kan voor gevallen waarin het vooroverleg niet wordt gevolgd door een formele aanvraag een gedeeltelijke terugbetaling toepassen, zoals dat ook kan voor vergunningen, die na verlening op verzoek van de aanvrager worden ingetrokken. Dergelijke oplossingen behoeven uiteraard een formele grondslag in de legesverordening van het desbetreffende bevoegd gezag. Bij een vergunningplicht geeft een verleende vergunning inderdaad ook niet de zekerheid dat alle voorschriften worden nageleefd. Evenals bij algemene regels kan het een momentopname zijn of wordt voldaan aan doelvoorschriften. Ook gelet op de in de memorie van toelichting genoemde praktische aspecten, biedt een vrijwillig rechtsoordeel dan ook niet de verlangde rechtszekerheid en is het daarnaast niet de taak van de overheid om op verzoek van een initiatiefnemer deze zekerheid te beiden, ongeacht of het vergunningvoorschriften betreft of algemene regels.

## **9.6 Voorbereidingsprocedures**

### *9.6.1 Uitgebreide of reguliere procedure*

Een van de verbeterdoelstellingen van de stelselherziening is de versnelling van procedures. Om die reden zal in het voorgenomen Omgevingsbesluit ook worden vastgelegd in welke gevallen verschuiving van de reguliere naar de uitgebreide procedure zal plaatsvinden. In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie **(5.171)** merkt de regering op dat naast internationale verplichtingen (waarop in paragraaf 6.3.5 is ingegaan), ook de complexiteit en de uitvoerbaarheid bij die keuze een rol zal spelen. De regering steunt het standpunt van de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie **(5.23, 5.172, 5.173)** dat ook kleine ingrepen en/of ingrepen waarvoor de reguliere procedure van toepassing is, voorafgaande betrokkenheid van belanghebbenden van belang kan zijn. De regering moedigt voorafgaand overleg aan, onder meer ook door deze mogelijkheid in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel onder de aandacht te brengen en door het onder de aandacht brengen van goede voorbeelden in het kader van Nu al Eenvoudig Beter. Hiervoor zijn twee mogelijkheden. Allereerst de mogelijkheid om voorafgaand aan het indienen van de aanvraag de omgeving te betrekken. En de mogelijkheid om met toepassing van artikel 4:15 Awb de beslistermijn te verlengen als de initiatiefnemer daarmee instemt. Overleg is vooral zinvol in die gevallen waarin het toetsingskader van de omgevingsvergunning ruimte laat voor het afwegen van belangen van anderen, zoals omwonenden. Wanneer bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt aangevraagd die aan alle vereisten voldoet, dan moet deze verleend worden, ook als de burens geen toestemming hebben verleend. Wanneer vooroverleg wordt toegepast en op welke wijze is vooral maatwerk waar door het bestuursorgaan en de initiatiefnemer van geval tot geval invulling aan wordt gegeven. Een wettelijk stramen is daarbij niet wenselijk. In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie **(5.140)** of de regering een «kan»-bepaling wil opnemen ten aanzien van het vooraf betrekken van de belanghebbende is de wetgever terughoudend met regelgeving die tot doel heeft om aan te moedigen wat ook zonder wettelijke regeling mogelijk is. De vraag van de leden van de ChristenUnie **(5.172)** of toepassing van artikel 4:15 Awb instemming van de initiatiefnemer vereist kan de regering bevestigend beantwoorden. Deze instemming is vereist met het oog op de rechtsze-

kerheid van de initiatiefnemer ten aanzien van de termijn waarbinnen hij een besluit van de overheid mag verwachten op zijn aanvraag.

### *9.6.2 Lex silencio positivo*

De leden van de fracties van de PvdA en de PvdD (**5.38, 15.10**) onderschrijven het schrappen van de toestemming van rechtswege bij niet tijdig beslissen (lex silencio positivo) in het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de PvdA, waarom niet generiek is afgezien van de lex silencio positivo, merkt de regering op dat hier mogelijk sprake is van een misverstand: in alle gevallen is in het wetsvoorstel afgezien van de lex silencio positivo. In de algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven dat deze keuze ook in lijn is met de rechtvaardigingsgronden die de Dienstenrichtlijn geeft om toepassing van de lex silencio positivo achterwege te laten. Deze afweging is gemaakt, in antwoord op de vraag van de leden van de PvdD-fractie, mede naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State. Een rechtvaardigingsgrond die genoemd wordt in de Dienstenrichtlijn is «een dwingende reden van openbaar belang» of belangen van derden. Als een dergelijke reden zich voordoet dan mag een lidstaat alsnog afzien van de toepassing van de lex silencio positivo. Als dwingende redenen van openbaar belang kan onder meer worden aangemerkt: gevolgen voor de volksgezondheid, voor de fysieke leefomgeving of voor de veiligheid. Voorbeelden zijn een mijnbouwactiviteit in verband met de openbare orde en de volksgezondheid, of een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit in verband met de mogelijke gevolgen voor de waterveiligheid of de waterkwaliteit. Na analyse van alle activiteiten die vallen onder de Dienstenrichtlijn is geconcludeerd dat een rechtvaardigingsgrond van toepassing is en dat ook in die gevallen waarin de Dienstenrichtlijn van toepassing is, de lex silencio positivo uitgezonderd kan worden.

### *9.6.3 Inspraakprocedures*

De leden van de fractie van de SGP vragen of als gevolg van de verruiming van de zienswijzenprocedure van belanghebbenden tot «een ieder» sprake is van een verbreding van de kring van inspraakgerechtigden ten opzichte van de huidige ruimtelijke besluitvormingsprocedures (**5.201**). Vooraf merkt de regering hierover op dat niet op alle huidige ruimtelijke besluitvormingsprocedures afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Voor structuurvisies die ruimtelijke aspecten bevatten, bestaat er in het huidige stelsel een gedifferentieerd regime. Zo is voor structuurvisies op grond van de Wet ruimtelijke ordening slechts geregeld dat daarbij moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan worden betrokken. Gemeentebesturen en provinciebesturen stellen daarnaast aanvullende regels over de inspraak op het voorgenomen gemeentelijk respectievelijk provinciaal beleid in hun inspraakverordening. In de Gemeentewet en Provinciewet is bepaald dat de inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 Awb, voor zover in de inspraakverordening niet anders is bepaald. Omdat in die wetten niet is geregeld dat een zienswijze door een ieder kan worden ingediend, kan er dus in bepaalde gevallen sprake zijn van een verbreding van de kring van inspraakgerechtigden. Wat betreft de voorbereiding van bestemmingsplannen en tracébesluiten kan in algemene zin wel gesteld worden dat hierop afdeling 3.4 Awb van toepassing is en dat iedereen over het ontwerp hiervan een zienswijze kan indienen. Met betrekking tot de voorbereiding van deze besluiten is er dus geen sprake van een verbreding van de kring van inspraakgerechtigden.



#### *9.6.4 Inwerkingstredingstermijnen*

De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.174**) vragen wat de huidige termijnen zijn voor de inwerkingtreding van besluiten tot vergunningverlening. Voor de inwerkingtreding van de vergunningen die opgaan in de omgevingsvergunning op grond van het wetsvoorstel, gelden verschillende termijnen. Zo treden besluiten tot verlening van een Wabo-vergunning voor een aantal activiteiten, waaronder die met onomkeerbare gevolgen, zoals het slopen van bouwwerken of beschermde monumenten of het vellen van houtopstanden, of van een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet in werking nadat de bezwaartermijn van zes weken is verstreken. Daarnaast treden besluiten tot verlening van een Wabo-vergunning of van een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet die zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb in werking nadat de beroepstermijn van zes weken is verstreken. Als binnen de hiervoor bedoelde termijn bij de bevoegde rechter een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan, treedt het besluit niet eerder in werking dan nadat op het verzoek is beslist. Besluiten tot verlening van een vergunning voor een archeologisch rijksmonument treden in werking na het verstrijken van de beroepstermijn van zes weken of, als beroep is ingesteld, op het beroep is beslist. De overige besluiten tot verlening van een Wabo-vergunning of van een andere vergunning die opgaat in de omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet, zoals de watervergunning, treden direct na hun bekendmaking in werking. De regering heeft gekozen voor uniformering van deze inwerkingtredingstermijnen.

Deze leden vragen ook of de termijn van twee weken na kennisgeving niet te kort is voor een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, omdat voor wijzigingen van het omgevingsplan een langere termijn voor inwerkingtreding geldt (**5.175**). Deze termijn is niet te kort voor besluiten tot verlening van een dergelijke vergunning, omdat is voorzien in automatisch schorsende werking als er binnen die termijn bij de bevoegde rechter een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan. De inwerkingtredingstermijn voor wijzigingen van omgevingsplannen is weliswaar vier weken, maar hiervoor is niet voorzien in automatisch schorsende werking. Voor de onderbouwing van de keuze van de termijn van inwerkingtreding van (wijzigingen van) omgevingsplannen en van besluiten tot verlening van een omgevingsvergunning verwijst de regering naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.76 respectievelijk 16.77.

#### *9.6.5 Schorsing bij beroep*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de mogelijkheden om de automatisch schorsende werking te beperken tot alleen de onderdelen van de omgevingsvergunning waartegen beroep is aangetekend (**5.176**). In reactie op deze vraag merkt de regering allereerst op dat wanneer het beroepschrift gaat over een omgevingsvergunning voor een enkele activiteit, daarin geen verschillende onderdelen kunnen worden onderscheiden. In andere gevallen zal uit een beroepschrift vaak niet direct kunnen worden opgemaakt op welke onderdelen van de omgevingsvergunning het betrekking heeft. Wat de omvang is van het beroep, vergt in die gevallen een nadere beoordeling door de voorzieningenrechter. Een beperking van de schorsende werking tot onderdelen van de omgevingsvergunning zou in de praktijk dan ook kunnen leiden tot onduidelijkheid over de werking van het besluit en daarmee tot rechtsonzekerheid. Het wetsvoorstel voorziet om die reden in een automatisch schorsende werking van alle onderdelen van de omgevingsvergunning, waarbij overigens belanghebbenden die door de van rechtswege schorsing rechtstreeks zijn getroffen, de mogelijkheid wordt geboden om die

schorsing geheel of gedeeltelijk door de voorzieningenrechter te laten opheffen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de gevolgen zijn als de voorzieningenrechter op een verzoek om schorsende werking nog moet beslissen wanneer een omgevingsplan en projectbesluit al geldig zijn geworden (**5.177**). Wanneer het omgevingsplan en projectbesluit in werking zijn getreden, kan de voorzieningenrechter nog steeds de werking van het besluit schorsen. Maar als het beroep zich richt op eenmalige activiteiten die al zijn uitgevoerd, is er geen sprake meer van «onverwijld spoed» om het betrokken besluit te schorsen. De praktijk leert dat wanneer een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan, de voorzieningenrechter de zaak snel ter zitting zal behandelen. Bovendien zal de voorzieningenrechter zo nodig contact opnemen met de initiatiefnemer om onomkeerbare gevolgen als gevolg van de uitvoering van het project te voorkomen. In het uiterste geval treft de voorzieningenrechter zelf tussentijds een voorziening. Het risico op onomkeerbare gevolgen wordt echter pas volledig weggenomen als een voorlopige voorziening wordt aangevraagd binnen de termijn van vier weken nadat mededeling van het omgevingsplan of projectbesluit is gedaan. Deze termijn biedt naar het oordeel van de regering belanghebbenden voldoende gelegenheid om via een voorlopige voorziening te voorkomen dat het betrokken besluit leidt tot onomkeerbare gevolgen.

Deze leden vragen ook waarom in het wetsvoorstel geen mogelijkheid voor het bevoegd gezag is opgenomen om delen van een omgevingsplan of projectbesluit te schorsen (**5.178**). Die mogelijkheid is niet opgenomen, omdat in een concreet geval door belanghebbenden dan steeds moet worden nagegaan of het bevoegd gezag in zijn beschikking is afgeweken van de hoofdregel dat het beroep niet automatisch schorsende werking heeft van het besluit waarop het betrekking heeft. Het opnemen van een dergelijke bevoegdheid zou bovendien afbreuk doen aan de uniformiteit en eenduidigheid van de inwerkingtreddingsregelingen die met dit wetsvoorstel worden nagestreefd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het niet logischer zou zijn voor projectbesluiten die als omgevingsvergunning gelden, aan te sluiten bij de regeling van de automatische schorsing van omgevingsvergunningen (**5.179**). Projectbesluiten zullen niet alleen voorzien in de vervanging van een omgevingsvergunning. Een projectbesluit dat onderdelen van een omgevingsvergunning vervangt, kan ook voorzien in een wijziging van een omgevingsplan. Daarnaast kunnen besluiten op grond van een andere wet dan de Omgevingswet in het projectbesluit worden meegenomen. De regering acht het uit het oogpunt van uniformiteit en eenduidigheid niet wenselijk wat betreft de werking van het projectbesluit onderscheid te maken tussen de onderdelen van dat besluit die voorzien in de vervanging van een omgevingsvergunning en die voorzien in een wijziging van een omgevingsplan of een ander besluit. Wat betreft de werking van het projectbesluit is ervoor gekozen aan te sluiten bij de regeling voor het omgevingsplan, omdat op basis van beide besluiten andere vervolgbesluiten kunnen worden genomen en voor het vaststellen van de rechtmatigheid van die vervolgbesluiten het nodig is dat er snel duidelijkheid komt over de rechtmatigheid van het omgevingsplan en projectbesluit.

De leden van de SP-fractie vragen om een verduidelijking van de werking van de voorlopige voorziening in relatie tot de opschorting van de inwerkingtreding van een omgevingsvergunning (**7.6**). Deze leden vragen of de opschorting zich uitstrekt over de voorbereidende werkzaamheden voor het gehele besluit. Daarnaast hebben deze leden vragen over het maatwerk en over de belanghebbenden die de voorzieningenrechter kunnen verzoeken om de schorsing op te heffen of te wijzigen.

De opschorting heeft betrekking op het gehele besluit. Degenen die door de opschorting van het besluit rechtstreeks in hun belang worden geraakt,

kunnen echter de voorzieningenrechter verzoeken om de opschorting op te heffen of te wijzigen. Wie hiertoe behoren, is afhankelijk van de inhoud van de omgevingsvergunning waarvan de inwerkingtreding wordt opgeschort. Het is vervolgens aan de voorzieningenrechter om tot een afgewogen oordeel te komen of, en zo ja, met betrekking tot welke onderdelen van het besluit de opschortende werking kan worden opgeheven of gewijzigd. Deze beoordeling vergt maatwerk. Verschillende aspecten kunnen bij die beoordeling een rol spelen, zoals de vraag of de ingediende bezwaren zich tot een enkel onderdeel van de omgevingsvergunning richten en de vraag of de vergunning ziet op activiteiten met onomkeerbare gevolgen.

## **9.7 Rechtsbescherming**

### *9.7.1 Algemeen*

De leden van de fractie van de PvdD vragen of de regering een uitputtend overzicht kan sturen van waar de procedures en de rechtsbescherming versoepeld zullen worden (**3.38**). De wijze waarop in rechtsbescherming zal worden voorzien is beschreven in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting. Als uitgangspunt geldt het huidige beschermingsniveau. Bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen die goed werken zullen worden voortgezet. Ook zullen waar mogelijk procedures worden geharmoniseerd. Daarmee kunnen onnodige verschillen worden weggenomen. Hoofdstuk 16 van de Omgevingswet bevat een uitgebreide regeling van de procedures voor inspraak en voorbereiding van plannen en besluiten. Het beroep bij de rechter wordt grotendeels geregeld in de Awb. Het nieuwe stelsel van de Omgevingswet zal daar zo veel mogelijk bij aansluiten. Bij gelegenheid van de Invoeringswet Omgevingswet zal de rechtsbescherming worden gecompleteerd door aanvulling van de bijlagen van de Algemene wet bestuursrecht. Het overzicht wordt gecompleteerd op het moment dat het ontwerp van het voorgenomen Omgevingsbesluit langs elektronische weg wordt gepubliceerd om een ieder in de gelegenheid te stellen opmerkingen daarover te maken.

### *9.7.2 Beroep in de projectprocedure*

In verband met de vraag van de leden van de fractie van D66 over beroep tegen het projectbesluit door andere overheden (**4.136**) merkt de regering op dat dit vraagstuk zal worden meegenomen bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Awb in verband met de stelselherziening van het omgevingsrecht, dat tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking zal treden.

De regering heeft de weloverwogen keuze gemaakt om de voorkeursbeslissing niet voor beroep vatbaar te stellen. Dit is evenmin het geval onder de huidige Tracéwet. Zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.141**) aangeven, brengt dit inderdaad met zich mee dat pas bij het beroep tegen het projectbesluit onderwerpen aan de rechter worden voorgelegd. Dit volgt vooral uit het politiek-bestuurlijk karakter van de voorkeursbeslissing. Deze moet naar het oordeel van de regering daarom niet gejuridiseerd worden. Bovendien zou openstelling van de voorkeursbeslissing voor beroep leiden tot een dubbele beroepsmogelijkheid, wat uiteindelijk zou leiden tot vertraging van de procedure. Pas nadat de voorkeursbeslissing onherroepelijk is, zou deze voorkeursbeslissing uitgewerkt kunnen worden in een projectbesluit. Overigens is de legitimiteit van de doorzettingsmacht van Rijk en provincie niet gebaseerd op de voorkeursbeslissing maar op het nationaal of provinciaal belang waarvoor het projectbesluit wordt gerealiseerd. Als een voorkeursbeslissing ontbreekt, is er nog steeds doorzettingsmacht mogelijk.

### 9.7.3 Geen beroep tegen algemeen verbindende voorschriften

Er zijn diverse vragen gesteld over het al of niet appellabel zijn van algemeen verbindende voorschriften.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of er geen beroep tegen omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen openstaat en wel beroep tegen een omgevingsvergunning (**7.1**), kan de regering bevestigend beantwoorden. Omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften. Gezien artikel 8:3, eerste lid, onder a, Awb kan daartegen geen beroep worden ingesteld. Omgevingsvergunningen zijn beschikkingen waartegen wel beroep openstaat.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of beroep mogelijk is tegen een besluit van gedeputeerde staten dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel blijft uitmaken van het omgevingsplan (**7.2**), kan ook een bevestigend antwoord worden gegeven. Een omgevingsplan is wegens zijn bijzondere, locatiespecifieke karakter, appellabel. Een besluit van gedeputeerde staten dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel hiervan blijft uitmaken is daarom eveneens appellabel. Dit geldt niet voor instructieregels, waarnaar deze leden eveneens vragen. Instructieregels zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften waartegen, zoals in antwoord op de vorige vraag is aangegeven, geen beroep openstaat. Over de band van een voor beroep vatbaar besluit kan aan de rechter wel een oordeel voorgelegd worden over de rechtmatigheid van een algemeen voorschrift dat daaraan ten grondslag ligt. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het feit dat de omgevingsverordening niet appellabel is ook betekent dat burgers en belangenorganisaties niet in beroep kunnen gaan tegen provinciale omgevingswaarden (**5.103**). Over de appellabiliteit van regels in de omgevingsverordening zal, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, niets aanvullend op de Awb worden geregeld. Dat houdt onder meer in, dat generieke, niet-locatiespecifieke regels, waartoe ook omgevingswaarden kunnen behoren, niet appellabel zijn. Wanneer omgevingswaarden slechts bepaalde locaties betreffen kan, uitgaande van de regeling van de Awb, de vaststelling daarvan soms wel appellabel zijn.

Anders dan de leden van de ChristenUnie-fractie (**5.102**) veronderstellen, worden bewoners door een omgevingsverordening die verplicht tot aanpassing van een omgevingsplan niet rechtstreeks in hun belang getroffen. Aan dergelijke instructieregels zal door het bestuursorgaan uitvoering moeten worden gegeven door het omgevingsplan hierop aan te passen. Pas nadat aan die instructieregels uitvoering is gegeven in het omgevingsplan, kunnen burgers hierdoor rechtstreeks worden geraakt. Tegen de wijzigingen in het omgevingsplan zal daarom wel beroep openstaan. Dit is ook de huidige praktijk van het bestemmingsplan en de reactieve aanwijzing van het Rijk of een provincie.

## **10 Verhouding tot bestaande en andere wetgeving en andere beleidsthema's**

### **10.1 Inzicht in procedure en planning onderdelen stelselherziening**

De 50PLUS/Klein-fractie vraagt om inzicht in de behandeling en inwerking-treding van de Omgevingswet, de Invoeringswet Omgevingswet en de AMvB's (**1.104**). De leden van de SP-fractie vragen wanneer en welke wijze de Staten-Generaal bij de Invoeringswet worden betrokken (**10.1**).

In de brief aan uw Kamer van 1 oktober 2014<sup>58</sup> wordt ingegaan op de verschillende onderdelen van de stelselherziening en de stapsgewijze behandeling daarvan. Daarbij wordt ook duidelijk op welke wijze het parlement daarbij wordt betrokken en wat de planning is van het geheel. De Invoeringswet Omgevingswet doorloopt de normale wetgevingsprocedure. Het parlement is hier dus als medewetgever direct en volledig bij betrokken. Bij de Invoeringswet kan de balans worden opgemaakt en worden bezien of onderwerpen eventueel aanvullend op wetsniveau geregeld moeten worden. In dit verband kan worden verwezen naar paragraaf 5.2 van deze nota.

De leden van de SP-fractie vragen op welk moment de Wet bodembescherming en de Wet geluidhinder in de Omgevingswet opgaan en of die wijzigingen separaat aan uw Kamer worden voorgelegd (**1.70**). Dat laatste is inderdaad het geval. Beide onderwerpen (bodem en geluid) worden in verband met de beoogde beleidsvernieuwing op deze terreinen via afzonderlijke aanvullingswetsvoorstellen ingebouwd in de Omgevingswet. Deze aanvullingswetsvoorstellen doorlopen de normale wetgevingsprocedure, zodat de parlementaire behandeling van de nieuwe regels daarop kan worden toegesneden. De beoogde planning van de aanvullingswetsvoorstellen is opgenomen in bovengenoemde brief van 1 oktober 2014. Het kabinet streeft ernaar dat deze aanvullingswetten gelijktijdig in werking treden met de Omgevingswet.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de invoering van de Omgevingswet per 2018 realistisch en verantwoord is. Zij vragen ook of het mogelijk is om onderdelen eerder in werking te kunnen laten treden (**2.19**). De concrete datum van inwerkingtreding is onder meer afhankelijk van het moment waarop alle voor de stelselherziening benodigde regelgeving gereed is en de uitvoeringspraktijk daarop is voorbereid en toegerust. Mede daarom wordt in de praktijk nu al ervaring opgedaan met projecten van uiteenlopende aard onder de noemer Nu al Eenvoudig Beter. Zie daarvoor paragraaf 12.2 van deze nota. Ook worden in toenemende mate de tranches van de Crisis- en herstelwet gebruikt om te experimenteren met de nieuwe instrumenten uit het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, vooral met het omgevingsplan. Op deze wijze kan vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet alvast met onderdelen van het nieuwe stelsel worden geëxperimenteerd.

De fractie 50PLUS/Klein vraagt waarom de regering niet het initiatief neemt om te beginnen met knelpunten die op korte termijn aangepakt kunnen worden (**1.103**). De regering deelt de mening van de 50PLUS/Klein-fractie dat een aantal veranderingen al eerder kan worden doorgevoerd. Zoals gemeld in de vorige alinea wordt hiervoor de Crisis- en herstelwet benut. Via de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Crisis- en herstelwet zijn en worden diverse veranderingen mogelijk gemaakt, waardoor deels al geanticipeerd wordt op het stelsel van de Omgevingswet.

Voor een goede invoering is ook overgangsrecht onontbeerlijk. Hierin zal worden voorzien via de Invoeringswet Omgevingswet. Daarin kan bijvoorbeeld worden bepaald dat er een redelijke invoeringstermijn wordt geboden voor het werken met omgevingsplannen of het aanpassen van verordeningen. Op die manier kan een regeling op maat worden geboden. De Invoeringswet en de mogelijkheid tot gefaseerde inwerkingtreding die de Omgevingswet bevat, bieden aldus de mogelijkheid om onderdelen gefaseerd in te voeren wanneer dat wenselijk is. Voorwaarde voor inwerkingtreding is uiteraard dat de benodigde wet- en regelgeving is vastgesteld en bekendgemaakt. Eerdere inwerkingtreding is niet mogelijk, ook niet van afzonderlijke onderdelen. Overigens zouden elkaar opvolgende wijzigingen ook voor onduidelijkheid zorgen bij de uitvoeringspraktijk.

<sup>58</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

## 10.2 Reikwijdte van het wetsvoorstel

Er zijn diverse vragen over de reikwijdte van de Omgevingswet, de uitbouw daarvan en de verhouding tot bestaande of toekomstige wetgeving.

De keuze voor de wetten die in de Omgevingswet geïntegreerd worden, is primair gebaseerd op de wens om besluitvorming en inhoudelijke regelgeving over plaatsgebonden activiteiten en projecten in één samenhangend wettelijk stelsel onder te brengen. De leden van de fractie van de SP vragen in dit verband naar het begrip «plaatsgebonden activiteiten» (**1.67**). Daarmee wordt bedoeld op activiteiten die zich afspelen binnen een gebied of op een vaste plaats, zoals het kappen van een boom, bouwen van een huis of in gebruik hebben van een installatie. Dat begrip staat tegenover activiteiten waarbij de plaats er niet toe doet, zoals het invoeren, uitvoeren, verhandelen of vervoeren van producten of afvalstoffen.

De verboddeling van de regelgeving over plaatsgebonden activiteiten vormt een belangrijke aanleiding voor het wetsvoorstel. Die regelgeving is bewerkelijk voor initiatiefnemers en bevoegde instanties en leidt tot suboptimale keuzes. De regering is daarom bij de afbakening van de eerste module van het wetsvoorstel uitgegaan van de regelgeving over plaatsgebonden activiteiten. De regering heeft de ambitie de Omgevingswet in de toekomst verder uit te bouwen met andere onderdelen van het omgevingsrecht, zoals bepaalde regelingen over niet-plaatsgebonden activiteiten en wetgeving die alleen betrekking heeft op uitwisseling van informatie. Hierop is ingegaan in paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting («Doorkijk naar verdere integratie van wetten in de Omgevingswet»). Bij de uitbouw ligt overigens de prioriteit bij onderwerpen zoals geluid, bodem en natuur die niet mee konden lopen in dit wetsvoorstel in verband met lopende beleidsinhoudelijke vernieuwingen. Hiervoor worden, al in de eerste module van de stelselherziening, afzonderlijke aanvullingswetsvoorstellen opgesteld. De regering zet er op in dat deze aanvullingswetsvoorstellen tegelijk in werking treden met de Omgevingswet. Regelgeving die betrekking heeft op niet-plaatsgebonden activiteiten komt op een later moment aan bod.

### 10.2.1 Verhouding tot bestaande wetgeving

De leden van de fracties van de SP (**1.65**, **8.3**) en D66 (**8.9**) verzoeken om verduidelijking welke (delen van) bestaande wetten opgaan in de Omgevingswet. Zij ontvangen graag een transponeringstabel. Naar aanleiding van deze verzoeken zijn in bijlage 1 overzichten opgenomen van bestaande wetten die opgaan in de Omgevingswet. Per wet wordt inzichtelijk welke onderdelen opgaan in het voorliggende voorstel voor de Omgevingswet. In de invoeringsregelgeving wordt duidelijk hoe de precieze inbouw zal plaatsvinden en hoe zal worden omgegaan met de resterende onderdelen van de bestaande wetten. De Invoeringswet Omgevingswet is een zelfstandig wetsvoorstel dat ook de volledige parlementaire procedure zal doorlopen. Bij gelegenheid van die behandeling kan per te wijzigen wet een gedetailleerder overzicht worden gegeven en kan daarover een meer diepgaande gedachtewisseling plaatsvinden.

#### *Specifieke wetten*

De leden van de SP-fractie willen ook graag een verduidelijking of en in hoeverre de Gaswet, de Elektriciteitswet 1998, de Monumentenwet 1988, de Waterstaatswet 1900, de Woningwet, de Wegenwet, de Wet kabelbaaninstallaties, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Mijnbouwwet, de Wrakkenwet en de Zwemwaterwet (Wet hygiëne en



veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden) opgaan in de Omgevingswet. Als sprake is van gedeeltelijke opnemings willen zij weten welk gedeelte dat betreft en wat er dan gebeurt met de gedeelten van die wetten die niet overgaan (**8.3, 8.4**). De leden van de fracties van de SP en de SGP hebben verder de vraag waarom de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Wion) niet is opgenomen in het wetsvoorstel (**1.69, 2.21**).

Voor beantwoording van deze vragen kan korthedshalve worden verwezen naar de onderdelen 7.2, 7.3 en 7.4 van de memorie van toelichting en onderdelen over de desbetreffende wetten in bijlage 1. Welke gedeelten van de door deze leden genoemde wetten overgaat naar de Omgevingswet verschilt per wet. Voor de ene wet zijn dat een of meerdere hoofdstukken, voor de andere wet slechts een of meer artikelen. Soms wordt bijvoorbeeld alleen de in die wet opgenomen vergunning of gedoogplicht geïntegreerd in de Omgevingswet. De rest van de desbetreffende wet blijft vanzelfsprekend in stand. De door de leden genoemde Waterstaatswet 1900, Wegenwet en Wrakkenwet gaan op een later moment integraal over. Op een later moment zal ook bezien worden of voordelen bereikt kunnen worden door de aansluiting tussen Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Omgevingswet te verbeteren.

De keuze voor de wetten die in de Omgevingswet geïntegreerd worden is primair gebaseerd op de wens om besluitvorming en inhoudelijke regelgeving over plaatsgebonden activiteiten en projecten in één samenhangend wettelijk stelsel onder te brengen. Een aantal van de genoemde wetten bevat ook heel andere onderwerpen, die zich er niet voor lenen om meegenomen te worden in deze stelselherziening. Aanvullend op de memorie van toelichting zij opgemerkt dat de Wet kabelbaaninstallaties niet zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Wegens de beperkte praktische betekenis van kabelbanen in Nederland kent integratie op dit moment onvoldoende meerwaarde. De transponeringstabel waar deze leden naar vragen is bij deze nota gevoegd (bijlage 1).

#### *Wet milieubeheer*

Enkele leden vragen specifiek naar onderdelen van de Wet milieubeheer die niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie vragen naar regelgeving over niet-plaatsgebonden activiteiten (**1.66**) en de leden van de ChristenUnie-fractie naar de informatieverplichtingen uit hoofdstuk 12, regelingen over bijzondere omstandigheden uit hoofdstuk 17 en regelingen over openbaarheid van milieuinformatie uit hoofdstuk 21 van de Wet milieubeheer (**5.184, 5.185, 5.189**). De Wet milieubeheer zal voorlopig blijven bestaan met daarin de regelingen waarop de leden doelen. In een vervolgfase van de stelselherziening zal een wetsvoorstel worden voorbereid voor de verdere uitbouw van de Omgevingswet. Daarbij zullen ook de resterende onderdelen van de Wet milieubeheer worden betrokken.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren terecht dat de regels over bijzondere omstandigheden in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer slechts gedeeltelijk terugkomen in afdeling 19.1 van het wetsvoorstel. Genoemde leden vragen wat er met de overige bepalingen uit dit hoofdstuk van de Wet milieubeheer gaat gebeuren en waarom deze bepalingen niet zijn overgenomen in de Omgevingswet (**5.184**). In de memorie van toelichting is aangegeven dat de titels 17.1A, 17.2 en 17.3 niet meegaan in deze eerste module van de Omgevingswet en dus geregeld blijven in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer. Voor de titels 17.1A respectievelijk 17.3 volgt deze keuze uit de aard van de in deze titels geregelde onderwerpen, namelijk maatregelen betreffende afvalvoorzieningen en maatregelen bij gevaar door stoffen, preparaten of genetisch

gemodificeerde organismen. Omdat de onderwerpen afval en gevaarlijke stoffen geen deel uitmaken van deze eerste module en voornamelijk geregeld blijven in de Wet milieubeheer, ligt het niet in de rede deze onderdelen van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer wel mee te nemen in deze eerste module. Specifiek voor titel 17.2 (maatregelen bij milieuschade) zij opgemerkt dat bij het concipiëren van het voor schaderegelingen gereserveerde hoofdstuk 15 van de Omgevingswet zal worden gezien of het onderwerp van deze titel – de implementatie van EU-richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG) – zich ervoor leent om (deels) in dit nieuwe hoofdstuk te worden opgenomen. Dit nieuwe hoofdstuk zal via de Invoeringswet Omgevingswet worden ingevuld.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gezien dat hoofdstuk 21 van het wetsvoorstel is gereserveerd voor de regeling van openbaarheid van milieuinformatie. Zij vragen waarom deze regeling niet wordt opgenomen in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel over informatie (**5.189**). De regering is inderdaad voornemens om de regeling voor openbaarheid van milieuinformatie op te nemen en wel in hoofdstuk 21. De regeling hiervan staat nu in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer. Deze regeling heeft een bredere reikwijdte dan monitoringsresultaten en andere gegevens, die centraal staan in hoofdstuk 20. Regels over de openbaarheid van milieuinformatie gaan bijvoorbeeld ook over het op verzoek verstrekken van vergunningen en andere beschikkingen en over het actief informeren van het publiek over gebeurtenissen waardoor een onmiddellijke bedreiging van het leven of de gezondheid van personen, van het milieu of van grote materiële belangen is ontstaan. Dit gaat de beoogde reikwijdte van hoofdstuk 20 te buiten.

#### *10.2.2 Criteria voor integratie*

De leden van de fractie van D66 vragen verder (**8.8**) welke criteria de regering stelt om een wet al dan niet bij de Omgevingswet onder te brengen. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bevat, in het bijzonder in paragraaf 7.4, belangrijke informatie over de reikwijdte en de toekomstige ontwikkeling van het wetsvoorstel. De regering hanteert een inhoudelijke benaderingswijze, waarin belangrijke elementen zijn:

- samenhang en volledigheid,
- efficiënte en doelmatige regelgeving (systeem moet overzichtelijk en werkbaar blijven, zowel uit oogpunt van wetgevingsarchitectuur als voor de uitvoeringspraktijk).

Voor het bepalen of een onderwerp zich leent voor integratie worden de volgende criteria gehanteerd, die aansluiten bij de doelen, uitgangspunten en opzet van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting:

1. Gaan de regels waarvan wordt overwogen ze in de Omgevingswet op te nemen over de fysieke leefomgeving of over activiteiten die gevolgen daarvoor hebben?
2. Zo ja,
  - a. betreffen deze regels het toepassingsgebied van de Omgevingswet, namelijk: het grondgebied, de territoriale zee en de exclusieve economische zone van Europees Nederland,
  - b. passen deze regels binnen structuur, uitgangspunten en doelen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet en
  - c. leidt het opnemen van deze regels tot een integratievoordeel in aansluiting op de verbeterdoelen van de wet?

Als aan de criteria wordt voldaan dan geldt als uitgangspunt integratie in het stelsel van de Omgevingswet, tenzij dat niet doelmatig is [ja, tenzij]. Het eventueel niet opnemen van die regels wordt dan expliciet gemotiveerd. Als aan een van de onderdelen niet wordt voldaan is uitgangspunt: geen integratie in het stelsel van de Omgevingswet, tenzij dat wel

doelmatig is [nee, tenzij]. Het eventueel wel opnemen van die regels wordt dan expliciet gemotiveerd.

De criteria geven geen pasklaar antwoord maar zijn richtinggevend. Ze bieden ruimte voor een onderbouwing op maat, waarbij efficiënte en doelmatige regelgeving centraal staat. Hieronder wordt op enkele criteria en de toepassing daarvan kort ingegaan.

De eerste eis is dat de op te nemen regels gaan over de fysieke leefomgeving of over activiteiten die daarvoor gevolgen hebben. Deze eis volgt uit artikel 1.2 van het wetsvoorstel, deze samenhangcriteria<sup>59</sup> zijn medebepalend voor de reikwijdte daarvan. De memorie van toelichting (blz. 27): «De fysieke leefomgeving staat centraal in de Omgevingswet. Wetgeving die inhoudelijk niet direct samenhangt met deze zorg blijft daarom buiten de Omgevingswet.» De leden vragen hoe de «fysieke leefomgeving» bij die criteria is gedefinieerd. Voor een beantwoording daarvan wordt verwezen naar paragraaf 4.1.1 van deze nota.

Belangrijk is dat niet alleen aan de formele reikwijdte-vereisten wordt voldaan maar dat er ook sprake is van integratievoordelen. Integratievoordelen kunnen bijvoorbeeld worden bereikt als integratie bijdraagt aan het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Het harmoniseren en bundelen van regels kan daaraan bijdragen. Daarbij moet niet alleen naar de nieuw te integreren regels worden gekeken maar naar het stelsel van de Omgevingswet als geheel. Het geheel van de regels dient uitvoerbaar en in balans te blijven. De integratie van nieuwe regels mag geen afbreuk doen aan de goede werking van het stelsel als geheel.

Als het primaire doel van de regels bescherming of benutting van de fysieke leefomgeving is, ligt het voor de hand dat deze een plaats krijgen in de Omgevingswet. De doelen van de stelselherziening, waaronder een samenhangende benadering voor de fysieke leefomgeving, kunnen het best worden bereikt *binnen* het wettelijk stelsel. Het niet opnemen van regels die gaan over de fysieke leefomgeving of over activiteiten die daarvoor gevolgen hebben is uit een oogpunt van wetsystematiek en inzichtelijkheid onlogisch. Voor de efficiëntie, effectiviteit en uitvoerbaarheid is het ook belangrijk om oog te hebben voor doelgroepen van normadressaten. Regelcomplexen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en die initiatiefnemers van projecten in de fysieke leefomgeving kunnen raken, zullen zo veel mogelijk worden opgenomen in de Omgevingswet en zijn uitvoeringsregelgeving. Zo ontstaat een «*one stop shop*» voor initiatiefnemers. Een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving staat dus niet op zich, de relatie met uitvoerbaarheid dient daarbij telkens te worden gelegd.

Er zijn redenen om onderwerpen die aan de bovengeschetste criteria voldoen in andere regelgeving op te nemen, bijvoorbeeld wanneer een onderwerp algemeen geregeld wordt in de Awb of een onderwerp zeer specifiek is, zoals kernenergie. Ook kan er overlap zijn met andere integratiekaders, bijvoorbeeld een kaderwet subsidies, die ertoe kunnen leiden dat regels in een ander wettelijk kader worden opgenomen. Ten behoeve van een eenduidig wetsstelsel zullen «*koekkoeksjongen*»<sup>60</sup> – dat wil zeggen het opnemen in de Omgevingswet van onderwerpen die niet aan de bovengeschetste criteria voldoen – zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Per geval zal moeten worden gezien of er voldoende rechtvaardiging is om die regels op te nemen.

Uit het voorgaande blijkt dat doelmatigheidsvoor- en nadelen in verschillende sferen kunnen liggen: wetgevingsarchitectuur, beleidsvorming, uitvoering en gebruik. Steeds zullen deze voor- en nadelen in de verschillende sferen systematisch tegen elkaar afgewogen moeten worden. Er is

<sup>59</sup> Terminologie ontleend aan Jan van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (diss.), Maastricht University 2012.

<sup>60</sup> Zie vorige voetnoot.

niet vooraf in algemene zin iets te zeggen over het gewicht van deze voor- en nadelen. Gezien het belang van integratie voor de doelstellingen van de Omgevingswet zal een eventuele afwijkende keuze in alle gevallen expliciet worden onderbouwd.

### *10.2.3 Uiteindelijke reikwijdte van de Omgevingswet*

De leden van de SP-fractie missen voor de 26 wetten die opgaan in de Omgevingswet een uitleg waarom deze opgaan in de Omgevingswet **(1.64)**. Vrijwel al die 26 wetten stellen regels over plaatsgebonden activiteiten en de betrokken initiatiefnemers en bevoegde instanties bij dergelijke activiteiten worden dus geconfronteerd met regelgeving op grond van die wetten. Na integratie hebben zij nog slechts te maken met de regelgeving op grond van de Omgevingswet. Voor een samenhangende besluitvorming is het ook van belang dat de beleidsvorming in samenhang gebeurt en daarom zijn ook de regels over beleidsvorming over de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld planverplichtingen, opgenomen in het wetsvoorstel. Voor andere onderdelen van de regelgeving is per onderwerp een keuze gemaakt of het praktisch is om ze nu al te integreren in het wetsvoorstel of pas op een later moment via een aanvullingswet.

In onderstaand overzicht is per wet beknopt aangegeven waarom deze geïntegreerd is. In bijlage 1 is voor elk van de wetten beschreven op welke wijze en in welke fase deze opgaan in de Omgevingswet.

Wet	Regels over plaatsgebonden activiteiten	Regels over beleidsvorming fysieke leefomgeving	Andere regels over de fysieke leefomgeving
Belemmeringenwet Privaatrecht	X		
Crisis- en herstelwet	X		
Interimwet stad-en-milieubenadering	X		
onteigeningswet			X <sup>1</sup>
Ontgrondingenwet	X		
Planwet verkeer en vervoer		X	
Spoedwet wegverbreding	X		
Tracéwet	X		
Waterstaatswet 1900			X <sup>2</sup>
Waterwet	X	X	X
Wegenwet	X		X <sup>2</sup>
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	X		
Wet ammoniak en veehouderij	X <sup>1</sup>		
Wet beheer rijkswaterstaatswerken	X		X
Wet bodembescherming	X <sup>1</sup>		
Wet geluidhinder	X <sup>1</sup>		
Wet geurhinder en veehouderij	X		
Wet herverdeling wegenbeheer			X <sup>2</sup>
Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	X		
Wet inrichting landelijk gebied			X
Wet inzake de luchtverontreiniging			X
Wet natuurbescherming	X <sup>1</sup>	X	X
Wet milieubeheer	X	X	X
Wet ruimtelijke ordening	X	X	
Wet voorkeursrecht gemeenten			X <sup>1</sup>
Wrakkenwet			X <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Deze wet wordt grotendeels pas geïntegreerd via een aanvullingswetsvoorstel en niet via het voorliggende wetsvoorstel of de Invoeringswet Omgevingswet.

<sup>2</sup> Integratie van regels voor het wegenbeheer sluit aan bij de integratie van regels over waterbeheer. Ook van deze regelgeving is beleidsinhoudelijke vernieuwing vereist voordat ze ingebouwd zal worden in de Omgevingswet.

#### 10.2.4 Toepassing beperkt tot Europees Nederland

De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting over de toepasselijkheid van de Omgevingswet voor Caribisch Nederland en eventuele financiële consequenties voor Caribisch Nederland (**1.13**, **1.14**). Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en voor de exclusieve economische zone op de Caribische Zee geldt aparte wetgeving. Te noemen zijn:

- de *Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES*, die hetgeen regelt dat in Europees Nederland wordt geregeld door de

Woningwet, de Huisvestingswet 2014, de Wet milieubeheer, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet bodembescherming, de Ontgrondingenwet en de Wet bescherming Antarctica;

- de *Wet maritiem beheer BES*, die hetgeen regelt dat in Europees Nederland wordt geregeld door de Waterwet voor zover die de zee betreft;
- de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES, de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES en de Monumentenwet BES, waarvoor de overeenkomstige wetgeving voor Europees Nederland vanzelf spreekt.

Deze wetten zijn zeer recent in werking getreden en soms zelfs nog niet volledig in werking. De fysieke leefomgeving op de eilanden en de daaraan gekoppelde problematiek verschilt wezenlijk van die in Europees Nederland. Ook behoren de eilanden niet tot de Europese Unie en zijn ze dus niet gebonden aan de EU-richtlijnen die sterk bepalend zijn voor het omgevingsrecht van Europees Nederland. Verder verschilt de bestuurlijke organisatie van die in Europees Nederland: naast de openbare lichamen heeft slechts het Rijk een rol. Het onverkort toepassen van het omgevingsrecht voor Europees Nederland is dan ook niet binnen afzienbare tijd mogelijk. Omdat de voorgestelde Omgevingswet niet geldt voor de eilanden, zijn er geen financiële consequenties.

#### *10.2.5 Toepassing in de exclusieve economische zone*

De leden van de PVV-fractie vragen waarom het plaatsen van windturbines op zee wel behoort tot de rechtsmacht van de staat, maar bij de reguliere scheepvaart niet (**5.66**). Dit vloeit voort uit het verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van zee (VN-Zeerechtverdrag). Hierin is bepaald dat staten aansluitend aan de territoriale zee tot 200 zeemijl uit de kust een exclusieve economische zone (EEZ) mogen instellen. Binnen de EEZ hebben staten slechts bevoegdheden voor zover dat is geregeld in het verdrag. Het verdrag kent wel bevoegdheden aan lidstaten toe om windturbines te plaatsen binnen de EEZ, maar geen bevoegdheden met betrekking tot de scheepvaart. Overigens is Nederland binnen de territoriale zee (tot 12 zeemijl uit de kust) soeverein en kan scheepvaart wel gereguleerd worden (met inachtneming van het recht op onschuldige doorvaart).

#### *10.2.6 Mobiel erfgoed*

De leden van de VVD-fractie vragen of de Omgevingswet ook betrekking heeft op mobiel cultureel erfgoed zoals schepen of dat het alleen gaat om – bedoeld zal zijn – onroerende zaken (**1.2**). De Omgevingswet heeft betrekking op cultureel erfgoed dat onderdeel uitmaakt van de fysieke leefomgeving. De memorie van toelichting (blz. 60) stelt hierover: «Of een door de mens vervaardigd of geteeld object tot de fysieke leefomgeving behoort, zal naar de maatschappelijke opvattingen vooral worden bepaald door de mate waarin iets bestemd is om zich meerjarig op dezelfde plaats te bevinden. Een gebouw, een standbeeld of een woonboot moet dan ook worden gerekend tot de fysieke leefomgeving. Voertuigen en gehouden dieren (als bedoeld in de Wet dieren) worden niet tot de fysieke leefomgeving gerekend.» Een historisch schip dat als woonschip gebruikt wordt en nauwelijks meer vaart behoort dus tot de fysieke leefomgeving. Een historisch schip dat daadwerkelijk mobiel is behoort er niet toe. Wel kunnen omgevingsplannen, net als de huidige bestemmingsplannen, voorzien in ligplaatsen voor historische schepen.



### 10.3 Invoeringswet Omgevingswet

Naar aanleiding van een verzoek van de leden van de fractie van de VVD (1.15) is in bijlage 2 bij deze nota naar aanleiding van het verslag een overzicht opgenomen van de wetten die door de invoering worden ingetrokken of aangepast. De wetten waarvan de inhoud geheel integreert in de Omgevingswet, zullen worden ingetrokken. Het overzicht maakt onderscheid tussen de intrekking van wetten die zal plaatsvinden via de Invoeringswet Omgevingswet respectievelijk via aanvullingswetten waarvoor in de brief van 1 oktober 2014<sup>61</sup> een planning is aangegeven. Daarnaast zullen veel wetten moeten worden aangepast. Het gaat hierbij om wetten waarvan de onderdelen die opgaan in de Omgevingswet moeten vervallen of om wetten die in technische zin aan de Omgevingswet moeten worden aangepast. Het gaat niet om substantiële wijzigingen, maar om veelal wetstechnische (dus beleidsneutrale) aanpassingen van verwijzingen naar (onderdelen van) van de wetten die bij de Invoeringswet Omgevingswet worden ingetrokken. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal de intrekking en aanpassing van al deze wetten nader worden toegelicht.

### 10.4 Overgangsrecht

De leden van de CDA-fractie zijn meer in algemene zin benieuwd naar de regeling van het overgangsrecht rondom de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1.71a).

Om een goede en soepele overgang van bestaande wetten naar de Omgevingswet te waarborgen, zal in de Invoeringswet Omgevingswet overgangsrecht worden opgenomen. Globaal kan worden aangegeven dat overgangsrecht in elk geval nodig is, waar de Omgevingswet een aantal nieuwe instrumenten of rechtsfiguren introduceert, die bestaande wetten, instrumenten of rechtsfiguren zullen vervangen. Daarnaast brengt de Omgevingswet ook voor een aantal andere bestaande rechtsfiguren, die niet worden vervangen door nieuwe rechtsfiguren, wijzigingen in totstandkomingsprocedures of beroepsprocedures met zich. Voor de stelselherziening geldt als uitgangspunt dat de nieuwe instrumenten zo mogelijk onmiddellijk of anders zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden toegepast.

Gebruikelijk in overgangsrechtelijke bepalingen is dat bestaande rechtsfiguren, zoals verleende vergunningen en vastgestelde plannen, worden gelijkgesteld aan de nieuwe rechtsfiguren van de Omgevingswet, zodat deze daarmee hun rechtsgeldigheid behouden. Voor rechtsfiguren die op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet in voorbereiding zijn of waartegen een beroepsprocedure loopt, is gebruikelijk om in overgangsrecht te regelen dat lopende procedures onder het «oude» recht kunnen worden afgemaakt. Met het oude recht wordt bedoeld het geldende recht op het moment dat die procedure van start ging. Bij de precieze vormgeving van het overgangsrecht spelen verschillende belangen een rol, waaronder rechtszekerheid. De regering wil met het overgangsrecht zoveel mogelijk voorkomen dat bestaande rechten en plichten van burgers en bedrijven worden aangetast. Tegelijkertijd moet de invoering van zo'n omvangrijke stelselherziening qua kosten, tijd en bestuurslasten uitvoerbaar zijn voor de bestuursorganen en de rechterlijke macht. Deze belangafweging kan voor de verschillende rechtsfiguren in verschillend overgangsrecht resulteren.

Op de precieze vormgeving van het overgangsrecht kan de regering nu niet vooruitlopen. Een en ander zal uitgebreid worden toegelicht, wanneer de Invoeringswet Omgevingswet bij uw Kamer wordt ingediend.

<sup>61</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of opdrachtgevers of initiatiefnemers kunnen kiezen of op een project de huidige wetgeving of de nieuwe wetgeving van toepassing is **(1.71b)**. In algemene zin kan worden geantwoord dat opdrachtgevers of initiatiefnemers het in die zin in eigen hand hebben of de oude (dat is de bestaande) of de nieuwe wet- en regelgeving op een nieuw te starten project van toepassing is, door zelf het moment van opstarten van dit project te kiezen. Zien zij de nieuwe procedureregels als gunstiger, dan kunnen zij het formele opstartmoment uitstellen totdat de Omgevingswet in werking treedt. Kan een initiatief of project daar niet op wachten, dan zal op het moment waarop de Omgevingswet in werking treedt sprake zijn van een «lopende procedure». Gebruikelijk is in overgangsrecht om lopende een totstandkomings- of beroepsprocedure de geldende spelregels niet te wijzigen. Als in de Invoeringswet bij die systematiek wordt aangesloten dan geldt voor alle op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet «lopende» projecten niet de nieuwe maar de bestaande wet- en regelgeving.

De vragen van de leden van de fracties van de SP, de ChristenUnie en D66 over overgang van bestaande plannen en structuurvisies op het gebied van duurzame energie evenals de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over de continuering van de rijkscoördinatieregeling zijn beantwoord in paragraaf 10.12 van deze nota.

De regering deelt het standpunt van de leden van de fractie van de VVD **(1.20)** dat nieuwe wetgeving, zeker zo'n uitgebreide stelselherziening als waarvan sprake is bij de Omgevingswet, vraagt om tijdig inzicht in de nieuwe regelgeving. Specifiek willen deze leden weten hoe wordt omgegaan met langlopende vergunningtrajecten en hoe onnodige kosten kunnen worden voorkomen, doordat vergunningen worden aangevraagd die niet meer nodig zijn. Burgers en bedrijven moeten bij hun handelen en keuzes, zoals het doen van aanvragen of investeringen, kunnen weten welke wet- en regelgeving op die aanvraag of investering van toepassing is op het moment dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet aanstaande is. Door tijdig bekendheid te geven aan deze wijzigingen kan de initiatiefnemer (en overigens ook het bevoegd gezag) zo veel mogelijk anticiperen op aangekondigde wijzigingen. Daarnaast zal voorzien worden in een goede invoeringsbegeleiding om burgers en bedrijven tijdig te informeren over dergelijke voor hen relevante wijzigingen in de wet- en regelgeving. Voor lopende vergunningprocedures is het gebruikelijk dat in algemene zin wordt voorzien in overgangsrecht dat het oude recht op die procedures van toepassing laat. Daar kunnen nuanceringen in worden aangebracht als bijvoorbeeld een aanvraag onder het oude recht, onder het nieuwe recht één-op-één kan worden vertaald naar een meldingver-eiste. In het kader van de invoeringsregelgeving wordt dit nader gezien. Voor het algemene overgangsrecht dat inhoudt dat het oude recht van toepassing blijft, geldt het volgende. Als onder het nieuwe recht geen vergunning meer vereist is, zal – wegens het wegvallen van het materiële belang bij de beslissing op de aanvraag – het bevoegd gezag een lopende aanvraag die gedaan is onder het oude recht buiten behandeling laten of afwijzen. De rechter zal een beroep tegen een beslissing op zo'n aanvraag niet-ontvankelijk verklaren. In sommige gevallen zal er echter nog wel een belang zijn om op basis van het oude recht op de aanvraag of het beroep te beslissen, bijvoorbeeld als het gaat om vergunningvoorschriften die kunnen worden aangemerkt als maatwerkvoorschriften. Ook dergelijk overgangsrecht is niet ongebruikelijk. Wat er moet gebeuren met onder het oude recht vallende aanvragen voor activiteiten waarvoor onder de Omgevingswet geen vergunning meer is vereist, moet daarom van geval tot geval worden gezien.

## 10.5 Verhouding met de Crisis- en herstelwet

De leden van de fractie van D66 vragen of alle onderdelen van de Crisis- en herstelwet (Chw) onverkort in de Omgevingswet terugkeren (**8.10**). Dat is niet het geval. De Chw beoogt een oplossing te bieden voor knelpunten binnen de huidige regelgeving. Inmiddels wordt met een groot aantal projecten ervaring opgedaan. Die ervaringen worden gebruikt bij het vormgeven van het nieuwe stelsel. Een aantal instrumenten uit de Chw keert terug in de Omgevingswet, zoals de experimenteerbepaling. In de bijgevoegde transponeringstabel is dat aangegeven.

Een aantal andere instrumenten keert niet één op één terug in de Omgevingswet, omdat de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet en uitvoeringsregels gelijkwaardige mogelijkheden bieden. Een voorbeeld hiervan is het projectuitvoeringsbesluit. Fasering binnen het projectuitvoeringsbesluit is niet toegestaan. Uit de Voortgangsrapportage 2013–2014<sup>62</sup> blijkt echter dat het lastig kan zijn om alle uitvoeringsconsequenties vooraf volledig te overzien. Het voorstel voor de Omgevingswet kent gelijkwaardige mogelijkheden voor coördinatie, maar staat fasering wel toe.

### *Verkorten proceduredtijd*

De leden van de fractie van D66 concluderen op basis van de evaluatie van de Chw dat de uitvoering van projecten niet sneller verloopt door versoepelingen in de rechtsbescherming. Zij willen weten hoe die conclusie wordt vertaald in de rechtsprocedures van de Omgevingswet (**8.11**). Vooropgesteld dat het niet zo is dat degenen die door een besluit worden geraakt door de Chw niet voor hun recht kunnen opkomen (zoals ook blijkt uit de voortgangsrapportages) moet onderscheid worden gemaakt naar de doorlooptijd van de procedure en de termijn waarbinnen een project is uitgevoerd. De doorlooptijd van de procedures is door de Chw versneld. In dit verband kan worden verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie in de volgende sectie van deze paragraaf. Deze leden constateren dat de versnelling als gevolg van de Chw bij de bestuursrechter succesvol is. Zoals uit het onderzoek blijkt, worden Chw-zaken gemiddeld in 7,4 maanden afgedaan, zo'n 40% sneller dan andere zaken. In het wetsvoorstel wordt deze bestuursrechterlijke versnelling ook gehandhaafd voor het projectbesluit en de gemeentelijke projectenprocedure. De leden van de CDA fractie constateren terecht dat het versnellingseffect van de Chw beperkt is als het gaat om de uitvoering en de besluitvorming. Een wet is daarop ook niet of beperkt van invloed. Dat is al bij de start van de stelselherziening onderkend en eerder ook bij de Chw.

Dit is, zoals uit de evaluatie volgt, vooral een gevolg van de procedure-termijn en snellere werkwijze voor en door de bestuursrechter. De evaluatie toont aan dat er geen verband is tussen de rechtsbescherming en de termijn van zes maanden. De beslistermijn voor de rechter wordt voor bepaalde gevallen (projectbesluiten en omgevingsplannen die zijn voorbereid met de «sneller en beter»-procedure) in Omgevingswet gecontinueerd.

Een wet is echter slechts beperkt van invloed op de doorlooptijd, het gaat veel om de voortvarendheid waarmee projecten worden opgepakt en uitgevoerd (cultuur) en om externe factoren (financiële crisis). De conclusie dat de doelen van de stelselherziening niet alleen met regelgeving zijn te bereiken, is al bij de start van de stelselherziening onderkend en eerder ook al bij de Chw. In het nader rapport is dit als volgt verwoord: «Het stelsel van regels schept daarvoor de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden. De doelen en effecten

<sup>62</sup> Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 198, bijlage.

zullen vooral gestalte moeten krijgen in de praktijk. Essentieel is immers de wijze waarop in de dagelijkse praktijk met het instrumentarium wordt omgegaan. De wet biedt daarnaast instrumenten die er voor zorgen dat het aantal en de aard van de procedures dat moet worden doorlopen wordt verminderd zodat uitvoering op een eerder moment mogelijk is».

#### *Bestemmingsplan-plus voor het ontwikkelingsgebied*

De leden van de PvdA-fractie vragen of, gezien de ontheffingsmogelijkheden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, de noodzaak nog bestaat om het gebiedsontwikkelingsplan te handhaven **(5.42)**. Het gebiedsontwikkelingsplan – formeel nu «bestemmingsplan voor ontwikkelingsgebieden» genaamd – is niet opgenomen in het wetsvoorstel omdat de verschillende flexibiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving voldoende ruimte zullen bieden aan gemeenten om ontwikkelingen mogelijk te maken die nu alleen mogelijk zijn binnen de extra ruimte die de Chw biedt.

#### *Procesrechtelijke bepalingen*

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de resultaten van de evaluaties van procesrechtelijke bepalingen van de Chw in de wet worden verwerkt **(5.56)**. Deze evaluaties zijn eerder aan uw Kamer toegestuurd en worden gebruikt bij de beoordeling in hoeverre wijziging van de Algemene wet bestuursrecht is geïndiceerd, waarvoor de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties primair verantwoordelijk zijn. De procesrechtelijke bepalingen uit de Awb vormt vervolgens het uitgangspunt voor de procesrechtelijke bepalingen in de Omgevingswet.

#### *Experimenten met het omgevingsplan*

De leden van de D66-fractie vragen naar de lessen die worden geleerd bij de pilotgemeenten die aan het experimenteren zijn met het omgevingsplan en hoe de begeleiding van die pilotgemeenten is georganiseerd **(10.8)**. In de Voortgangsrapportage 2013–2014 is uw Kamer geïnformeerd over welke projecten tot en met de 8e tranche experimenteren met belangrijke aspecten van het omgevingsplan. In de 9e en 10e tranche is voorgesteld om daaraan nieuwe experimenten toe te voegen. Het afgelopen jaar hebben een aantal experimenten flinke meters gemaakt in de planvorming. In de Voortgangsrapportage 2014–2015, die uw Kamer in mei 2015 ontvangt, zal uiteraard aandacht zijn voor de lessen die daaruit getrokken kunnen worden.

Alle experimenten worden nauwlettend gevolgd en met elkaar in contact gebracht, bijvoorbeeld door het organiseren van besloten kennis- en netwerkbijeenkomsten. Ook biedt de regering maatwerkondersteuning in de vorm van expertise. Zo blijkt er bijvoorbeeld bij de experimenten vooruitlopend op het omgevingsplan behoefte aan ondersteuning bij de invulling en afbakening van de reikwijdte en de inrichting van de grondexploitatie.

### **10.6 Verhouding met de Wet geurhinder en veehouderij**

De leden van de SP-fractie willen graag verheldering over het in de memorie van toelichting opgenomen voornemen om de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij in te trekken en wat de gevolgen daarvan zijn voor de daarin opgenomen normen **(8.2)**. De leden van de PvdD-fractie geven aan dat het op dit moment vanuit het oogpunt van bescherming van omwonenden alleen mogelijk is om grenzen te stellen aan de geurhinder. Zij stellen vast dat de Wet

geurhinder en veehouderij in de Omgevingswet wordt opgenomen en ingetrokken. Deze leden vragen welke bevoegdheden en verplichtingen gemeenten straks hebben om hun inwoners te beschermen tegen stankoverlast vanuit veehouderijen **(3.40)**. Het is nu al zo dat via de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo en de algemene rijksregels voor nadelige gevolgen die dergelijke inrichtingen kunnen veroorzaken, regels kunnen worden en worden gesteld over vele nadelige gevolgen van veehouderijen. Ook bij het toekennen van bestemmingen aan gronden worden met het oog op een goede ruimtelijke ordening die nadelige gevolgen beschouwd. De Wet geurhinder en veehouderij vervalt inderdaad, maar wordt inhoudelijk in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving geïntegreerd. In 2015 zal een evaluatie van de Wet geurhinder en veehouderij plaatsvinden. De evaluatie zal zich onder andere richten op kritiek op het huidige stelsel: de hoogte en onderbouwing van de normen en de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om eisen te stellen die de hinder verminderen. De uitkomsten van deze evaluatie zullen worden meegenomen bij de uitwerking van het genoemde besluit. Anders dan de leden van de PvdD-fractie vermoeden is het niet zo dat het stellen van regels aan geurhinder vrijblijvend is. Dat verandert ook niet. Burgers kunnen zich op een toereikende regeling van de hinder en andere risico's blijven beroepen, zowel bij de toekenning van functies aan locaties als bij het verlenen van een omgevingsvergunning of eventueel maatwerk binnen algemene regels voor milieubelastende activiteiten **(3.41, 3.42)**.

## **10.7 Aanvullingswet grondeigendom**

### *Algemeen*

In de memorie van toelichting (blz. 29 en blz. 322–323) is aangegeven dat een afzonderlijke aanvullingswet zal worden voorbereid die de Omgevingswet zal aanvullen met regels voor de onteigening, voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het voorkeursrecht van gemeenten, provincies en rijksoverheid. Daarbij is ook aangegeven dat de regering overweegt om in deze aanvullingswet een regeling voor stedelijke herverkaveling op te nemen.

De leden van de fractie van de CDA vinden het jammer maar begrijpelijk dat het grondbeleid niet direct in het voorliggende wetsvoorstel is geregeld. De genoemde leden vernemen graag op welke wijze toch samenhang verkregen zal worden tussen de omgevingswetgeving en de aanvullingswet grondeigendom **(5.48)**. De regering is met de leden van de fractie van de CDA van mening dat het belangrijk is dat de gehele stelselherziening omgevingsrecht zoveel mogelijk in onderlinge samenhang wordt gezien. Deze samenhang staat beschreven in de brief over de planning van de stelselherziening omgevingsrecht die op 1 oktober 2014 aan uw Kamer is gezonden.<sup>63</sup> De aanvullingswet grondeigendom zal in deze planning gelijk met de Invoeringswet Omgevingswet en een aantal andere aanvullingswetten aan uw Kamer worden aangeboden. Door deze gezamenlijke aanbieding kunnen het grondbeleid en de overige omgevingswetgeving in onderlinge samenhang worden gezien.

### *Stedelijke herverkaveling*

De leden van de fracties van de SGP en de PvdA hebben enkele vragen gesteld over stedelijke herverkaveling **(4.147, 5.29)**. De leden van de fractie van de SGP geven aan dat de Commissie Stedelijke Herverkaveling een advies heeft uitgebracht over het invoeren van een herverkavelingsbevoegdheid, en vragen de regering naar een waardering van de voor- en

<sup>63</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

nadelen van de genoemde bevoegdheid, naar het voornemen om deze bevoegdheid wettelijk mogelijk te maken, en naar de stappen en het tijdpad dat de regering daarbij voor ogen heeft. De leden van de fractie van de PvdA vragen om vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet al een wetsvoorstel aan uw Kamer voor te leggen. De regering ziet een regeling voor stedelijke herverkaveling als een nuttige aanvulling op de gereedschapskist van het grondbeleid. Deze gereedschapskist is op dit moment overwegend gevuld met instrumenten waarmee overheden hun ruimtelijke plannen tot uitvoering kunnen brengen. De gereedschapskist bevat nog weinig of geen instrumenten met behulp waarvan eigenaren hun plannen in onderlinge samenwerking kunnen realiseren. De regering is met de Commissie Stedelijke Herverkaveling van mening dat stedelijke herverkaveling in de eerste plaats een instrument van en voor eigenaren zou moeten zijn. Daarmee sluit de regeling voor stedelijke herverkaveling aan bij een belangrijke ambitie van de Omgevingswet, namelijk om private partijen meer ruimte te bieden om zelf tot ontwikkeling over te gaan. Anders dan de Commissie Stedelijke herverkaveling acht de regering een regeling voor af te dwingen herverkaveling echter niet nodig. Vrijwillige stedelijke herverkaveling wordt vooral weinig toegepast doordat het onbekend, ingewikkeld, tijdrovend en duur is.

De regering wil de belemmeringen voor vrijwillige stedelijke herverkaveling wegnemen en zo overheden de mogelijkheid bieden het instrument planmatig in te zetten. Daartoe vindt op dit moment een onderzoek plaats naar een wettelijke regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling naar analogie van het instrument ruilverkaveling bij overeenkomst in de Wet inrichting landelijk gebied. In situaties waarin eigenaren onderling niet tot een herverkaveling bij overeenkomst kunnen komen, kan onteigening uitkomst brengen waarmee een optimale bescherming van het private eigendomsrecht wordt geboden. Omwille van de samenhang tussen deze regeling voor stedelijke herverkaveling en de overige regelingen voor grondbeleid, geeft de regering er de voorkeur aan om deze regelingen gezamenlijk in de aanvullingswet grondeigendom aan uw Kamer voor te leggen, tegelijkertijd met de Invoeringswet Omgevingswet.

#### *Onteigening*

De leden van de fractie van de PvdA achten het noodzakelijk dat een goede analyse wordt gemaakt van de effecten van de artikelen 40b tot en met 40f, van de onteigeningswet (**5.30**). Deze artikelen zien op de bepaling van de volledige schadeloosstelling die aan de onteigende wordt toegekend wegens het verlies van het eigendom. De regering heeft de praktijk de jurisprudentie en in de literatuur geanalyseerd en ziet geen aanleiding om tot een heroverweging van de genoemde schadeloosstellingsbepalingen te komen. Bij de parlementaire behandeling van aanvullingswet kan hierover nog nader van gedachten gewisseld worden.

#### *Gemeentelijk grondbeleid*

De leden van de fractie van de PVV missen in het wetsvoorstel een proactieve aanpak om het probleem rond grondspeculatie door gemeenten aan te pakken (**5.67**). Zoals eerder aangegeven, geldt als een van de uitgangspunten van het grondbeleid in de Omgevingswet de handhaving van een gevarieerde en evenwichtige gereedschapskist voor zowel actief als faciliterend grondbeleid.<sup>64</sup> Daardoor blijven de gemeenten in staat om in verschillende situaties en onder verschillende omstandigheden een passend grondbeleid te kunnen voeren.

<sup>64</sup> Kamerstukken II 2013/14, 27 581, nr. 47, blz. 4.



Daarbij moet worden aangetekend dat gemeenten de laatste jaren in toenemende mate voor een faciliterend grondbeleid kiezen, zonder grootschalige grondverwerving. Gegevens van het Kadaster bevestigen dat gemeenten veel minder grond verwerven dan in het verleden. De gemeentelijke grondverwervingen bedragen, naar oppervlakte gemeten, in 2012, nog maar éénvijfde deel van de omvang van de gemeentelijke grondverwervingen in 2000. De inwerkingtreding van de Afdeling grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening (per 1 juli 2008) met verbeterde regels voor particuliere grondexploitatie heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld, evenals de tegenvallende resultaten op de lopende grondexploitaties van gemeenten. Om deze gemeenten te ondersteunen wil de regering in de Omgevingswet de mogelijkheden voor faciliterend grondbeleid verder versterken, zodat gemeenten in de gelegenheid zijn te ontwikkelen zonder grote financiële risico's en burgers en bedrijven kansen krijgen zelf het voortouw te nemen.

## **10.8 Aanvullingswet natuur**

### *10.8.1 Doelen en uitgangspunten*

#### *Algemeen*

De leden van PvdA-fractie achten het van belang dat de Wet natuurbescherming in zijn geheel, dus inclusief de doelen, wordt opgenomen in de Omgevingswet en vragen op welke wijze deze doelen gewaarborgd worden (**3.18**). Ook geven deze leden aan, dat de gevolgen op de natuur wel al, vooruitlopend op de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet onderdeel moeten uitmaken van de integrale beoordeling in het kader van de Omgevingswet. Dat geldt in ieder geval voor de passende beoordeling.

De inhoud van het wetsvoorstel natuurbescherming, eenmaal wet, en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen. Dat gebeurt via een aanvullingswetsvoorstel en -besluit. Tot de inhoud van dit aanvullingswetsvoorstel behoort ook het voorgestelde artikel 1.8a, eerste lid van het wetsvoorstel natuurbescherming, waarin de doelen van dat wetsvoorstel zijn geformuleerd. Daarbij kan nog worden gezien of het begrip «intrinsieke waarde» beperkt moet blijven tot natuur of dat die kwalificatie ook betekenis kan hebben voor andere onderdelen van de fysieke leefomgeving. Voor de planning en het proces van de integratie van de natuurwetgeving in de Omgevingswet wordt verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie in de volgende sectie van deze paragraaf (**8.6**). Vooruitlopend op dit proces maakt natuurbescherming ook al onderdeel uit van de samenhangende benadering die wordt beoogd met de Omgevingswet. De kernwaarden van het natuurbeleid, namelijk bescherming, beleving en benutting van de natuur maken al integraal onderdeel uit van de in artikel 1.3 van dit wetsvoorstel opgenomen doelstelling. Onderdelen van de natuurvisie die van belang zijn voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, waarop de visie betrekking heeft en onder meer de kwaliteit en het beheer van de fysieke leefomgeving zullen onderdeel uitmaken van de omgevingsvisie. Dat geldt ook voor andere instrumenten, zoals de omgevingsplannen en programma's. Ook het natuurbelang is er immers bij gebaat dat het al bij de visievorming door Rijk en provincie op de fysieke leefomgeving volwaardig wordt meegenomen en met andere belangen wordt verbonden. In relatie tot ruimtelijke belangen kan worden gedacht aan beleid om in een bebouwde of nog te bebouwen omgeving en in samenhang met andere belangen actief natuur te ontwikkelen. Een voorbeeld is de bevordering van gezonde soortenpopu-

laties in hun natuurlijke verspreidingsgebied op provinciaal en gemeentelijk niveau. Hoe beter het met de staat van instandhouding van een soort gaat, hoe meer zij kan verdragen, waardoor meer ontwikkelingen op andere terreinen van de fysieke leefomgeving mogelijk worden. Dit draagt bij tot een robuuste en veelzijdige natuur. Als het natuurbelang zwaarder moet wegen dan andere belangen, voorziet het wetsvoorstel in instrumenten die dat borgen. Voorbeelden daarvan zijn: het stellen van algemeen verbindende voorschriften waaraan plannen, projecten en andere handelingen moeten voldoen, het vergunningplichtig maken van die activiteiten, inclusief de voorwaarde van het opstellen van een passende beoordeling, en het opstellen van instructieregels ter verzekering van de doorwerking van rijksbeleid of provinciaal beleid in het beleid van andere overheden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of, zodra het wetsvoorstel natuurbescherming in de voorgestelde Omgevingswet wordt opgenomen, een mogelijk spanningsveld tussen beiden kan ontstaan, aangezien de Omgevingswet uitgaat van «ja, mits» terwijl het wetsvoorstel natuurbescherming lijkt uit te gaan van «nee, tenzij», zoals nu gebeurt in de vogelrichtlijn en de Flora- en faunawet (**5.98**). De regering kan de leden van de ChristenUnie-fractie geruststellen. Zowel het wetsvoorstel natuurbescherming als dit wetsvoorstel gaat ervan uit, dat er sprake kan zijn van zodanig zwaarwegende belangen of belangrijke waarden dat activiteiten die deze belangen of waarden in het gedrang kunnen brengen verboden zijn zonder vergunning. De regering verwijst in dit kader ook naar artikel 5.1 van dit wetsvoorstel. Dat artikel bevat een opsomming van activiteiten die verboden zijn zonder omgevingsvergunning. De activiteiten die bestaan uit een verboden project of andere handeling op grond van het soortenbeschermingsregime van het wetsvoorstel natuurbescherming maken daar onderdeel van uit. Op grond van artikel 5.17 van dit wetsvoorstel worden bij AMvB ook nadere regels gesteld over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning. Voor het soortenbeschermingsregime zal inhoudelijk volledig worden aangesloten bij de in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel natuurbescherming opgenomen bepalingen. Van een discrepantie is dus geen sprake.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het wetsvoorstel natuurbescherming zich in de voorbereiding al verhoudt tot de Omgevingswet (**8.12**). Zij merken op dat het wetsvoorstel natuurbescherming veel meer uitgaat van beschermen, terwijl de Omgevingswet uitgaat van ontwikkelen. Ook willen de leden van deze fractie weten op welke manier de verschillende uitgangspunten met elkaar worden verenigd. Daarnaast willen deze leden weten hoe de verschillende instrumenten van het wetsvoorstel natuurbescherming zich gaan verhouden tot de Omgevingswet. Zij vragen daarbij specifiek naar de wijze waarop de natuurvisie en de omgevingsvisie worden geïntegreerd.

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b. doelmatig beheeren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies (artikel 1.3). Dit wetsvoorstel gaat dus niet alleen over ontwikkelen, maar ook over beschermen. Deze doelstelling heeft ook betrekking op natuur. Natuur is immers onderdeel van de fysieke leefomgeving (artikel 1.2, tweede lid). Ook de kernwaarden van het natuurbeleid, namelijk bescherming, beleving en benutting van de natuur maken integraal onderdeel uit van deze doelstelling van de Omgevingswet. Als het natuurbelang zwaarder moet wegen dan andere belangen, voorziet het wetsvoorstel in instrumenten die dat borgen. Voorbeelden daarvan zijn: het stellen van algemeen verbindende voorschriften waaraan plannen, projecten en andere handelingen moeten voldoen, het vergunningplichtig maken van die activiteiten en het

opstellen van instructieregels ter verzekering van de doorwerking van rijksbeleid of provinciaal beleid in het beleid van andere overheden. De inhoud van het wetsvoorstel natuurbescherming, eenmaal wet, en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen. Voor het proces van integratie van beide wetsvoorstellen wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie daarover **(8.6)**. Bij de voorbereiding van beide wetsvoorstellen (wetsvoorstel natuurbescherming en Omgevingswet) zijn deze voorstellen al zoveel mogelijk op elkaar afgestemd, onder meer op het gebied van sturingsfilosofie, instrumentarium en begrippenkader. Dat geldt ook voor de natuurvisie en de omgevingsvisie. Onderdelen van de natuurvisie die van belang zijn voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, waarop de visie betrekking heeft en onder meer de kwaliteit en het beheer van de fysieke leefomgeving zullen onderdeel uitmaken van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze visie richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel, zodat deze in samenhang wordt beschouwd in de complexe dynamiek van de moderne maatschappij. De visievorming op onder andere ruimtelijke ontwikkeling, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. Zo worden in een vroeg stadium eventueel strijdige of juist elkaar versterkende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht, kunnen prioriteiten worden bepaald en keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld voor natuurbeleid en natuurontwikkeling. Ook het natuurbelang is er dus bij gebaat dat het al van het begin af aan bij de visievorming door Rijk en provincie op de fysieke leefomgeving volwaardig wordt meegenomen en met andere belangen wordt verbonden.

#### *Proces van integratie*

De leden van de SP-fractie vragen of het wetsvoorstel natuurbescherming, dat op dit moment onderwerp van gesprek is in uw Kamer, één op één overgaat in de Omgevingswet **(8.6)**. Zij vragen verder of de huidige plannen van het wetsvoorstel natuurbescherming al anticiperen op de Omgevingswet, wat er gebeurt bij dreigende stapeling van plannen en bij welke wet de belangenafweging wordt genomen. Ook willen de leden van deze fractie graag weten of, en zo ja, hoe de uitvoering van natuurherstel wordt verankerd en hoe monitoring en handhaving daarvan plaatsvindt. Na instemming van beide Kamers der Staten-Generaal met het wetsvoorstel natuurbescherming<sup>65</sup>, wordt dit wetsvoorstel, zoals dat na de parlementaire behandeling is komen te luiden, tot wet verheven en zal als Wet natuurbescherming in werking treden. De inhoud van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in deze laatstgenoemde wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen. Bij de voorbereiding van beide wetsvoorstellen zijn deze, onder meer op het gebied van sturingsfilosofie, instrumentarium en begrippenkader, al zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Ook gedurende het vervolg van het wetgevingsproces van beide wetten wordt bewaakt dat deze inhoud goed afgestemd blijft.

In de brief van 1 oktober 2014<sup>66</sup> is uw Kamer geïnformeerd over de planning van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet en aanverwante wetten. In deze brief is ook aangegeven dat voor de overgang van de

<sup>65</sup> Kamerstukken 33 348.

<sup>66</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

inhoud van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet een afzonderlijk aanvullingswetsvoorstel in procedure zal worden gebracht. De behandeling van dat aanvullingswetsvoorstel in beide Kamers der Staten-Generaal is voorzien in 2017. De verantwoordelijke bewindslieden zullen daarover dan spreken met uw Kamer.

#### *10.8.2 Bevoegdheid tot aanwijzen gebieden door provincies*

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het wetsvoorstel natuurbescherming de provincies de mogelijkheid krijgen om gebieden aan te wijzen van landschappelijk of natuurbelang buiten de door van rijkswege beschermde Natura 2000-gebieden **(5.16)**. In de visie van deze leden moeten de provincies kunnen bepalen welk beschermingsregime op deze gebieden van toepassing is. Zij wijzen op de artikelen 2.11 en 2.12 van het wetsvoorstel en vragen of dit op grond van het wetsvoorstel mogelijk blijft.

Het blijft mogelijk voor provincies om te bepalen welke gebieden zij willen beschermen, met welke regels, instrumenten en inhoudelijke voorschriften. Het wetsvoorstel regelt (in de artikelen 4.1 en 5.4) dat een provincie in haar omgevingsverordening met het oog op de doelen van de wet regels kan stellen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Dat omvat ook de mogelijkheid tot het aanwijzen van gebieden in verband met de bescherming van een landschappelijk of natuurbelang dat de provincie in haar beleid heeft aangemerkt als provinciaal belang. Daarnaast heeft de provincie de mogelijkheid om instructieregels te stellen (artikel 2.22 van het wetsvoorstel). Daarmee kan een provincie in de omgevingsverordening opgenomen regels over de inhoud van het omgevingsplan (bijvoorbeeld het toedelen van een functie aan een locatie) laten doorwerken in het omgevingsplan. Datzelfde geldt voor een in haar verordening opgenomen vergunningenregime, eventueel inclusief compensatieverplichtingen. De artikelen 2.11 en 2.12 van het wetsvoorstel regelen dat het gemeenten en provincies vrij staat om omgevingswaarden vast te stellen in hun omgevingsplan respectievelijk omgevingsverordening. Deze bevoegdheden kunnen worden beperkt door een regeling op provinciaal of landelijk niveau, waar het de gemeente betreft en een regeling op landelijk niveau voor provincies. Voor een omgevingswaarde die op nationaal niveau is vastgesteld, kan het provinciebestuur geen afwijkende of aanvullende waarde vaststellen, tenzij bij de vaststelling van de omgevingswaarde bij AMvB anders wordt bepaald. De regeling geldt alleen voor omgevingswaarden. Naar huidig inzicht zal van deze mogelijkheid tot het stellen van beperkingen bij AMvB beperkt gebruik worden gemaakt.

Het aanvullingswetsvoorstel en het aanvullingsbesluit, waarmee de inhoud van de Wet natuurbescherming, eenmaal wet, en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving in de Omgevingswet in deze wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen, zullen meer duidelijkheid bieden over de wijze waarop de specifieke bepalingen uit de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zullen worden opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie zouden andere overheden binnen de door het Rijk gestelde kaders van algemene ruimtelijke visies en sectorale structuurvisies de ruimte willen geven voor eigen beleid in zelf aan te wijzen gebieden **(5.17)**. Ook bij het wetsvoorstel natuurbescherming vragen deze leden daarom om een uniform kader, om te voorkomen dat er een wildgroei aan verschillende regels ontstaat **(5.18)**.

Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is dat grote terughoudendheid wordt betracht bij het stellen van inhoudelijke en procedurele eisen aan omgevingsvisies en programma's (de opvolgers van onder andere de structuurvisie). Zo krijgen bestuursor-

ganen de ruimte om deze beleidsdocumenten naar eigen inzicht in te richten. Deze documenten binden, op een aantal specifieke programma's na, alleen het vaststellend bestuursorgaan. De regering verwijst in dit verband ook naar paragraaf 4.2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Ook wijst de regering erop, dat dit wetsvoorstel wel een bepaling kent waarin het belang van afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen is benadrukt (artikel 2.2). Op grond van het wetsvoorstel zullen provincies, evenals andere bestuursorganen, bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen, waaronder andere provincies. Dat geldt ook bij het vaststellen van in provinciale verordeningen opgenomen regels over de fysieke leefomgeving.

### *10.8.3 Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)*

De leden van de PvdA-fractie zijn een voorstander van de programmatische aanpak (**5.19**). Als door gezamenlijke inspanning of door het saneren van vervuilende activiteiten milieuruimte wordt gecreëerd, mag deze worden gebruikt voor nieuwe activiteiten, zo geven zij aan. Uitgangspunt moet daarbij zijn, zo menen deze leden, dat er per saldo een verbetering op moet treden. Bij de PAS is echter gebleken dat de «nieuwe» ruimte te beperkt is om alle nieuwe activiteiten van voldoende ruimte te voorzien. Deze leden vragen de regering te reflecteren op mogelijke nieuwe manieren voor de verdeling van dit schaarse goed. De vraag die rijst uit de uitspraak over de snelweg A2 is of de programmatische aanpak wel bruikbaar is voor natuurwaarden. De regering is verheugd met de steun van de leden van de PvdA-fractie voor de programmatische aanpak. In reactie op de zorgen van de leden van deze fractie over de werking van de PAS wijst de regering op de in dit wetsvoorstel opgenomen waarborgen om dit instrument goed te laten werken. Gewezen kan worden op onder meer de minimumeisen die het wetsvoorstel stelt aan het programma met programmatische aanpak en de uitvoeringsplicht van de in het programma opgenomen maatregelen. Na het van kracht worden zal de werking van dit programma moeten worden gemonitord en zal het programma zo nodig moeten worden bijgestuurd. Deze regels gelden generiek voor alle programma's met programmatische aanpak. Met deze regels vertrouwt de regering erop, dat de werking van het instrument gegarandeerd is. Dat neemt niet weg dat het vormgeven van een programmatische aanpak, waaronder de PAS, maatwerk is. Per programma zal moeten worden bepaald op welke wijze en voor welke doel het programma wordt opgesteld. Met zo'n programma kan inderdaad gebruikruimte worden gecreëerd. Per programma wordt ook geregeld hoe de voor activiteiten beschikbare gebruikruimte wordt verdeeld. Voor een rijksprogramma met programmatische aanpak worden deze regels opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De regels voor een programmatische aanpak die door een provincie of gemeente wordt vastgesteld worden opgenomen in de omgevingsverordening respectievelijk het omgevingsplan. Voor de toepassing van het programma met programmatische aanpak voor natuurwaarden verwijst de regering naar de regeling over de PAS. Deze regeling is opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998, zoals deze zal worden gewijzigd overeenkomstig de wet van 8 oktober 2014<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Stb. 2014, 419.

#### 10.8.4 Verhouding omgevingsvergunning en flora- en fauna-ontheffing

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verduidelijking van de ontheffingsprocedure in relatie tot de flora- en faunaregelgeving (**8.14**). Deze leden geven onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel natuurbescherming aan, dat het niet meer mogelijk is om een afzonderlijke vergunning of ontheffing te verkrijgen, maar dat die gekoppeld is aan de omgevingsvergunningprocedure. Zij vragen of het klopt dat er in de nieuwe situatie geen «losse» ontheffingsprocedure gestart kan worden voor een ontwikkeling waarvoor ook een bestemmingswijziging nodig is.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen de situatie waarbij er sprake is van een project/andere handeling die ook bestaat uit een locatiegebonden activiteit, waarvoor op grond van de Wabo een omgevingsvergunning is vereist, en de situatie waarbij er voor dat project/andere handeling die bestaat uit locatiegebonden activiteit geen omgevingsvergunningplicht geldt. Het wetsvoorstel natuurbescherming regelt dat, als er sprake is van een project/andere handeling die ook bestaat uit een locatiegebonden activiteit waarvoor op grond van de Wabo een omgevingsvergunning is vereist, de gevolgen voor een Natura 2000-gebied of voor dieren of planten van een beschermd soort worden getoetst bij de beoordeling van de aanvraag van een omgevingsvergunning. Een aparte vergunning of ontheffing op grond van dat wetsvoorstel, eenmaal wet, is dan niet meer mogelijk.

Als sprake is van een project/andere handeling, die ook bestaat uit een locatiegebonden activiteit waarvoor op grond van de Wabo geen omgevingsvergunning is vereist, of van een project/andere handeling die betrekking heeft op een niet-locatiegebonden activiteit, moeten de gevolgen van die activiteit voor Natura 2000-gebieden of voor dieren of planten van beschermde soorten worden getoetst via een separate vergunning of ontheffing van het wetsvoorstel natuurbescherming (als dat eenmaal wet is).

Deze laatste regeling (de vergunningen- en ontheffingenprocedures voor die gevallen die niet samenlopen met een locatiegebonden activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist) zal met het aanvullingswetsvoorstel in de Omgevingswet worden opgenomen. Voor een beschrijving van het proces van integratie van beide wetsvoorstellen inclusief het aanvullingswetsvoorstel verwijst de regering naar de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van de SP (**8.6 in paragraaf 10.8.1**). Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet voorziet in een regeling van de eerstgenoemde situatie, namelijk de situatie waarbij er ook sprake is van een locatiegebonden activiteit, waarvoor een omgevingsvergunning is vereist.

De regeling van de Wabo blijft in het voorliggende wetsvoorstel grotendeels in stand: het blijft mogelijk dat een aanvrager eerst een omgevingsvergunning aanvraagt voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit en daarna voor een omgevingsvergunning voor een andere activiteit. Het kan zijn, dat een initiatiefnemer een omgevingsvergunning moet aanvragen voor bijvoorbeeld een afwijkactiviteit (als wordt afgeweken van het omgevingsplan), een bouwactiviteit, een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit. Met het oog op een robuuste omgevingsvergunning is het zaak dat in dit soort gevallen een activiteit in een zo vroeg mogelijk stadium in het proces wordt getoetst aan de eisen die met het oog op de bescherming van een Natura 2000-gebied of de flora en fauna worden gesteld. Ook onder de Omgevingswet kan een initiatiefnemer er dus voor kiezen om eerst de Natura 2000-activiteit of de flora en fauna-activiteit los aan te vragen, en pas na verlening daarvan de overige aanvragen in te dienen.



## 10.9 Voorstel Wet windenergie op zee

De leden van de CDA-fractie vragen of ook de Wet windenergie<sup>68</sup> op zee zal opgaan in de Omgevingswet (**5.62**). Ook leden van de ChristenUnie-fractie vragen hiernaar (**14.13**). De verwachting is dat de Wet windenergie op zee eerder in werking zal treden dan de Omgevingswet. Zoals de memorie van toelichting van het voorstel voor de Wet windenergie op zee<sup>69</sup> aangeeft zullen de omgevingsrechtelijke elementen van die wet, zoals het kavelbesluit, na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden overgeheveld. Het in die wet geregelde kavelbesluit zal dan vervangen worden door het projectbesluit van de Omgevingswet. Dat kan waarschijnlijk voor een groot deel zijn beslag krijgen in uitvoeringsregeling. De regeling voor toedeling van de kavel aan marktpartijen blijft buiten de Omgevingswet.

Deze leden vragen ook of een verbrokkelde situatie kan voorkomen door betrokkenheid van meerdere bevoegde gezagsinstaties. Dat speelt echter bij plaatsing van windturbines op zee niet omdat daarvoor de bevoegdheid exclusief ligt bij de Minister van Economische Zaken in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu. De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan (**14.13**) dat het onder het huidige recht zo kan zijn dat het land-deel (de netaansluiting) een ander een bevoegd gezag heeft dan het zee-deel. Dit is niet het geval, omdat op grond van artikel 9b van de Elektriciteitswet 1998 een windpark van 100 MW inclusief de aansluiting onder de rijkscoördinatie-regeling valt. Daarmee zijn de Ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu bevoegd voor het inpassingsplan. Op grond van artikel 5.50, tweede lid, van het wetsvoorstel kan bepaald worden dat het projectbesluit ook geldt als omgevingsvergunning voor de netaansluitingen op het land en blijft deze situatie gelijk. De besluitvorming hierover kan dan integraal onderdeel uitmaken van de projectprocedure. Of hiervan gebruik gemaakt zal worden is de vraag. In de nota naar aanleiding van het verslag van het voorstel Wet windenergie op zee<sup>70</sup> is toegelicht dat een tracé over land onderhandeling vergt tussen de eigenaar van de aansluiting, ofwel de vergunninghouder, en grondeigenaren. Omdat de vergunninghouder niet bekend is als de Ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu het kavelbesluit nemen, ligt het niet voor de hand het landtracé mee te nemen. Overigens voorziet de routekaart windenergie op zee in vijf gestandaardiseerde platforms van 700 MW van TenneT, waardoor de kavelbesluiten slechts zullen lopen tot het platform op zee van TenneT.

Deze leden vragen ook of de Wet windenergie op zee een uitputtende wet is als bedoeld in artikel 1.4 (**14.13**). Dit is aan de orde als besloten zou worden dat de omgevingsrechtelijke delen van de Wet windenergie op zee nog enige tijd in werking blijven nadat de Omgevingswet in werking is. De regering voorziet op dit moment dat dit het geval zal zijn, omdat daarmee voorkomen wordt dat de wijziging van het wettelijke stelsel samenvalt met de uitgifte van de eerste rondes windkavels. De Wet windenergie op zee bepaalt in dat geval uitputtend op welke wijze besloten wordt over de plaatsing van windturbines op zee, zodat dergelijke besluitvorming dan nog niet op grond van de Omgevingswet kan plaatsvinden. Dat wil overigens niet zeggen dat de Omgevingswet niet van toepassing is op de bouw en exploitatie van windturbines op zee. Zo zal bijvoorbeeld de verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapportage blijven gelden voor het kavelbesluit. De Omgevingswet is verder, net als de huidige wetgeving, van toepassing op de feitelijke realisatie van de windparken en op bijvoorbeeld onderhoudswerkzaamheden aan de

<sup>68</sup> Kamerstukken 34 058.

<sup>69</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 058, nr. 3.

<sup>70</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 058, nr. 6, blz. 16.

windturbines. Zo geldt onverkort het verbod om zich zonder vergunning te ontdoen van stoffen door deze in zee te storten.

### 10.10 Mijnbouw

De leden van de SP-fractie vragen om meer duidelijkheid over welke onderdelen van de Mijnbouwwet in de Omgevingswet opgaan (**8.5**). Welke onderdelen van de Mijnbouwwet opgaan is beschreven in het overzicht dat in bijlage 1 bij deze nota is opgenomen. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

De leden van de SP-fractie vragen verder op welke wijze afspraken zoals de werkwijze van het principe van «hand aan de kraan» terugkomt in de Omgevingswet (**8.7b**). Het «hand aan de kraan»-principe in relatie tot de gaswinning in Groningen houdt in, dat de gevolgen van gaswinning voortdurend gemonitord worden en het boren naar gas door de Minister van Economische Zaken eventueel kan worden bijgesteld of worden gestopt. De bedoelde monitoring is nu een onderdeel van het zogenaamde winningsplan, als bedoeld in artikelen 34 tot 36 van de Mijnbouwwet. De desbetreffende bepalingen zullen naar de stand van denken op dit moment een onderdeel blijven van de Mijnbouwwet en niet overgaan naar de Omgevingswet. In meer algemene zin kan het principe van «hand aan de kraan» wel worden onderkend in het voorliggende wetsvoorstel. Voor onderwerpen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld, is er een monitoringsverplichting. Als uit deze monitoringsgegevens blijkt dat de omgevingswaarde niet wordt gehaald of dreigt dat deze niet tijdig zal worden behaald, zal door het daartoe aangewezen bestuursorgaan een programma moeten worden vastgesteld om dit alsnog te bewerkstelligen. Ook los daarvan kunnen krachtens het wetsvoorstel monitoringsverplichtingen worden vastgesteld (zie artikel 20.1).

De leden van de SP-fractie (**4.86**) vragen of mijnbouwactiviteiten in de toekomst ook worden getoetst op potentiële effecten op de grondwaterkwaliteit. Ook vragen zij of dit vastgelegde omgevingswaarden worden en zo nee, waarom niet. Mijnbouwwerken kunnen aanzienlijke milieueffecten hebben. Daarom zullen diverse milieubelastende activiteiten in het kader van mijnbouw worden aangewezen als omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b, van het wetsvoorstel. In het kader van de beoordeling van die milieubelastende activiteiten zal in antwoord op de vraag van deze leden, naast diverse andere milieuaspecten, ook getoetst worden op potentiële effecten op de grondwaterkwaliteit. Activiteiten mogen geen significante verontreiniging veroorzaken. In antwoord op de vraag of voor grondwater omgevingswaarden worden vastgesteld kan gewezen worden op artikel 2.15, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel dat bepaalt dat bij AMvB omgevingswaarden worden vastgesteld over de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen.

De vraag van de leden van de SP-fractie kan ook anders worden geïnterpreteerd. In het wetsvoorstel wordt onder een mijnbouwactiviteit namelijk een heel specifieke omgevingsvergunningplichtige activiteit verstaan.

Onder «mijnbouwactiviteit» wordt conform het in de bijlage bij artikel 1.1 van het wetsvoorstel gedefinieerde begrip verstaan: een activiteit inhoudende: a. het plaatsen van een mijnbouwinstallatie, met inbegrip van het om die installatie gelegen beperkingengebied zoals dat op grond van artikel 2.20 is aangewezen, of b. het verrichten van een verkenningsonderzoek. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e, van het wetsvoorstel is deze mijnbouwactiviteit een van de milieubelastende activiteit te onderscheiden omgevingsvergunningplichtige activiteit. Het betreft daarbij een vergunningplicht voor het plaatsen van een mijnbouw-

installatie (een mijnbouwwerk dat verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater) met de bijbehorende veiligheidszone (onder de Omgevingswet beperkingengebied genoemd) in gebieden die worden gebruikt als oefen- en schietgebied of die druk worden bevangen. Ook omvat het een vergunningplicht voor verkenningsonderzoek in of boven de delen van de territoriale zee en het continentaal plat die worden gebruikt als ankergebieden nabij aanloophavens en oppervlaktewater dat wordt gebruikt als oefen- en schietgebied. De mijnbouwactiviteit uit het wetsvoorstel betreft dus activiteiten die nu op grond van artikelen 18, 19 en 44 en 45 van het Mijnbouwbesluit vergunningplichtig of ontheffingsplichtig zijn en die moeten worden beoordeeld aan de hand van het belang van de landsverdediging respectievelijk het belang van de scheepvaart. De regering onderkent dat, gelet op dit relatief beperkte oogmerk, het ruim ogende begrip mijnbouwactiviteit verwarrend kan zijn en zal nog bezien of een begrip kan worden gehanteerd dat beter bij het oogmerk aansluit.

### **10.11 Herbestemmen leegstaande gebouwen**

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het wetsvoorstel voldoende ruimte biedt om herbestemming van leegstaande gebouwen mogelijk te maken (**6.20**). Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om in het omgevingsplan te werken met een ruime functietoedeling aan locaties. De daarbij te hanteren randvoorwaarden, zoals regels over het toelaatbaar geluidsniveau, monumentale waarden en dergelijke, kunnen in het omgevingsplan worden opgenomen. De mogelijkheden voor het herbestemmen van leegstaande gebouwen nemen hierdoor al toe. Daarvoor zijn dan geen aparte procedures meer nodig. Mocht een gewenst gebruik toch niet passen in het omgevingsplan, dan kan door het verlenen van een omgevingsvergunning een dergelijk gebruik toch snel worden toegestaan.

### **10.12 Duurzame energie**

Diverse fracties hebben vragen gesteld over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de opwekking van duurzame energie.

#### *Energieakkoord*

De leden van de SGP-fractie horen – onder verwijzing naar het Energieakkoord – graag welke bijdrage de Omgevingswet en onderliggende regelgeving volgens de regering moeten gaan leveren aan het faciliteren van de verduurzaming van de Nederlandse energievoorziening. De leden van de fractie van de SP vragen in dit verband hoe wordt voorkomen dat bij gemeentelijke vergunningverlening ongelijkheid ontstaat in vergunningen en vergunningcriteria op het gebied van de integrale uitvoering van het Energieakkoord. Ook willen deze leden weten of hernieuwbare energie wordt ingepland in het kader van de Omgevingswet (**2.20, 4.98**). Verder vragen leden van de ChristenUnie-fractie of de huidige regeling waarbij in de energiewetten de rijkscoördinatieregeling van toepassing wordt verklaard via de Invoeringswet Omgevingswet op dezelfde wijze zal worden voortgezet (**14.57**).

Om de energietransitie vorm te geven zijn diverse partijen in het land actief: marktpartijen, coöperaties, samenwerkingsverbanden, burgers, gemeenten en provincies. Zij geven vorm aan de verduurzaming van de energieopwekking, bijvoorbeeld door de aanleg van voorzieningen voor windmolenparken, warmte-koudeopslag, zonnepanelen, aardwarmte en biovergisting. Maar ook de daarvoor benodigde infrastructuur voor transport en opslag van energie is van belang. Voor de realisatie van de energietransitie is naar het oordeel van de regering vooral de markt aan

zet. De bestaande energiewetten blijven als wettelijk kader voor de energievoorziening bestaan. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet faciliteert wel projecten voor duurzame energieopwekking. Voorzieningen die voor de verduurzaming nodig zijn, worden immers – met het oog op de gevolgen voor de fysieke leefomgeving – met het omgevingsrecht gereguleerd. De verbeteringen die de herziening van het omgevingsrecht biedt zijn derhalve ook voor de duurzame energievoorziening van betekenis. Zo integreert het wetsvoorstel de verschillende toestemmingen die nodig zijn, doordat vergunningensystemen uit diverse wetten integreert. De aanvrager kan daardoor in één vergunning snel toestemming vragen voor meerdere activiteiten. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel ook in de «sneller en beter»-procedure voor energieprojecten op lokaal niveau als deze projecten worden gerealiseerd met een omgevingsplan voor projecten van publiek belang. Dit zorgt voor een zorgvuldige voorbereiding die daarna tijdswinst oplevert doordat de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State een maximum krijgt. Verder voorziet bijvoorbeeld het omgevingsplan in mogelijkheden om tijdelijk te bestemmen of regels te stellen aan het omgevingsplan met het oog op toedeling van functies aan locaties die bijvoorbeeld zien op nader te stellen voorwaarden. Voor projecten voor duurzame energieopwekking is ook de introductie van het projectbesluit van belang, dat onder meer in de plaats komt van de rijkscoördinatieregeling. Met dit instrument kan bijvoorbeeld een grootschalig windmolenpark worden gerealiseerd. Boven de 100 MW is het Rijk bevoegd en boven de 5 MW heeft de provincie bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit. Dit wordt via de Invoeringswet Omgevingswet geregeld. Alle benodigde toestemmingen kunnen met die procedure in één besluit worden opgenomen. Bij een dergelijk besluit kan ook planologische toestemming worden geregeld voor transport en opslag van energie. Bovendien kan met de «sneller en beter»-aanpak de benodigde tijd voor een beroepsprocedure bij de Raad van State beperkt blijven tot 6 maanden.

In het energieakkoord worden overigens concreet twee zaken genoemd die in de Omgevingswet moeten worden geregeld. Zo moet het mogelijk worden om een vergunning aan te vragen voor een duurzame energie-installatie zonder dat het nodig is voor het hele bedrijf een (hernieuwde) vergunningaanvraag te doen. Ook moet het wetsvoorstel zo zijn ingericht dat vergunningverlening voor warmte-koude-opslaginstallaties wordt vereenvoudigd door het introduceren van één vergunningverlenende instantie. Zoals eerder is aangegeven zijn deze punten in het wetsvoorstel verwerkt.

Het wetsvoorstel an sich is niet bedoeld om realisatie van projecten voor duurzame energie langjarig in te plannen. Op grond van het wetsvoorstel is een dergelijke langjarige planning wel mogelijk, bijvoorbeeld op basis van een omgevingsvisie en/of een programma voor duurzame energievoorziening, op basis waarvan tal van instrumenten ingezet kunnen worden (juridisch, financieel, communicatief, enzovoort), onder meer de instrumenten die het wetsvoorstel biedt.

#### *Positionering energievoorziening in het wetsvoorstel*

De leden van de fractie van de ChristenUnie (**8.15**) geven aan dat de bevoegd gezag-verdeling over de overheden voor energieprojecten nu geregeld is op basis van het aantal megawatt via de Elektriciteitswet 1998 (artikelen 9b en 9e). Deze leden vragen waar deze bevoegdheidsverdeling terecht komt in de Omgevingswet en of dezelfde verdeling van bevoegdheden in wetgeving of AMvB wordt vastgelegd. De bevoegdheidsverdeling voor de energieprojecten blijft in de Elektriciteitswet 1998 geregeld. Daarbij is voor Rijk en provincie de projectprocedure van de Omgevingswet van toepassing. Dat laatste wordt bij de Invoeringswet Omgevingswet geregeld. Enkele vragen over energievoorziening zijn

beantwoord in het artikelsgewijze deel van deze nota. Dit betreft de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over het toevoegen van «hernieuwbare energiebronnen» in de definitie, de vraag van de leden van de CDA-fractie over de reikwijdte van het begrip «natuurlijke hulpbronnen» (zie paragraaf 14.1.1 voor het antwoord op beide vragen), de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over het opnemen van de taak «duurzame energievoorziening» in de opsomming van artikel 2.1, derde lid (zie paragraaf 14.2.1) en de vraag van de leden van de D66-fractie of het begrip «duurzaam» in het wetsvoorstel «hernieuwbaar» betekent wanneer het gaat om energie (zie paragraaf 14.10).

#### *Overgangsrecht beleidsdocumenten duurzame energie*

De leden van de fracties van de SP, de ChristenUnie en D66 hebben een aantal vragen gesteld over de overgang van bestaande plannen en structuurvisies op het gebied van duurzame energie (onder meer wind op zee, wind op land en bodemenergiesystemen) naar de omgevingsvisie van het Rijk. Ook vragen zij of in die documenten gemaakte afspraken juridisch ongewijzigd verankerd zullen worden in de Omgevingswet **(4.96, 4.97, 4.128, 13.1, 13.2)**.

Voor de beantwoording van de overgang van plannen en structuurvisies naar de omgevingsvisie wil de regering eerst ingaan op het overgangsrecht in de Invoeringswet Omgevingswet voor bestaande visies en plannen en daarna op de nieuwe omgevingsvisies en programma's op basis van de Omgevingswet.

Bij de voorbereiding van de Invoeringswet Omgevingswet wordt momenteel bekeken hoe bestaande structuurvisies en plannen, inclusief de daarin opgenomen afspraken of aanwijzingen, kunnen worden gelijkgesteld met omgevingsvisies of programma's onder de Omgevingswet. Door die gelijk te stellen wordt de uitvoeringspraktijk «werk uit handen» genomen en wordt ook de rechtszekerheid gediend. Voor in voorbereiding zijnde structuurvisies en plannen zou gekozen kunnen worden voor het afronden van de procedure onder het «oude» recht, dat wil zeggen het geldende recht op het moment dat de voorbereidingsprocedure van start ging.

Bij de totstandkoming van de nieuwe omgevingsvisie van het Rijk zal ook bezien moeten worden welke delen van bestaande structuurvisies en plannen daarin een plaats kunnen krijgen, zoals het Nationaal Waterplan, recent gewijzigd door de Structuurvisie Windenergie op zee. De totstandkoming van de nieuwe nationale omgevingsvisie zal conform de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb plaatsvinden. Tijdens deze voorbereidingsprocedure kunnen met de daarbij betrokken partijen, waaronder decentrale overheden en belangenorganisaties, oude afspraken worden herbevestigd of nieuwe afspraken worden gemaakt. Aan bestaande afspraken zal dus niet op eenzijdige wijze afbreuk worden gedaan. Gemaakte afspraken komen weliswaar niet juridisch ongewijzigd in de Omgevingswet, maar *kunnen* ongewijzigd terugkeren in de nieuwe omgevingsvisie van het Rijk.

De bepalingen over het energiezuinig bouwen in het Bouwbesluit 2012 zullen net als nu worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving (het voorgenomen Besluit bouwwerkenleefomgeving).

#### *Doorzettingsmacht en rijkscoördinatieregeling*

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat bij de doorzettingsmacht van het Rijk en de provincies bij hernieuwbare energie, het gebruik van het woord «algemeen belang» in het geding is **(4.95)**. Het Rijk kan projectbesluiten nemen als het nationaal belang of algemeen belang in het geding is. Bij de Crisis- en herstelwet en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is dit anders geformuleerd dan in de voorgenomen Omgevingswet.

Het wetsvoorstel biedt mogelijkheden voor doorzettingsmacht, onder andere voor projecten voor hernieuwbare energie. Voor projecten met een publiek belang (een provinciaal- of nationaal belang als bedoeld in artikel 2.3 van het wetsvoorstel) kan daarvoor een projectbesluit worden gebruikt. Op grond van artikel 5.50 van het wetsvoorstel voorziet het projectbesluit in de wijziging van het omgevingsplan en waar gewenst ook in de benodigde omgevingsvergunningen zodat het project kan worden uitgevoerd. Verder is in artikel 5.51, derde en vierde lid, geregeld dat regels van gemeenten en waterschappen buiten toepassing kunnen worden gelaten als die de uitvoering van het projectbesluit onevenredig belemmeren. Als het een projectbesluit van het Rijk betreft, kunnen ook regels van de provincies buiten toepassing worden gelaten. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in toepassing van de coördinatieregeling zoals deze wordt opgenomen in afdeling 3.5 Awb. Op grond van deze coördinatieregeling krijgt het coördinerend bestuursorgaan doorzettingsmacht ingeval bijvoorbeeld de gemeente geen medewerking geeft aan het verlenen van de omgevingsvergunning. Voor energieprojecten die op grond van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Mijnbouwwet zijn aangemerkt als projecten van nationaal belang is van rechtswege de rijkscoördinatieregeling uit de Wro van toepassing verklaard. In deze wetten zal de nieuwe projectprocedure uit het wetsvoorstel en de nieuwe coördinatieregeling uit de Awb van toepassing worden verklaard. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of in de Invoeringswet Omgevingswet zal worden geregeld dat de rijkscoördinatieregeling zal worden voortgezet voor energieprojecten (**14.57, 13.1, 13.2**). De rijkscoördinatieregeling is op dit moment geregeld in artikel 3.35 en 3.36 Wro. Deze regeling is op grond van de artikelen 9b en 20a van de Electriciteitswet 1998, 39b van de Gaswet en 141a van de Mijnbouwwet van toepassing op daarin genoemde energieprojecten. De Invoeringswet zal de Wro intrekken en in overgangsrecht voorzien. Het «oude» recht zal van toepassing blijven op energieprojecten die in voorbereiding zijn ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit betekent concreet dat de procedure wordt afgemaakt volgens de rijkscoördinatieregeling van de Wro. Op energieprojecten waarvan de voorbereiding na de inwerkingtreding van de Omgevingswet begint, zal de projectprocedure van de Omgevingswet van toepassing zijn.

## **11 Omzetting EU-richtlijnen en verdragen**

### **11.1 Subsidiariteitsbeginsel**

De leden van de PVV-fractie vragen zich af waarom het EU-beleid leidend is geworden en vragen of het ruimtelijk beleid niet primair de verantwoordelijkheid zou moeten zijn van de individuele lidstaten (**3.23**). Hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting beschrijft welke uitgangspunten bepalend zijn geweest voor het ontwerpen van het wetsvoorstel. Eén van die uitgangspunten is dat het wetsvoorstel moet aansluiten bij de EU-verplichtingen en andere internationale verplichtingen waaraan Nederland zich heeft verbonden. Een groot deel van het omgevingsrecht heeft een Europese achtergrond. Dat geldt in het bijzonder voor de beleidsterreinen natuur, water en milieu. De invloed van het EU-recht gaat overigens niet zo ver dat er geen ruimte meer is voor nationaal, regionaal en lokaal beleid. De EU maakt – door het attributiebeginsel en het subsidiariteitsbeginsel – geen integraal omgevingsbeleid. Het Nederlandse omgevingsrecht bevat dus ook nationaal beleid dat geen omzetting betreft van EU-recht. Dat geldt bijvoorbeeld voor het thema ruimtelijke ordening. De leden van de PVV-fractie merken dan ook terecht op dat het ruimtelijk beleid primair de verantwoordelijkheid is van de individuele lidstaten. Op blz. 33 van de memorie van toelichting is met zoveel



woorden aangegeven dat op het onderwerp ruimtelijke ordening nationaal beleid noodzakelijk is.

## 11.2 Lastenluwe implementatie

De leden van de VVD-fractie vragen of er uit EU-recht voortvloeiende zaken zijn die in de bestaande regelgeving nog niet wettelijk verankerd zijn en dat wel worden met de nieuwe Omgevingswet. Ook vragen zij of er nog sprake is van Nederlandse «koppen» op de EU-regelgeving en waarom er niet voor gekozen is om deze te verminderen (1.25).

Het omgevingsrecht is in de loop van de tijd verbrokkeld geraakt en verdeeld over tientallen wetten. Ook de EU-richtlijnen zijn verspreid over de jaren tot stand gekomen en stuk voor stuk ingebouwd. Met de stelselherziening zullen de nieuwe richtlijnen opnieuw worden geïmplementeerd, zogenaamde herimplementatie. Het gaat daarbij om (delen van) 32 richtlijnen die grotendeels op AMvB-niveau geïmplementeerd zullen worden. Uitgangspunt bij herimplementatie is dat er niets anders of meer wordt vastgelegd dan wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is (zogenoemde lastenluwe implementatie). Dit uitgangspunt werd ook al gehanteerd bij het opstellen van de bestaande regelgeving. Er zullen dan ook geen nieuwe uit EU-recht voortvloeiende zaken worden verankerd in het omgevingsrecht. Eén van de verbeterdoelen van de stelselherziening is het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Gelet daarop zal de herimplementatie nadrukkelijk wel worden aangegrepen om ook de bepalingen die een Europeesrechtelijke oorsprong hebben zo eenvoudig mogelijk in het stelsel in te passen. Soms bestaan er bijvoorbeeld mogelijkheden tot bundeling. Het uitgangspunt van lastenluwe implementatie, zoals beschreven in de Verzamelbrief regeldruk van september 2013<sup>71</sup>, houdt in dat EU-regelgeving wordt geïmplementeerd met zo min mogelijk lasten voor bedrijven. Uitgangspunt is dat daarbij dat er niets meer wordt geregeld dan Europees vereist is. In de memorie van toelichting is aangegeven dat er in het verleden soms meer geregeld is dan Europees vereist is omdat een uniform nationaal regime lastenlauer is dan een regime waarin een lastige knip moet worden gemaakt tussen regels met een Europese herkomst en regels met een nationale herkomst. Het gaat hier overigens om uitzonderingssituaties. Hetzelfde argument speelt soms ook een rol bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Een voorbeeld van zo'n uitzonderingssituatie betreft het toetsingskader voor de vergunning in de richtlijn industriële emissies. De beoordelingsregels voor IPPC-installaties en voor op grond van nationale overwegingen aangewezen vergunningplichtige activiteiten zijn gelijk. De nationale regelgeving bestond al veel langer en toen de Europese regelgeving tot stand kwam is er nadrukkelijk voor gekozen om geen verschillende beoordelingsregels te maken, maar te zorgen voor herkenbare en uniforme regels.

Daarnaast zijn er ook beleidsterreinen waarop het Europese recht geen rol speelt omdat het subsidiariteitsbeginsel is toegepast door de Europese Unie. Dat is bijvoorbeeld grotendeels het geval bij het onderwerp ruimtelijke ordening (zie de beantwoording van de vraag van de leden van de PVV-fractie in voorgaande paragraaf). Ook het belang van waterveiligheid wordt voornamelijk door nationale regels geborgd.

Samengevat: het uitgangspunt van de regering is lastenluwe implementatie, wat inhoudt dat er niets meer wordt geregeld dan in de Europese richtlijnen is vastgelegd. In uitzonderingsgevallen wordt van dit uitgangspunt afgeweken, bijvoorbeeld als dat leidt tot een lastenlauer regime (zie het eerder beschreven voorbeeld). Ook kunnen nationale

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224.

regels nodig zijn omdat er geen Europees regime is, zoals voor waterveiligheid en ruimtelijke ordening.

### **11.3 Relatie met internationale regelgeving en uitvoeringsregelgeving**

De vraag van de leden van de SP-fractie of «ieder land voor zich op dit gebied te veel het wiel aan het uitvinden is» (**1.59**), is een terechte vraag. Landen kunnen zeker van elkaar leren als het gaat om het maken van samenhangende regelgeving. Hoewel Nederland binnen de Europese Unie een voorloper is voor wat betreft de integratie van het omgevingsrecht, zijn verschillende lidstaten bezig met soortgelijke bewegingen. Meestal betreft het integratie binnen het milieurecht, soms met medeneming van het ruimtelijk ordeningsrecht.

Bij het maken van integrale nationale regelgeving lopen lidstaten op tegen het probleem dat de Europese milieuriichtlijnen ingewikkeld zijn en sectoraal zijn opgezet. Meer in het algemeen wordt de uitvoering van Europese milieuregels soms bemoeilijkt door hun complexiteit en gebrek aan samenhang en consistentie. Om die redenen is Nederland samen met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk gestart met het project Make it Work. Dit project bouwt aan een coalitie van Europese lidstaten die samen met de Europese Commissie willen werken aan meer eenvoudige, overzichtelijke en beter uitvoerbare Europese milieuregelgeving. Gewerkt wordt aan richtsnoeren om in de toekomst kerninstrumenten in richtlijnen en verordeningen, zoals inspectie-, vergunnings-, rapportage- en planverplichtingen, slimmer te regelen en beter op elkaar te laten aansluiten. Daarnaast wisselen landen *best practices* uit over de modernisering van hun nationale regelgeving en in dat verband de correcte omzetting van EU-richtlijnen in nationale regelgeving. Uw Kamer zal over de voortgang en de inhoud van het project Make it Work geïnformeerd worden.

De leden van de SP-fractie vragen (**4.40**) wat het gevolg is als internationale verplichtingen zouden leiden tot nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. En op welke wijze hiertegen bezwaar kan worden gemaakt. Dit zal primair bij de totstandkoming van de internationale regelgeving aan de orde gesteld moeten worden. Uw Kamer wordt via BNC-fiches op de hoogte gehouden van voorgenomen nieuwe Europese regelgeving. Door middel van deze fiches kan het parlement zich in een vroeg stadium verdiepen in deze voorgenomen regelgeving. Ook zal dan de discussie hierover tussen parlement en regering kunnen plaatsvinden. Op het moment dat de internationale regelgeving voor Nederland verbindend is, staat de inhoud daarvan niet meer ter discussie. Daartegen kan op dat moment dan ook geen bezwaar meer worden gemaakt. De leden van deze fractie van D66 constateren dat de regering niet van plan is om de facultatieve aard van «kan»-bepalingen betreffende uitvoeringsregelingen van EU-richtlijnen weg te laten uit het wetsvoorstel en/of te veranderen in verplichte bepalingen (**9.1**). In reactie hierop moet worden gesteld dat er blijkbaar sprake is van een misverstand. Het wetsvoorstel bevat juist een groot aantal bepalingen waarin verplichtingen zijn opgenomen ter uitvoering van EU-richtlijnen. Bijvoorbeeld verplichtingen dat in ieder geval regels worden gesteld ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de mer-richtlijn enzovoort. Deze zijn onder meer te vinden in 2.15, eerste lid, 2.26, derde lid, 4.20, 5.2, tweede lid, 16.87, 20.4, 20.7 en 20.9, tweede lid.

## **12 Implementatie, digitalisering, uitvoering, toezicht en handhaving**

### **12.1 Inleiding**

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over het belang van implementatie van het wetsvoorstel. Veel vragen zijn gericht op de wijze waarop de invoering van de Omgevingswet wordt ondersteund en welke inzet de regering daarop pleegt. De regering onderschrijft zeer zeker het grote belang van een adequate en tijdige implementatie. Gezamenlijk met de uitvoeringspraktijk willen de betrokken overheden ervoor zorgen dat de uitvoeringspraktijk in staat is de Omgevingswet naar letter en geest uit te voeren. Want alleen dan worden de verbeterdoelen van de Omgevingswet ook daadwerkelijk gehaald.

Daarom is het Rijk in 2013 samen met de VNG, IPO en UvW een verkenning gestart naar de inrichting van een gezamenlijk implementatieprogramma dat de uitvoeringspraktijk tijdig in staat stelt naar letter en geest van de Omgevingswet te handelen. Uit eerdere implementatietrajecten is de les getrokken dat tijdig beginnen met de voorbereiding van de implementatie en dit in gezamenlijkheid te doen tussen het Rijk en de decentrale overheden succesfactoren zijn. Met het gezamenlijke implementatietraject wordt mede uitvoering gegeven aan de motie-Van Veldhoven<sup>72</sup> die uitsprekt dat bij de decentralisatie van taken rekening moet worden gehouden met de kennis en kunde van decentrale overheden.

Vanuit de verkenning liggen er nu verschillende bouwstenen om te komen tot een gezamenlijk implementatieprogramma en tot verschillende voorstellen over digitalisering (zie ook paragraaf 12.4). De heer J.C. Verdaas is gevraagd om het komend half jaar op basis van alle bouwstenen voorstellen te doen voor interbestuurlijke afspraken over de uit te voeren maatregelen, organisatie van de samenwerking en bekostiging. Rijk, VNG, UvW en IPO streven er gezamenlijk naar deze afspraken rond de zomer vast te leggen in een Bestuursakkoord.

### **12.2 Invoering**

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben grote zorgen over de vraag hoe de omvangrijke wijzigingen gaan landen in de uitvoeringspraktijk **(1.81)**. In dit verband vragen de leden van de fractie van D66 zich af hoe het Rijk de uitvoering van de Omgevingswet gaat begeleiden en ondersteunen. En op welke manier het Rijk betrokken blijft om deze grote omslag in de fysieke leefomgeving goed te laten landen. Tot slot willen deze leden weten door welke partij de kosten voor de uitvoering en implementatie worden betaald **(10.7)**. De leden van de CDA-fractie willen weten hoe de cultuurverandering bij bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers in gang wordt gezet, ingebed- en geborgd wordt **(2.18)**. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten hoe de regering de kennis en deskundigheid van burgers, bedrijven en overheden gaat ondersteunen **(5.99)**.

De in het kader van de verkenning uitgevoerde impact-analyse toont aan dat de grootste impact van de Omgevingswet op de uitvoeringspraktijk voortkomt uit vergroting van de flexibiliteit en afwegingsruimte, meer algemene regels en een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Dit doet een flink beroep op de uitvoeringskracht van partijen die met de Omgevingswet aan de slag gaan. Werkprocessen moeten veranderen (meer samenwerking binnen en tussen organisaties), mensen hebben andere competenties nodig en digitale systemen moeten worden aangepast. Het vraagt om medewerkers die bereid en in staat zijn

<sup>72</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31 953, nr. 49.

om ook vanuit de positie van de initiatiefnemer te denken. Medewerkers die in samenspraak met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties oplossingen bedenken. En die goed toegerust zijn om toezicht en handhaving te kunnen uitvoeren. Het vraagt ook wat van bestuurders. De Omgevingswet biedt afwegingsruimte, maar het is aan bestuurders om daar daadwerkelijk invulling aan te geven. Dat De verkenning maakt duidelijk dat niet alleen kennis van wettelijke instrumenten van belang is, maar dat vooral de wijze hoe hiermee wordt omgegaan belangrijk is. Bovenstaande impact-analyse maakt het nut en de noodzaak van een gezamenlijk implementatieprogramma van het Rijk en de decentrale overheden duidelijk. In het Bestuursakkoord dat in de vorige paragraaf genoemd is komen de afspraken te staan over de invoeringsondersteuning en de betrokkenheid van het Rijk. De invoeringsondersteuning zal een breed pakket aan maatregelen beslaan: van expertteams die overheden helpen bij de overgang naar een samenhangende benadering tot cursussen en opleidingen voor vergunningverleners tot een landelijk informatiepunt waarbij burgers, bedrijven en overheden terecht kunnen voor vragen over de Omgevingswet. Ook zal de implementatie van de digitalisering worden ondersteund.

Veel van de beoogde gedragsveranderingen, zoals vroegtijdige participatie van burgers, versnelling van besluitvorming en samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, kunnen toegepast. Daarom is het Rijk het programma Nu al Eenvoudig Beter gestart, waarbij overheden worden gestimuleerd en geïnspireerd om nu al ervaring op te doen met nieuwe manieren van werken, passend in de stelselherziening. Zo experimenteren al 35 gemeenten met het opstellen van omgevingsplannen en werken net zoveel gemeenten en provincies nu al aan een omgevingsvisie. Ook starten begin 2015 energiebedrijven om ervaring op te doen met vroegtijdige participatie en het projectbesluit. Nu ervaring opdoen in de geest van de Omgevingswet is cruciaal om de implementatie later soepel te laten verlopen. De introductie van de Omgevingswet is daarmee geen «*big bang*» maar een logisch gevolg van een werkwijze waarmee overheden, burgers en bedrijven al ervaring hebben opgedaan. De leden van de fractie van de SP **(7.5)** vragen in hoeverre bestuursorganen nu vaker dan voorheen de telefoon pakken om geschillen op te lossen en hoe dit onder de Omgevingswet meer ingeburgerd raakt. De regering deelt de visie van deze leden dat een telefoontje van een ambtenaar een kansrijke eerste stap kan zijn ter oplossing van een conflict tussen bijvoorbeeld het bestuur en burger. Er zijn diverse initiatieven die deze informele aanpak ondersteunen zoals het programma Prettig contact met de overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat een informele aanpak ofwel mediationvaardigheden in het contact tussen bestuursorganen en burgers bevordert.

Ook geschillen tussen overheden horen in beginsel bestuurlijk opgelost te worden. Vast staat dat het belang van onderling overleg met de invoering van de Omgevingswet groter wordt. Dit blijkt ook uit een impactanalyse die door het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten in opdracht van het Rijk en de VNG is uitgevoerd. Daarom zal het implementatieprogramma voor de Omgevingswet voorzien in maatregelen die specifiek gericht zijn op het verbeteren van de samenwerking tussen bestuursorganen, zowel tussen ambtenaren als bestuurders.

De leden van de fractie van de PvdD stellen dat het enkele jaren duurt voordat de praktijk vertrouwd is met nieuwe terminologie en (juridische) instrumenten. Deze stelselwijziging zal een enorme belasting vormen voor de mensen die ermee moeten werken, dus grondige en doordachte voorbereiding, duidelijkheid en korte periode van omschakeling is essentieel. Enerzijds kan dit door de omslag in de tijd kort te houden, anderzijds door een goede overgangsregeling voor projecten die onder huidige regelgeving en procedures gestart zijn. Hoe wordt dit precies vorm gegeven, zo vragen zij **(15.9)**.

De regering onderschrijft het belang van een grondige en doordachte voorbereiding van de implementatie. Met behulp van een gezamenlijk en stevig implementatieprogramma van Rijk en decentrale overheden wordt een soepele invoering van de Omgevingswet nagestreefd. Ten tweede hoeft de uitvoeringspraktijk niet te wachten tot het 2018 is. Ook nu al kan en wordt op veel plekken in de geest van de Omgevingswet gewerkt. De regering ondersteunt dit met het programma Nu al Eenvoudig Beter, waarin overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven in pilots en experimenten ervaring opdoen. Ook dit zorgt voor een soepele invoering. Tot slot wordt in de invoeringsregelgeving voorzien in overgangsrecht. Uitgangspunt daarbij zal zijn dat projecten waarvan de juridische procedure al is gestart voorafgaand aan de inwerkingtreding, volgens het oude recht kunnen worden afgehandeld.

## **12.3 VTH – Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving**

### *12.3.1 Algemeen*

De leden van de SP-fractie hebben verschillende vragen gesteld over de rol van vergunningverlening, toezicht en handhaving onder de Omgevingswet, de benodigde kennis en kunde om die taken goed uit te voeren en de betekenis van het wetsvoorstel verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (**4.20, 4.22, 10.2**). Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn onmisbare onderdelen in het omgevingsrecht. De daarvoor beschikbare instrumenten en toegekende bevoegdheden stellen de betrokken overheden in staat activiteiten te reguleren en het naleven van gestelde regels te controleren en zo nodig af te dwingen. Het zijn vooral de decentrale overheden die nu en in de toekomst VTH-taken uitvoeren. Zij zijn al geruime tijd bezig om die uitvoering verder te verbeteren. Kennis en kunde zijn daarbij belangrijke speerpunten. Het wetsvoorstel verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (wetsvoorstel tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zoals gewijzigd bij nota van wijziging)<sup>73</sup>, dat op 19 december bij uw Kamer is aangeboden, sluit daarop aan. Dit wetsvoorstel introduceert een nieuwe paragraaf 5.2 in de Wabo, getiteld: «Kwaliteitsbevordering en samenwerking» die de huidige paragraaf 5.2 moet vervangen. Overheden dragen, volgens het gewijzigd wetsvoorstel, zorg voor een goede kwaliteit van de uitvoering. Een aantal taken, voornamelijk binnen het milieudomein, die samen het zogenaamde basistakenpakket vormen, wordt namens die overheden uitgevoerd door omgevingsdiensten. Het wetsvoorstel bepaalt dat de betrokken overheden zelf bij verordening regels stellen die de kwaliteit van de uitvoering van de basistaken door de omgevingsdiensten borgen. Ter vergroting van de effectiviteit van toezicht en handhaving regelt het wetsvoorstel de gegevensuitwisseling tussen de verschillende diensten en overheden. Het wetsvoorstel verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving dient eerst nog door beide Kamers te worden aanvaard. Vervolgens kan de in het wetsvoorstel voorgestelde nieuwe paragraaf 5.2 van de Wabo in werking treden. Deze paragraaf wordt vervolgens via de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet opgenomen. Zo nodig zal de tekst van de paragraaf worden aangepast als nieuwe ontwikkelingen in het stelsel van uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving daartoe aanleiding geven. Tegen deze achtergrond acht de regering het niet goed mogelijk nu al een transponeringstabel op artikelniveau te maken die aangeeft welke veranderingen er te zijner tijd bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen worden doorgevoerd ten opzichte van de huidige paragraaf 5.2 van de Wabo.

<sup>73</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8.

De leden van de SP-fractie hebben specifiek nog gevraagd naar de mogelijkheid om de certificeringssystematiek voor ambtenaren zoals die in de bodemsanering geldt ook uit te rollen naar andere sectoren **(4.21)**. De regering neemt de suggestie van de leden van de SP-fractie mee bij de verdere discussie met de andere overheden over professionalisering van de uitvoering. De ervaringen bij bodemsanering zijn goed. De provincies en betrokken gemeenten hebben zich bestuurlijk gecommitteerd om te werken volgens de Normbladen 8001/8002. De resultaten hiervan worden jaarlijks bij elke provincie en deelnemende gemeente getoetst in een visitatieprogramma, waarvan de resultaten ook jaarlijks samengevat worden gerapporteerd. Dit heeft geleid tot een structurele kwaliteitsverbetering bij het verlenen van beschikkingen, bij toezicht en handhaving en ook bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van beleid en het toetsen van plannen.

#### *Een onjuiste naleving van de regels*

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdD **(2.26)** kan de regering bevestigen dat er na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog steeds sprake kan zijn van overschrijding van normstelling, die onderdeel is van regelgeving. Daarbij moet wel een onderscheid worden gemaakt naar regels die zich richten tot initiatiefnemers zoals burgers en bedrijven (algemene regels en vergunningvoorschriften) en regels die zich richten tot bestuursorganen bij het nemen van besluiten, zoals een besluit op een aanvraag om omgevingsvergunning (instructieregels, beoordelingsregels). Het niet naleven van regels door initiatiefnemers kan afhankelijk van de aard van de regel leiden tot negatieve gevolgen voor de gezondheid van mens of natuur. Toezicht op de naleving daarvan vindt plaats door het bevoegde bestuursorgaan. Het niet correct toepassen van een beslisregel door een bestuursorgaan kan ook nadelige gevolgen hebben voor natuur of milieu of andere belangen die met de beslisregel worden beschermd. Het toezicht op de naleving daarvan vindt plaats in het kader van interbestuurlijk toezicht. Als beroep tegen een besluit is ingesteld, vindt beoordeling van een juiste toepassing van de beslisregel plaats door de bestuursrechter, voor zover het beroep ook daartegen is gericht. Regels die activiteiten van initiatiefnemers of besluitvorming van bestuursorganen inkaderen zullen ook in de toekomst gehanteerd (moeten) worden om aan te geven wanneer welke belasting voor een bepaald aspect niet meer acceptabel is. De materiële rijksregels voor activiteiten van initiatiefnemers zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving. De door het Rijk te stellen beslisregels voor overheden zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Zie ook paragraaf 3.8 van deze nota.

#### *12.3.2 Toezichthouders en toezichtdruk*

De leden van de VVD-fractie vragen met hoeveel toezichthouders een fictieve ondernemer te maken zal krijgen en hoe vermindering van het toezicht vanuit de overheid in de praktijk uit zou kunnen werken **(1.18)**. Het streven van de regering is om waar mogelijk het aantal toezichthouders en de toezichtsdruk terug te dringen. Het verder samenvoegen van verschillende sectorale vergunningen in één omgevingsvergunning, die verleend wordt door één bevoegd gezag, meestal de gemeente, zal op zich zelf al kunnen bijdragen aan beperking van het aantal toezichthouders. Bovendien kan door het houden van integraal toezicht de toezichtsdruk aanzienlijk worden teruggebracht. Bij integraal toezicht controleert bijvoorbeeld één toezichthouder de naleving van de regels die voor bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid en milieu gelden. Waar nog sprake is van verschillende toezichthouders, werken deze steeds



meer samen en voeren bijvoorbeeld gezamenlijk controles uit. Gecoördineerd en afgestemd toezicht zal worden vergemakkelijkt waar omgevingsdiensten controles uitvoeren voor zowel provincie als gemeenten. Van belang is dat die toezichthouders informatie delen over het naleefgedrag van de ondernemer, daarover gezamenlijk een oordeel vormen en vervolgens aan dit oordeel dezelfde gevolgen verbinden. Daarmee kan worden geborgd dat alle toezichthouders op vergelijkbare wijze en in vergelijkbare mate hun toezicht afstemmen op bewezen goed naleefgedrag van de ondernemer. De ervaren toezichtdruk wordt overigens vaak negatief beïnvloed door een door ondernemers waargenomen of gepercipieerd gebrek aan professionaliteit van de kant van de toezichthouder. Het is dus evenzeer zaak ervoor te zorgen dat de kennis en kunde van de toezichthouders van voldoende niveau is en blijft. Terecht is hiervoor de laatste jaren meer aandacht, zoals blijkt uit de vele goede initiatieven van gemeenten, provincies en andere overheden om tot verdere professionalisering van de uitvoering van VTH-taken te komen.

### *12.3.3 Capaciteit en financiering van toezicht en handhaving*

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over de bekostiging van de handhaving van algemene regels (**3.22, 5.31b**). De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de extra eisen aan de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving betekenen voor de kosten en de financiering hiervan. Zij vragen ook of vanuit het principe van kostendekkende leges, de leges voor resterende vergunningen hoger worden. Deze leden hebben gevraagd om een nadere financiële onderbouwing voor het domein van vergunningverlening, toezicht en handhaving (**10.15**). De leden van de ChristenUnie-fractie (**10.16**) en van de SP-fractie (**10.4b**) hebben gevraagd of de handhavingcapaciteit wordt vergroot, vooral wanneer er meer algemene regels komen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of in het verleden bij de invoering van algemene regels voor tal van activiteiten dat niet het geval is geweest (**10.16**).

De regering wil voorop stellen dat toezicht en handhaving niet dienen te worden betaald uit leges. Deze taken moeten worden bekostigd uit de algemene middelen. Bij uitzondering kunnen toezichts- en handhavingskosten worden doorberekend; het Kabinetsstandpunt inzake de doorberekening van handhavingskosten<sup>74</sup> en het rapport Maat houden 2014<sup>75</sup> gelden daarbij als toetsingskader. Als uitzonderingen op de regel dat geen doorberekening plaatsvindt, noemt dit toetsingskader de situatie dat individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts)personen in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving en de situatie dat individuele (rechts)personen of groepen van (rechts)personen de overheid aanwijsbaar dwingen tot meer dan regulier toezicht en handhaving. Naar het oordeel van de regering zijn deze uitzonderingen op de beleidsterreinen die onder de Omgevingswet vallen in het algemeen niet aan de orde. Of per saldo de uitvoering van VTH-taken onder Omgevingswet meer gaat kosten dan nu, is nog niet met zekerheid te zeggen. Zo is nu nog niet goed in te schatten in welke mate er verdere vervanging van vergunningen door algemene regels zal plaatsvinden, of deze vervanging extra toezichtcapaciteit zal vergen en of dat laatste tot hogere uitgaven zal leiden. De financiële effecten van de uitwerking van de AMvB's zullen uiteraard worden bepaald zodra dit mogelijk is. Bij een toename van algemene regels ten gunste van vergunningen zullen overheden middelen die voorheen nodig waren voor vergunningverlening kunnen inzetten voor toezicht op de naleving van algemene regels. Tot dat toezicht kunnen ook voorlichting en ondersteuning gerekend worden.

<sup>74</sup> Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407.

<sup>75</sup> Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407, bijlage.

Deze kunnen in aanzienlijk mate bijdragen aan een goede naleving. De kosten van dergelijke activiteiten kunnen bij gezamenlijk gebruik van vooral digitale voorzieningen relatief laag blijven. De kosten van het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken, waar deze nodig wordt gevonden, zullen mogelijk kunnen worden gecompenseerd door de baten die voortvloeien uit het efficiënter kunnen uitvoeren van die taken, bij voorbeeld door taken onder te brengen bij een intergemeentelijk samenwerkingsverband of een regionale omgevingsdienst. Voor een verdere uiteenzetting van de financiële effecten van de stelselherziening op de andere overheden en het maken van afspraken over de verdeling van de baten en lasten wordt verwezen naar paragraaf 13.1 van deze nota. De regering heeft op basis van het voorgaande dus geen reden om aan te nemen dat voor resterende vergunningen de leges hoger zullen worden. Hierbij wordt wel opgemerkt dat voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten nu nog geen leges geheven mogen worden terwijl dat onder de Omgevingswet wel mogelijk zal worden.

#### *Financiering onafhankelijk toezicht*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de huidige financiering waarbij regionale uitvoeringsdiensten per bedrijf betaald krijgen, voldoende onafhankelijk toezicht borgt, in aanmerking nemend dat de kosten hoger kunnen worden wanneer er gehandhaafd moet worden (**10.20**). De verantwoordelijkheid voor een toereikende bekostiging van toezicht en handhaving door de omgevingsdiensten berust bij de opdrachtgevende gemeenten en provincies. Zij hebben afgesproken om de handhaving adequaat en professioneel uit te voeren of uit te laten voeren. Zo hebben zij zich verbonden aan de toepassing van de dit jaar door het Bestuurlijk omgevingsberaad aangenomen, landelijke handhavingstrategie, die beschrijft wanneer en hoe handhavend moet worden opgetreden. Ook zullen zij kwaliteitseisen opstellen voor de handhaving. De bekostiging is daarmee in belangrijke mate ingekaderd en zal zo moeten worden vormgegeven dat de handhaving tijdig, doelmatig en van voldoende kwaliteit kan worden ingezet. De bekostiging van de door de Omgevingsdiensten uit te voeren taken zal onderdeel vormen van de evaluatie van het nieuwe VTH-stelsel en de uitvoering door het stelsel van omgevingsdiensten, dat in opdracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu wordt uitgevoerd. De resultaten van deze evaluatie zijn naar verwachting medio 2015 beschikbaar.

#### *12.3.4 Toezicht en handhaving door private partijen*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de nieuwe regels voor kwaliteitsborging in de bouw, waarvan een consultatieversie voorligt, integraal onderdeel worden van de Omgevingswet (**10.14**). De Omgevingswet zal aansluiten bij de uitkomsten van dat wetgevingsproces. Het desbetreffende concept-wetsvoorstel wijzigt bepalingen van de Wabo en de Woningwet die zullen opgaan in de Omgevingswet. Beoogd is dat de nieuwe regels voor kwaliteitsborging, nadat het parlement ermee heeft ingestemd, nog voor 2018 in werking treden. Als dat het geval is, zal via de invoeringsregelgeving worden gezorgd dat de Omgevingswet daarop wordt aangepast, voordat deze wet in werking treedt.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat toezicht en handhaving overheidstaken zijn en moeten blijven en verzetten zich tegen het uitbesteden van deze taken aan private partijen (**3.14**). De regering is van mening dat van het geheel overlaten van toezicht aan private partijen geen sprake kan zijn. Zij deelt het standpunt van deze leden dat de overheid eindverantwoordelijk is en blijft. De regering acht het wel aanvaardbaar dat overheden uit efficiencyoverwegingen ertoe overgaan

bepaalde, eenvoudige toezichtactiviteiten te laten ondersteunen door private partijen, onder de voorwaarde dat dit gebeurt in hun naam en onder hun verantwoordelijkheid. Daarnaast meent de regering dat onder bepaalde condities toezicht kan worden afgestemd op goed naleefgedrag dat duurzaam geborgd is door de ondertoezichtstaande, die daarvoor al dan niet een derde private partij inschakelt, zoals een certificatie-instelling. De overheid blijft in die situatie toezicht houden, maar past de intensiteit en wijze van toezicht aan op de bewezen goede naleving. In de memorie van toelichting, paragraaf 4.18.3, wordt dit nader toegelicht. Daar wordt ook verwezen naar het rapport *Private borging van regelnaleving in het omgevingsrecht*. Inmiddels is in opdracht van de regering een vervolgonderzoek gestart dat nagaat onder welke voorwaarden certificering van met name managementsystemen toezicht kan ondersteunen. Dit onderzoek wordt verricht in samenhang met de lopende actualisatie van het Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid<sup>76</sup>.

### *12.3.5 Bestuurlijke boete en strafrechtelijke handhaving*

De leden van de SP-fractie stellen een aantal vragen over de bestuurlijke boete, dit naar aanleiding van paragraaf 4.18.4 van de memorie van toelichting (**4.100**). In die paragraaf is aangegeven dat een concreet voorstel voor een regeling van de punitieve handhaving zal worden gedaan in het kader van de Invoeringswet Omgevingswet. Dit voorstel zal mede worden gebaseerd op de uitkomsten van een nog lopend onderzoek (door de faculteit rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen) naar de gewenste opzet en inrichting van de punitieve handhaving van de Omgevingswet, waartoe het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Veiligheid en Justitie opdracht hebben gegeven. Dit onderzoek is bij het schrijven van deze nota nog niet afgerond. Tot de aandachtspunten van het onderzoek horen enkele van de door deze leden gestelde vragen, zoals de vraag naar de voor- en nadelen van de bestuurlijke boete in het kader van de handhaving van de Omgevingswet. Ook de vraag naar een landelijk eenduidige regeling bij toepassing van een (lik-op-stuk) boete-instrument door een groot aantal verschillende bestuursorganen, speelt in dat kader een rol.

Op de uitkomsten daarvan en de vormgeving van de regeling van de punitieve handhaving – of de bestuurlijke boete daarin een plaats zal krijgen en zo ja, in welke mate (over de volle breedte of voor enkele specifieke domeinen, zoals het bouwrecht) – van de Omgevingswet wil de regering niet vooruitlopen. De uitkomsten van het onderzoek en de vormgeving van de punitieve handhaving vergen overleg met alle betrokken partijen: de betrokken ministeries, IPO, VNG, de UvW en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. De door deze leden gevraagde duidelijkheid kan dus op dit moment nog niet worden geboden, maar zal worden gegeven in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

Wel wil de regering graag het misverstand wegnemen dat de Wet milieubeheer aan invoering van de bestuurlijke boete bij de handhaving van de Omgevingswet in de weg zou staan. Daarvan is geen sprake. De bestuurlijke boete is in (hoofdstuk 18 van) de Wet milieubeheer alleen geregeld voor de handhaving van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten door de Nederlandse emissieautoriteit (hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer) en heeft geen relatie met het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie informeren (**4.140**) specifiek naar de strafbaarstelling in de Wet op de economische delicten en naar de afbakening tussen de bestuurs- en de strafrechtelijke handhaving. Deze

<sup>76</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.

vragen maken ook deel uit van het onderzoek naar de punitieve handhaving door de Rijksuniversiteit Groningen. In dat onderzoek wordt onder meer gekeken naar de wijze waarop overtredingen van voorschriften die worden gesteld bij of krachtens de Omgevingswet strafbaar worden gesteld. Dit kan op drie wijzen gebeuren: via bestaande of nieuwe strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht, via zelfstandige strafbepalingen in de Omgevingswet of via het thans meest gangbare regime van opname in artikel 1a van de Wet op de economische delicten. Op de keuze voor een of meer van deze varianten wil de regering niet vooruitlopen, maar de resultaten van het onderzoek afwachten. Hetzelfde geldt voor de te maken keuze over de afbakening tussen de bestuurs- en strafrechtelijke handhaving.

De leden van de SP-fractie stellen ook een vraag over de Richtlijn milieustrafrecht<sup>77</sup> (**10.4a**). In paragraaf 4.18.1 van de memorie van toelichting is toegelicht dat deze specifieke richtlijn een uitzondering vormt op andere EU-richtlijnen, omdat deze richtlijn verplicht tot strafbaarstelling van bepaalde delicten, terwijl die andere EU-richtlijnen niet meer verlangen dan «een doeltreffend, evenredig en afschrikkend sanctiearsenaal». Deze formulering laat de lidstaten uitdrukkelijk vrij in de keuze van dit sanctiearsenaal, hetzij bestuursrechtelijk, hetzij strafrechtelijke, hetzij een combinatie van beide handhavingssystemen. Zoals eerder beschreven wil de regering resultaten van onderzoek afwachten en daarna pas een keuze maken.

#### **12.4 Digitalisering / Laan van de Leefomgeving**

Een belangrijk onderdeel van de implementatie van de stelselherziening is digitalisering. Digitalisering is zeer relevant voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. Digitalisering draagt bij aan het bereiken van de doelen van de stelselherziening waaronder vermindering regeldruk, het vergroten van de inzichtelijkheid van regels en daardoor het voorkomen van tegenstrijdige regels, het vergroten van het gebruikersgemak en versnelling van de afhandeling van vergunningaanvragen. Er zijn verschillende vragen gesteld over de digitalisering in de Omgevingswet, waarbij wordt aangegeven dat het belang wordt gezien van een gedegen digitalisering. Deze vragen worden hieronder beantwoord. De leden van de fractie van de SP hebben om een brief verzocht (**4.107**). Verdere informatie is te vinden in de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet.

##### *Laan van de leefomgeving in plaats van een gegevensautoriteit*

Vragen van de leden van de fracties van het CDA, de SP, D66 en de ChristenUnie, hebben betrekking op het instellen van een gegevensautoriteit (**10.6, 10.10, 10.23, 10.24**). Het concept van een gegevensautoriteit als oplossing voor de huidige versnippering en beperkte bestendigheid van digitale gegevens is in eerste instantie bij voorlichting door Raad van State gesuggereerd en vervolgens uitgewerkt in een onderzoek door het RIVM<sup>78</sup>. Dit concept was afgeleid van de, inmiddels opgeheven, Gegevensautoriteit Natuur. Bij nadere uitwerking door het RIVM<sup>79</sup> is het concept van een gegevensautoriteit ingevuld door een stelsel met sectorale informatiehuizen (zoals voor water, natuur, lucht, geluid of cultureel erfgoed (onder andere monumenten)), met daarbij waarborgen voor de kwaliteit van de verschillende gegevensstromen. Bij deze kwaliteitsborging is uitgangspunt dat de gebruiker kan vertrouwen op de

<sup>77</sup> Richtlijn 2008/99/EG van het Europees parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PbEU, L 328).

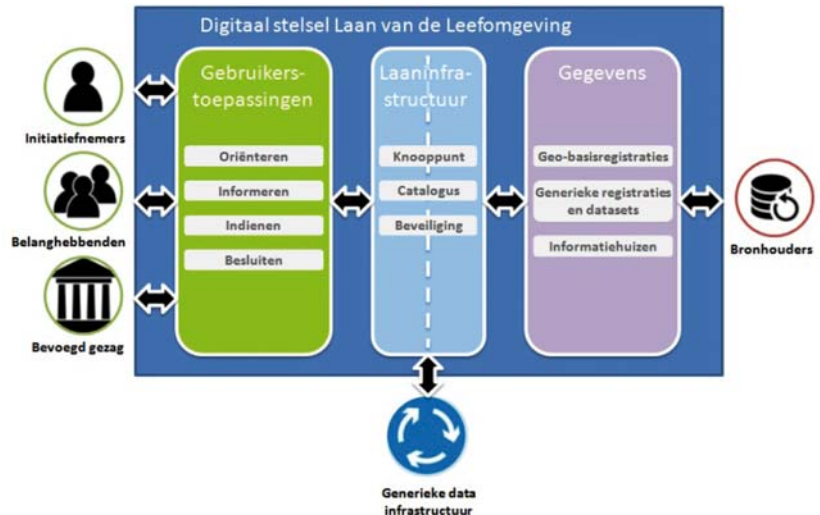
<sup>78</sup> Gegevensverkenning Omgevingswet, RIVM briefrapport 680160001/2012.

<sup>79</sup> Uitwerking Gegevensvoorziening Omgevingswet, RIVM Rapport 121001001/2013.

kwaliteit van gegevens, ook in het kader van gerechtelijke procedures. Op deze wijze worden de achterliggende doelstellingen van een gegevensautoriteit gerealiseerd.

### *Laan van de Leefomgeving*

Dit nieuwe concept heeft de regering overgenomen als ambitie voor het organiseren van de digitale voorzieningen in de Omgevingswet in plaats van een gegevensautoriteit. Dit concept «de Laan van de Leefomgeving» moet gaan fungeren als een digitaal stelsel ter ondersteuning bij de uitvoering van de Omgevingswet en zou moeten bestaan uit drie hoofdonderdelen: de gebruiker krijgt toegang tot de Laan via gebruikerstoepassingen, de Laaninfrastructuur leidt de vragen van de gebruiker op een veilige en efficiënte wijze door naar de informatiehuizen, de informatiehuizen geven vervolgens de nodige informatie. Dit wordt schematisch weergegeven in onderstaande afbeelding.



In antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie **(10.10)** en de ChristenUnie-fractie **(10.22)**, kan de regering aangeven dat het concept van de Laan van de Leefomgeving niet bestaat uit één gegevensautoriteit, maar uit een stelsel van verschillende informatiehuizen met elk hun eigen huismeester. Om te komen tot een geharmoniseerd stelsel staat de regering het volgende voor ogen. De belegging van de stelselverantwoordelijkheid is voorzien bij de Minister van Infrastructuur en Milieu, die toeziet op de kwaliteit en continuïteit van het stelsel. De informatiehuizen kennen een mate van autonomie bij de invulling van de interne governance. Met de centrale regie van het stelsel wordt toegezien dat aan een aantal stelselrandvoorwaarden wordt voldaan zoals kwaliteitscriteria voor de te leveren gegevens (beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid) en dat een aantal sleutelfuncties wordt belegd binnen de informatiehuizen, zoals een huismeester en een kwaliteitsbewaker. De huismeester faciliteert de samenwerking en regisseert de operationele werkprocessen binnen een informatiehuis. In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie bevestigt de regering dat deze rol zowel door een rijks- als decentrale organisatie kan worden ingevuld **(10.21)** waarbij voor de invulling van de rol van huismeester wordt gedacht aan uitvoeringsorganisaties zoals het RIVM en BIJ12, de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van de provincies **(10.25)**.

Binnen elk huis houden één of meerdere onafhankelijke en deskundige partijen toezicht op de kwaliteit van de informatieproducten. Deze kwaliteitsbewaker controleert aan de hand van protocollen bovendien of

aan de afgesproken domein- en stelselstandaarden wordt voldaan, zodat de gevalideerde gegevens aan de Laan kunnen worden aangeboden. In antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie geeft de regering aan dat in de informatiehuizen ook modellen en registers worden beheerd en via de Laan aangeboden; zo ook verkeersgegevens t.b.v. modelberekeningen van het geluid en populatiebestanden. Burgers en bedrijven worden zodoende in staat gesteld eigen varianten door te rekenen **(10.27)**.

#### **Voorbeeld**

De gemeente Den Haag stelt een omgevingsplan op voor de Binckhorst (zie de casusbeschrijving in paragraaf 8.1). Om de onderzoekslasten nog verder te beperken kiest de gemeente er voor om de onderzoeken die bij het opstellen van het omgevingsplan worden gedaan zoveel mogelijk te benutten in het planproces (gedurende de looptijd van het plan van 20 jaar). Het hierboven genoemde onderzoek naar de huidige situatie en de referentiesituatie wordt actueel gehouden gedurende de looptijd van het omgevingsplan en via internet beschikbaar te stellen. Een groot deel van die onderzoeken wordt op basis van 3D-modellen uitgevoerd (denk aan geluid, luchtkwaliteit, stikstofdepositie, geur, externe veiligheid, bezonning en windhinder). Er wordt gestreefd naar het gebruik van één 3D-model waarin de rekenregels voor de verschillende aspecten worden opgenomen. Dit dynamisch 3D-model kan vervolgens via internet beschikbaar worden gesteld voor derden (initiatiefnemers en gebruikers). Het model – dat bovengenoemde aspecten bevat – brengt de effecten van initiatieven op de fysieke leefomgeving in kaart. Het heeft de volgende functies:

- Het toetst of initiatieven aan de regels van het omgevingsplan voldoen.
- Het reduceert onderzoekslasten voor initiatiefnemers.
- Het bevordert hergebruik van onderzoeks- en monitoringsgegevens.
- Het vormt een monitoringstool voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving en geeft een actueel en realistisch beeld van de gebruikruimte.

#### *Planning en proces*

De leden van de SP-fractie hebben verzocht om inzicht in de kosten en om een tijdspad **(4.107, 10.6)** van de Laan van de Leefomgeving. De vormgeving en reikwijdte van digitale voorzieningen ter ondersteuning van de stelselherziening Omgevingsrecht, de daarbij toegepaste governance en bekostiging maken onderdeel uit van de implementatie van de stelselherziening. Hierover vindt nog besluitvorming plaats met de medeoverheden. De regering is voornemens deze afspraken in 2015 vast te leggen in het in paragraaf <12.1 van deze nota genoemde bestuursakkoord met de medeoverheden. De financiering en het tijdspad zullen onderdeel zijn van dit bestuursakkoord.

In lijn met deze vraag over de tijdsplanning hebben de leden van de D66-fractie gevraagd of de Laan van de Leefomgeving volledig functioneel zal zijn bij inwerkingtreding van de Omgevingswet **(10.9b)** en vragen de leden van de CDA-fractie op welke wijze gewaarborgd is dat de Gegevensautoriteit tijdig en goed functioneert **(5.45)**. De leden van de D66-fractie vragen welke omgevings- en milieuinformatie voor iedereen toegankelijk wordt gemaakt en op welke manier de toegang daartoe wordt ontsloten **(10.9a)**.

Het streefbeeld waar de Laan van de Leefomgeving naar toe werkt, is dat bij beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018 in ieder geval



de digitale voorzieningen die gekoppeld zijn aan inwerkingtreding van de Omgevingswet, zoals het Omgevingsloket Online (OLO), Ruimtelijkeplannen.nl en de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) zijn gerealiseerd. Er is hiermee bijvoorbeeld geen belemmering voor decentrale overheden om de termijnen voor de vergunningverlening te halen. De voor de beoordeling van vergunningen benodigde informatie is afkomstig van de initiatiefnemer en zal bij de vergunningaanvraag worden gevoegd terwijl voor de beoordeling relevante informatie over decentrale regels en informatie over omgevingswaarden in het bezit is van decentrale overheden.

Het streefbeeld is vervolgens dat tot 2024 stapsgewijs alle beschikbare informatie over de staat van de omgeving en het milieu die relevant is voor besluiten met rechtsgevolgen in een digitaal loket voor een ieder met één klik op de kaart beschikbaar zal komen. De realisatie van het streefbeeld wordt gewaarborgd door een tijdig en zorgvuldig proces dat samen met de medeoverheden wordt doorlopen. Afspraken over dit proces zijn ook onderwerp van het beoogde bestuursakkoord tussen het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen.

#### *Verhouding juridisch stelsel en digitaal stelsel*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe wordt geborgd dat in wet en onderliggende regelgeving rekening gehouden wordt met beperkingen en randvoorwaarden van de ICT-omgeving (**10.26**). De leden van de D66-fractie vragen of er een verbinding komt tussen het juridisch stelsel van de Omgevingswet en het onderliggend digitaal stelsel dat de werking van de beleids- en uitvoeringsketen ondersteunt (**10.9b**). De regering zet in op digitale diensten om burgers en bedrijven optimaal te ondersteunen bij Omgevingswet gerelateerde activiteiten zoals het aanvragen van vergunningen en het indienen van bezwaren. Het bevoegd gezag zal eveneens met digitale diensten worden ondersteund. Het juridisch stelsel en het digitaal stelsel van de Omgevingswet worden in samenhang met elkaar ontwikkeld om te borgen dat regelgeving en digitale diensten op elkaar (blijven) aansluiten. De beoogde werking van het digitaal stelsel wordt, waar nodig, vertaald in juridische voorwaarden. Ook wordt wet- en regelgeving tijdens de ontwikkeling getoetst op de digitaliseerbaarheid.

#### *Specifieke vragen over digitale voorzieningen*

De leden van de D66-fractie vragen of er voor wordt gezorgd dat burgers informatie over hun rechtspositie kunnen krijgen (**4.123**). Het antwoord van de regering is dat het omgevingsloket dit niet zal ondersteunen, maar dat statusinformatie beschikbaar zal zijn via generieke voorzieningen, zoals mijnoverheid.nl. Dit is in lijn met de visie van de regering dat bij het informeren van burgers en bedrijven gestreefd moet worden naar het gebruik van generieke, en geen domeinspecifieke, informatiekanaal tussen enerzijds burgers en overheid en anderzijds bedrijven en overheid. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de digitale voorzieningen bij structuurvisies en beleidsvoornemens (**5.14**). De ambitie vanuit de regering is zoveel mogelijk visies en voornemens digitaal te ontsluiten. Daarnaast is het de ambitie voor de Laan van de Leefomgeving dat visies in ieder geval digitaal worden ontsloten voor zover zij doorvertaald zijn via regels in omgevingsplannen, omgevingsverordeningen of waterschapsverordeningen.

De leden van de PvdA-fractie (**5.39**) vragen of het denkbaar is dat ook de relevante algemene regels gekoppeld kunnen worden aan adressen. Het antwoord van de regering is dat dit in het concept van de Laan van de Leefomgeving ook het ontsluiten van regels gekoppeld aan locatiecriteria

past. In hoeverre dit daadwerkelijk mogelijk is, vraagt nog nader onderzoek.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een vraag gesteld over hoe locaties in de informatiesystemen zullen worden ondersteund en of er 3D-kaarten komen **(5.129)**. De regering ziet dat 3D-informatie een belangrijke rol gaat spelen in de fysieke leefomgeving. Bij de voorbereiding van de standaarden van de Omgevingswet wordt dan ook al rekening gehouden met 3D-gebruik. Voor de koplopers wordt het mogelijk deze standaarden al intern toe te passen. Inmiddels zijn op kleine schaal ook al proeven gedaan met 3D-bestemmingsplannen. De toepassing zal niet verplicht worden.

In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie naar de ontwerpbesluiten **(10.28)** kan de regering melden dat het voornemen is dat bij de realisatie van de Laan niet alleen de uiteindelijke besluiten maar ook de ontwerpbesluiten digitaal beschikbaar zullen komen. Ook zal bij realisatie in de Laan informatie over de monumentale waarde van monumenten worden ontsloten via het informatiehuis cultureel erfgoed **(14.48)**.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tot slot waarom het nog niet zeker is dat ook omgevingsvergunningen worden toegevoegd aan het loket van Ruimtelijkeplannen.nl. Volgens genoemde leden zouden omgevingsvergunningen makkelijk toegankelijk moeten zijn voor burgers en zou openbaarmaking via het digitale loket uitgangspunt moeten zijn **(14.96)**. De regering deelt het standpunt van deze leden ten aanzien van het nut van het ontsluiten van omgevingsvergunningen. De wijze waarop deze via de Laan van de Leefomgeving worden ontsloten wordt nog bezien, waarbij bedacht moet worden dat het ontsluiten van omgevingsvergunningen vooral voor gemeenten tot extra inspanningen zal leiden. De consequenties en randvoorwaarden zullen in 2015 inzichtelijk worden gemaakt door middel van een businesscase.

## **13 Effecten**

### **13.1 Financiële effecten**

De leden van de fracties van D66 **(6.2, 6.3)**, de ChristenUnie **(11.1)**, de SP **(4.104)**, de PvdD **(15.8)** en de 50PLUS/Klein-fractie **(1.91)** hebben vragen gesteld over de mogelijke kostenbesparing van € 600 miljoen en de onderbouwing hiervan. In een brief aan uw Kamer van 28 juni 2011 waarin de eerste hoofdlijnen van de stelselherziening werden geschetst, is een eerste inschatting gegeven van de mogelijke besparing<sup>80</sup>. Hierbij is ingeschat dat de vereenvoudiging van het omgevingsrecht kan leiden tot reductie van de plankosten van 10%. Het bedrag dat hierbij hoort is dus afhankelijk van het bedrag aan plankosten in Nederland. In de brief is aangegeven dat op basis van het toenmalige investeringsvolume in de bouw de totale besparing kan oplopen tot € 600 miljoen. In de miljoenennota van 2012 is bij het infrastructuurfonds een bedrag van € 50 miljoen euro opgenomen omdat de reductie van de plankosten leidt tot een besparing op het infrastructuurfonds van € 50 miljoen. Het onderzoeksbureau SIRA Consulting heeft onderzoek gedaan naar de financiële effecten van het wetsvoorstel voor burgers, bedrijven en overheden<sup>81</sup>. De conclusies zijn opgenomen in hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting. Een lastenverlichting wordt bijvoorbeeld bereikt doordat er minder visies en plannen met bijbehorende procedurelasten nodig zijn. Ook de integratie van vergunningen leidt tot minder lasten. De leden van de fractie van de ChristenUnie merken echter terecht op dat pas met de inhoud van de AMvB's duidelijk wordt welke lastenverlichting

<sup>80</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 40.

<sup>81</sup> Onderzoek financiële effecten Omgevingswet, Nieuwegein, mei 2014.

bereikt wordt. Het is nu dan ook nog te vroeg om een goed onderbouwd overzicht van de financiële effecten van de stelselherziening te kunnen geven. Dit kan pas worden bepaald als ook de AMvB's gereed zijn. Bij de vormgeving van de AMvB's zal de regering ook actief zoeken naar mogelijkheden om de lasten te verminderen. Hiermee is ook de vraag van de leden van de fractie van de SP **(4.106)** beantwoord naar het moment waarop de gevolgen voor de rijksbegroting inzichtelijk worden. Naar aanleiding van een vraag van de leden van de D66-fractie wordt nog opgemerkt dat de regering niet tot een andere conclusie is gekomen over de baten van de Omgevingswet. Al in de brief in 2011 is aangegeven dat op basis van de gebruikelijke onderzoeken zal worden aangegeven welke concrete vermindering zal worden behaald.

De leden van de CDA-fractie **(2.17)** vragen naar de administratieve lasten voor gemeenten en de leden van de SP-fractie vragen meer informatie over opgesomde baten en lasten in de memorie van toelichting **(4.103)**. Deze cijfers zijn gebaseerd op het al genoemde SIRA-onderzoek. Zoals eerder aangegeven gaan de cijfers alleen over het wetsvoorstel. Door het wetsvoorstel wordt het fundament gelegd, maar het op een verantwoorde manier kwantificeren van de financiële effecten kan niet zonder de uitvoeringsregelgeving. Vanzelfsprekend wordt bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving verder onderzoek gedaan naar de financiële effecten.

De in het onderzoek geïdentificeerde en in de memorie van toelichting genoemde lastenreductie voor bedrijven bestaat uit een verbeterde kenbaarheid van de regelgeving, vermindering van het aantal zienswijzen door minder visies, vermindering van procedures en de integratie van vergunningen. De door SIRA genoemde lastenreductie voor burgers wordt bereikt door de integratie van afzonderlijke vergunningstelsels in de omgevingsvergunning. De lastenreductie bij gemeenten en provincies wordt bereikt door het verminderen van visies, plannen en programma's (inclusief de daling van het aantal milieueffectrapportages die daaruit voortvloeit). Voor gemeenten levert daarnaast het vervallen van de actualiseringsplicht van bestemmingsplannen een belangrijk aandeel. De vermindering van de lasten van waterschappen wordt in z'n geheel bereikt door het verminderen van het aantal visies, plannen en programma's. Genoemde leden vragen ook of de extra leges voor bedrijven voor de milieucomponent in de omgevingsvergunning structureel zijn. De regering kan deze vraag bevestigend beantwoorden. De leden van de fractie van de SGP **(5.199)** stellen een vraag over de gevolgen voor agrarische bedrijven van de legesmogelijkheid voor de milieucomponent van beschikkingen. Deze legesmogelijkheid heeft geen gevolgen voor de meeste agrarische bedrijven. De milieubelastende activiteiten die deze bedrijven verrichten vallen veelal uitsluitend onder de werkingssfeer van algemene regels. De heffing van leges is hier dus niet van toepassing. Alleen voor de milieubelastende activiteiten van grote agrarische bedrijven zal wegens EU-regelgeving door het Rijk een vergunningplicht worden aangewezen, waardoor deze bedrijven te maken kunnen krijgen met extra leges. De voorgestelde vrijstelling van milieu-leges voor kleine bedrijven is volgens de regering daarom overbodig. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering bereid is de Omgevingswet en de voorgestelde AMvB's integraal door te rekenen op de financiële gevolgen **(11.3)**. Dit zal inderdaad gebeuren. Net zoals het al genoemde onderzoek naar de financiële effecten van het wetsvoorstel zal ook voor de AMvB's een onderzoek naar de financiële effecten worden uitgevoerd. Vanzelfsprekend wordt uw Kamer over de uitkomsten hiervan geïnformeerd.

De leden van de fractie van D66 **(6.4)** en de 50PLUS/Klein-fractie **(1.92)** vragen of besparingen ook leiden tot bezuinigingen bij lokale overheden. Ook de leden van de fracties van de ChristenUnie **(11.2)** en de PvdD **(15.8)** spreken over bezuinigingen en vragen waar die zullen neerslaan.

Zoals eerder in deze paragraaf beschreven is het nog te vroeg om de precieze baten te berekenen. De stelselherziening zal er naar verwachting wel toe leiden dat lokale overheden minder geld kwijt zijn aan het omgevingsrecht en dus financieel baat hebben bij de stelselherziening. Ook de Laan van de Leefomgeving kent een positieve kosten-batenanalyse. Naast de structurele baten zal de implementatie van het nieuwe stelsel ook eenmalig lasten met zich meebrengen voor het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen.

De regering hecht aan goede afspraken over de verdeling van de baten en lasten. De financiering van de stelselherziening zal dan ook onderdeel zijn van het eerder genoemde bestuursakkoord (zie paragraaf 12.1 van deze nota). Hierin worden ook de baten en lasten van de digitale voorzieningen meegenomen.

#### *Sociaaleconomische effecten*

De leden van de fractie van de SP vragen **(4.105)** waar de stelling vandaan komt dat de Omgevingswet geen algemeen direct effect zal hebben op sociaaleconomische aspecten. Deze stelling blijkt onder andere uit het eerder genoemde onderzoek van SIRA. Er zijn alleen beperkte indirecte effecten. Zo kan op termijn de werkgelegenheid toenemen doordat sneller kan worden ingespeeld op economische ontwikkelingen, de lasten worden gereduceerd en de Omgevingswet de doorlooptijd van procedures verkort.

#### *Regeldruk*

De leden van de PVV-fractie vragen **(5.65)** of het terugdringen van de regeldruk alleen voor de ambtenarij winst oplevert. Deze leden menen dat de impulsen voor burgers en het bedrijfsleven achterblijven. Het antwoord van de regering is dat niet alleen overheden, maar vooral ook burgers, bedrijven en belangenorganisaties winst boeken bij de stelselherziening. De stelselherziening vergroot de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht en versnelt en verbetert de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Daar profiteren vooral burgers, het bedrijfsleven en ook overheden van. Een voorbeeld hiervan is de beoogde verschuiving van de uitgebreide naar de reguliere procedure voor een deel van de vergunningplichtige activiteiten. Hierdoor krijgen burgers en bedrijven niet in 26 weken maar in 8 weken duidelijkheid over hun aanvraag om omgevingsvergunning (zie paragraaf 9.6.1 van deze nota). In het omgevingsplan worden alle regels samengevoegd die door de gemeente gesteld worden met het oog op de fysieke leefomgeving. Hierdoor hebben burgers en bedrijven, in plaats van met verschillende verordeningen en bestemmingsplannen, nog maar met één digitaal omgevingsplan te maken hebben. Een derde voorbeeld is de brede toepassing van gelijkwaardigheid. Hierbij staat niet de specifiek voorgeschreven maatregel voorop, maar de daarmee beoogde bescherming van de leefomgeving. Daardoor hebben initiatiefnemers zelf de mogelijkheid om maatregelen toe te passen die het beste aansluiten bij hun concrete situatie, terwijl een gelijkwaardig resultaat wordt behaalt.

Een voorbeeld van de voordelen van het omgevingsplan is zichtbaar in Bussum. Vooruitlopend op de Omgevingswet heeft deze gemeente via de Crisis- en herstelwet geëxperimenteerd met een nieuw omgevingsplan. Bussum had zes bestemmingsplannen en vele verordeningen. Deze zijn samengevoegd in één nieuw omgevingsplan. Voorheen hadden burgers te maken met het bestemmingsplan, de APV, de bomenverordening, de brandveiligheidssverodening, de horecaverordening, de parkeerverordening, de

telecommunicatieverordening, de verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater en de wegsleepverordening. Om te zien welke regels er in de fysieke leefomgeving gelden, is nu alleen het omgevingsplan van belang.

Ook stimuleert de Omgevingswet decentrale overheden om hun eigen wet- en regelgeving tegen het licht te houden. Het hoogheemraadschap van Rijnland heeft daar, vooruitlopend op de Omgevingswet, al grote stappen in gezet. In hun nieuwe keur wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en zijn veel vergunningplichten geschrapt. Een boer die een tijdelijke brug bouwt zal dat altijd veilig en stevig doen. Daar heeft hij immers zelf belang bij. Een vergunning is daar dan ook niet meer nodig. Een goed voorbeeld van de impulsen die de stelselherziening geeft om de regeldruk voor burgers en bedrijfsleven te verminderen.

### **13.2 Effecten rechterlijke macht**

De leden van de fractie van de SP vragen een reactie op hun stelling dat de voorgenomen bezuinigingen op de rechtspraak per 2016 niet mogelijk zijn zonder concessies te doen aan de kwaliteit **(7.4)**. De regering stelt, in reactie op de stelling van de leden van de fractie van de SP, dat de rechtspraak binnen de huidige budgettaire kaders geen concessies hoeft te doen aan de kwaliteit. In het Regeerakkoord is afgesproken dat alle overheidsorganisaties een bijdrage leveren aan het op orde brengen van de rijksbegroting, de zogenaamde algemene efficiencytaakstelling. Dat geldt ook voor de rechtspraak. De eerste tranche van deze taakstelling is verwerkt in de Prijsakkoord 2014–2016 dat de Minister van Veiligheid en Justitie met de Raad voor de rechtspraak heeft gesloten. In dit akkoord is voor betreffende jaren een bedrag van € 26,5 miljoen extra beschikbaar gesteld om de balans tussen werkdruk en kwaliteit te bewaren, voor frictiekosten en voor investeringen in het programma Kwaliteit en Innovatie. In het Prijsakkoord is ook rekening gehouden met de mix van eenvoudige en complexe zaken. Over de jaren 2017–2019 voert de Minister van Veiligheid en Justitie eind volgende jaar prijsonderhandelingen met de rechtspraak. Op de uitkomst van deze onderhandelingen kan de regering niet vooruitlopen.

Overigens heeft de regering de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gevraagd naar de werklast voor de Afdeling bestuursrechtspraak. De afdeling geeft in haar advies aan dat nu nog niet te overzien is of de Omgevingswet zal leiden tot een verzwaring van de werklast. Ook de Raad voor de rechtspraak geeft in haar advies over het wetsvoorstel aan dat ze nog geen fundamentele inschatting hebben kunnen maken van de gevolgen voor de werklast van de rechtbanken. In het vervolgproces van de stelselherziening zal de Raad daar verder over adviseren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven terecht aan dat de beslistermijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak voor alle projectbesluiten is gemaximeerd op zes maanden terwijl dit nu alleen nog geldt voor specifieke projecten onder de Crisis- en herstelwet. Deze leden vragen **(6.5)** wat op het ogenblik de gemiddelde beslistermijn is van projectbesluiten die nu nog niet onder deze maximale termijn vallen en of is doorgerekend of deze aangescherpte doelstelling haalbaar is voor de Afdeling.

Uit de rapportage «Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet Voortgangsrapportage 2012–2013»<sup>82</sup> blijkt dat de gemiddelde afhandeltermijn van bestuursrechtelijke beroepszaken ruim 10 maanden is. De gemiddelde afhandeltermijn van projecten onder de Crisis- en herstelwet is 8

<sup>82</sup> Kamerstukken 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

maanden. De maximale termijn van 6 maanden wordt dus niet in alle gevallen gehaald, maar de overschrijding is beperkt. De verwachting is dat het aantal zaken waarover binnen zes maanden moet worden besloten nauwelijks toeneemt. De lijst van projecten waarvoor nu op grond van de Crisis- en herstelwet geldt dat de Afdeling uitspraak moet doen binnen zes maanden is ruim en overlapt voor een zeer groot deel de projecten waarvoor straks het projectbesluit toegepast kan worden. Bovendien blijkt uit de al eerder genoemde voortgangsrapportage over de Crisis- en herstelwet dat de besluiten over weginfrastructuur (20%) maar tot een aandeel van 9% in de uitspraken in beroep leiden. Een mogelijke verklaring hiervoor is de bij deze projecten verplichte «sneller-en-beter-aanpak». Maatschappelijke participatie aan de voorkant is hierdoor verplicht, wat er wellicht toe leidt dat er minder partijen in beroep gaan. De Omgevingswet borgt dat projectbesluiten altijd via de «sneller-en-beter-aanpak» voorbereid worden. Verwacht wordt daarom dat de aangescherpte doelstelling geen grote gevolgen heeft. Overigens heeft ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar advies over het wetsvoorstel geen aanleiding gezien hier opmerkingen over te maken.

### 13.3 Onderzoeken en evaluatie

De leden van de fracties van D66 (**1.77**) en de ChristenUnie (**1.90**) vragen naar een evaluatie van de doelen van het wetsvoorstel en de werking van het stelsel. De leden van de fractie van de SP (**4.108**) vragen ook een evaluatie over het geheel en wensen daar nauwlettend bij betrokken te blijven. In het wetsvoorstel zijn voor monitoring de Europese verplichtingen opgenomen. Het wetsvoorstel bestendigt de taak van het Planbureau voor de Leefomgeving om vierjaarlijks een onafhankelijk rapport te publiceren (de Balans van de Leefomgeving). Dit geeft uitwerking aan artikel 5, vierde lid, van het verdrag van Aarhus. In de Balans voor de leefomgeving wordt het rijksbeleid voor milieu, natuur en ruimte geëvalueerd. Hierin komt daarmee ook (indirect) de werking van het stelsel van het Omgevingsrecht aan de orde. Daarnaast zal enkele jaren na inwerkingtreding van het stelsel een evaluatie worden gedaan naar de werking van het stelsel en de uitvoering die daaraan wordt gegeven. Een onderzoek of evaluatie kan overigens, eventueel op verzoek van het parlement, altijd gedaan worden.

De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering bereid is een ex-ante evaluatie uit te voeren naar het gehele stelsel (**15.12**). De regering heeft naast de al geplande toetsten en consultaties geen extra ex-ante evaluatie voorzien. De fases van de stelselherziening kennen elk verschillende toetsmomenten, bijvoorbeeld de formele toetsten (waaronder de milieueffectentoets, een effectentoets voor burgers en bedrijven en een uitvoerbaarheidstoets), de internetconsultaties en de bestuurlijke consultatie door de decentrale overheden. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert als laatste over de regelgeving. De planning is hierbij zo vormgegeven dat de Afdeling voorstellen voor de voorgenomen AMvB's en de Invoeringswet Omgevingswet tegelijkertijd ontvangt en zo een samenhangend oordeel kan geven. Een extra ex-ante evaluatie wordt naast het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de andere al voorziene adviezen en toetsen niet nodig geacht.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij bereid is om het Planbureau voor de Leefomgeving te verzoeken om een update van het onderzoek naar het beschermingsniveau te maken wanneer de conceptversies van de AMvB's gereed zijn (**5.72**). Het onderzoek van het Planbureau waaraan gerefereerd wordt, is de milieueffectentoets. De milieueffectentoets maakt onderdeel uit van de formele verplichte toetsen die, net als bij het wetsvoorstel, ook bij de uitvoeringsregelgeving uitgevoerd zullen worden. Het PBL zal verzocht worden de milieueffecten-



toets ook voor de uitvoeringsregelgeving te doen. Met deze toets wordt ook uitvoering gegeven aan de motie-Van Veldhoven<sup>83</sup> die de regering vraagt om een onderzoek naar de effecten van het wetsvoorstel op natuur en milieu.

De leden van de D66-fractie vragen ook of de regering bereid is om een onafhankelijk onderzoek te laten doen naar de mate van rechtszekerheid van het totale wetsontwerp, dat wil zeggen: voorliggende wet, ontwerpAMvBs en de Invoeringswet Omgevingswet (**7.15**). Er zijn al verschillende onafhankelijke adviezen voorzien waarin onderzoek wordt gedaan naar rechtszekerheid. Naast de milieueffectentoets maken een advies van de Raad voor de rechtspraak naar de gevolgen voor de rechtspraak door rechtbanken en een advies van de Afdeling bestuurs-rechtspraak Raad van State naar onder andere de rechtsbescherming van belanghebbenden onderdeel uit van de formele toetsen die bij de uitvoeringsregelgeving uitgevoerd worden. Daarnaast worden, zoals eerder aangegeven, de AMvB's en de Invoeringswet tegelijkertijd voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden. De Afdeling kan hierdoor een samenhangend oordeel geven ook over de mate van rechtszekerheid.

## **14 Artikelsgewijs**

### **14.1 Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen**

#### *14.1.1 Artikel 1.2*

*Het begrip «fysieke leefomgeving»*

De leden van de fracties van de PvdA (**5.9b**), de SP (**1.57**) en D66 (**15.1**) hebben vragen over het ontbreken van een begripsbepaling voor «fysieke leefomgeving». In artikel 1.2, tweede lid, is gekozen voor een opsomming van de van de fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het is niet zo dat er buiten de genoemde onderdelen nog «terra incognita» in de fysieke leefomgeving bestaat. Naar het oordeel van de regering definieert dit artikel daarom helder wat de reikwijdte van de fysieke leefomgeving is. Wel is het zo dat zich processen afspelen in en tussen deze onderdelen en dat deze onderdelen gezamenlijk ensembles vormen (bijvoorbeeld een woonwijk bestaat vooral uit bouwwerken en infrastructuur, met kleinere hoeveelheden natuur en water). Toevoegen van dergelijke processen en ensembles aan de opsomming zou de lijst wel langer, maar niet vollediger maken. De leden van de D66-fractie vragen of de regering heeft overwogen andere onderdelen van de fysieke leefomgeving op te nemen in artikel 1.2 (**15.5a**). Het antwoord daarop is dus ontkennend: de regering kent dergelijke onderdelen niet. In vroege concepten van het wetsvoorstel zijn wel enkele begrippen overwogen die uiteindelijk niet zijn opgenomen. Zo is «klimaat» niet opgenomen omdat het klimaat een proces is binnen de fysieke leefomgeving, maar geen grijpbaar, fysiek, onderdeel daarvan. «Natuurlijke hulpbronnen» zijn niet opgenomen omdat zij onttrokken worden uit de verschillende wel genoemde fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Opgemerkt zij dat zowel «klimaatverandering» als «natuurlijke hulpbronnen» wel genoemd worden in artikel 2.1, derde lid. Het begrip «gronden» is niet opgenomen omdat het is gebaseerd op een ander – ruimtelijk – indelingsconcept en fysiek niet te onderscheiden is van «bodem». En in plaats van «werken» is gekozen voor de gedefiniëerde begrippen «infrastructuur» en «watersystemen». Hoewel de opsomming naar het oordeel van de regering inhoudelijk volledig is, is toch gekozen voor een «in ieder geval»-formulering om discussies over grensgevallen te voorkomen. Er blijven bijzondere

<sup>83</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31 953, nr. 47.

gevallen bestaan waarover zich twijfels kunnen voordoen. In de memorie van toelichting (blz. 391) is het voorbeeld genoemd van een dode boom, die onmiskenbaar tot de fysieke leefomgeving behoort, maar wellicht door een initiatiefnemer of zijn advocaat niet wordt herkend als «natuur», zodat met het bevoegd gezag discussie ontstaat over de reikwijdte van een bepaling en uiteindelijk de rechter een uitspraak moet doen. Dergelijke twijfelgevallen zouden er ook zijn als er wel een wettelijke begripsbepaling zou zijn, zoals blijkt uit de ervaringen op andere terreinen. Zo is er veel jurisprudentie over de uitleg van wettelijk gedefinieerde begrippen als «onroerende zaak» of «onrechtmatige daad». Het is moeilijk om vooraf te voorspellen in welke gevallen zich afbakeningsproblemen zullen voordoen.

De leden van de SP-fractie stellen voor te kijken naar het Duitse voorstel voor het «Umweltgesetzbuch» (**1.58**), een ontwerp dat overigens niet in procedure is gebracht. In het Referentenentwurf<sup>84</sup> wordt «Umwelt» (milieu) gedefinieerd als «Tiere, Pflanzen, die biologische Vielfalt, der Boden, das Wasser, die Luft, das Klima und die Landschaft sowie Kultur- und sonstige Sachgüter (Umweltgüter)» (dieren, planten, biodiversiteit, de bodem, het water, de lucht, het klimaat en het landschap evenals cultureel en overige goederen (natuurlijke hulpbronnen).» Een flink aantal elementen is herkenbaar terug te vinden in artikel 1.2, zoals bodem, water, lucht, landschap en cultureel erfgoed. Dieren, planten en biodiversiteit zijn samengenomen in het begrip «natuur». Op de begrippen «klimaat» en «natuurlijke hulpbronnen» is al ingegaan in het begin van deze paragraaf. Wel zijn opgenomen bouwwerken en infrastructuur, omdat het wetsvoorstel gaat over de fysieke leefomgeving; dat omvat ook de gebouwde omgeving en niet alleen het milieu.

#### *Natuurlijke hulpbronnen*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering meerwaarde ziet in het toevoegen van «hernieuwbare energiebronnen» (zoals bedoeld in artikel 1 van de Elektriciteitswet 1998) in de definiëring van de fysieke leefomgeving in artikel 1.2 (**14.8**). De regering acht dat niet wenselijk, omdat diverse hernieuwbare energiebronnen niet tot de fysieke leefomgeving behoren, bijvoorbeeld biomassa (na oogst of als afval) en biogas. Verder zijn hernieuwbare energiebronnen die wel uit de fysieke leefomgeving afkomstig zijn vrijwel steeds stromen die onttrokken worden aan onderdelen van de fysieke leefomgeving die genoemd worden. Zo onttrekt de mens windenergie aan de lucht, aardwarmte aan de bodem, en waterkracht en oppervlaktewaterwarmte aan water. Het ontbreken van deze elementen in de opsomming vormt geen beletsel om de bevoegdheden van de Omgevingswet te benutten voor de duurzame-energievoorziening

Deze vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie, samen met de vraag van de leden van de CDA-fractie over de reikwijdte van het begrip «natuurlijke hulpbronnen» (**5.60**), geven wel aanleiding tot toevoeging van een begripsbepaling voor dit begrip. In de nota van wijziging wordt daarvoor de volgende begripsbepaling voorgesteld: «natuurlijke hulpbronnen: delfstoffen, water, biomassa, warmte, windenergie, zonne-energie, waterkracht en energie uit een zee, voor zover die door de mens aan de fysieke leefomgeving onttrokken kunnen worden». Het gaat hier – in tegenstelling tot in de definitie in de Elektriciteitswet 1998 – om biomassa die aanwezig is in de fysieke leefomgeving, zoals hout in bossen. Met «warmte» wordt bedoeld op omgevingslucht-, oppervlaktewater- en aardwarmte. Met «energie uit een zee» wordt

<sup>84</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf Erstes Buch Umweltgesetzbuch – Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht, Bonn/Berlin 04.12.2008.

gedoeld op bijvoorbeeld getijde-energie en osmose-energie. Omdat Europees Nederland niet grenst aan een oceaan is gekozen voor «energie uit een zee» in plaats van de term «energie uit de oceanen» die voorkomt in de richtlijn hernieuwbare energie.

#### *Structuur van steden en dorpen*

De leden van de fracties van de SP (**14.1**), de ChristenUnie (**14.9**) en D66 (**15.5b**) hebben vragen over het ontbreken van een aanduiding van de samenhangende structuur van steden en dorpen in artikel 1.2. De leden van laatstgenoemde fractie vragen daarbij of de regering de mening deelt dat dit het private initiatief te boven gaat en bij uitstek tot het zorggebied van de overheid behoort, en dus ook expliciet in dit artikel een plaats zou kunnen krijgen. De regering deelt de mening dat de samenhangende structuur van steden en dorpen bij uitstek tot het zorggebied van de overheid behoort. In het bijzonder de gemeentelijke overheid heeft een verantwoordelijkheid op dit gebied. Eventuele lokale regelgeving op dit terrein behoort een plaats te krijgen in het omgevingsplan. Het feit dat één bouwwerk tot de fysieke leefomgeving behoort betekent vanzelfsprekend dat een ensemble van bouwwerken daar ook toe behoort. De regering ziet daarom de meerwaarde van het toevoegen van een begrip aan de opsomming niet. Een dergelijk begrip zou bovendien doubleren met het begrip «cultureel erfgoed», dat al het begrip «stads- en dorpsgezichten» omvat, en het begrip «landschap», dat afkomstig is uit het op 20 oktober 2000 te Florence tot stand gekomen Europees landschapsverdrag (Trb. 2005, 23) en volgens dat verdrag niet alleen betrekking heeft op natuurlijke en rurale gebieden, maar ook op stedelijke en perifere stedelijke gebieden.

#### *Interne en externe veiligheid*

De leden van de SP-fractie vragen waarom interne en externe veiligheid geen plaats hebben gekregen in artikel 1.2 (**4.69**). Hier lijkt sprake van een misverstand. Interne en externe veiligheid zijn geen fysieke, grijpbare onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals de bodem of een gebouw. Veiligheid – althans het gebrek daaraan – is een gevolg van activiteiten voor de fysieke leefomgeving of voor de mens. Dergelijke gevolgen worden ook tot de reikwijdte van de Omgevingswet gerekend. In artikel 1.2, derde lid, worden «activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt» genoemd, waarbij de term «risico's» duidt op de interne en externe veiligheid. Verder behoort een veilige fysieke leefomgeving tot de maatschappelijke doelen van de wet, opgenomen in artikel 1.3.

#### *14.1.2 Artikel 1.3*

De leden van de SP-fractie zien verder een noodzaak tot het definiëren van het begrip «gezondheid» (**1.61**). Het is echter ongebruikelijk om in wetgeving begrippen te definiëren die gebruikt worden in dezelfde betekenis die ze in het normale spraakgebruik hebben. Ook in de huidige Wet milieubeheer en in wetten als de Arbeidsomstandighedenwet, de Gezondheidswet en de Wet publieke gezondheid wordt het begrip zonder definitie gebruikt. Een bekende definitie is overigens die uit het oprichtingsdocument van de Wereldgezondheidsorganisatie uit 1948: «Gezondheid is een toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk welzijn en niet slechts de afwezigheid van ziekte of andere lichamelijk gebreken.» Deze brede definitie maakt duidelijk dat de Omgevingswet en zijn uitvoeringsregelgeving slechts een bijdrage kan leveren aan het beschermen van de gezondheid.

De leden van de D66-fractie vragen ook waarom de begrippen «activiteit» en «maatschappelijke functies» niet gedefinieerd zijn en hoe zich dit verhoudt tot de rechtsbescherming **(15.1)**. Beide begrippen zijn nadrukkelijk niet beperkend bedoeld: regelgeving en besluitvorming op grond van de Omgevingswet kan gaan over alle menselijke activiteiten en over alle functies die de fysieke leefomgeving kan vervullen. Een eventuele begripsomschrijving zou dan ook zodanig veelomvattend zijn dat deze de praktijk niet meer houvast zou bieden dan het ongedefinieerde begrip. Het begrip «activiteit» krijgt in beginsel steeds een uitwerking in de uitvoeringsregelgeving en decentrale regelgeving en zal dus nauwelijks een rol kunnen spelen in de jurisprudentie. De regering verwacht dan ook niet dat «maatschappelijke functies» een rol zouden krijgen in de jurisprudentie, nu in de memorie van toelichting duidelijk is gemaakt dat hiermee geen afgebakend begrip is bedoeld.

De leden van de PvdA-fractie **(2.2)** willen ook in de doelstelling opnemen wat de onderdelen zijn van de fysieke leefomgeving. Dit zou echter leiden tot een doublure die niet bijdraagt aan een helder wetsvoorstel. Het begrip «fysieke leefomgeving» is omschreven in artikel 1.2 en heeft daardoor een betekenis in het wetsvoorstel. Het is niet nodig enkele onderdelen van de fysieke leefomgeving te herhalen in artikel 1.3. De leden noemen verder enkele aspecten specifiek. Gezondheid is expliciet opgenomen in de eerste deel van de doelstelling van de wet, «bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit». Ook is expliciet bepaald dat «gevolgen voor de mens» ook behoren tot de reikwijdte van de Omgevingswet (zie artikel 1.2, eerste en vierde lid). De samenhang van de fysieke leefomgeving wordt al benadrukt in de doelstelling, omdat dit woord in de aanhef van artikel 1.3 is opgenomen.

Op de vragen over het begrip «omgevingskwaliteit» is ingegaan in paragraaf 3.6.1 van deze nota.

#### *14.1.3 Artikel 1.6*

De leden van de SP-fractie stellen voor onderdelen van de doelstelling over te nemen in de algemene zorgplicht **(14.2)** en de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben ook vragen over het gebrek aan kleur van artikel 1.6 **(14.14)**. Inderdaad is de algemene zorgplicht, op zichzelf gelezen, neutraal geformuleerd. De zorgplicht wordt naar het oordeel van de regering echter voldoende ingekaderd door de eerdere artikelen die de reikwijdte van de Omgevingswet en de doelen van de wet beschrijven. Zij acht het verder niet wenselijk de zorgplicht eenzijdig in te kleuren vanuit één van beide doelen van de wet. De zorgplicht heeft niet alleen betrekking op een veilige en gezonde fysieke leefomgeving of een goede omgevingskwaliteit, maar ook op een doelmatige benutting van de fysieke leefomgeving.

### **14.2 Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden van bestuursorganen**

#### *14.2.1 Artikel 2.1*

##### *Duurzame energievoorziening opnemen in het derde lid?*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af waarom in de opsomming in artikel 2.1, derde lid, de totstandkoming van een duurzame energievoorziening als taak ontbreekt. Zij menen dat de geldende publieke ambitie voor hernieuwbare energie in het algemeen en de specifieke ambities voor Wind op Land en op Zee voor veel jaren ingrijpende gevolgen hebben voor het ruimtelijk beslag **(14.15)**. Dezelfde vraag

stellen de leden van de CDA-fractie. Zij vragen naar redenen om dit niet in de opsomming mee te nemen **(5.61)**.

De regering merkt in reactie allereerst op dat het derde lid van dit artikel niet zozeer ziet op de taken van bestuursorganen maar op de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Omdat bij de uitoefening van een bevoegdheid op grond van het wetsvoorstel lang niet altijd alle doelen van de wet, zoals in artikel 1.3 omschreven kunnen of hoeven te worden gediend, biedt het derde lid de mogelijkheid bij AMvB of ministeriële regeling ten behoeve van de uitoefening van bevoegdheden de voor die bevoegdheid relevante onderdelen, aspecten of belangen te specificeren of te begrenzen. Die uitwerking of begrenzing kan van belang zijn in verband met de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid of met het oog op Europeesrechtelijke verplichtingen.

De regering onderkent overigens geheel dat de totstandkoming van een duurzame energievoorziening van grote invloed kan zijn op de inrichting van de fysieke leefomgeving. Maar dat geldt in de visie van de regering ook voor de totstandkoming van een duurzame voedselvoorziening (landbouw en veeteelt), het tot stand brengen van een duurzame gebouwde omgeving (woningen, kantoren, bedrijven), van een duurzame ruimtelijke inrichting waarin de meerlaagse waterveiligheid gestalte heeft gekregen, enzovoort. Bij een – door de regering niet ondersteunde – keuze om alleen duurzame energievoorziening in het derde lid op te nemen, zou de terechte vraag kunnen worden gesteld of dan ook niet de andere beleidsvelden waar het Rijk een transitie tot stand wil brengen in dat lid moeten worden opgenomen. Maar dan zou het karakter van het derde lid sterk veranderen. Dat lid is niet bedoeld om de inhoudelijke beleidsambities van het Rijk of andere overheden ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet op te sommen. Daarvoor zijn de omgevingsvisies en programma's bedoeld.

Om het eenvoudig te zeggen: artikel 2.1, derde lid, biedt de AMvB-wetgever de mogelijkheid om een bestuursorgaan de opdracht te geven om «oogkleppen op te doen». Het bevoegd gezag beziet bijvoorbeeld bij de aanvraag om een omgevingsvergunning alleen dat belang waarvoor de vergunning is ingesteld (specialiteitsbeginsel) en betreft daarbij niet het volle spectrum aan belangen die vallen binnen de doelen van de wet. Een dergelijke afbakening draagt bij aan de rechtszekerheid en – niet onbelangrijk – ook aan de betaalbaarheid van de omgevingsvergunning.

Bij de beoordeling van initiatieven die gevolgen hebben voor een breed spectrum aan belangen, zoals de ontwikkeling van voorzieningen voor de opwekking van duurzame energie, is het niet wenselijk dat het bevoegd gezag «oogkleppen op doet» en alleen dat belang voor ogen heeft. Bij bijvoorbeeld een projectbesluit voor de aanleg van windturbinepark moet het bevoegd gezag de «doelen van de wet» in ogenschouw hebben en niet slechts het belang van een duurzame energievoorziening. Opgemerkt dient overigens te worden dat een duurzame ontwikkeling wel een onderdeel is van de maatschappelijke doelstelling van het wetsvoorstel, zoals vervat in artikel 1.3.

#### *Behoud door ontwikkeling van cultureel erfgoed?*

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben de regering gevraagd om een reactie te geven op het voorstel van de Erfgoedvereniging om in de artikelen 2.1, derde lid, onder e, niet te spreken over het behoud van cultureel erfgoed maar over «behoud door ontwikkeling van cultureel erfgoed». Dit omdat herbesteding van gebouwen een belangrijke overheidszorg is. Hetzelfde hebben genoemde leden gevraagd over artikel 2.28 en artikel 2.27, onder a **(14.16)**.

Met de leden van de ChristenUnie-fractie is de regering van mening dat hergebruik en herbesteding van gebouwd cultureel erfgoed een actueel

en belangrijk maatschappelijk thema is. «Behoud door ontwikkeling» is in veel gevallen een bruikbare strategie voor het (her)gebruik van monumenten, zeker waar «nietsdoen» zou leiden tot leegstand en verval. Een ontwikkelingsgerichte benadering kan ook heel vruchtbaar zijn op gebiedsniveau, bijvoorbeeld waar het gaat om het duurzaam integreren van erfgoed in herinrichting van het landschap of stedenbouwkundige herontwikkeling.

Maar uit het oogpunt van monumentenzorg is ontwikkeling een middel, en geen doel op zich. Het doel is immers het behoud van het cultureel erfgoed voor de huidige en volgende generaties. Dat vergt soms passende wijzigingen, om de bestaande functie voor het monument te kunnen behouden of, bij (dreigende) leegstand, een nieuwe functie mogelijk te maken. Maar soms is een terughoudende, meer conserverende benadering op zijn plaats. Denk aan bepaalde monumenten, zoals het Rietveld-Schröderhuis te Utrecht, waarvan de cultuurhistorische waarden zo hoog en compleet worden geacht, dat we deze het liefst zo authentiek mogelijk willen doorgeven. Of denk aan bepaalde archeologische monumenten, zoals een grafheuvel, waarbij het ontzien van het monument de voorkeur verdient. Dit gelet op het verdrag van Valletta, waarin het uitgangspunt is vastgelegd archeologische monumenten bij voorkeur in situ te bewaren. In dergelijke gevallen is ontwikkeling geen passende strategie. De regering is daarom niet voornemens om artikel 2.1, derde lid, onder e, van het wetsvoorstel in voorgestelde zin te wijzigen.

Om voornoemde reden ligt het evenmin voor de hand om de redactie van de artikelen 2.27, onder a, en 2.28, onder a, van het wetsvoorstel te wijzigen. Deze artikelonderdelen strekken in brede zin tot het behoud van cultureel erfgoed, en niet alleen tot behoud door ontwikkeling van dat erfgoed. Daar komt bij dat de huidige regels uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) met betrekking tot Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde (Werelderfgoed) zich expliciet richten op behoud en versterking van die waarden. Het in de genoemde artikelen op wetsniveau voor al het cultureel erfgoed generiek vastleggen van «behoud door ontwikkeling» compliceert dan het (kunnen) stellen van andere, passende regels over de Werelderfgoederen, of ander cultureel erfgoed waarvoor dat dienstig is.

De regering wijst de leden van de ChristenUnie-fractie in dit verband nog wel op de formulering van artikel 5.21 van het wetsvoorstel. Dit artikel geeft de grondslag voor de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. In onderdeel b van dit artikel is tot uitdrukking gebracht dat het bevorderen van het gebruik van rijksmonumenten bij de beoordeling van een aanvraag een rol speelt en dat het daarvoor nodig kan zijn om, rekening houdend met de monumentale waarden, wijzigingen aan het monument aan te brengen. Dit artikelonderdeel geeft voor de rijksmonumenten uitvoering aan artikel 11 van het verdrag van Granada, dat iedere verdragsstaat verplicht om, «rekening houdend met de architectonische en historische aard van het erfgoed», «het gebruik van de beschermde goederen» te bevorderen, daarbij «rekening houdend met de behoeften van het hedendaagse leven». Ook verplicht dit artikel tot het bevorderen van «het zodanig aanpassen van oude gebouwen dat die voor nieuwe doeleinden kunnen worden gebruikt». Het ligt voor de hand dat ook provincies en gemeenten in de beoordelingsregels voor vergunningverlening voor de door hen aangewezen of aan te wijzen beschermde monumenten en andere historische gebouwen deze verplichtingen uit het verdrag van Granada volgen.



### *Zorg voor de openbare ruimte toevoegen?*

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen voor aan artikel 2.1 de zorg voor de openbare ruimte als nieuw onderdeel toe te voegen omdat de zorg voor de inrichting en beheer van de openbare ruimte steeds belangrijker wordt en gebouwen qua architectuur en stedenbouwkundige inpassing ook steeds vaker worden gerelateerd aan de inrichting van de openbare ruimte **(14.17)**.

Zoals eerder in deze paragraaf is geantwoord, geldt bij deze vraag eveneens dat het derde lid van dit artikel niet ziet op de taken van bestuursorganen maar op de uitoefening van bevoegdheden krachtens de Omgevingswet. Ook de regering onderkent dat de zorg voor de inrichting en beheer van de openbare ruimte belangrijk is en de aandacht voor architectuur en stedenbouwkundige inpassing van gebouwen groeit. Het derde lid is niet bedoeld om de doelen van de wet die in artikel 1.3 zijn opgenomen te specificeren. In artikel 1.3 van het wetsvoorstel is al opgenomen dat een goede omgevingskwaliteit een doel is van deze wet. De zorg voor de inrichting en beheer van de openbare ruimte en een goede stedenbouwkundige kwaliteit is daaronder begrepen. Een aanvulling van het derde lid met een nieuw onderdeel zoals door de leden van de ChristenUnie-fractie wordt voorgesteld, vindt de regering daarom niet nodig.

### *Elementen doelstelling overnemen in artikel 2.1?*

De leden van de fractie van de SP stellen voor de termen «gezondheid», «veiligheid» en «omgevingskwaliteit» op te nemen in artikel 2.1, tweede lid **(14.3a)**. Dit zou echter leiden tot een doublure, omdat op grond van artikel 2.1, eerste lid, de «doelen van de wet» al het oogmerk vormen van de uitvoering van de taken en bevoegdheden van bestuursorganen. Hierop is in paragraaf 3.3 uitgebreider ingegaan.

### *Bouwkwaliteit*

De leden van de fractie van de SP stellen voor om in artikel 2.1, derde lid, onderdeel h, niet te spreken van «bouwkwaliteit» maar toe te voegen dat het gaat om «fysieke en architectonische bouwkwaliteit» **(14.3b)**. Deze suggestie wordt niet overgenomen omdat architectonische kwaliteit reeds een onderdeel vormt van de bouwkwaliteit. Daarbij is de architectonische kwaliteit van een bouwwerk overigens ook een onderdeel van de fysieke kwaliteit van een bouwwerk. Los daarvan zou het expliciet benoemen van een enkel aspect van bouwkwaliteit bovendien vragen oproepen waarom andere aspecten van bouwkwaliteit niet expliciet zijn benoemd.

### *14.2.2 Artikel 2.4*

De leden van de fractie van de SP stellen wijzigingen voor in artikel 2.4 waardoor de gemeenteraad meerdere omgevingsplannen zou moeten vaststellen. Dit wordt niet overgenomen. In paragraaf 8.1.2 is uitvoerig ingegaan op het eindbeeld van één omgevingsplan per gemeente. In verband met de mogelijkheid om hier naar toe te werken is de mogelijkheid geschapen om meerdere omgevingsplannen vast te stellen. De bedoeling is dat deze mogelijkheid op termijn uit de wet wordt geschrapt. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 8.1.2.

### 14.2.3 Artikel 2.8

De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie hebben enkele vragen over de mogelijkheid dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen delegeren aan respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap en gedeputeerde staten. Door de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt gevraagd of de desbetreffende delegatiebevoegdheden niet nader geclausuleerd dienen te worden, of in alle gevallen vooraf kan worden voorzien wat de consequenties zijn van een dergelijk delegatiebesluit en of niet verzekerd kan worden dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur of provinciale staten een kennisgeving ontvangen van het vaststellingsbesluit zodat het delegatiebesluit zo nodig kan worden aangepast of ingetrokken (**14.27**). De leden van de fractie van de PvdA merken op het van belang te vinden dat de burger een prominenter rol speelt bij visievorming, het ontwerp van nieuwe ontwikkelingen en de uitvoering ervan. Deze leden vinden in dat verband de delegatie van besluitvorming van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders een omgekeerde richting (**1.52**).

In antwoord op deze vragen benadrukt de regering dat het aan de hiertoe democratisch meest gelegitimeerde organen wordt overgelaten om te bepalen of en onder welke voorwaarden zij de hen toekomende regelgevende bevoegdheid overdragen. Het wetsvoorstel biedt niet de mogelijkheid de bevoegdheid geheel over te dragen. Het is alleen mogelijk om het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening te delegeren aan respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap en gedeputeerde staten. Een nadere clausulering, waarmee de vrijheid van de meest gelegitimeerde organen verder zou worden ingeperkt, acht de regering niet nodig. Als dat wenselijk wordt geacht kan de delegatie onder het stellen van stringente randvoorwaarden plaatsvinden. Op grond van artikel 10:16, tweede lid, Awb, geldt al het vereiste dat er op verzoek inlichtingen worden verschaft over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid. Overigens is altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van de bedoelde gedelegeerde regelgeving. Daarmee zijn de volksvertegenwoordigende organen, net als burgers, altijd geïnformeerd over de inhoud van ontwerpbesluiten over de gedelegeerde bevoegdheid. De regering acht het niet wenselijk verdergaande administratieve bepalingen op wetsniveau voor te schrijven. Alleen al om de reden dat hiermee de vrijheid van de gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap en provinciale staten, verder zou worden ingeperkt om zelf een geschikte wijze te bepalen waarin het wenst te worden geïnformeerd. Over de vraag of de gevolgen van delegatie voorzienbaar zijn, merkt de regering nog op dat het bestuursorgaan dat de bevoegdheid delegeert, over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid beleidsregels kan vaststellen.

Bovendien kan een delegatiebesluit altijd worden ingetrokken. Met de leden van de fractie van PvdA is de regering van mening dat een prominente rol van de burger ook bij de totstandkoming van gedelegeerde vaststelling van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening van belang is. Vandaar dat het wetsvoorstel geen verschil maakt in voorbereidingsprocedure van de gedelegeerde en niet gedelegeerde regelgeving. De mogelijkheden voor inspraak bij de besluitvorming en beroep bij de bestuursrechter zijn daarbij eveneens gelijk. Voor zowel het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening is de inspraak bij de besluitvorming geregeld door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure

van afdeling 3.4 Awb. Voor het omgevingsplan geldt daarnaast dat net als de niet-gedelegeerde vaststelling, ook de gedelegeerde vaststelling appellabel is.

#### *14.2.4 Artikel 2.9*

De leden van de SP-fractie stellen voor in artikel 2.9, tweede lid, aanhef, achter de woorden «of een onderdeel daarvan» toe te voegen: en de omgevingskwaliteit. Vervolgens stellen zij voor in het tweede lid, onder a, de woorden «of kwaliteit» te laten vervallen (**14.5**).

Zou de regering dit voorstel overnemen, dan zou de uitgeschreven redactie van het gehele twee lid aldus luiden:

2. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de omgevingskwaliteit van:

- a. de gewenste staat,
- b. de toelaatbare belasting door activiteiten,
- c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

Naar het oordeel van de regering leidt de voorgestelde aanpassing tot een inhoudelijk en taalkundig onjuiste redactie die tot verwarring over de betekenis van het artikellid kan leiden.

#### *14.2.5 Artikelen 2.11, 2.12 en 2.15*

De leden van de ChristenUnie-fractie kunnen zich niet voorstellen dat het Rijk, de provincies en de gemeenten geen omgevingswaarden zullen vaststellen. Zij geven in overweging om het woord «kunnen» in de artikelen 2.11, 2.12 en 2.15 artikelen te laten vervallen (**5.107**). Ook de leden van de SP-fractie doen het voorstel om in artikel 2.11 het woord «kunnen» te laten vervallen (**14.6**).

Met het schrappen van het woord «kunnen» verandert de wettelijke grondslag voor het nemen van een besluit tot een opdracht tot het nemen van een dergelijk besluit. Als de wetgever een opdracht geeft tot nemen van besluiten, vergen de regels voor zorgvuldige wetgeving dat een dergelijke opdracht naar doel en inhoud zo concreet mogelijk is. Zoals in paragraaf 3.7.3 van deze nota al is beschreven bevat het wetsvoorstel in lijn van deze regels de opdrachten voor het stellen van verplichte omgevingswaarden voor de provincies (artikel 2.13 van het wetsvoorstel) en de verplichte omgevingswaarden voor het Rijk (artikel 2.14). Die opdrachten zijn in het wetsvoorstel concreet verwoord. Het is op dit moment niet goed mogelijk om voor Rijk en provincies andere onderwerpen te benoemen waarvoor omgevingswaarden verplicht zouden moeten gesteld. Dat geldt ook voor de gemeenten. Waar dat voor de provincie en het Rijk wel mogelijk was, zijn de onderwerpen in het wetsvoorstel aangegeven en biedt dat de duidelijkheid voor burgers en andere overheden waarnaar de genoemde leden vragen. De vraag voor welke aspecten de gemeenten in de toekomst omgevingswaarden zouden moeten vaststellen kan de regering niet beantwoorden. Dit zou ook op gespannen voet staan met het aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende subsidiariteitsbeginsel. Het is ook de vraag of de leden van de genoemde fracties dit voor ogen hebben gehad.

#### *14.2.6 Artikel 2.17*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of een wettelijke grondslag nodig is voor het opwekken van energie uit afvalwater door de waterschappen (**14.28**). In artikel 2.17 van het wetsvoorstel is de zuivering van stedelijk afvalwater in een zuiveringstechnisch werk opgedragen aan de waterschappen. Bij de vervulling van die taak is het mogelijk om energie uit afvalwater op te wekken, maar bijvoorbeeld ook om grondstoffen uit afvalwater terug te winnen. Dit draagt bij aan een duurzame en

doelmatige vervulling van deze taak. In de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 26 april 2013<sup>85</sup> heeft de regering al vermeld dat er geen wettelijke belemmeringen zijn voor deze activiteiten, mits ze plaatsvinden in het kader van de uitvoering van de wettelijke taken van de waterschappen, zoals het zuiveren van afvalwater en het watersysteembeheer, en wordt voldaan aan de mededingingsrechtelijke regels. Deze conclusie is bevestigd in het onderzoeksrapport Juridische handreiking duurzame energie en grondstoffen waterschappen, dat is opgesteld in opdracht van de Unie van Waterschappen en STOWA. Het heeft bovendien ongewenste effecten om deze activiteiten als taak op te dragen aan de waterschappen. Dit zou betekenen dat het opwekken van energie een verplichting wordt voor de waterschappen, ook wanneer dat bij bestaande zuiveringstechnische werken hoge kosten met zich brengt en daardoor niet doelmatig is.

#### 14.2.7 Artikel 2.18

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat op grond van artikel 2.18, eerste lid, onder c, het provinciebestuur verantwoordelijk is voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Deze leden vragen of het klopt dat provincies hiermee nog niet verplicht zijn boringsvrije zones aan te wijzen in waterwin- en grondwaterbeschermingsgebieden (**6.13**).

Het klopt dat artikel 2.18, eerste lid, onder c, geen verplichting inhoudt dat elke provincie boringsvrije zones aanwijst in grondwaterbeschermingsgebieden. Op dit moment zien we dat de provincies in hun verordeningen onderling verschillende regels vaststellen voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Daarbij kan in het algemeen wel dezelfde systematiek worden vastgesteld van drie soorten beschermingszones: waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden (veelal 25- en 100-jaarzones) en boringsvrije zones. De waterwingebieden zijn de meest kwetsbare zones van de beschermingsgebieden, waarin het beschermingsniveau het hoogste is. Alleen activiteiten in het kader van de grondwaterwinning zijn toegestaan. Het grondwaterbeschermingsgebied is een bufferzone rondom het waterwingebied. Hier is het beschermingsniveau iets lager dan in een waterwingebied, er gelden minder verboden. Vaak zijn deze gebieden aangeduid als 25- of 100-jaarzones. Rondom het grondwaterbeschermingsgebied wordt veelal nog een boringsvrije zone opgenomen. Binnen de boringsvrije zone kan bijvoorbeeld het hebben van een boorput of het dieper graven dan x meter verboden zijn. De regering is van mening dat het niet nodig is om op wetsniveau te bepalen dat elke provincie boringsvrije zones moet regelen.

#### 14.2.8 Artikelen 2.23 en 2.25

De leden van de ChristenUnie-fractie (**14.29**) lezen dat aan instructieregels een termijn kan worden gesteld waarbinnen uitvoering moet worden gegeven aan die regels (artikel 2.23, vierde lid en 2.25 vierde lid). Zij merken op dat zolang de instructieregel nog niet is verwerkt in het omgevingsplan, deze geen bindende werking heeft richting burgers. Deze leden vragen wat er gebeurt als de instructieregel niet binnen de gestelde termijn wordt opgevolgd. Geldt er dan wel bindende werking, zo vragen zij.

<sup>85</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 400 J, nr. 19, blz. 12.

Bij het stellen van instructieregels die moeten leiden tot wijziging van het omgevingsplan kan meestal niet van gemeenten worden gevergd dat het omgevingsplan op het moment van inwerkingtreding van de instructieregel direct met die regel in overeenstemming is gebracht. Daartoe dient een redelijke termijn te worden gesteld. Gedurende de termijn dat de instructieregel nog niet is verwerkt in het omgevingsplan, heeft deze zoals de leden van de ChristenUnie-fractie terecht vaststellen geen bindende werking richting burgers. Wanneer bij een instructieregel die zich richt op een omgevingsplan een meer directe werking richting burgers gewenst wordt, kan er voorafgaand aan of gelijktijdig met de vaststelling van de instructieregel een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16 van het wetsvoorstel worden genomen. In dat voorbereidingsbesluit kunnen dan regels worden gesteld die voorkomen dat met de instructieregel strijdige ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Dat voorbereidingsbesluit blijft dan gelden totdat het omgevingsplan in overeenstemming met de instructieregel is gebracht. Dus ook als de gemeente de gestelde termijn overschrijdt blijft het voorbereidingsbesluit gelden. Als de instructieregel niet vergezeld gaat van een voorbereidingsbesluit en de gemeente laat na om de regel binnen de gestelde termijn in het omgevingsplan te verwerken, dan heeft de instructieregel geen direct burgerbindende werking. Als er dan ontwikkelingen worden toegestaan in strijd met de instructieregel kan in het kader van een beroep tegen (een wijziging van) het omgevingsplan worden vastgesteld dat het omgevingsplan in strijd is met het recht. Ook is er in dat geval sprake van taakverwaarlozing en zijn de kaders en instrumenten voor het interbestuurlijk toezicht van toepassing waarmee kan worden bewerkstelligd dat het omgevingsplan alsnog met de instructieregel in overeenstemming wordt gebracht.

#### 14.2.9 Artikel 2.24

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke inhoudelijke criteria aan bestemmingsplannen zoals die nu geformuleerd zijn in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening in de Omgevingswet niet terugkeren. Ook vragen deze leden welke voorwaarden er straks bijvoorbeeld worden gesteld aan de toelichting van het omgevingsplan en waar dit zal worden geregeld **(14.26)**. Alle inhoudelijke eisen die bij of krachtens de Wet ruimtelijke ordening en de andere wetgeving momenteel worden gesteld aan bestemmingsplannen zijn momenteel voorwerp van onderzoek. Met toepassing van de criteria, zoals die in paragraaf 7.2.1, meer in het bijzonder in het onderdeel *«Doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden»* van deze nota zijn beschreven, zullen veel regels al dan niet in aangepaste vorm terugkeren als instructieregels in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving of, als het gaat om de vorm van een besluit of de daarin op te nemen onderwerpen, in het Omgevingsbesluit.

#### 14.2.10 Artikel 2.25

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 2.25 de inhoud bepaalt van instructieregels van het Rijk **(14.30)**. Op grond van het derde lid, onderdeel b, kunnen de instructieregels van het Rijk ook betrekking hebben op omgevingswaarden die het gemeentebestuur in het omgevingsplan of het provinciebestuur in de omgevingsverordening op eigen initiatief vaststelt en die niet zijn gesteld op grond van een wettelijke taak. Deze regels kunnen er, zoals deze leden terecht constateren, niet toe strekken dat deze regels alsnog in het omgevingsplan of de omgevingsverordening worden opgenomen. Genoemde leden vragen of deze regels er wel toe kunnen strekken dat deze regels worden geschrapt. Deze instructieregels kunnen, in antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie, er wel toe strekken dat deze omgevingswaarden

uit het omgevingsplan of de omgevingsverordening worden geschrapt, of als met een minder vergaande instructieregel kan worden volstaan, dat er beperkingen worden gesteld aan deze omgevingswaarden. Dit soort instructieregels kan echter niet zo maar worden gesteld, ook hierbij moet voldaan worden aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit uit artikel 2.3 van het wetsvoorstel. Dit betekent dat aan deze instructieregels een nationaal belang ten grondslag moet liggen dat die inperking rechtvaardigt of een dat de inperking is gerechtvaardigd vanuit de uitoefening van wettelijke taken of bevoegdheden van het Rijk of internationaalrechtelijke verplichtingen.

Aan een dergelijke instructieregel zou bijvoorbeeld behoefte kunnen ontstaan als gemeenten of provincies voor de gehele gemeente of provincie een omgevingswaarde zouden vaststellen voor de donkerte van de nacht en daaraan beperkingen zouden verbinden voor de lichtuitstotende activiteiten binnen de gemeente of provincie. Een dergelijke omgevingswaarde zou in strijd kunnen komen met bijvoorbeeld het nationaal belang inzake de luchthaven Schiphol en andere luchthavens van nationale betekenis. Die luchthavens kunnen immers niet veilig functioneren als zij hun lichtuitstoot in de nacht te veel zouden moeten beperken. In een dergelijk geval is het, als de betreffende gemeente of provincie niet bereid zou zijn tot aanpassing, wenselijk om via een instructieregel te bepalen dat deze omgevingswaarden voor de donkerte van de nacht en de daaraan verbonden regels over lichtuitstotende activiteiten geen betrekking mogen hebben op de locaties waar deze luchthavens zijn gelegen.

De vraag van deze leden naar instructieregels van het Rijk over een omgevingsverordening inhoudende dat bij die verordening afwijkende regels kunnen worden gesteld is beantwoord in paragraaf 4.5 van deze nota.

#### *14.2.11 Artikel 2.39*

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat er in artikel 2.39 een verschil is tussen de regeling van de vrijstelling van de leggerplicht voor het waterschap en het Rijk (vrijstelling bij omgevingsverordening of AMvB op grond van het vierde lid) en voor andere openbare lichamen (generieke uitzondering op grond van het tweede lid). Zij vragen waarom voor die andere openbare lichamen niet eveneens gebruik wordt gemaakt van het vierde lid van artikel 2.39, zodat op inhoudelijke gronden een afweging wordt gemaakt of wel of geen legger nodig is (**14.33**). Waterstaatswerken die door andere openbare lichamen dan het Rijk of een waterschap worden beheerd, zijn veelal vaarwegen en havens, of vijvers en grachten binnen het stedelijke gebied. Dit betreft een beperkt aantal locaties. Bij de totstandkoming van de Waterwet heeft het toenmalige kabinet overwogen dat het niet de bedoeling is om voor deze uitzonderingssituaties nieuwe verplichtingen te introduceren. Deze afweging is nog steeds valide. Net als in de huidige Waterwet is daarom generiek bepaald dat gemeenten en provincies geen legger hoeven op te stellen voor de waterstaatswerken die zij beheren. Dit zou ook geregeld kunnen worden in de omgevingsverordening of AMvB op grond van het vierde lid van artikel 2.39. Dit leidt echter tot meer bestuurlijke lasten, terwijl de regering niet verwacht dat er op grond van een inhoudelijke afweging vaker geconcludeerd zou worden dat het opstellen van een legger voor deze waterstaatswerken wel meerwaarde heeft, mede gelet op de kosten die daarmee zijn gemoeid.



## **14.3 Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving**

### *14.3.1 Artikel 4.21*

Op grond van artikel 4.21 worden rijksregels gesteld voor bouwwerken met het oog op veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom hier niet ook het doel toegankelijkheid is opgenomen **(14.41)**.

Om eventuele misverstanden weg te nemen, merkt de regering in antwoord op deze vraag allereerst op dat de grondslag van artikel 4.21 voor algemene rijksregels over bouwwerken ook de fysieke toegankelijkheid van bouwwerken voor mensen met een functiebeperking omvat en dat de regering voornemens is voorschriften daarover op basis van die grondslag in het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving op te nemen. Dat het doel «toegankelijkheid» niet expliciet in artikel 4.21 is genoemd, betekent dus niet dat de rijksregels geen voorschriften over toegankelijkheid zullen bevatten. De grondslagen voor algemene rijksregels in paragraaf 4.3.2 van het wetsvoorstel zijn bewust in tamelijk abstracte begrippen, zoals veiligheid en gezondheid, geformuleerd. Door die keuze hebben die grondslagen de beoogde inhoudelijke reikwijdte zonder dat daarvoor lange, gedetailleerde opsommingen nodig zijn. Dat vergroot de toekomstbestendigheid van die grondslagen en voorkomt dat regelmatig wetwijziging nodig is om een grondslag actueel te houden. Overigens is het doel «toegankelijkheid» ook niet expliciet genoemd in artikel 2 van de Woningwet dat de grondslag bevat voor de huidige voorschriften van het Bouwbesluit 2012 over fysieke toegankelijkheid van bouwwerken. Het is de bedoeling van de regering om de voorschriften over toegankelijkheid in het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving onder te brengen in het hoofdstuk dat betrekking heeft op bruikbaarheid van bouwwerken als onderdeel van duurzaamheid van bouwwerken. De grondslag van artikel 4.21 van het wetsvoorstel bevat ook duurzaamheid als oogmerk van de rijksregels. In het Bouwbesluit 2012 zijn de voorschriften over toegankelijkheid ook gegeven vanuit het oogpunt «bruikbaarheid».

### *14.3.2 Artikel 4.24*

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de Omgevingswet mijnbouwactiviteiten worden getoetst op het waarborgen van veiligheid en evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze leden vragen waarom hier niet ook de milieueffecten worden beoordeeld **(14.42)**. De regering onderkent dat mijnbouwwerken aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. In navolging van de huidige regeling onder de Wabo worden in het wetsvoorstel die milieueffecten onder de milieubelastende activiteit gereguleerd. De mijnbouwactiviteit zoals die in het wetsvoorstel is vormgegeven, beoogt niet die milieueffecten te reguleren. De mijnbouwactiviteit heeft wat mijnbouwwerken betreft met name betrekking op het plaatsen van een deel van die mijnbouwwerken, namelijk de mijnbouwinstallaties (mijnbouwwerken die verankerd zijn in of aanwezig zijn boven de bodem van een oppervlaktewater), in gebieden die worden gebruikt als oefen- en schietgebied en in gebieden die druk worden bevaren. De vergunning beoogt daarbij voor die mijnbouwinstallaties vooral adequate ruimtelijke inpassing in relatie tot de veiligheid van de scheepvaart en gebruik van die oefen- en schietgebieden te reguleren. Dit in navolging van artikelen 44 en 45 van het Mijnbouwbesluit. De regering onderkent dat, gelet op dit relatief beperkte oogmerk, het ruim ogende begrip mijnbouwactiviteit verwarrend kan zijn en zal nog bezien of een begrip kan worden gehanteerd dat beter bij het oogmerk aansluit.

## **14.4 Hoofdstuk 5: De omgevingsvergunningen en het projectbesluit**

### *14.4.1 Artikel 5.17*

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd (**14.50**) waarom in artikel 5.17, tweede lid, voor een «kan-bepaling» is gekozen. Achtergrond daarvan is dat de in dat artikellid bedoelde beoordelingsregels – regels over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren – zeker niet voor elke activiteit als bedoeld in artikel 5.1 zullen worden gesteld. Een «dwingende» formulering van artikel 5.17, tweede lid, zou wel op die manier kunnen worden gelezen. Bij de vormgeving van de beoordelingsregels zal echter terughoudend worden omgegaan met het stellen motiveringsregels. Dat een besluit deugdelijk gemotiveerd moet worden, volgt immers in algemene zin al uit de Awb. Motiveringsregels zullen op grond van artikel 5.17, tweede lid, dan ook alleen worden gesteld als deze extra waarborg noodzakelijk is.

### *14.4.2 Artikel 5.26*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom bij de beoordelingsregels in artikel 5.26 niet de specifieke toevoegingen staan ten aanzien van de scheepvaart en de landsverdediging die wel zijn opgenomen in artikel 4.24 (**14.43**). De specifieke toevoegingen waarop de leden van de ChristenUnie-fractie doelen hebben betrekking op de strekking van de algemene rijksregels voor mijnbouwactiviteiten. In paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel is er voor gekozen om alleen bij de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk naar de strekking van de overeenkomstige algemene rijksregels voor activiteiten te verwijzen. Dit in navolging van de artikelen 8.40 van de Wet milieubeheer, 2.14 van de Wabo en 6.25 en 6.26 van de Waterwet, waarin ook een verbinding tussen de inhoud van de algemene rijksregels en omgevingsvergunningen voor deze twee categorieën van activiteiten is gelegd.

### *14.4.3 Artikel 5.34*

In verband met de in artikel 5.34, tweede lid, opgenomen uitzondering voor mijnbouwactiviteiten, hebben de leden van de ChristenUnie-fractie gevraagd waarom op het verwijderen van een mijnbouwinstallatie de bepalingen uit de Mijnbouwwet van toepassing blijven en er niet voor is gekozen om die bepalingen in de Omgevingswet op te nemen (**14.54**). Op grond van artikel 5.34, tweede lid, kan in een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit worden bepaald dat de vergunninghouder na afloop van een bij de vergunning gestelde termijn, de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand heeft hersteld of een andere, in de omgevingsvergunning omschreven, toestand heeft gerealiseerd. Hiervan zijn omgevingsvergunningen voor het plaatsen van een mijnbouwinstallatie uitgezonderd. In de toelichting op artikel 5.34 is hierover opgemerkt dat voor het verwijderen van een mijnbouwinstallatie de paragrafen 5.2.3 en 5.2.4 van het Mijnbouwbesluit een bijzondere regeling bevatten, die van toepassing blijft. Hiervoor is gekozen wegens het sectorspecifieke karakter van deze regeling. Het gaat hier om zodanig specifieke technische eisen en procedure-eisen, dat opname van deze regeling in de Omgevingswet geen meerwaarde zou hebben.

#### 14.4.4 Artikel 5.41

De leden van de fractie van de ChristenUnie onderstrepen dat de ambtshalve revisievergunning in artikel 5.41 een goed instrument is om een groot aantal gerelateerde vergunningen voor hetzelfde bedrijf samen te voegen (**14.56**). Zij vragen waarom er niet voor gekozen is standaard bij de aanvraag van een nieuwe vergunning deze te integreren in een bestaande gerelateerde vergunning. De regering gaat er van uit dat het bevoegd gezag van de in artikel 5.41 geregelde bevoegdheid steeds gebruik zal maken als het omwille van een doelmatige uitvoering en handhaving wenselijk is verschillende gerelateerde vergunningen te administratief te stroomlijnen. Ook de initiatiefnemer kan het bevoegd gezag verzoeken deze bevoegdheid toe te passen wanneer dat wegens de hiervoor genoemde doelen wenselijk wordt geacht. Een wettelijke verplichting die uitgaat van een standaardtoepassing acht de regering niet noodzakelijk en zou onbedoeld ook een verplichting kunnen inhouden te reviseren in die situaties waarin dat niet bijdraagt aan de hiervoor genoemde doelen.

#### 14.4.5 Artikel 5.48

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een nadere toelichting over artikel 5.48 waarin is bepaald dat paragraaf 5.2.2 over voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing niet van toepassing is op een uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.52 of een wijziging van een projectbesluit. Genoemde leden vragen of hiermee niet cruciale besluiten buiten het participatieproces van de sneller en beter aanpak worden gehouden (**14.60**). De regering kan hierover deze leden als volgt informeren. Voordat een projectbesluit wordt opgesteld moet er kennis worden gegeven van het voornemen een verkenning uit gaan voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving (participatieprocedure). In het kader van de verkenning kan een voorkeursbeslissing worden genomen. In deze fase worden de hoofdkeuzes voor het project gemaakt. Artikel 5.48 heeft betrekking op het uitvoeren of wijzigen van het projectbesluit binnen de eerder gemaakte hoofdkeuzes. Het is dan niet nodig om opnieuw een participatieprocedure te doorlopen. Als de uitwerking of wijziging zou leiden tot een project dat niet meer aansluit op de doorlopen participatieprocedure, wordt wel een nieuwe participatieprocedure doorlopen. Overigens zal op projectniveau ook naar alternatieven worden gekeken in het kader van de mer. De mer-regelgeving is ook van toepassing op het uitwerkings- of wijzigingsbesluit. Verder staat inspraak open tegen het uitwerkings- of wijzigingsbesluit. Binnen dat kader kunnen deelvarianten ook aan de orde komen.

### 14.5 Hoofdstuk 16: Procedures

#### 14.5.1 Artikel 16.5

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar aanleiding van de toevoeging van de woorden «rapporten met inventarisaties» in artikel 16.5 van het wetsvoorstel (houdbaarheid onderzoeksgegevens) of hier bedoeld wordt op metastudies en of hiermee een achterdeur wordt gecreëerd waarmee onderzoeksgegevens die ouder zijn dan twee jaar alsnog kunnen worden gebruikt als ze worden aangehaald in een inventarisatie die jonger is dan twee jaar (**14.71**). Dit is niet het geval. Met het artikel wordt de houdbaarheid van gegevens, onderzoeken of inventarisaties geregeld. De houdbaarheid geldt voor de gegevens, onderzoeken of inventarisaties. Het is niet mogelijk om oudere gegevens, onderzoeken of inventarisaties weer te actualiseren door deze in een nieuwe rapportage (zoals een metarapport) op te nemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie vragen waarom de houdbaarheidsbepaling niet van toepassing is op besluiten die betrekking hebben op een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit (**14.72, 14.73**). De EU-richtlijnen sluiten uit dat deze bepaling ook betrekking heeft op Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Dat is ook het geval als dit niet expliciet in artikel 3.1a van de Wabo is geregeld. In het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is er voor gekozen om de Europese verplichtingen expliciet te vermelden. Daarmee kunnen problemen in de uitvoering worden voorkomen. Er zijn dus juridische bezwaren tegen het van toepassing verklaren van de houdbaarheidsbepaling op deze activiteiten.

#### *14.5.2 Artikel 16.6*

De leden van de ChristenUnie-fractie (**14.74**) lezen dat artikel 16.6 de grondslag biedt om bij ministeriële regeling regels te stellen over reken- en meetmethoden en uitgangspunten voor de beoordeling van de gevolgen van een besluit. Genoemde leden vragen op welk niveau deze regels momenteel worden gesteld. De regels over reken- en meetmethoden waarop dit artikel doelt betreffen bijvoorbeeld de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Deze regels zijn op dit moment ook op het niveau van ministeriële regeling geregeld.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken ook op dat gezien het technische karakter een regeling op het niveau van ministeriële regeling vanzelfsprekend lijkt, maar constateren dat over de uitgangspunten zoals meten versus rekenen en de te gebruiken modellen in het recente verleden politieke discussies zijn geweest. De leden vragen daarom of het niet verstandiger is hier te kiezen voor regeling bij of krachtens AMvB zodat de kernbepalingen over meet- en rekenmethoden met betrokkenheid van uw Kamer kunnen worden vastgesteld en de gedetailleerde technische uitwerking op het niveau van ministeriële regeling kan plaatsvinden. De regering merkt in reactie hierop op dat binnen het wetsvoorstel is gestreefd naar uniformiteit en eenheid. Dit geldt ook voor het delegatiebeleid en het detailniveau van de normstelling. In het wetsvoorstel is daarom zo veel mogelijk gekozen voor rechtstreekse delegatie in plaats van subdelegatie. Omwille van de inzichtelijkheid en rechtszekerheid is ervoor gekozen om zo veel mogelijk in het wetsvoorstel zelf al aan te geven welke onderwerpen zich lenen voor regeling bij ministeriële regeling in plaats van dit via subdelegatie te regelen. Gelet op het grote detailniveau en de technische aard van dit soort regelingen is de regering van oordeel dat opname hiervan op AMvB-niveau de toegankelijkheid van de AMvB's niet ten goede zou komen.

#### *14.5.3 Artikel 16.34*

De leden van de fractie van de ChristenUnie-fractie vragen (**14.76**) waarom in artikel 16.34, vierde lid, het woord «alleen» gebruikt is in de zin dat alleen een milieueffectrapport wordt gemaakt als een plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben omdat het bevoegd gezag altijd kan kiezen om een MER te maken, ook als dat niet verplicht is. De constatering van deze leden is terecht. Deze bepaling is bedoeld om de wettelijke plicht aan te geven. Om die reden wordt via de nota van wijziging het woord «alleen» geschrapt in artikel 16.34, derde en vierde lid.

#### *14.5.4 Artikel 16.36*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke adviseurs niet meer worden genoemd omdat de te raadplegen adviseurs verschillen met de adviseurs volgens de huidige Wet milieubeheer (**14.79**).

Het antwoord van de regering is dat de respectievelijke Ministers van Infrastructuur en Milieu, van Economische Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als adviseur voor de mer worden aangewezen (artikel 16.36, eerste lid, in samenhang met artikel 16.34, vijfde lid, onder b). Daarnaast zijn als adviseur aangewezen de bestuursorganen en instanties die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over de mer-plichtige besluiten waarvoor het plan-MER een kader vormt (artikel 16.36, eerste lid, in samenhang met artikel 16.34, vijfde lid, onder a).

De indruk die deze leden hebben dat bepaalde adviseurs niet meer worden genoemd, berust waarschijnlijk op een misverstand. Wel is het zo dat wie in een concreet geval als adviseur moet worden betrokken, in het wetsvoorstel anders wordt bepaald. Hierdoor kan de te raadplegen adviseur in een concrete situatie een andere zijn dan in de huidige regelgeving. In de huidige wetgeving worden voor de plan-mer respectievelijk de project-mer de adviseurs geraadpleegd die op grond van het wettelijk voorschrift waarop het plan of besluit berust bij het plan of besluit worden betrokken. Onder de Omgevingswet zullen er echter vooral voor programma's minder instanties zijn die op grond van een wettelijk voorschrift over het plan adviseren. Daarom is er in de Omgevingswet voor gekozen om de bestuursorganen en instanties die adviseren over besluiten voor de projecten waarvoor het plan een kader vormt, ook te laten adviseren over het plan.

## **14.6 Hoofdstuk 17: Adviesorganen en adviseurs**

### *14.6.1 Artikel 17.8*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom andere functies niet als onverenigbaar zijn opgenomen voor adviesorganen op gemeentelijk niveau (**14.86**). Zoals in de artikelsgewijze memorie van toelichting bij dit artikel is opgenomen gaat het om een minimumeis, dat wil zeggen dat de gemeenteraad bij zijn benoemingenbeleid nog andere voorwaarden kan stellen voor benoeming van leden van gemeentelijke adviescolleges. De minimumeis is gerelateerd aan de scheiding tussen bestuur (college van burgemeester en wethouders) en controle op het bestuur (gemeenteraad). Omdat de gemeentelijke adviescommissie is bedoeld om het college van burgemeester en wethouders te adviseren, kan het college zelf geen onderdeel zijn van zijn adviescommissie.

### *14.6.2 Artikel 17.10*

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen over de taak van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak onder de Omgevingswet (**14.87**). Artikel 17.10 is opgenomen om mogelijk te maken dat de StAB dezelfde adviseringstaak behoudt onder de Omgevingswet als ze nu heeft op basis van de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Een bepaling die inhoudt dat de StAB adviseert op het gehele terrein van de Omgevingswet zou een verbreding van de adviestaat inhouden. Dat is op thans niet wenselijk. Op dit moment worden de mogelijkheden voor de toekomstige positionering van de StAB verkend. Overheveling van de artikelen 20.14 tot en met 20.17 van de Wet milieubeheer naar de Omgevingswet zou vooruitlopen op de uitkomsten van dit proces.

## 14.7 Hoofdstuk 20: Monitoring en informatie

### 14.7.1 Artikelen 20.2 en 20.3

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of met methode van monitoring (artikel 20.2) en regels voor de uitvoering (artikel 20.3) gelijksoortige regels worden bedoeld (**14.93**). Het gaat inderdaad om gelijksoortige regels, maar op een ander abstractieniveau. Bij AMvB zal bijvoorbeeld bepaald worden dat een parameter gemonitord wordt door meting door een landelijk netwerk van meetvoorzieningen onder beheer van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Daarmee liggen de taken en verantwoordelijkheden op hoofdlijnen vast. Bij ministeriële regeling kunnen dan, als dat nodig is, bijvoorbeeld nadere regels worden gesteld over het aantal en het type meetvoorzieningen en de wijze waarop meetgegevens worden beoordeeld, geanalyseerd en opgeslagen. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben vragen over de keuze om in artikel 20.3 geen mogelijkheid te bieden voor regels over de uitvoering van niet-verplichte provinciale of gemeentelijke omgevingswaarden. Zij vragen of het omwille van de rechtszekerheid en met het oog op de vereiste deskundigheid niet wenselijk zou kunnen zijn uniforme landelijke methoden vast te leggen (**14.94**). De regering onderschrijft dat het wenselijk zou kunnen zijn om landelijke standaarden vast te leggen voor het monitoren van vaker voorkomende lokale of provinciale omgevingswaarden. Zij is echter van mening dat dergelijke standaardisatie ook heel goed kan plaatsvinden onder auspiciën van bijvoorbeeld de VNG, het IPO of een ad hoc samenwerkingsverband. Daarbij moet bedacht worden dat een omgevingswaarde op zich niet de burger bindt, maar slechts het bestuursorgaan zelf. Waar de uitvoering van de Omgevingswet burgers en bedrijven raakt, kan uniformiteit en standaardisatie soms zwaarder wegen dan subsidiariteit. Zo komen er landelijke standaarden voor omgevingsdocumenten en kunnen – op grond van artikel 16.6 – reken- en meetmethoden voor het nemen van besluiten worden voorgeschreven. Juist omdat een decentrale omgevingswaarde slechts de decentrale overheid zelf bindt, lijkt het niet wenselijk via rijksregelgeving te bepalen hoe bepaald wordt of hieraan wordt voldaan.

### 14.7.2 Artikel 20.8

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verder waarom bij de beschikbaarstelling van gegevens uit monitoring is gekozen voor een «kan-bepaling» (**5.186**). Artikel 20.8 van het wetsvoorstel biedt een algemene grondslag om regels te stellen over het aan het publiek ter beschikking stellen van de resultaten van monitoring. Dit is een «kan-bepaling». In artikel 20.9 is bepaald welke regels over het beschikbaar stellen van gegevens in ieder geval worden gesteld (een «moet-bepaling»). Deze systematiek – een algemene grondslag voor het stellen van regels in de vorm van een kan-bepaling, aangevuld met een moet-bepaling over de regels die in ieder geval gesteld worden – komt op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel terug. Voorbeelden zijn de artikelen 2.12 en 2.14 (algemene grondslag omgevingswaarden provincie respectievelijk Rijk) en 2.13 en 2.15 (verplichte omgevingswaarden) en de artikelen 2.24 (algemene grondslag voor instructieregels van het Rijk) en 2.26 tot en met 2.31 (verplichte instructieregels). Een «moet-bepaling» voor regels over het beschikbaar stellen van gegevens uit monitoring zou de indruk kunnen wekken dat alle monitoringsresultaten altijd aan het publiek beschikbaar worden gesteld. Dat zal niet zo zijn, bijvoorbeeld omdat monitoringsresultaten soms bedrijfsgevoelige informatie kunnen bevatten. Voor het openbaar maken van het verslag van de monitoringsresultaten is wel een moet-bepaling opgenomen (artikel 20.14, vierde lid).



#### 14.7.3 Artikel 20.12

De vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie (**14.95**) over de beperking van beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten (artikel 20.12, derde lid) heeft aanleiding gegeven tot een wijziging van het wetsvoorstel, opgenomen in de nota van wijziging. Het is inderdaad niet de bedoeling dat de beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten die algemeen verbindende voorschriften bevatten beperkt kan worden tot elementen van die documenten. Dat zou immers de kenbaarheid van dergelijke voorschriften beperken. Beschikkingen kunnen echter bedrijfsgevoelige of privacygevoelige informatie bevatten die wel openbaar is en voor belanghebbenden opvraagbaar moet zijn bij het bevoegd gezag, maar die beter niet actief via internet beschikbaar gesteld kan worden. De mogelijkheid van beperking van de beschikbaarstelling wordt daarom beperkt tot beschikkingen.

#### 14.7.4 Artikel 20.14

De leden van ChristenUnie-fractie vragen waarom in artikel 20.14, vijfde lid, dat handelt over de toezending van verslagen, is gekozen voor een «kan-bepaling» (**14.97**). Voor slechts een deel van de verslagen die op grond van artikel 20.14 van het wetsvoorstel moet worden opgesteld, is toezending aan een of meer Ministers of een ander bestuursorgaan of rapportage aan de beide Kamers der Staten-Generaal of de Europese Commissie nodig. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de verslagen over de monitoring van de kwaliteit van waterlichamen, die waterschappen en provincies aan de Minister van Infrastructuur en Milieu moeten toezenden zodat deze verslag kan uitbrengen aan de Europese Commissie over de toestand van de Nederlandse waterlichamen. Een «moet-bepaling» zou impliceren dat voor alle verslagen toezending of rapportage aan een van deze organen geregeld moet worden. Dat is echter niet in alle gevallen nodig. Dit lid is vooral van belang als een ander bestuursorgaan dan het Rijk een verslag opstelt ter uitvoering van een nationale of internationale verplichting. Het ligt weinig voor de hand om toezendings- of bekendmakingsregels vast te stellen over verslagen van de monitoring van omgevingwaarden die gemeenten of provincies uit eigen beweging hebben vastgesteld. Ook kan regeling achterwege blijven als het Rijk een verslag opstelt en de toezendings- of bekendmakingsverplichtingen al blijken uit de EU-regelgeving.

#### 14.7.5 Artikel 20.18

De leden van de fracties van de PvdA (**2.11, 4.6**) en de ChristenUnie (**14.98**) vragen waarom is gekozen voor een frequentie van de Balans van de Leefomgeving van vier jaar in plaats van de huidige twee jaar. Een uitgangspunt voor de stelselherziening is dat voor wat de EU-richtlijnen regelen, niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is. In het wetsvoorstel is daarom aangesloten bij de termijn van de richtlijn toegang tot milieuinformatie (artikel 7, derde lid) die vierjaarlijks een «verslag over de toestand van het milieu» vereist. Deze termijn is ook opgenomen in het verdrag van Aarhus (artikel 5, vierde lid) dat drie-tot-vierjaarlijks een «nationaal rapport over de toestand van het milieu» vereist. Omdat het Planbureau een dienst is van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu kan uiteraard de opdracht worden verleend om de rapportages tweejaarlijks te blijven opstellen. De wettelijke frequentie moet in zoverre als een minimum worden beschouwd. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ook waarom niet gekozen is voor verbreding van de balans met andere aspecten van de leefomgeving, waaronder ontwikkelingen in het ruimtegebruik (**14.99**). Het takenpakket

van het Planbureau voor de Leefomgeving omvat het milieu, de natuur en de ruimte. Ontwikkelingen in het ruimtegebruik behoren dus tot de reikwijdte van de balans. Een verdere verbreding met bijvoorbeeld de ontwikkelingen van de kwaliteit van bouwwerken of de ontwikkeling van de kwaliteit van de infrastructuur acht de regering minder passend gezien de bestuurslasten die dat met zich zou brengen. Beleidsevaluaties op die terreinen vinden plaats naar behoefte en niet op structurele basis.

## **14.8 Hoofdstuk 23: Overige en slotbepalingen**

### *14.8.1 Artikel 23.5*

De leden van de SP-fractie (**4.40**) vragen naar de betekenis van «wijzigingen van ondergeschikte betekenis» in artikel 23.5 dat gaat over de voorhangprocedure. Dit betreft bijvoorbeeld aanpassingswetgeving in verband met wijziging van andere regelgeving, verzamelwetgeving enzovoort. Voor dergelijke wijzigingen, die niet samenhangen met het doel van de voorhangbepaling, namelijk de democratische betrokkenheid, zou de procedure en het parlement onnodig worden belast.

### *14.8.2 Artikel 23.6*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering voornemens is in lagere regelgeving de werking van artikel 23.6 te verbreden en zo ja, welke voor- en nadelen ziet de regering bij het regelen op wetsniveau (**14.106**). De regering heeft ervoor gekozen om de reikwijdte van dit artikel te laten aansluiten op de bestaande reikwijdte van artikel 122 Woningwet. De regeling is niet verbreed en zal ook in de uitvoeringsregelgeving niet worden verbreed. Het wetsvoorstel bevat daarvoor ook geen grondslagen. Ook voor de toepassing van het artikel zijn geen wijzigingen beoogd. De bestaande jurisprudentie en praktijk behoudt op dat punt z'n waarde en kan worden gecontinueerd.

## **14.9 Redactionele opmerkingen**

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben het wetsvoorstel scherp gelezen en enkele terechte redactionele opmerkingen gemaakt (**14.61**, **14.36**). Deze zullen uiteraard worden overgenomen.

## **14.10 Bijlage**

De leden van de fracties van D66 (**15.7**), de ChristenUnie (**14.10**), de PVV (**6.1**) en de SP (**4.94**) hebben vragen over de begrippen «duurzaamheid», «duurzaam» en «hernieuwbaar». De regering merkt op dat de term «hernieuwbaar» in het wetsvoorstel niet gebruikt wordt, behalve in verwijzingen naar de richtlijn hernieuwbare energie. Hernieuwbaar betekent dat iets afkomstig is uit een stroom (bijvoorbeeld zonlicht, water of wind) of uit een voorraad die niet uitgeput raakt omdat de onttrekking in evenwicht is met de aanmaak (bijvoorbeeld hout uit duurzaam beheerde bossen of schelpen uit de zee).

«Duurzame ontwikkeling» wordt in het wetsvoorstel gedefinieerd als een «ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen». Deze definitie is ontleend aan het rapport Our Common Future van de commissie-Brundtland<sup>86</sup>. «Duurzaam» is hier een vertaling van «sustainable». Al vaak is de vraag gesteld of die vertaling wel juist is, maar het woord is na ruim 25 jaar

<sup>86</sup> United Nations World Commission on Environment and Development, Our Common Future, 1987.

ingeburgerd in deze betekenis. Het bijvoeglijk naamwoord «duurzaam» kan worden gebruikt als iets meer dan het gangbare bijdraagt aan «duurzame ontwikkeling». «Duurzaamheid» is dus het waarborgen van de bestaansmogelijkheden van alle mensen op aarde, hier en nu, elders en later. In het wetsvoorstel wordt «duurzaam» nog wel gebruikt in de betekenis «langdurig». Gezien de vragen hierover is in de nota van wijziging een alternatieve formulering opgenomen voor de twee artikelen waar dit aan de orde is.

De leden van de fractie van D66 vragen specifiek of duurzaam «hernieuwbaar» betekent wanneer het over energie gaat. Zoals beschreven in vorige twee alinea's hebben deze woorden een verschillende achtergrond. Omdat hernieuwbare energie meer dan fossiele energie bijdraagt aan duurzame ontwikkeling, zijn «hernieuwbare energie» en «duurzame energie» de facto synoniemen.

De leden van de fractie van de PVV vragen of deze definitie rijksbreed wordt gehanteerd en ook aan andere overheden wordt doorgegeven. Het antwoord hierop is dat de wettelijke definities gehanteerd moeten worden bij de toepassing van de Omgevingswet door het Rijk en de andere overheden. Verder vragen zij wanneer de mondiale component is toegevoegd, een vraag die de regering bevreemdt, omdat de mondiale component al altijd in het begrip «duurzame ontwikkeling» was opgenomen.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

## Tabellen met overzicht van bestaande wetten die opgaan in de Omgevingswet

In deze bijlage zijn naar aanleiding van het verzoek van de leden van de fracties van de SP (**1.65, 8.3**) en D66 (**8.9**) overzichten opgenomen van bestaande wetten die opgaan in de Omgevingswet. Per wet wordt inzichtelijk welke onderdelen zullen opgaan in het voorliggende voorstel voor de Omgevingswet. Per wet is aangegeven of die geheel, grotendeels of voor een beperkter gedeelte in het voorstel zal opgaan.

### 1.1 Welke wetten?

In de paragrafen 7.1 tot en met 7.3 van de memorie van toelichting is een beschrijving opgenomen van de wijze waarop bestaande wetten of onderdelen in module 1 in het nieuwe stelsel zullen opgaan.<sup>87</sup> Dit levert het volgende overzicht op:

Wetten die geheel of grotendeels in de Omgevingswet opgaan	Wetten waarvan onderdelen in de Omgevingswet opgaan
Belemmeringenwet Privaatrecht	Elektriciteitswet 1998 <sup>1</sup>
Crisis- en herstelwet	Gaswet
Interim-wet stad-en-milieubenadering	Mijnbouwwet
Ontgrondingenwet	Monumentenwet 1988
Planwet verkeer en vervoer	Spoorwegwet (incl. Spoorwegwet 1875)
Spoedwet wegverbreding	Waterstaatswet 1900
Tracéwet	Wet lokaal spoor
Waterwet	Wet bereikbaarheid en mobiliteit
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Wet luchtvaart
Wet beheer rijkswaterstaatswerken	Wet milieubeheer (plaatsgebonden activiteiten)
Wet geurhinder en veehouderij	Woningwet
Wet herverdeling wegenbeheer (uitgewerkte onderdelen)	
Wet hygiëne veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	
Wet inzake de luchtverontreiniging	
Wet ruimtelijke ordening	

<sup>1</sup> Dan wel de beoogd opvolger, de Electriciteits- en gaswet.

De in deze bijlage opgenomen overzichten per wet zijn een uitwerking daarvan. Daarin zijn wetten opgenomen:

- die geheel of grotendeels in het nieuwe stelsel opgaan, zoals de Wet ruimtelijke ordening, en
- waarvan (een beperkt aantal) onderdelen overgaan, zoals de Mijnbouwwet.

De overzichten bevatten de onderdelen van de wetten die onder het bereik van het ingediende wetsvoorstel vallen.

<sup>87</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 303–320.

Daarnaast zijn er wetten die via een afzonderlijk aanvullingswetsvoorstel zullen worden ingebouwd.

---

**Wetten die via afzonderlijke aanvullingswetgeving in de Omgevingswet opgaan**

---

*Ammoniak*

Wet ammoniak en veehouderij

---

*Bodem*

Wet bodembescherming

---

*Geluid*

Wet geluidhinder (+ Hoofdstuk 11 Wet milieubeheer)

---

*Natuur*

Wet natuurbescherming

---

*Grond en eigendom*

onteigeningswet

Wet voorkeursrecht gemeenten

Wet inrichting landelijk gebied

---

Deze aanvullingswetsvoorstellen doorlopen een zelfstandige parlementaire procedure. De belangrijkste reden daarvoor is dat een aantal onderwerpen (bijvoorbeeld bodem) ook anderszins beleidsmatig vernieuwd worden. Het is zuiver om die vernieuwingen niet te vermengen met de stelselherziening. Hiervoor zal een zelfstandige wetsbehandeling plaatsvinden. Deze zijn om die reden dan ook niet in de navolgende overzichten uitgewerkt. Het is de bedoeling dat de aanvullingsvoorstellen gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treden. Het proces daarvan is beschreven in de brief van 1 oktober 2014<sup>88</sup>.

Tot slot zijn er wetten die in aanmerking komen om in een volgende module in het nieuwe stelsel opgenomen te worden.

---

**Wetten die in aanmerking komen voor volgende modules<sup>1</sup>**

---

Waterwet (overig, zoals deltaprogramma en financiële bepalingen)

---

Waterstaatswet 1900 (behalve gedoogplicht)

---

Wegenwet

---

Wet herverdeling wegenbeheer (nog actuele onderdelen)

---

Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken

---

Wet milieubeheer (overig)<sup>2</sup>

---

Wrakkenwet

---

*Voorlopig niet:*

---

Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie

---

Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels

---

Wet basisregistraties adressen en gebouwen

---

Wet basisregistratie grootschalige topografie

---

Wet basisregistratie ondergrond

---

---

<sup>88</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17, blz. 5–6.

<sup>1</sup> Deze wetten zijn in memorie van toelichting in algemene zin genoemd. De regels binnen die wetten zijn geen eenheid. Hiervoor zal voor de verschillende regels worden bekeken of die zich lenen voor integratie.

<sup>2</sup> Hierbij zal ook worden betrokken de aansluiting op de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Meststoffenwet en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

Een aantal van deze wetten zal geheel of grotendeels opgaan in de Omgevingswet en is om die reden ook genoemd in de lijst van 26 wetten op blz. 8 van de memorie van toelichting. Zoals beschreven in paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting is dat voor deze wetten voorzien in een volgende module. De betreffende (onderdelen van) wetten vallen dus niet onder het bereik van het voorliggende wetsvoorstel (en zijn om die reden dan ook niet verder uitgewerkt in de navolgende overzichten).

## **1.2 Het wettenoverzicht als wegwijzer**

De overzichten gaan uit van de structuur van de bestaande wetten. Per onderdeel (hoofdstuk, titel, afdeling, paragraaf of bijlage) van die wetgeving is aangegeven waar de betrokken onderwerpen in wetsvoorstel voor de Omgevingswet zijn geregeld. De overzichten fungeren als een wegwijzer. Ze geven aan waar een onderwerp in het nieuwe stelsel is geregeld. Uit de betrokken onderdelen van het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting (en de Invoeringsregelgeving) blijkt vervolgens hoe de voorgestelde regeling eruit komt te zien.

## **1.3 Invoeringswet**

Het wetsvoorstel zal nog worden gevolgd door in- en uitvoeringsregelgeving, waarin het nieuwe stelsel verder zal worden uitgewerkt. In de invoeringsregelgeving wordt duidelijk hoe de precieze inbouw zal plaatsvinden. Daaruit wordt dan ook duidelijk hoe de resterende bepalingen in de bestaande omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving worden aangepast aan het nieuwe stelsel. Ook voorziet de Invoeringswet in aanpassing van andere (ook niet-omgevingsrechtelijke) wetten. Een compleet overzicht van de te wijzigen wetten is in bijlage 2 opgenomen. Tot slot wordt in de Invoeringswet het overgangsrecht geregeld. De Invoeringswet is een zelfstandig wetsvoorstel dat ook de volledige parlementaire procedure zal doorlopen. Bij gelegenheid van die behandeling kan per te wijzigen wet een gedetailleerder overzicht worden gegeven en kan daarover een meer diepgaande gedachtewisseling plaatsvinden.

*I Wetten die geheel of grotendeels in Omgevingswet opgaan*

## **Belemmeringenwet Privaatrecht**

Deze wet uit 1927 geeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid gedoogplichten op te leggen aan rechthebbenden op onroerende zaken voor de aanleg en instandhouding van werken van algemeen belang. Afdeling 10.3 van het wetsvoorstel omvat de modernisering en vereenvoudiging van deze wet en de uniformering van andere bij beschikking op te leggen gedoogplichten. De verhouding met de huidige wet is toegelicht in paragraaf 4.10 van de memorie van toelichting.



Belemmeringenwet Privaatrecht	Omgevingswet (Hoofdstuk 10 Gedoogplichten)
Artikel 1	Paragraaf 10.3.1 Algemene bepalingen (artikel 10.11) Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten (artikel 10.21)
Artikel 2	Niet overgenomen, vervalt.
Artikel 3	Afdeling 10.3 Bij beschikking op te leggen gedoogplichten (artikel 10.11, aanhef van de artikelen 10.13 t/m 10.15, en artikel 10.21).
Artikel 4	Niet overgenomen, vervalt
Artikel 5	Paragraaf 10.3.3 De gedoogplichtbeschikking (artikel 10.23)
Artikel 6	Paragraaf 10.3.4 Bijzondere bepalingen (artikel 10.25)
Artikel 7	Afdeling 13.1 Leges (artikel 13.1)
Artikel 8 [Vervallen per 01-07-2007]	
Artikel 9	Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten (aanhef van de artikelen 10.13 t/m 10.15 en 10.21) Paragraaf 10.3.4 Bijzondere bepalingen (artikel 10.27)
Artikel 10	Paragraaf 10.3.4 Bijzondere bepalingen (artikel 10.24)
Artikel 11	Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten (artikel 10.20)
Artikel 12	Paragraaf 10.3.4 Bijzondere bepalingen (artikel 10.26)
Artikel 13	Paragraaf 10.3.1 (artikel 10.11, onderdeel c)
Artikel 14	Afdeling 10.4 (artikel 10.29) in samenhang met hoofdstuk 15. Dat laatste hoofdstuk is gereserveerd voor bepalingen over schade en wordt ingevuld via de Invoeringswet.
Artikel 15	Wordt geregeld via Invoeringswet.
Artikelen 16 t/m 19	Niet overgenomen, vervallen.

### Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet maakt het mogelijk om de besluitvorming over gebiedsontwikkelingen en experimenten efficiënter en sneller te laten verlopen. Daartoe biedt de wet uitzonderingen op en bijzondere mogelijkheden binnen de bestaande wettelijke stelsels. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet voorziet in een geheel nieuw stelsel. De ruimte die de Crisis- en herstelwet biedt is hierin voor zover nodig verwerkt. Door de inwerkingtreding van de wet voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet is de werking van deze wet verlengd met onbepaalde tijd. De regering heeft voorgesteld de structurele verankering van de Crisis- en herstelwet te regelen via twee afzonderlijke wetsvoorstellen. Daarbij zullen uiteraard de ervaringen met de toepassing van de (verlengde) Crisis- en herstelwet worden gebruikt. Een wijziging van de Awb zal voor zover nodig voorzien in het permanent maken van de procedurebepalingen uit hoofdstuk 1, afdeling 2 (zie paragraaf 7.5 van de memorie van toelichting). Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet voorziet in de verankering van de regelingen uit hoofdstuk 2.

Afdeling 1 van hoofdstuk 2 biedt de regeling voor ontwikkelingsgebieden. Voor de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ontwikkelingsgebieden hebben gemeenten de mogelijkheid om de beschikbare gebruiksruimte te herverdelen en daarbij zo nodig voor een periode van maximaal tien jaar af te wijken van milieukwaliteitseisen. Aan een dergelijke regeling zal niet langer behoefte bestaan nadat de stelselher-

ziening van het omgevingsrecht is afgerond, omdat het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheden die deze regeling biedt. Via het overgangsrecht zal zo nodig voor de overgangperiode worden voorzien in een regeling.

Afdeling 2 van hoofdstuk 2 biedt een regeling voor innovatieve experimenten. Hier is in verschillende tranches bij een groot aantal projecten gebruik gemaakt. Hiervoor in de plaats komt de experimenteerbepaling in hoofdstuk 23 van het wetsvoorstel. De regeling voor de radarzonering in afdeling 3 is vervallen op 1 september 2012 bij de inwerkingtreding van een regeling op dit punt in het Besluit algemene maatregelen ruimtelijke ordening. Afdeling 4 is eveneens vervallen. Afdeling 5 (tijdelijke verhuur te koop staande woningen) is op 1 juli 2013 vervallen als gevolg van de wet van 19 juni 2013 tot wijziging van de Leegstandwet in verband met de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur bij leegstand van gebouwen en woningen (Stb. 2013, 264). Het in afdeling 6 opgenomen projectuitvoeringsbesluit voor onder andere versnelde uitvoering van woningbouwprojecten komt niet terug in het wetsvoorstel. Gemeenten beschikken via de omgevingsvergunning en het wijzigen van het omgevingsplan over adequate middelen voor ontwikkeling en beheer van de fysieke leefomgeving. Ook aan de regeling voor een «structuurvisie-plus» in afdeling 7 bestaat geen behoefte meer omdat de functie ervan kan worden vervuld door de generieke instrumenten van de Omgevingswet. Zo zou versnelde uitvoering van een bestuurlijk gecompliceerde gebiedsontwikkeling kunnen worden bewerkstelligd door vaststelling van een programma voor het te ontwikkelen gebied in combinatie met een bestuursovereenkomst. Afdeling 7 gaat uit van de «sneller en beter»-aanpak (verbreding in de beginfase leidt tot versnelling in de uitvoering). In de Omgevingswet wordt ook ingezet op een verbrede toepassing van de «sneller en beter»-aanpak, onder meer via de procedure voor wijziging van het omgevingsplan voor projecten met een publiek belang (zie paragraaf 4.5.4). De Crisis- en herstelwet omvat naast de hiervoor genoemde regelingen ook enkele permanente wijzigingen in bestaande wetgeving. Dit geldt ook voor de zogenoemde «quick wins» die in het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet zijn opgenomen. Deze wijzigingen komen zo nodig terug in de relevante hoofdstukken van het wetsvoorstel of de daarbij horende uitvoeringsregelgeving.

Crisis- en herstelwet	Omgevingswet
Hoofdstuk 1. Bijzondere bepalingen voor projecten	
Afdeling 1. Toepassingsbereik van dit hoofdstuk	Voor onder de Chw tot stand gebrachte projecten en bestemmingsplannen zal via Invoeringswet Omgevingswet zo nodig een overgangsrechtelijke voorziening worden getroffen.
Afdeling 2. Procedures	Voor onder de Chw gestarte totstandkomings- of lopende beroepsprocedures voor projecten en bestemmingsplannen zal zo nodig een overgangsrechtelijke voorziening worden getroffen.
Afdeling 3. Milieueffectrapport	Voor onder de Chw gestarte totstandkomings- of beroepsprocedures voor projecten en bestemmingsplannen zal via Invoeringswet Omgevingswet zo nodig een overgangsrechtelijke voorziening worden getroffen.
Hoofdstuk 2. Bijzondere voorzieningen	
Afdeling 1. Ontwikkelingsgebieden	Voor onder de Chw tot stand gebrachte gebiedsontwikkelingsplannen en gestarte totstandkomings- of lopende beroepsprocedures voor dergelijke bestemmingsplannen zal via de Invoeringswet Omgevingswet of het Invoeringsbesluit Omgevingswet zo nodig een overgangsrechtelijke voorziening worden getroffen.

<b>Crisis- en herstelwet</b>	<b>Omgevingswet</b>
Afdeling 2. Innovatie	Afdeling 23.2 Experimenteerbepaling Voor onder de Chw gestarte experimenten zal via de Invoeringswet Omgevingswet of het Invoeringsbesluit Omgevingswet zo nodig een overgangsrechtelijke voorziening worden getroffen.
Afdelingen 3 tot en met 5 [vervallen]	
Afdeling 6. Versnelde uitvoering van bouwprojecten	– Zie p. 304 memorie van toelichting. In artikel 5.10, derde lid, onder c, van de Chw is al voorzien in overgangsrecht.
Afdeling 7. Versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis	– Zie p. 304 memorie van toelichting. In artikel 5.10, derde lid, onder d, van de Chw is al voorzien in overgangsrecht.
Hoofdstukken 3 (Wijziging van diverse wetten) en 4 (Wijzigingen van lagere regelinggeving) [uitgewerkt]	
Hoofdstuk 5. Overgangs- en slotbepalingen	Voor zover nodig zal via Invoeringswet Omgevingswet een (overgangsrechtelijke) voorziening worden getroffen.

### **Interim-wet stad-en-milieubenadering**

Deze wet biedt aan de gemeenteraad ruimte tot afwijking van een milieukwaliteitseis voor bodem, geluid en lucht, en tot afwijking van de waarden en afstanden van de Wet geurhinder en veehouderij. Op dit moment kunnen ook provinciale staten voor reconstructiegebieden afwijken van de Wet geurhinder en veehouderij; de Reconstructiewet concentratiegebieden wordt echter ingetrokken. Voor de interim-wet stad-en-milieubenadering geldt, net als voor de Crisis- en herstelwet, dat de ruimte die de wet biedt voor zover nodig onderdeel wordt van het generieke stelsel van de Omgevingswet, zodat geen bijzondere regeling op wetsniveau meer nodig is. Uitgangspunt bij de Omgevingswet is dat omgevingswaarden en instructieregels zo zijn geformuleerd dat deze voldoende flexibiliteit bieden aan het decentrale bestuur (zie paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting). Voor een deel van de instructieregels kan bovendien een ontheffing worden gevraagd aan de normsteller.

### **Ontgrondingenwet**

De Ontgrondingenwet omvat een vergunningsvereiste voor ontgroningen en een grondslag voor algemene regels. Daarnaast bevat de wet diverse procedures voor afstemming en coördinatie van besluitvorming, die niet terugkeren omdat het wetsvoorstel uitgaat van geïntegreerde besluitvorming. Het vergunningenstelsel wordt met dit wetsvoorstel geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Net als onder de huidige Ontgrondingenwet blijft er ruimte voor provincies om regionaal maatwerk te verlenen door vrijstelling te verlenen van het vergunningvereiste (artikel 5.2, eerste lid). De uniformering van de procedures maakt wel dat de aanvraagvereisten en procedurebepalingen (reguliere of uitgebreide procedure) landelijk uniform zullen worden, terwijl die nu verschillen van bevoegd gezag tot bevoegd gezag. Artikel 5.22 van het wetsvoorstel regelt dat er net als onder de Ontgrondingenwet sprake is van een brede belangenafweging; in de artikelsgewijze toelichting op dit artikel wordt hier nader op ingegaan. De grondslag voor financiële voorschriften in vergunningen voor ontgroningen is beleidsneutraal overgenomen in artikel 13.5 van het wetsvoorstel. Algemene regels voor ontgroningen in rijkswateren kunnen worden gebaseerd op artikel 4.3, tweede lid, aanhef

en onder a, dat een grondslag biedt voor algemene rijksregels. Voor zover er decentraal behoefte is aan algemene regels kunnen die regels worden opgenomen in de omgevingsverordening of het omgevingsplan.

<b>Wet</b>	<b>Omgevingswet</b>
Hoofdstuk I. Algemene bepalingen	
Artikel 1	Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning
Artikel 2	Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen
Artikel 3	Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning Afdeling 13.3 Financiële bepalingen vanwege omgevingsvergunningen
Artikel 3a	Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen
Artikel 4	Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen Afdeling 19.4 Gevaar voor waterstaatswerken
Artikel 4a	Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen
Artikel 4b	Afdeling 23.3 Overige bepalingen
Artikel 5	Afdeling 16.5 De omgevingsvergunning
Artikel 6	Afdeling 13.1 Leges
Artikel 7	Afdeling 2.2 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening Afdeling 4.1 Algemene bepalingen voor regels over activiteiten Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen
Hoofdstuk II. Vergunningen	
Artikel 8	Paragraaf 5.1.2 Reikwijdte aanvraag omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag Paragraaf 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen
Artikel 9 [vervallen]	
Artikel 10	Paragraaf 5.1.3 De beoordeling van de aanvraag Paragraaf 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht
Artikelen 10a tot en met 10e	Nieuwe coördinatie-regeling afd. 3.5 Algemene wet bestuursrecht
Artikel 11	Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen Paragraaf 5.2.1 Algemene bepalingen voor het projectbesluit
Artikel 12	Vervalt.
Artikelen 13–15 [vervallen]	
Artikel 16	Paragraaf 16.7.2 Inwerkingtreding
Artikelen 17–19 [vervallen]	
Artikel 20	
Artikelen 21 – 21 e [vervallen]	
Hoofdstuk IIIA. Heffing	Regeling via Invoeringswet in H15 Schade
Hoofdstuk IV. Gedoogplichten en handhaving	
Artikel 21g	Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten

Wet	Omgevingswet
Artikel 21h	Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten
Artikel 22	Afdeling 18.1 Bestuursrechtelijke handhaving
Artikelen 23–25 [vervallen]	
Hoofdstuk V. Schadevergoeding	Afdeling 10.4 Schadevergoeding Regeling via Invoeringswet in H15 Schade
Hoofdstuk VII. Slotbepalingen	

## Planwet verkeer en vervoer

De Planwet verkeer en vervoer van 1998 bevat een lichte planstructuur voor het verkeers- en vervoerbeleid. De wet gaat er van uit dat op alle niveaus samenhangende planvorming op het terrein van verkeer en vervoer plaatsvindt. Voor het Rijk in een nationaal plan, voor provincies en zeven Wgr-plusregio's in provinciale, respectievelijk regionale verkeers- en vervoerplannen. Voor de gemeenten geldt dat er zichtbaar een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid wordt gevoerd. Met de Planwet verkeer en vervoer wordt in de eerste plaats beoogd de horizontale en verticale samenhang van het verkeers- en vervoerbeleid met ander beleid en de uitvoering daarvan te bevorderen. Horizontaal door de koppeling aan de plannen op grond van de Wet ruimtelijke ordening, waardoor op alle bestuurlijke niveaus afstemming op de ruimtelijke plannen is verzekerd. Verticaal in de eerste plaats door de inbreng van decentrale overheden te verzekeren bij de voorbereiding van het nationale beleid. En in de tweede plaats door de verplichting voor de decentrale overheden de essentiële onderdelen van beleid uit te werken in decentrale plannen of beleid. De Planwet laat ruimte voor regionale differentiatie en maatwerk door doelstellingen niet in de wet maar in de plannen op te nemen in samenspraak met alle betrokken decentrale overheden. In het planstelsel van de Omgevingswet past geen zelfstandig strategisch plan voor verkeer en vervoer. Daar is ook geen noodzaak toe. In de praktijk ontwikkelen de betrokken overheden hun verkeers- en vervoerbeleid al steeds meer gezamenlijk, pakken opgaven gebiedsgericht op en stemmen verkeers- en vervoerbeleid en de uitvoering daarvan af op ontwikkelingen van ruimte en economie. De bestaande praktijk van de gebiedsagenda's en het bestuurlijk overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport heeft daaraan bijgedragen. Het laten opgaan van de Planwet in het omgevingsrecht bevestigt deze aanpak en zal deze versterken. De Planwet kent sinds de afschaffing van de Wgr-plusregio's op 1 januari 2015<sup>89</sup> – naast het provinciale plan – alleen nog een zelfstandige planverplichting voor de twee vrijwillige vervoerregio's die zijn ingericht in de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad. Omdat ook de provincies kunnen deelnemen aan de vrijwillige gemeenschappelijke regeling waarmee beide vervoerregio's zijn ingesteld, is het op termijn niet nodig voor de vervoerregio's een afzonderlijke wettelijke planvoorziening in het wetsvoorstel te handhaven. De in goed overleg in de vervoerregio tot stand gebrachte visie kan de provincie vervolgens verwerken in de provinciale omgevingsvisie en kunnen de gemeenten in hun plannen uitwerken.

<sup>89</sup> Wet van 17 december 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (Stb. 2014, 547).

Planwet verkeer en vervoer	Omgevingswet
Paragraaf 1. Algemeen (begripsbepalingen)	Niet overgenomen, vervalt.
Paragraaf 2. Het nationale verkeers- en vervoerplan	Afdeling 3.1 Omgevingsvisies Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
Paragraaf 3. Het provinciale verkeers- en vervoerplan	Afdeling 3.1 Omgevingsvisies Paragraaf 16.3.3 Omgevingsvisie Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
Paragraaf 4. Het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid	Afdeling 3.1 Omgevingsvisies Paragraaf 16.3.3 Omgevingsvisie Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
Paragraaf 5. Uitvoering en overleg	Niet overgenomen, vervalt.
Paragraaf 6. Slotbepalingen	– Niet overgenomen, vervalt. (zie mede wetsvoorstel 33 659)

### Tracéwet en Spoedwet wegverbreding

De Tracéwet beschrijft een procedure voor de totstandkoming van besluiten over aanleg en wijziging van infrastructuurprojecten van nationaal belang. De procedure is per 1 januari 2012 aangepast aan de adviezen van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten<sup>90</sup>. De regeling voor het projectbesluit in afdeling 5.2 van het wetsvoorstel is gebaseerd op de procedure van de huidige Tracéwet en is daarmee ook de voorziene opvolger van het tracébesluit.

De nieuwe regeling geldt voor een breder scala aan projecten dan infrastructuurprojecten. Om dit mogelijk te maken is de regeling uit de huidige Tracéwet veralgemeniseerd. Begrippen uit de Tracéwet komen daarom niet allemaal letterlijk terug in het wetsvoorstel, maar zijn ondergebracht in meer algemene begrippen. De startbeslissing heet onder de Omgevingswet bijvoorbeeld het «voornemen» tot het starten van een verkenning. In de algemene regeling in het wetsvoorstel is de voorkeursbeslissing een facultatieve stap. Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of het nemen van een voorkeursbeslissing meerwaarde heeft voor het specifieke project. Voor projecten die nu onder het regime van de Tracéwet vallen, geldt dat in de wet is geregeld wanneer in ieder geval een voorkeursbeslissing wordt genomen (artikel 5.44). Deze bepaling is in het wetsvoorstel overgenomen om de continuïteit van de huidige wettelijke regeling te borgen en zo veel als mogelijk recht te doen aan de adviezen van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten. De oplevertoets daarentegen heeft geen generieke regeling gekregen in het wetsvoorstel. Het doel van deze bepaling, inzicht geven in de werkelijk optredende (milieu)gevolgen en eventueel bijsturen, wordt in het wetsvoorstel overgenomen door de bepalingen die zijn gericht op het vastleggen van de beleidscyclus. Het monitoren van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het nemen van maatregelen bij dreigende overschrijdingen wordt op programmaniveau vormgegeven. Daar waar dit niet toereikend is, kunnen aan de vergunning of – als die vergunning in het projectbesluit is meegenomen – aan het projectbesluit voorschriften worden verbonden. Uit de toelichting op artikel 10 van de Tracéwet blijkt dat beoogd is de oplevertoets alleen betrekking te laten hebben op de aspecten luchtkwaliteit, geluidhinder en

<sup>90</sup> Wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (Stb. 2011, nr. 595).



natuur. Deze aspecten worden via de bestaande monitoringsprogramma's gedekt. Hiermee, en door de mogelijkheid om projectspecifiek voorschriften te stellen over monitoring, is een generieke regeling voor de oplevertoets niet meer noodzakelijk.

Tracéwet	Omgevingswet
Hoofdstuk I. Algemene Bepalingen	Afdeling 1.1 Begripsbepalingen + bijlage
Hoofdstuk II. Startbeslissing en verkenning	Paragraaf 5.2.2 Voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing
Hoofdstuk III. Tracébesluit	
Paragraaf 3.1. Algemene bepalingen	Paragraaf 5.2.3 Projectbesluit Paragraaf 16.1.2 Gebruik van gegevens en methoden Paragraaf 16.6.2 Projectbesluit Paragraaf 16.7.3 Beroep
Paragraaf 3.2. Bijzondere bepalingen	–
Paragraaf 3.3. Overige bepalingen	–
Hoofdstuk IV. Projectuitvoering	Paragraaf 5.2.1 Algemene bepalingen voor het projectbesluit Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten Paragraaf 16.2.1 Toepassing afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht Paragraaf 16.6.2 Projectbesluit
Hoofdstuk V. Beroep	Paragraaf 16.7.3 Beroep

### **Spoedwet wegverbreding**

De Spoedwet wegverbreding ziet toe op spoedige realisatie van een afgebakend aantal projecten. De wet kan worden ingetrokken bij inwerkingtreding van de Omgevingswet omdat de projecten waarop de wet ziet dan gerealiseerd zijn. Via overgangsbepalingen zal zo nodig worden voorzien in doorlopende verplichtingen waarvoor nog nazorg nodig is zoals geluidplannen en nadeelcompensaties van die projecten.

### **Waterwet**

De Waterwet is gericht op integraal waterbeheer. In de Waterwet zijn acht wetten op het gebied van waterbeheer en zes vergunningstelsels geïntegreerd. De Waterwet heeft in zekere zin model gestaan voor de Omgevingswet, die op vergelijkbare wijze is opgebouwd. Het wetsvoorstel biedt een generieke regeling voor alle onderwerpen die de Waterwet al regelt voor water, zoals het stellen van doelstellingen en normen, het maken van plannen en het reguleren van activiteiten door middel van algemene regels en vergunningen. De opname van de Waterwet in de Omgevingswet borgt een goede integratie van besluitvorming over wateronderwerpen bij besluiten over andere onderwerpen en omgekeerd. De planverplichtingen zijn aangepast aan het voorgestelde generieke planstelsel. Deze wijzigingen zijn nader toegelicht in paragraaf 4.3.9 van de memorie van toelichting. Bijzondere aandacht bleek nodig voor de omgevingsvergunning in gevallen dat zowel activiteiten aan de orde zijn die de verantwoordelijkheid betreffen van de waterbeheerder (zowel Rijk als waterschappen zijn waterbeheerder) als activiteiten die de verantwoordelijkheid betreffen van het algemeen bestuur (meestal de gemeente). Hierop is ingegaan in paragraaf 4.5.2 van de memorie van toelichting. De besluitvorming over projecten die worden geïnitieerd door

de waterbeheerder heeft in hoofdstuk 5 van de Waterwet vorm gekregen via een zogenoemd projectplan met daarbij een projectprocedure voor coördinatie van besluitvorming. Deze sectorale projectprocedure kan vervallen omdat ook de waterbeheerder gebruik kan maken van de projectprocedure in afdeling 5.2 van het wetsvoorstel. Voor de aanleg, versterking of verlegging van primaire waterkeringen is dat zelfs verplicht. Gegeven de keuze voor een modulaire aanpak blijven enkele onderdelen van de Waterwet, die niet nodig zijn om het nieuwe stelsel te laten functioneren, voornamelijk achter in die wet. Dit betreft regelingen rond het deltaprogramma, de deltacommissaris en hoofdstuk 7 (het deltafonds, heffingen en financiering en bekostiging primaire waterkeringen). In paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de voorziene latere inbouw van deze regelingen.

<b>Waterwet</b>	<b>Omgevingswet</b>
<b>Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen</b>	
§ 1. Begripsbepalingen	Afdeling 1.1 Begripsbepalingen + bijlage Paragraaf 2.4.2 Aanwijzing van locaties
§ 2. Geografische bepalingen	Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen
<b>Hoofdstuk 2. Doelstellingen en normen</b>	
§ 1. Doelstellingen	Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen Daarnaast komen in de definitie van «beheer van watersystemen» en in de artikelen 4.23 en 5.23 de doelstellingen van de Waterwet terug. Via die weg werken ze ook door in de uitvoeringsregelgeving.
§ 2. Normen waterkering	Paragraaf 2.3.3 Omgevingswaarden provincie Paragraaf 2.3.4 Omgevingswaarden Rijk Paragraaf 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk Afdeling 2.6 Bijzondere beheerbevoegdheden (rangorde bij waterschaarste) Afdeling 20.3 Verslagen en kaarten
§ 3. Normen waterkwantiteit, waterkwaliteit en functievervulling	Paragraaf 2.3.3 Omgevingswaarden provincie Paragraaf 2.3.4 Omgevingswaarden Rijk Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Afdeling 2.6 Bijzondere beheerbevoegdheden
§ 4. Meten en beoordelen	Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens Afdeling 20.3 Verslagen en kaarten
<b>Hoofdstuk 3. Organisatie van het waterbeheer</b>	
§ 1. Toedeling beheer en zorgplichten	Afdeling 2.4 Toedeling van taken en aanwijzing van locaties Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten Afdeling 19.3 Alarmeringswaarden
§ 1a. De deltacommissaris	Blijft in module 1 nog geregeld in Waterwet
§ 2. Interbestuurlijke samenwerking	Niet specifiek geregeld. Wel artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)
§ 3. Toezicht door hoger gezag	Paragraaf 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk Afdeling 2.5 Instructieregels en instructies Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens

<b>Waterwet</b>	<b>Omgevingswet</b>
<b>Hoofdstuk 4. Plannen</b>	
§ 1. Het nationale waterplan	Paragraaf 3.2.2 Verplichte programma's Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Artikel 16.26 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht) en Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 2. Regionale waterplannen	Paragraaf 3.2.2 Verplichte programma's Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Artikel 16.26 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht) en Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 3. Beheerplannen	Paragraaf 3.2.2 Verplichte programma's Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Artikel 16.26 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht) en Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 4. Periodieke herziening van plannen	Paragraaf 3.2.2 Verplichte programma's Artikel 16.23 (intrekking of wijziging) en Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
<b>Hoofdstuk 5. Aanleg en beheer van waterstaatswerken</b>	
§ 1. Algemene bepalingen	Afdeling 2.5 Instructieregels en instructies Afdeling 2.6 Bijzondere beheerbevoegdheden Afdeling 5.2 Projectprocedure
§ 2. Projectprocedure voor waterstaatswerken	Afdeling 5.2 Projectprocedure Afdeling 16.3 Totstandkomingsprocedures Afdeling 16.1 Toepassing afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht en Afdeling 3.5 Coördinatie van samenhangende besluiten (nieuw) van de Algemene wet bestuursrecht Afdeling 16.6 Projectprocedure Paragraaf 16.7.3 Beroep
§ 3. Bijzondere bepalingen met betrekking tot verontreiniging van de bodem en oever van oppervlaktewaterlichamen	Geen onderdeel van het wetsvoorstel. Wordt betrokken bij een afzonderlijk wetsvoorstel waarbij de nieuwe regels voor het bodemontwikkelingsbeleid in de Omgevingswet zullen worden ingepast.
§ 4. Gedoogplichten en bijzondere bevoegdheden	Afdeling 10.2 Gedoogplichten van rechtswege Afdeling 10.3 Bij beschikking op te leggen gedoogplichten Afdeling 10.4 Schadevergoeding Paragraaf 16.3.6 Gedoogplichtbeschikking
§ 5. Gevaar voor waterstaatswerken	Afdeling 19.4 Gevaar voor waterstaatswerken
<b>Hoofdstuk 6. Handelingen in watersystemen</b>	
§ 1. Watervergunning en algemene regels	Afdeling 1.1 Begripsbepalingen + bijlage Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen Afdeling 1.3 Zorg voor de fysieke leefomgeving Hoofdstuk 4 Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning
§ 2. Nadere bepalingen omtrent de watervergunning	Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning Paragraaf 16.1.1 Elektronisch verkeer Afdeling 16.2 Coördinatie en betrokkenheid andere bestuursorganen Afdeling 16.5 De omgevingsvergunning

<b>Waterwet</b>	<b>Omgevingswet</b>
§ 3. Bijzondere bepalingen met betrekking tot verontreiniging	Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning Afdeling 16.3 Totstandkomingsprocedures
§ 4. Coördinatie met Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of Kernenergiewet	Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning Afdeling 16.2 Coördinatie en betrokkenheid andere bestuursorganen
§ 5. Landelijke voorziening voor elektronische aanvraag	Paragraaf 16.1.1 Elektronisch verkeer
<b>Hoofdstuk 8. Handhaving</b>	Afdeling 18.1 Bestuursrechtelijke handhaving
<b>Hoofdstuk 10. Slotbepalingen</b>	Afdeling 23.1 Implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen Afdeling 23.3 Slotbepalingen
Bijlage I. Dijkringen en primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid Bijlage IA. Dijkringen en primaire waterkeringen langs de Maas ten zuiden van Nijmegen Bijlage II. Veiligheidsnormen primaire waterkeringen A. Veiligheidsnormen behorende bij dijkringen, weergegeven in bijlage I	Vaststelling op grond van: Afdeling 2.3 Omgevingswaarden Afdeling 2.4 Toedeling van taken en aanwijzing van locaties

### **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht**

De Wabo bundelt een groot aantal toestemmingen in één omgevingsvergunning. Hierop wordt voortgebouwd in de regeling voor de omgevingsvergunning die is opgenomen in afdeling 5.1 van het wetsvoorstel en de regelingen voor toezicht en handhaving in hoofdstuk 18. Daarbij voorgestelde stappen voor verdere integratie en optimalisering zijn toegelicht in de paragrafen 4.5.2 en 4.18 van de memorie van toelichting. Een belangrijke wijziging is de uitbreiding met de nog resterende zelfstandige vergunningstelsels, zoals die voor water, ontgrondingen, archeologische rijksmonumenten en voor werkzaamheden aan en rond spoor en wegen. Deze verdere integratie van vergunningstelsels geeft meer gebruiksgemak voor aanvragers. Dit betreft onderwerpen waarvoor de verantwoordelijkheid niet bij gemeenten ligt, maar bij andere bestuursorganen, wat meer samenwerking «achter het loket» vereist. Daarom heeft een herbezinning plaatsgevonden op de procedure voor de verklaring van geen bedenkingen. In paragraaf 4.16.3 van de memorie van toelichting is hier nader op ingegaan. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet gaat, net als de Wabo, uit van specifieke beoordelingsregels voor specifieke activiteiten. Deze worden wel beter op elkaar afgestemd qua begrippenkader en wijze van doorwerken naar besluiten. De regering kiest daarmee, in aansluiting op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, voor verdergaande procedurele integratie. Daar waar materiële integratie ook mogelijk is zal dat worden nagestreefd, maar de mogelijkheden daartoe blijken beperkt, onder andere als gevolg van EU-verplichtingen.

<b>Wet algemene bepalingen omgevingsrecht</b>	<b>Omgevingswet</b>
Hoofdstuk 1. Begripsbepalingen	Afdeling 1.1 Begripsbepalingen + bijlage
Hoofdstuk 2. De omgevingsvergunning	
§ 2.1. Verbodsbepalingen, bevoegd gezag, gefaseerde vergunning, deelvergunning en revisievergunning	Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen Paragraaf 5.1.2 Reikwijdte aanvraag omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag Paragraaf 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning
§ 2.2. De aanvraag om een omgevingsvergunning	Paragraaf 5.1.2 Reikwijdte aanvraag omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag Afdeling 13.1 Leges Paragraaf 16.1.1 Elektronisch verkeer Paragraaf 16.5.1 Algemeen
§ 2.3. De beoordeling van de aanvraag	Paragraaf 5.1.3 De beoordeling van de aanvraag
§ 2.4. De omgevingsvergunning	Paragraaf 5.1.4 Inhoud en werking Paragraaf 16.1.1 Elektronisch verkeer Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 2.5. Advies en verklaring van geen bedenkingen	Paragraaf 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen
§ 2.6. Wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning	Paragraaf 5.1.4 Inhoud en werking Paragraaf 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning Afdeling 13.3 Financiële bepalingen vanwege omgevingsvergunningen
Hoofdstuk 3. Voorbereidingsprocedures	
§ 3.1. Algemene bepalingen over de totstandkoming van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning	Paragraaf 16.1.2 Gebruik van gegevens en methoden Paragraaf 16.5.1 Algemeen Paragraaf 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht
§ 3.2. De reguliere voorbereidingsprocedure	Paragraaf 16.5.2 Reguliere voorbereidingsprocedure
§ 3.3. De uitgebreide voorbereidingsprocedure	Paragraaf 16.1.1 Elektronisch verkeer Paragraaf 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen Paragraaf 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht Paragraaf 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht
§ 3.4. Procedures voor wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning	Paragraaf 16.5.1 Algemeen Paragraaf 16.5.2 Reguliere voorbereidingsprocedure Paragraaf 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht
§ 3.5. Coördinatie met de voorbereiding van beschikkingen krachtens artikel 6.2 van de Waterwet	Paragraaf 5.1.2 Reikwijdte aanvraag om omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag Paragraaf 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning Paragraaf 16.2.1 Toepassing afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht Paragraaf 16.2.2 Aanvullende bepalingen voor coördinatie van de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit in gevallen als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b

<b>Wet algemene bepalingen omgevingsrecht</b>	<b>Omgevingswet</b>
Hoofdstuk 4. Financiële bepalingen	
§ 4.1. Financiële zekerheid	Afdeling 13.3 Financiële bepalingen vanwege omgevingsvergunningen
§ 4.2.	Deze bepalingen zullen worden betrokken bij de voorbereiding van de Invoeringswet ter invulling van hoofdstuk 15 van de Omgevingswet (schade).
Hoofdstuk 5. Bestuursrechtelijke handhaving	
§ 5.1. Algemene bepalingen	Paragraaf 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid
§ 5.2. Afstemming en coördinatie in het belang van een doelmatige handhaving	Via Invoeringswet vanwege relatie met wetsvoorstel 33 872
§ 5.3. Aanwijzing ambtenaren met toezichthoudende of opsporingsbevoegdheden	Paragraaf 18.1.2 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders
§ 5.4. Last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en intrekking van een vergunning of ontheffing	Paragraaf 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning Paragraaf 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid Paragraaf 18.1.3 Intrekking begunstigende beschikking
Hoofdstuk 6. Inwerkingtreding beschikkingen en rechtsbescherming	Paragraaf 16.7.2 Inwerkingtreding Paragraaf 16.7.3 Beroep Afdeling 17.3 Adviseurs
Hoofdstuk 7. Verdere bepalingen	Paragraaf 16.1.1 Elektronisch verkeer Afdeling 23.3 Overige bepalingen
Hoofdstuk 8. Overgangs- en slotbepalingen	Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen Afdeling 23.4 Slotbepalingen

### **Wet beheer rijkswaterstaatswerken**

Wet beheer rijkswaterstaatswerken Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet is deze wet uitsluitend van toepassing op «droge» rijkswaterstaatswerken. De wet voorziet in vergunningen voor het uitvoeren van werkzaamheden door derden in en nabij de infrastructuur, bijvoorbeeld het aanleggen van leidingen onder een rijksweg. Het wetsvoorstel voorziet erin dat deze vergunningsregeling, inclusief de daarvoor geldende beoordelingsregels, opgaat in de omgevingsvergunning. Hoofdstuk 2, verkeersveiligheid van waterstaatswerken, dient ter implementatie van de EU-richtlijn betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur. Het betreft de verkeersveiligheid, maar is primair gericht tot de wegbeheerder. Dit hoofdstuk zal op een later moment worden ingebouwd in de Omgevingswet.



<b>Wet beheer rijkswaterstaatswerken</b>	<b>Omgevingswet</b>
Hoofdstuk 1. Beheer van waterstaatswerken	Afdeling 1.1 Begripsbepalingen + bijlage Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen Paragraaf 5.1.2 Reikwijdte aanvraag omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag Paragraaf 5.1.3 De beoordeling van de aanvraag Paragraaf 5.1.4 Inhoud en werking Afdeling 13.1 Leges Afdeling 18.1 Bestuursrechtelijke handhaving Regeling via Invoeringswet Omgevingswet in H 15 Schade

### **Wet herverdeling wegenbeheer**

De Wet herverdeling wegenbeheer is een programmawet voor de herverdeling van wegenbeheer in de jaren '90 van de vorige eeuw en is uitgewerkt, met uitzondering van artikel 13, tweede lid, hoofdstuk V en de artikelen 32 en 39. Hoofdstuk V en artikel 32, die voorzien in financiële vergoedingen, zullen worden betrokken bij de inbouw van de Wegenwet in de Omgevingswet. De overige delen van de wet kunnen worden ingetrokken zonder dat deze artikelen opvolging krijgen in de Omgevingswet. Artikel 13, tweede lid, regelt inzage van de nieuwe wegbeheerder in archiefbescheiden van de oude wegbeheerder. Die verplichting spreekt voor zich en heeft geen wettelijke regulering nodig, gezien het in de Omgevingswet gehanteerde vertrouwensbeginsel. Artikel 39 draagt de Minister van Infrastructuur en Milieu de zorg op voor een adequate toedeling van het beheer van wegen van nationaal, bovenregionaal en regionaal belang. Daartoe bestaat de verplichting eens per tien jaar een nota op te stellen over de taakverdeling tussen de overheden bij het wegbeheer. Ook deze bepaling heeft niet langer een specifieke regeling nodig. De zorg voor de wetgeving en daarbij behorende taakverdeling tussen bestuursorganen is een reguliere taak van het Rijk.

<b>Wet herverdeling wegenbeheer</b>	<b>Omgevingswet</b>
Hoofdstuk III. Beheersovergang en gevolgen (artikel 13)	Hiervoor zal bezien worden of er een overgangsrechtelijke voorziening nodig is.
Hoofdstuk V. Financiële verhouding en Hoofdstuk VI, artikel 32	Grotendeels uitgewerkt. Via Invoeringswet wordt bezien welke overgangsrechtelijke voorziening nodig is voor de niet uitgewerkte delen.

### **Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden**

Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden Het veilig en hygiënisch kunnen zwemmen en baden is gedurende enkele tientallen jaren onderwerp van specifieke zorg van de overheid. Het water kan bijvoorbeeld microbiologisch of chemisch verontreinigd zijn en daarmee nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid, er kunnen risico's zijn op verwonding of er is een kans op verdrinking. In 1969 is daartoe de Wet hygiëne en veiligheid in zweminrichtingen vastgesteld, die in 1984 (met een aantal aanpassingen) in werking is getreden. De wet verzorgt ook de implementatie van de zwemwaterrichtlijn. De inmiddels ruim 40 jaar oude wet toe is toe aan herziening. Een herziening, met als werktitel Zwemwaterwet, is voor het eerst aangekondigd in de brief van 17 april 2008 aan de Tweede Kamer over de voortgang van het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving. Omdat de voorziene Zwemwaterwet door zijn aard en inhoud goed aansluit bij de Omgevingswet, heeft de regering besloten niet verder te gaan met de

voorbereiding van een zelfstandig voorstel voor een Zwemwaterwet en de regelgeving onder te brengen in het voorliggende wetsvoorstel. De herziening is in het voorliggende wetsvoorstel voornamelijk verwerkt in de hoofdstukken 2 en 4 en zal verder zijn beslag krijgen in de uitvoeringsregelgeving. Conform de uitgangspunten van het wetsvoorstel en de wens van de praktijk is de visie op sturing aanzienlijk gewijzigd, waarbij de overheid de doelen en randvoorwaarden stelt, en de verantwoordelijkheid om het doel te bereiken zo veel mogelijk bij de exploitant wordt gelegd. Daarmee wordt ook ruimte geboden om maatregelen toe te snijden op de lokale situatie en worden kansen gegeven voor innovatie. Dit kan gunstige gevolgen hebben voor zowel de economie als het milieu, door bijvoorbeeld een verminderd gebruik van water, chemicaliën en energie. De herziening maakt het verder mogelijk de zwemwaterbepalingen beter toe te snijden op de actuele situatie. Immers bepaalde zwemvoorzieningen, die in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden worden geregeld, bestaan in de praktijk niet meer. De huidige wet is lastig toepasbaar op bepaalde moderne voorzieningen zoals zwemvijvers en tijdelijke baden. Verder wordt de handhaafbaarheid verbeterd. Zo is voorzien in de Invoeringswet Omgevingswet te regelen dat overtreding van de belangrijkste bepalingen strafrechtelijk handhaafbaar wordt. Tot slot zullen de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving voor een aantal instrumenten een betere juridische basis bieden, zoals de zorgplicht en het hygiëne- en veiligheidsplan voor badinrichtingen.

<b>Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden</b>	<b>Omgevingswet</b>
Artikel 1	Afdeling 1.1 Begripsbepalingen
Artikelen 2 tot en met 10a	Paragraaf 4.3.2 Rijksregels (artikel 4.27)
Artikel 10b	Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Afdeling 2.6 Bijzondere beheerbevoegdheden (artikel 2.38)
Artikel 10c	Paragraaf 16.3.2 Zwemlocaties
Artikel 10ca	Afdeling 20.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens (artikel 20.13)
Artikel 10d	Paragraaf 4.3.2 Rijksregels (artikel 4.27)
Artikel 10e	Paragraaf 4.3.2 Rijksregels (artikel 4.27)
Artikel 10f	Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels
Artikel 11	Afdeling 2.6 Bijzondere beheerbevoegdheden (artikel 2.38) Paragraaf 4.3.2 Rijksregels (artikel 4.27)
Artikel 11a	Afdeling 2.6 Bijzondere beheerbevoegdheden (artikel 2.38)
Artikelen 12 tot en met 14 [vervallen]	
Artikel 15	Paragraaf 18.1.2 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders
Artikelen 17 tot en met 21 [vervallen]	
Artikel 22	Geen behoefte meer aan
Artikel 25	Regeling via Invoeringswet Omgevingswet
Artikel 26 – 28	-

## Wet inzake de luchtverontreiniging

De functie van deze wet is na diverse eerdere wetswijzigingen grotendeels overgenomen door de Wet milieubeheer. De wet kent sinds 1 januari 2012 nog twee inhoudelijke hoofdstukken. De regeling over de nationale emissieplafonds voor lucht (ter implementatie van de nec-richtlijn, in aanvulling op hetgeen de Wet milieubeheer bepaalt) is overgenomen in hoofdstukken 2 en 3 van het wetsvoorstel. De gedoogplicht is overgenomen in artikel 10.18. Een nieuwe, generieke regeling voor bijzondere omstandigheden die leiden tot aanmerkelijk gevaar voor de gezondheid, onduidelijke hinder of ernstige schade is ondergebracht in afdeling 19.1 van het wetsvoorstel. Regelingen over informatieverplichtingen zijn overgenomen in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel.

Wet	Omgevingswet
Hoofdstuk I. Begripsbepalingen	Bijlage
Hoofdstukken II tot en met IV [vervallen]	-
Hoofdstuk V. Voorzieningen in het geval van bijzondere omstandigheden	Afdelingen 19.1 ongewoon voorval en 19.3 Alarmeringswaarden
Hoofdstuk VI [vervallen]	-
Hoofdstuk VII. Het bepalen van luchtverontreiniging	Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten Paragraaf 10.3.4 Bijzondere bepalingen Afdeling 10.4 Schadevergoeding / H 15 Schade Afdeling 23.1 Implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen
Hoofdstuk VII [vervallen]	-
Hoofdstuk IX. Verdere bepalingen	-
Hoofdstuk X. Handhaving	Paragraaf 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid
Hoofdstuk XI. Overgangs- en Slotbepalingen	-

## Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) gaat geheel op in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. De structuurvisie uit de Wro wordt in het wetsvoorstel opgesplitst. Territoirdekkende en generieke structuurvisies zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de integrale gemeentelijke en provinciale structuurvisies komen in het wetsvoorstel terug als onderdeel van de omgevingsvisies van het Rijk, provincies en gemeenten, die de strategische hoofdkeuzen van het beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn bevatten. De operationalisering van beleidsdoelen uit de omgevingsvisies naar aspect, gebied of wijze van uitvoering vindt plaats met programma's. Zo zal de rijksstructuurvisie Windenergie op land of de gemeentelijke structuurvisie Dobbewijk de juridische status hebben van vrijwillig programma. De structuurvisie die ziet op een concrete ruimtelijke ontwikkeling van provinciaal of nationaal belang wordt vervangen door de voorkeursbeslissing in de procedure voor het projectbesluit. De functionaliteiten voor beheer en ontwikkeling uit het bestemmingsplan en de beheersverordening komen onder de Omgevingswet terug in het bredere omgevingsplan. De ontwikkelingsge-

richte omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan komt terug als omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Ook kunnen ontwikkelingen op vergelijkbare wijze als met het provinciaal- of rijksinpassingsplan mogelijk worden gemaakt met een projectbesluit en zijn de procedurele voordelen daarvan ook van toepassing op gemeentelijke projecten van publiek belang. De bevoegdheden van provincies en Rijk tot het geven van instructieregels of specifieke aanwijzingen over de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen worden voortgezet met de grondslagen voor instructieregels en instructies in het wetsvoorstel. De regeling voor grondexploitatie komt terug in hoofdstuk 12 van het wetsvoorstel.

<b>Wet ruimtelijke ordening</b>	<b>Omgevingswet</b>
Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen	Afdeling 1.1 Begripsbepalingen + bijlage
Hoofdstuk 2. Structuurvisies	Afdeling 3.1 Omgevingsvisies Paragraaf 16.3.3 Omgevingsvisie Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen en procedurele en vormvereisten
Hoofdstuk 3. Bestemmings- en inpassingsplannen	
Afdeling 3.1. Bepalingen omtrent de inhoud van het bestemmingsplan	Afdeling 2.2 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening Afdeling 4.1 Algemene bepalingen voor regels over activiteiten Afdeling 4.3 Bijzondere bepalingen voor regels over activiteiten (artikel 4.18)
Afdeling 3.2. Bepalingen omtrent de procedure van het bestemmingsplan	Afdeling 4.2 Voorbereidingsbescherming Paragraaf 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen (artikel 16.20) Afdeling 16.3 Totstandkomingsprocedures, Paragraaf 16.7.2 Inwerkingtreding Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen en procedurele en vormvereisten
Afdeling 3.2a. Bepalingen omtrent de procedure van wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan	–
Afdeling 3.3. Vaststelling bestemmingsplan of uitwerking daarvan naar aanleiding van een omgevingsvergunning	Artikel 16.29 (zienswijzen)
Afdeling 3.4 [Vervallen per 01-10-2010]	
Afdeling 3.5. Inpassingsplannen van provincie en rijk	
§ 3.5.1. Provinciaal inpassingsplan	Afdeling 5.2 Projectprocedure Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen en procedurele en vormvereisten
§ 3.5.2. Rijksinpassingsplan	Afdeling 5.2 Projectprocedure Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen en procedurele en vormvereisten
Afdeling 3.6. Coördinatie bij verwezenlijking van ruimtelijk beleid	Afdeling 16.2 Coördinatie en betrokkenheid andere bestuursorganen Gewijzigde afdeling 3.5 Awb
§ 3.6.1. Gemeentelijke coördinatiergeling	Afdeling 16.2 Coördinatie en betrokkenheid andere bestuursorganen Gewijzigde afdeling 3.5 Awb

<b>Wet ruimtelijke ordening</b>	<b>Omgevingswet</b>
§ 3.6.2. Provinciale coördinatierегeling	Afdeling 16.2 Coördinatie en betrokkenheid andere bestuursorganen Gewijzigde afdeling 3.5 Awb
§ 3.6.3. Rijkscoördinatierегeling	Afdeling 16.2 Coördinatie en betrokkenheid andere bestuursorganen Gewijzigde afdeling 3.5 Awb
§ 3.6.4. Grondgebruik en grondverwerving	Hoofdstuk 10 Gedoogplichten, Paragraaf 16.6.2 Projectbesluit (toepassing onteigeningswet)
Afdeling 3.7. (Nadere) regels	Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen en procedurele en vormvereisten
Hoofdstuk 3A. Beheersverordening	Afdeling 2.2 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening Afdeling 4.1 Algemene bepalingen voor regels over activiteiten
Hoofdstuk 4. Algemene regels en specifieke aanwijzingen	
Afdeling 4.1. Algemene regels en aanwijzingen van de provincie	Afdeling 2.5 Instructieregels en instructies, Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Paragraaf 2.5.2 Doorwerking van beleid door instructies Afdeling 4.2 Voorbereidingsbescherming Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
Afdeling 4.2. Algemene regels en aanwijzingen van het Rijk	Afdeling 2.5 Instructieregels en instructies, Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Paragraaf 2.5.2 Doorwerking van beleid door instructies Afdeling 4.2 Voorbereidingsbescherming Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
Hoofdstuk 5. Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden (gereserveerd)	-
Hoofdstuk 6. Financiële bepalingen	
Afdeling 6.1. Tegemoetkoming in schade	Hoofdstuk 15 is gereserveerd voor bepalingen over schade. Dit hoofdstuk wordt ingevuld via de Invoeringswet.
Afdeling 6.2. Vergoeding van hogere kosten van de gemeente	Afdeling 13.2 Vergoeding van extra kosten van de gemeente
Afdeling 6.3. Subsidies	Wordt geregeld via de Invoeringswet
Afdeling 6.4. Grondexploitatie	Hoofdstuk 12 Grondexploitatie
Hoofdstuk 7. Handhaving en toezicht op de uitvoering	H 18 Handhaving en uitvoering
Hoofdstuk 8. Bezwaar en beroep	
Afdeling 8.1. Bezwaar en beroep	Paragraaf 16.7.3 beroep
Afdeling 8.2. Advisering inzake beroepen	Afdeling 17.3 Adviseurs
Hoofdstuk 9. Planologische organen	
Afdeling 9.1. Planologische commissies	Komt niet terug in de Omgevingswet. Basis kan gevonden worden in de Provinciewet

<b>Wet ruimtelijke ordening</b>	<b>Omgevingswet</b>
Afdeling 9.2. Ruimtelijk planbureau [Treedt in werking op een nader te bepalen tijdstip]	Artikel 20.18 (wetenschappelijk onderzoek van de fysieke leefomgeving)
Hoofdstuk 10. Slotbepalingen	Hoofdstuk 23 Overige en slotbepalingen Hoofdstuk 18, vwb bepalingen omtrent handhaving Artikel 19.19 (landsverdediging)

*II Wetten waarvan onderdelen in de Omgevingswet opgaan*

**Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Mijnbouwwet**

Deze wetten hebben merendeels betrekking op de verhouding tussen de overheid en private actoren. Naar hun aard behoren ze – op enkele kleine onderdelen na – niet tot de reikwijdte van de Omgevingswet. Gedoogplichten zullen naar de Omgevingswet worden overgebracht; artikel 10.14 voorziet hierin. De drie wetten maken gebruik van de rijkscoördinatieprocedure in de Wro om effectieve besluitvorming over de aanleg en uitbreiding van installaties voor energievoorziening mogelijk te maken. Deze procedure wordt in het wetsvoorstel vervangen door de regeling voor het projectbesluit. De wetten zullen blijven bepalen in welke gevallen de Minister van Economische Zaken of provinciale staten het bevoegd gezag zijn voor de te nemen besluiten. De Mijnbouwwet kent een aantal omgevingsrechtelijke bepalingen, die naar de Omgevingswet over zullen gaan. Artikel 40 bevat een vergunning die gericht is op de bescherming van het milieu in de exclusieve economische zone (EEZ). Deze vergunning vervult de functie die de Wabo heeft op land en in de territoriale zee; deze wet heeft geen werking binnen de EEZ. Omdat de Omgevingswet wel werking zal krijgen binnen de EEZ zal deze vergunning overgaan van de Mijnbouwwet naar de Omgevingswet. Daarmee zal voor alle mijnbouwwerken dezelfde wettelijke regeling gelden. Artikel 43 kent de mogelijkheid om rond een mijnbouwwerk een veiligheidszone in te stellen. Gezien de ruimtelijke consequenties hiervan voor anderen (niemand mag zich binnen de veiligheidszone begeven, laat staan iets bouwen), gaat deze bepaling ook over naar de Omgevingswet.

<b>Wet</b>	<b>Omgevingswet</b>
<b>Elektriciteitswet 1998</b>	
Hoofdstuk 2A. Productiecapaciteit § 2. Coördinatie van de aanleg of uitbreiding van productie-installaties	Afdeling 5.2 Projectprocedure + afdeling 3.5 Awb (nieuw) Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten (artikel 10.14)
Hoofdstuk 3. Transport van elektriciteit § 3. Aanleg, herstel, uitbreiding of vernieuwing van netten	Afdeling 5.2 Projectprocedure + afdeling 3.5 Awb (nieuw) Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten (artikel 10.14)
<b>Gaswet</b>	
Paragraaf 5.1. Aanleg infrastructuur in grote nieuwe bouwlocaties Artikel 39a	Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten (artikel 10.14)



<b>Wet</b>	<b>Omgevingswet</b>
Paragraaf 5.1a. Coördinatie van de aanleg of uitbreiding van gasinfrastructuur	Afdeling 5.2 Projectprocedure + afdeling 3.5 Awb (nieuw)
<b>Mijnbouwwet</b>	
Hoofdstuk 1. Definities en algemene bepalingen	Afdeling 1.1 Begripsbepalingen + bijlage Afdeling 10.2 Gedoogplichten van rechtswege (artikel 10.9) Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten (artikel 10.14)
Hoofdstuk 4. De zorg voor een goede uitvoering van activiteiten § 4.1. Algemene verplichtingen	
Artikel 40	Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen (Artikel 5.1, tweede lid, onder b)
Artikel 43	Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen (artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 5°)
Hoofdstuk 9a. Coördinatie van de aanleg of uitbreiding van mijnbouwwerken en pijpleidingen ten behoeve van de winning van koolwaterstoffen en de opslag van stoffen	Afdeling 5.2 Projectprocedure + afdeling 3.5 Awb (nieuw)

### **Monumentenwet 1988**

Op het terrein van de monumentenzorg hebben in het recente verleden relevante ontwikkelingen plaatsgevonden die hebben geleid tot een betere integratie van (archeologische) monumentenzorg in de ruimtelijke ordening en de wet- en regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving. Zo is ter uitvoering van het verdrag van Valletta en het beleid over de modernisering van de monumentenzorg een actieve plicht opgenomen om bij het nemen van ruimtelijke besluiten, zoals een bestemmingplan, rekening te houden met cultuurhistorische waarden (artikelen 38a Monumentenwet 1988 en 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening). Dit impliceert dat er voorafgaand aan plan- en besluitvorming onderzoek naar deze waarden heeft plaatsgevonden. De monumentenzorg is in dit kader verbreed tot de zorg voor cultureel erfgoed. Cultureel erfgoed is dat deel van onze fysieke leefomgeving, dat (mede) door toedoen van de mens tot stand is gekomen en dat een korte of langere geschiedenis heeft. Het is van algemeen belang omwille van de cultuurhistorische waarden die eraan worden toegekend en de maatschappelijke wens het door te geven aan volgende generaties. Cultureel erfgoed is in grote mate bepalend voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In de bijlage, onder A (begrippen), wordt cultureel erfgoed in verband met het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel beperkt tot de elementen die verband houden met de fysieke leefomgeving. Samengevat omvat cultureel erfgoed dan (aangelegde, archeologische en gebouwde) monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen van algemeen belang, ongeacht een beschermde status.<sup>185</sup> Het gaat hierbij zowel om bekende als te verwachten monumenten. De monumentenvergunning voor gebouwde en aangelegde rijksmonumenten en de sloopvergunning binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht maken sinds de invoering van de Wabo deel uit van de omgevingsvergunning. Met het wetsvoorstel zullen nog enkele onderdelen van de Monumentenwet 1988 opgaan in de Omgevingswet. Het betreft bepalingen over

taken en bevoegdheden van de gemeentelijke monumentencommissies, de aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten en in dat kader het opstellen van beschermende bestemmingsplannen en de bepalingen over de archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen. De vergunning voor de verstoring van archeologische rijksmonumenten maakt nog geen deel uit van de omgevingsvergunning. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg zal ook deze archeologische monumentenvergunning opgaan in de omgevingsvergunning voor rijksmonumentenactiviteiten. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is dan niet langer bevoegd gezag, maar wordt voor archeologische rijksmonumenten aangewezen als instemmingsorgaan. Dit in verband met zijn verantwoordelijkheid voor de archeologische rijksmonumenten en met de vereiste specialistische kennis en ervaring die aanwezig is bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Ook blijft de Minister bevoegd tot toezicht en handhaving waar het gaat om archeologische monumenten. Materieel gezien wordt het geschetste stelsel nagenoeg één-op-één overgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Wel vindt op een aantal wetstechnische, procedurele en inhoudelijke punten stroomlijning plaats, die samenhangt met de samenvoeging met andere stelsels en de achterliggende vereenvoudigingsgedachte. Het wetsvoorstel voorziet niet in expliciete opvolging van artikel 20 van de Monumentenwet 1988 over de gemeentelijke vergunningenregisters met informatie over omgevingsvergunningen voor monumentenactiviteiten. De gedachte is dat de digitale voorzieningen een rol kunnen spelen bij de voortzetting van de functie van deze registers als «curriculum vitae» van de desbetreffende rijksmonumenten. Dit wordt bij algemene maatregel van bestuur verder uitgewerkt. In elk geval zal in de Invoeringswet Omgevingswet worden voorzien in overgangsrecht ten behoeve van de borging van de informatie in de huidige vergunningenregisters. De Monumentenwet 1988 zal overigens naar verwachting in 2016 opgaan in de voorgenomen Erfgoedwet, samen met de andere sectorale wetten op het terrein van het cultureel erfgoed. Delen van de Monumentenwet 1988 die niet overgaan naar de Omgevingswet gaan over naar de Erfgoedwet, zoals de aanwijzing van gebouwde en archeologische rijksmonumenten en de daarbij behorende subsidiebepalingen, de regelgeving over opgravingen, meldingen van archeologische toevalsvondsten, de eigendom van archeologische vondsten en archeologische depots. Tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal er een overgangsregime gelden voor het deel van de Monumentenwet 1988 dat opgaat in voorliggend wetsvoorstel.

Monumentenwet 1988	Omgevingswet / Erfgoedwet
Hoofdstuk I. Algemene bepalingen	Omgevingswet: Afdeling 1.1 Begripsbepalingen + bijlage Paragraaf 2.5.2 Doorwerking van beleid door instructies Afdeling 4.1 Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving Erfgoedwet: Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen Paragraaf 5.1 Het verrichten van opgravingen
Hoofdstuk II. Beschermde monumenten	
§ 1. De aanwijzing	Erfgoedwet: Paragraaf 3.1 Aanwijzing van monument en archeologisch monument

<b>Monumentenwet 1988</b>	<b>Omgevingswet / Erfgoedwet</b>
§ 2. Vergunningen tot wijziging, sloop of verwijdering	Omgevingswet: Afdeling 4.1 Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning, Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen Paragraaf 5.1.2 Reikwijdte aanvraag omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag Paragraaf 5.1.4 Inhoud en werking Paragraaf 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning Afdeling 5.2 Projectprocedure Paragraaf 5.2.3 Projectbesluit Paragraaf 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen Paragraaf 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht Afdeling 16.5 De Omgevingsvergunning, Paragraaf 16.5.1 Algemeen Paragraaf 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht Paragraaf 16.7.2 Inwerkingtreding Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten Afdeling 17.2 Adviesorganen op gemeentelijk niveau Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens Afdeling 20.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens
§ 3. Schadevergoeding in verband met de beslissing op de vergunningaanvraag	Omgevingswet: Regeling via Invoeringswet Omgevingswet in H15 Schade
Hoofdstuk IV. Beschermd stads- en dorpsgezichten	Omgevingswet: Paragraaf 2.5.2 Doorwerking van beleid door instructies Afdeling 4.1 Algemene bepalingen over regels over activiteiten Afdeling 4.2 Voorbereidingsbescherming Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten Regeling via Invoeringswet Omgevingswet in H22 Overgangsrecht
Hoofdstuk V. Archeologische monumentenzorg	
§ 1. Verordeningen, bestemmingsplannen, vergunningen en ontheffingen	Omgevingswet: Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen Paragraaf 5.1.4 Inhoud en werking Paragraaf 16.3.5 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening Afdeling 16.5 De omgevingsvergunning
§ 2. Archeologische attentiegebieden	Vervalt
§ 3. Opgravingsvergunning	Erfgoedwet: Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen Paragraaf 5.1 Het verrichten van opgravingen
§ 5. Eigendom	Erfgoedwet: Paragraaf 5.2 Eigendom van vondsten bij het doen van opgravingen
§ 6. Depots	Erfgoedwet: Paragraaf 5.3 Depots voor vondsten bij het doen van opgravingen
§ 7. Meldingsplichten	Erfgoedwet: Paragraaf 5.4 Meldingsplicht archeologische toevalsvondst of waarneming
§ 8. Centraal archeologisch informatiesysteem	Erfgoedwet: Paragraaf 5.5 Centraal archeologisch informatiesysteem en wijze van melding

Monumentenwet 1988	Omgevingswet / Erfgoedwet
§ 9. Bijzondere bevoegdheden	Omgevingswet: Afdeling 19.2 Archeologische toevalsvondst van algemeen belang Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten Regeling via Invoeringswet Omgevingswet in H 15 Schade Erfgoedwet: Paragraaf 5.5 Centraal archeologisch informatiesysteem en wijze van melding
Hoofdstuk VI. Handhaving en strafbepalingen	Omgevingswet: Paragraaf 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid Paragraaf 18.1.2 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders Erfgoedwet: Hoofdstuk 8 Handhaving en toezicht, Afdeling 8.1 Algemene bepalingen Afdeling 8.2 Aanwijzing toezichthouders en opsporingsambtenaren

### Spoorwegwet, Wet lokaal spoor

Deze wetten voorzien in de aanleg, het beheer en gebruik en de organisatie van spoorwegen, waaronder ook tram en metro worden gerekend. De wetten hebben vooral betrekking op de verkeersveiligheid en de verhouding met veelal private beheerders en vervoerders, onderwerpen die naar hun aard niet tot de omgevingswetgeving behoren. Via de Invoeringswet Omgevingswet worden uit deze wetten bepalingen geschrapt die betrekking hebben op vergunningen voor het uitvoeren van activiteiten door derden op en nabij de infrastructuur, bijvoorbeeld het aanleggen van leidingen onder een spoorweg. Deze vergunningen gaan op in de omgevingsvergunning. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald voor welke beperkingengebiedactiviteiten bij hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen een vergunning nodig is. Omdat provincies belast zijn met het behoeden van de staat en werking van lokale spoorweginfrastructuur wordt verwacht dat zij in hun omgevingsverordening regels stellen over beperkingengebiedactiviteiten bij lokale spoorwegen. Op dit moment kennen de spoorwetten geen algemene regels voor activiteiten van derden, maar hierin zal voor hoofdspoorwegen mogelijk nog op korte termijn worden voorzien. Artikel 4.3, tweede lid, aanhef en onder c, onder 2°, van het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor dergelijke regels, zodat vergunningen waar mogelijk vervangen kunnen worden door algemene regels. De spoorwetten kennen behalve regels over het uitvoeren van activiteiten ook regels die zich eerder op de verkeersdeelnemers richten, zoals een verbod op het betreden van het spoor. Omdat dergelijke verboden een verkeersrechtelijk karakter hebben, worden ze niet ondergebracht in de Omgevingswet. Ook regels die verbieden in te grijpen in de installaties van de spoorweginfrastructuur of deze te beschadigen zijn niet omgevingsrechtelijk van aard en blijven in de spoorwetgeving. Op dit moment zijn nog enkele oudere spoorwetten in werking, waaronder de Locaalspoor- en Tramwegwet, de Spoorwegwet 1875 en de Wet aanleg locaalspoor- en tramwegen. De Spoorwegwet 1875 bevat nog enkele algemene regels voor derden en een ontheffingstelsel. De Spoorwegwet van 2003 voorziet in intrekking van deze wetten, maar dit zal pas worden geëffectueerd na inwerkingtreding van de Wet lokaal spoor (1 december 2015) en het in voorbereiding zijnde Besluit bijzonder spoor. Voorzien is dat deze wetten ingetrokken zullen zijn voordat de Omgevingswet in werking treedt.

<b>Spoorwegwet</b>	<b>Omgevingswet</b>
Hoofdstuk 2 Hoofdspoorweginfrastructuur	
§ 4 Beheer van hoofdspoorwegen	
Artikelen 19–23	Paragraaf 2.4.2 Aanwijzing van locaties Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen
Artikelen 24 en 25	Afdeling 10.2 Gedoogplichten van rechtswege Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten
Artikel 69 Aanwijzing van de personen die belast zijn met het toezicht van het bij of krachtens de Spoorwegwet bepaalde	Paragraaf 18.1.2 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders
Artikel 76 Bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens de Spoorwegwet bepaalde verplichtingen	Paragraaf 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid
Artikel 77 Bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor overtreding van artikel 19 van de Spoorwegwet	Paragraaf 18.1.4 Bestuurlijke boete (gereserveerd, word betrokken bij Invoeringswet)
Artikel 80 Nadere bepalingen over de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd op grond van artikel 77	Paragraaf 18.1.4 Bestuurlijke boete (gereserveerd, word betrokken bij Invoeringswet)
§ 6. Heffingen	
Artikel 91	Afdeling 13.1 Leges
<b>Wet lokaal spoor</b>	
<b>Omgevingswet</b>	
Hoofdstuk 2. Zorg voor de veiligheid op en nabij de lokale spoorwegen	
Artikel 7	Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten Paragraaf 16.3.6 Gedoogplichtbeschikking Paragraaf 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht
Artikel 8	Afdeling 10.2 Gedoogplichten van rechtswege Afdeling 10.4 Schadevergoeding
Artikel 12	Paragraaf 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Afdeling 5.1 De Omgevingsvergunning
Artikel 42, eerste lid Aanwijzing van toezichthouder (ILT) voor artikelen 7, 8 en 12.	Paragraaf 18.1.2 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders
Artikel 43 Bestuursrechtelijke handhaving van artikelen 8 en (gedeeltelijk) 12	Paragraaf 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid

Wet lokaal spoor	Omgevingswet
Artikel 44, eerste en tweede lid Bestuurlijke boete voor artikel 12, eerste lid.	Paragraaf 18.1.4 Bestuurlijke boete (gereserveerd, word betrokken bij Invoeringswet)

### Wet bereikbaarheid en mobiliteit

Deze wet beoogt het mogelijk te maken mobiliteitstarieven te heffen ter financiering van nieuwe wegen. Dat behoort naar zijn aard niet tot de reikwijdte van de Omgevingswet. Het besluit tot plaatsen van een betaalpunt werkt op grond van de artikelen 32 en 34 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit echter direct door in het ruimtelijke spoor, op een vergelijkbare wijze als het projectbesluit, en valt daarmee wel onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Aan deze bijzondere regeling bestaat in de praktijk geen behoefte meer, omdat eventuele betaalpunten als gevolg van de technologische ontwikkeling kleine elektronische apparaten of systemen zullen zijn die geen ruimtelijke inpassing behoeven. Mocht in een uitzonderlijk geval toch voor een systeem worden gekozen met ruimtelijke gevolgen, dan kan dat via een omgevingsvergunning of projectbesluit voor zover het omgevingsplan er niet in voorziet. Voorzien is daarom de artikelen 32 en 34 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit voor de ruimtelijke inpassing te schrappen via de Invoeringswet Omgevingswet. Het kan soms nodig zijn betaalpunten te bevestigen aan eigendommen van een ander dan de wegbeheerder. De mogelijkheid tot het opleggen van een gedoogplicht zal overgaan van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit naar de Omgevingswet.

Naar verwachting zal in het voorjaar van 2015 een wetsvoorstel voor tolheffing worden ingediend bij de Tweede Kamer. De inwerkingtreding van dat wetsvoorstel is gepland voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Als het wetsvoorstel voor tolheffing in werking treedt, zal daarbij de Wet bereikbaarheid en mobiliteit worden ingetrokken.

Wet bereikbaarheid en mobiliteit	Omgevingswet
Hoofdstuk 4. Totstandbrenging van betaalpoorten	Hoofdstuk 5 Omgevingsvergunning en het projectbesluit Hoofdstuk 16 Procedures
Artikel 36	Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten

### Wet luchtvaart

De Wet luchtvaart betreft luchtverkeer, luchtvaartuigen en luchthavens. De wet is zowel verkeersrechtelijk als omgevingsrechtelijk van aard. De hoofdstukken 8, 8A en 10 bevatten omgevingsrechtelijke aspecten, namelijk regels over (externe) veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging. De hoofdstukken bevatten op elkaar afgestemde regels voor het luchtverkeer (gebruik van het luchtruim, luchtverkeerswegen, luchthavens) en regels voor de ruimtelijke beperkingen op de grond (vooral bouwbeperkingen). Redenerend vanuit het centraal stellen van de gebruiker blijven regels die zich exclusief richten tot de luchtvaartsector in de Wet luchtvaart. Regels die gericht zijn tot derden, waaronder gemeenten, worden overgebracht naar de Omgevingswet. Het gaat daarbij om beperkingen voor de bestemming of het gebruik van de grond op en rondom de luchthaven, zoals die zijn uitgewerkt in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol en worden uitgewerkt in luchthavenbesluiten voor andere luchthavens. Deze luchthaven(indelings)besluiten zijn zowel



een instructieregel voor gemeenten als een direct werkende algemene regel met ontheffingsregeling. De instructieregeling gaat over naar de Omgevingswet en krijgt een grondslag in afdeling 2.5. De ontheffing wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning (beperkingengebiedactiviteit: artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 3°).

Wet luchtvaart	Omgevingswet
§ 8.2.1 Het luchthavenindecingsbesluit	Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning Afdeling 16.5 De omgevingsvergunning
§ 8.3.2.2. Het luchthavenbesluit	Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning Afdeling 16.5 De omgevingsvergunning
§ 8.4.2.2. Het luchthavenbesluit	Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning Afdeling 16.5 De omgevingsvergunning
Titel 8A.1. Veilig gebruik van luchthavens (betreft uitsluitend art. 8a.6)	Afdeling 10.2 Gedoogplichten van rechtswege
Titel 8A.4. Geluidbelastingkaarten en actieplannen in verband met EU richtlijn omgevingslawaaï	Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Paragraaf 3.2.2 Verplichte programma's Afdeling 20.3 Verslagen en kaarten
§ 8A.6.1 Het besluit beperkingengebied buitenlandse luchthavens	Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning Afdeling 16.5 De omgevingsvergunning
§ 10.3.2.2 Het luchthavenbesluit	Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning Afdeling 16.5 De omgevingsvergunning
§ 11.2.1. Bestuursrechtelijke handhaving door Minister van Verkeer en Waterstaat	Afdeling 18.1 Bestuursrechtelijke handhaving
§ 11.2.2. Bestuursrechtelijke handhaving door Minister van Defensie	Afdeling 18.1 Bestuursrechtelijke handhaving
§ 11.2.2a. Bestuursrechtelijke handhaving door Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Afdeling 18.1 Bestuursrechtelijke handhaving

## Wet milieubeheer

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de delen van de Wet milieubeheer die gericht zijn op plaatsgebonden activiteiten opgaan in de Omgevingswet. Diverse elementen gaan beleidsneutraal over, bijvoorbeeld de grondslagen voor milieukwaliteitseisen (hier: omgevingswaarden) en algemene regels. De Wet milieubeheer geeft in artikel 1.1 omschrijvingen van de begrippen gevolgen voor het milieu en bescherming van het milieu. Deze teksten zijn een implementatie van de mer-richtlijn, maar worden door de hele Wet milieubeheer toegepast, bijvoorbeeld in artikel 8.40 over algemene milieuregels. Bij de inbouw van de Wet milieubeheer in de Omgevingswet kunnen deze omschrijvingen van milieu niet zonder meer worden overgenomen. De Omgevingswet heeft immers een veel bredere reikwijdte. De begrippen «gevolgen voor het milieu» en «bescherming van het milieu» zijn daarom enerzijds opgegaan in de omschrijving van «fysieke leefomgeving» en de doelen van de wet (artikelen 1.2 en 1.3) en anderzijds opgenomen bij de «milieustrumenten». Dit vindt soms plaats

op wetsniveau, bijvoorbeeld in artikel 4.22 over algemene regels over milieubelastende activiteiten, en soms in uitvoeringsregelgeving, bijvoorbeeld ter uitwerking van de beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten (artikelen 5.17 en 5.25). De Wet milieubeheer kent een brede omschrijving van milieu, waaronder bijvoorbeeld ook cultuurhistorische waarden vallen, en past die uniform toe. In het wetsvoorstel is gekozen voor een op-maat-aanpak, gezien de diversiteit aan regels die het bundelt. Dat betekent bijvoorbeeld dat cultuurhistorische waarden worden geborgd via omgevingsplannen en de vergunning voor de rijksmonumentenactiviteit, terwijl bij de algemene regels voor milieu gekozen is voor teksten uit de richtlijn industriële emissies die de «traditionele» milieuthema's volgen. De brede omschrijving zal wel terugkomen in de uitvoeringsregelgeving over mer, waar de tekst van de Wet milieubeheer immers de implementatie van is. De verantwoordelijkheid van de provincies voor grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden blijft behouden. Het milieubeleidsplan, dat verplicht is voor het Rijk en de provincies, gaat op in de omgevingsvisie, terwijl het milieuprogramma niet langer verplicht is, maar waar nodig vorm kan krijgen via een programma. De omgevingsvisie omvat overigens zowel de gebiedsgerichte als niet-gebiedsgerichte onderwerpen. Juist op het niveau van de (nationale) visievorming moet de relatie worden gelegd tussen algemene doelstellingen en uitwerking daarvan in beleid voor enerzijds plaatsgebonden activiteiten en anderzijds niet-plaatsgebonden handelingen, zoals het gebruiken van gevaarlijke stoffen en producten. Het voor gemeenten verplichte rioleringsplan komt, zoals beschreven in paragraaf 4.3.9 van de memorie van toelichting, terug als onverplicht rioleringsprogramma. Een nationaal programma voor luchtkwaliteit (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) kan worden geregeld op grond van afdeling 3.2 van het wetsvoorstel. De regeling voor milieukwaliteitseisen in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer wordt vervangen door de regeling voor omgevingswaarden in afdeling 2.3 van dit wetsvoorstel. De doorwerking van omgevingswaarden naar besluiten wordt geregeld via instructieregels op grond van afdeling 2.5 of beoordelingsregels op grond van paragraaf 5.1.3. De regeling voor milieueffectrapportage uit hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is – onder de in de memorie van toelichting beschreven wijzigingen – overgenomen in afdeling 16.4 van het wetsvoorstel. De instellingsbepalingen voor de Commissie voor de milieueffectrapportage zullen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur die wordt gebaseerd op afdeling 17.1 van het wetsvoorstel. De grondslag voor algemene regels over inrichtingen, opgenomen in paragraaf 8.1 van de Wet milieubeheer, komt terug in afdeling 4.1 van het wetsvoorstel. De grondslagen voor vergunningen zijn al eerder uit hoofdstuk 8 geschrapt en overgegaan naar de Wabo. Ook enkele specifieke onderdelen kunnen vervallen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De voorgestelde artikelen 3.5, 3.7, eerste lid, 3.8, eerste lid, en 20.17 voorzien in opvolging van de bepalingen over de actieplannen en geluidbelastingkaarten van de richtlijn omgevingslawaai die in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer geïmplementeerd zijn. De regels over bijzondere omstandigheden in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer komen deels terug in afdeling 19.1 van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel voorziet verder in regelingen voor een deel van de informatieverplichtingen uit hoofdstuk 12 van de Wet milieubeheer. De overige regels in hoofdstuk 11 over geluid zullen in het spoor van de Wet geluidhinder worden geïntegreerd. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de aanvullingswet voor geluid zal de Wet milieubeheer nog bestaan uit de regelingen voor niet-plaatsgebonden handelingen, de regelingen over afvalstoffen en de onderdelen uit hoofdstukken van die wet die verband houden met die regelingen. Op dat moment bevat de Wet milieubeheer in beginsel de volgende hoofdstukken:

- hoofdstuk 2: de Nederlandse emissieautoriteit en de Commissie genetische modificatie;
- hoofdstuk 8: stortplaatsen (huidige paragrafen 8.2 en 8.3);
- hoofdstuk 9: stoffen en produkten;
- hoofdstuk 10: afvalstoffen (met uitzondering van een aantal bepalingen over afvalwater (artikelen 10.32 tot en met 10.35);
- hoofdstuk 11a: andere handelingen;
- hoofdstuk 12: registratie van gegevens van brandstoffen en elektriciteit uit hernieuwbare bronnen ten behoeve van vervoer;
- hoofdstuk 15: financiële bepalingen;
- hoofdstuk 16: handel in emissierechten;
- hoofdstuk 17: bepalingen over ongewone voorvallen met afvalstoffen (artikel 17.4), maatregelen betreffende afvalvoorzieningen (titel 17.1A), milieuaansprakelijkheid (titel 17.2, wordt nog gezien bij Invoeringswet) en maatregelen bij gevaar door stoffen, mengsels of genetisch gemodificeerde organismen (titel 17.3);
- hoofdstuk 19: openbaarheid van milieuinformatie en
- bij die hoofdstukken behorende artikelen uit de overige hoofdstukken, zoals begripsbepalingen, procedures en handhaving.

<b>Wet milieubeheer (voor zover in deze module relevant)</b>	<b>Omgevingswet</b>
Hoofdstuk 1. Algemeen	Afdeling 1.1 Begripsbepalingen Afdeling 1.3 Zorg voor de fysieke leefomgeving Afdeling 2.2 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening Afdeling 2.4 Toedeling van taken en aanwijzing van locaties Afdeling 2.5 Instructieregels en instructies Paragraaf 16.3.5 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening
Hoofdstuk 2. Zelfstandige bestuursorganen en adviesorganen	
§ 2.2. De Commissie voor de milieueffectrapportage	Afdeling 17.1 Adviesorganen op rijksniveau Paragraaf 17.1.1 Algemene bepalingen Paragraaf 17.1.2 Adviesorganen
Hoofdstuk 4. Plannen	
§ 4.1. Algemeen	Afdeling 16.4 Milieueffectrapportage Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten Afdeling 20.4 Evaluatie
§ 4.2. Het nationale milieubeleidsplan	Afdeling 3.1 Omgevingsvisies Paragraaf 16.3.3 Omgevingsvisie Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 4.3 [Vervallen per 25-04-2013]	
§ 4.4. Het provinciale milieubeleidsplan	Afdeling 3.1 Omgevingsvisies Paragraaf 16.3.3 Omgevingsvisie Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 4.5 [Vervallen per 25-04-2013]	
§ 4.5a. Het regionale milieubeleidsplan	-

<b>Wet milieubeheer (voor zover in deze module relevant)</b>	<b>Omgevingswet</b>
§ 4.6. Het gemeentelijke milieubeleidsplan	Afdeling 3.1 Omgevingsvisies Paragraaf 16.3.3 Omgevingsvisie Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 4.7 [Vervallen per 25-04-2013]	
§ 4.8. Het gemeentelijke rioleringsplan	Paragraaf 3.2.3 Onverplichte programma's Paragraaf 16.3.4 Programma's
<b>Hoofdstuk 5. Milieukwaliteitseisen</b>	
Titel 5.1. Algemene bepalingen ten aanzien van milieukwaliteitseisen	Afdeling 2.3 Omgevingswaarden Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens
<b>Titel 5.2. Luchtkwaliteitseisen</b>	
§ 5.2.1. Algemene bepalingen	Paragraaf 2.3.4 Omgevingswaarden Rijk
§ 5.2.2. Plannen	Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Paragraaf 3.2.2 Verplichte programma's Afdeling 16.3 Totstandkomingsprocedures Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten Afdeling 23.1 Implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen
§ 5.2.3. Nationaal programma en overige programma's	Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Paragraaf 3.2.4 Programmatische aanpak Afdeling 16.3 Totstandkomingsprocedures Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens Afdeling 20.3 Verslagen en kaarten
§ 5.2.4. Uitoefening van bevoegdheden of toepassing van wettelijke voorschriften	Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Paragraaf 3.2.2 Verplichte programma's Paragraaf 3.2.4 Programmatische aanpak Paragraaf 5.1.3 De beoordeling van een aanvraag Afdeling 19.3 Alarmeringswaarden
§ 5.2.5. Beoordeling van de luchtkwaliteit	Paragraaf 2.4.2 Aanwijzing van locaties Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens
§ 5.2.6. Handhaving en internationale samenwerking	Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
<b>Hoofdstuk 7. Milieueffectrapportage</b>	
§ 7.1. Algemeen	Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen Paragraaf 16.4.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's Paragraaf 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten
§ 7.2. Plannen en besluiten ten aanzien waarvan het maken van een milieueffectrapport verplicht is	Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen Paragraaf 16.4.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's Paragraaf 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten
§ 7.3. Het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een plan	Paragraaf 16.4.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 7.4. De voorbereiding van een milieueffectrapport dat betrekking heeft op een plan	Paragraaf 16.4.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's

<b>Wet milieubeheer (voor zover in deze module relevant)</b>	<b>Omgevingswet</b>
§ 7.5. Het plan	Paragraaf 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht Paragraaf 16.4.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 7.6. Besluiten ten aanzien waarvan moet worden beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden gemaakt	Paragraaf 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 7.7. Het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een besluit	Paragraaf 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 7.8. De beperkte voorbereiding inzake het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een besluit	Paragraaf 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten
§ 7.9. De uitgebreide voorbereiding inzake het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een besluit	Paragraaf 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten
§ 7.10. Het besluit	Paragraaf 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 7.11. Activiteiten met mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen	Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
<b>Hoofdstuk 8. Inrichtingen</b>	
Paragraaf 8.1	Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Paragraaf 4.1.1 Algemene regels Afdeling 4.3 Bijzondere bepalingen voor regels over activiteiten Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
Hoofdstuk 10	Paragraaf 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk Afdeling 2.5 Instructieregels en instructies Afdeling 4.1 Algemene bepalingen voor regels over activiteiten Afdeling 4.3 bijzondere bepalingen voor regels over activiteiten
<b>Hoofdstuk 11. Geluid<sup>1</sup></b>	
<b>Titel 11.2. Geluidsbelastingkaarten en actieplannen</b>	
§ 11.2.1. Algemeen	Paragraaf 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens
§ 11.2.2. Geluidsbelastingkaarten	Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens Afdeling 20.3 Verslagen en kaarten
§ 11.2.3. Actieplannen	Paragraaf 3.2.2 Verplichte programma's Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Afdeling 16.3 Totstandkomingsprocedures Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten

<b>Wet milieubeheer (voor zover in deze module relevant)</b>	<b>Omgevingswet</b>
§ 11.2.4. Inlichtingen aan een andere lidstaat van de Europese Unie	Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens
Hoofdstuk 12. Verslag-, registratie- en meetverplichtingen	
Titel 12.1. Registers beschermde gebieden	Afdeling 20.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens
Titel 12.2. Registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen	Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens Afdeling 20.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens Afdeling 20.3 Verslagen en kaarten
Titel 12.3. De EG-verordening PRTR en het PRTR-protocol § 12.3.4. Aanvullende rapportageverplichtingen	Paragraaf 5.1.4 Inhoud en werking (omgevingsvergunning)
Hoofdstuk 13. Procedures voor vergunningen en ontheffingen (alleen vzv betrekking op onderdelen van hoofdstukken van de Wm die naar de Omgevingswet overgaan)	Paragraaf 16.1.2 Gebruik van gegevens en methoden Paragraaf 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht Paragraaf 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
Hoofdstuk 17. Maatregelen in bijzondere omstandigheden	
Titel 17.1. Maatregelen bij een ongewoon voorval (Titel 17.2 wordt gezien bij Invoeringswet)	Paragraaf 4.1.1 Algemene regels Afdeling 19.1 Ongewoon voorval
Hoofdstuk 18. Handhaving (vzv betrekking op onderdelen van hoofdstukken van de Wm die naar de Omgevingswet overgaan)	Afdeling 18.1 Bestuursrechtelijke handhaving
Hoofdstuk 20. Inwerkingtreding en rechtsbescherming (vzv betrekking op onderdelen van hoofdstukken van de Wm die naar wetsvoorstel voor de Omgevingswet overgaan)	Paragraaf 16.7.3
Hoofdstuk 21. Verdere bepalingen (vzv betrekking op onderdelen van hoofdstukken van de Wm die naar wetsvoorstel voor de Omgevingswet overgaan)	Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens
Hoofdstuk 22. Slotbepalingen (vzv betrekking op onderdelen van hoofdstukken van de Wm die naar wetsvoorstel voor de Omgevingswet overgaan)	Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen
Bijlage 1	Hoofdstuk 3 Omgevingsvisie en programma's



Wet milieubeheer (voor zover in deze module relevant)	Omgevingswet
Bijlage 2	Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels

<sup>1</sup> In het verleden is al besloten tot modernisering en vereenvoudiging van de wet- en regelgeving voor geluidhinder. Daartoe is het traject «Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid» (SWUNG) in gang gezet. De eerste fase van dat traject (Swung-1) is afgerond met nieuwe wetgeving voor geluidhinder afkomstig van rijksinfrastructuur, die op 1 juli 2012 in werking is getreden. Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is de geluidwetgeving daarmee vereenvoudigd en verbeterd door het invoeren van geluidproductieplafonds. Dat deze werkwijze wordt gewaardeerd en breed wordt gedragen, blijkt wel uit het feit dat de hiertoe ingediende wetsvoorstellen met algemene stemmen zijn aangenomen door de Tweede Kamer en als hamerstuk zijn aanvaard door de Eerste Kamer. Hoewel al eerder ontwikkeld, past deze werkwijze waarin rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende instanties helder worden afgebakend, goed bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. De nieuwe geluidwetgeving, vooralsnog neergelegd in een nieuw hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, zal dan ook worden ingebouwd in de Omgevingswet. In de tweede fase van het Swung-traject (Swung-2) wordt gewerkt aan een vergelijkbare vereenvoudiging en verbetering van de geluidwetgeving voor decentrale infrastructuur en industrielaawaai, die na Swung-1 nog resteert in de Wet geluidhinder. Omdat Swung-2 in hoge mate de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het decentrale bestuur raakt, wordt de beleidsvorming in Swung-2, nog sterker dan bij Swung-1 het geval was, uitgevoerd in een samenwerkingsverband tussen de verschillende overheden. Deze beleidsvorming is een complex proces dat parallel verloopt aan de totstandkoming van de Omgevingswet. Op 28 maart 2013 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen en beleidskeuzes van Swung-2. De daarop volgende wetgeving voor geluid zal de vorm krijgen van een aanvulling van de Omgevingswet. De nu nog resterende delen van de Wet geluidhinder komen daarmee te vervallen. Wel worden in het wetsvoorstel alvast zaken als geluidbelastingkaarten en actieplannen meegenomen; deze EU-verplichtingen sluiten goed aan bij de Omgevingswet en zijn juridisch gezien gemakkelijk los te koppelen van de overige regelgeving. De actieplannen zijn ondergebracht in de artikelen 3.5, 3.7, eerste lid, en 3.8, eerste lid, en de geluidbelastingkaarten in artikel 20.17.

## Woningwet

In de Woningwet zijn in de hoofdstukken I en II regels opgenomen over het (ver)bouwen, de staat, het gebruik en de sloop van bouwwerken, over de staat en het gebruik van open erven en terreinen en over de bouwverordening en welstand. Op grond van de Woningwet zijn hierover algemeen geldende minimumbepalingen opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Ook is een aantal onderwerpen nog lokaal geregeld via de bouwverordening. In hoofdstuk III van de Woningwet is een aantal bijzondere bepalingen opgenomen, waaronder een aanschrijvingsbevoegdheid van het bevoegd gezag tot het verplichten van het treffen van voorzieningen op een hoger niveau dan het in het Bouwbesluit 2012 voorgeschreven niveau voor bestaande bouwwerken. De inhoud van de hoofdstukken I en II en een gedeelte uit hoofdstuk III is opgenomen in voorliggend wetsvoorstel of wordt opgenomen in de uitvoeringsregelgeving. De grondslag voor het in het Bouwbesluit 2012 stellen van regels over de staat en het gebruik van open erven en terreinen is niet in het wetsvoorstel overgenomen, omdat het stellen van dergelijke regels in het algemeen het best op gemeentelijk niveau kan plaatsvinden. De regels over buitengewone omstandigheden in hoofdstuk VII van de Woningwet komen terug in afdeling 19.5 van het wetsvoorstel. De bepalingen van de Woningwet die meer betrekking hebben op het wonen, waaronder een aantal bijzondere bepalingen uit hoofdstuk III en de bepalingen uit hoofdstuk V over woningcorporaties, zijn niet meegenomen in het wetsvoorstel.

<b>Woningwet</b>	<b>Omgevingswet</b>
Hoofdstuk I. Algemene bepalingen	Afdeling 1.1 Begripsbepalingen + bijlage
Hoofdstuk II. Voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik, het slopen en de welstand	Afdeling 2.2 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening Afdeling 4.1 Algemene bepalingen voor regels over activiteiten Paragraaf 4.3.2 Rijksregels
Hoofdstuk III. Bijzondere bepalingen	Afdeling 4.1 Algemene bepalingen voor regels over activiteiten
Hoofdstuk VI. Bestuursrechtelijke handhaving	Paragraaf 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid
Hoofdstuk VII. Voorzieningen in geval van buitengewone omstandigheden	Afdeling 19.5 Buitengewone omstandigheden
Hoofdstuk VIII. Dwang- en strafbepalingen	Via Invoeringswet Omgevingswet
Hoofdstuk IX. Slot en overgangsbepalingen	Afdeling 19.5 Buitengewone omstandigheden Paragraaf 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid Afdeling 23.1 Implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen Afdeling 23.2 Experimentbepaling Afdeling 23.3 Overige bepalingen

**Wetten die door de invoering van de Omgevingswet worden ingetrokken of aangepast**

**1. Wetten die geheel opgaan in de Omgevingswet en om die reden worden ingetrokken**

*1a. Intrekking via Invoeringswet*

Belemmeringenwet privaatrecht  
Crisis- en herstelwet  
Interim-wet stad- en milieubenadering  
Ontgrondingenwet  
Planwet verkeer en vervoer  
Spoedwet wegverbreding  
Tracéwet  
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht  
Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden  
Wet inzake de luchtverontreiniging  
Wet geurhinder en veehouderij  
Wet ruimtelijke ordening

*1b. Intrekking via aanvullingswet grondeigendom*

onteigeningswet  
Wet inrichting landelijk gebied  
Wet voorkeursrecht gemeenten

*1c. Intrekking via aanvullingswet natuurbescherming*

Natuurbeschermingswet 1998/ Boswet/ Flora- en Faunawet/ Wetsvoorstel natuurbescherming  
Wet ammoniak en veehouderij (mogelijk apart)

*1d. Intrekking via aanvullingswet bodem*

Wet bodembescherming

*1e. Intrekking via aanvullingswet geluid*

Wet geluidhinder  
Wet milieubeheer: hoofdstuk 11

**2. Wetten die voor een groot deel opgaan in de Omgevingswet en via de invoeringswet worden aangepast**

Waterwet (niet de onderdelen met betrekking tot het deltaprogramma en het financiële hoofdstuk)

Wet milieubeheer (de regels over plaatsgebonden activiteiten)

**3. Wetten waarvan een of enkele onderdelen opgaan in de Omgevingswet en via de Invoeringswet worden aangepast**

Drinkwaterwet (gedoogplicht)  
Elektriciteitswet 1998(gedoogplicht)<sup>91</sup>  
Gaswet (gedoogplicht)<sup>92</sup>

<sup>91</sup> Elektriciteitswet 1998 en Gaswet worden herzien in het kader van STROOM.

<sup>92</sup> Elektriciteitswet 1998 en Gaswet worden herzien in het kader van STROOM.

Monumentenwet 1988 (vergunning archeologische rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen, gedoogplicht)  
Mijnbouwwet (milieuregelgeving voor de exclusieve economische zone, regelgeving voor de instelling van een veiligheidszone en het verrichten van activiteiten in die zone, gedoogplicht)<sup>93</sup>  
Spoorwegwet (omgevingsregime)  
Waterstaatswet 1900 (gedoogplicht)  
Wet beheer rijkswaterstaatswerken (vergunning)  
Wet bereikbaarheid en mobiliteit (ruimtelijke doorwerking)  
Wet herverdeling wegenbeheer (niet het onderdeel financiële vergoedingen)  
Wet lokaal spoor (omgevingsregime, gedoogplicht)  
Wet luchtvaart (ruimtelijke beperkingen, gedoogplicht)  
Woningwet (bouwregelgeving)

**4. Wetten waarvan geen onderdelen opgaan in de Omgevingswet en die veelal in technische zin worden aangepast aan de Omgevingswet, anders dan in verband met de aanvullingswetten grondeigendom, natuurbescherming, bodem of geluid (via Invoeringswet)**

Algemene douanewet  
Algemene wet bestuursrecht  
Ambtenarenwet  
Belemmeringenwet landsverdediging  
Burgerlijk Wetboek  
Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening  
Gemeentewet  
Huisvestingswet 2014  
Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht  
Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening  
Invoeringswet Waterwet  
Kaderwet I&M-subsidies  
Kernenergiewet  
Leegstandswet  
Luchtvaartwet  
Meststoffenwet  
Reconstructiewet concentratiegebieden  
Uitvoeringswet grondkamers  
Uitvoeringswet Huurprijzen woonruimte  
Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag  
Uitvoeringswet verdrag chemische wapens  
Warmtewet  
Waterschapswet  
Wegenverkeerswet 1994  
Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels  
Wet agrarisch grondverkeer  
Wet algemene regels herindeling  
Wet basisregistratie grootschalige topografie  
Wet BDU verkeer en vervoer  
Wet belastingen op milieugrondslag  
Wet bescherming Antarctica  
Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur  
Wet grenzen Nederlandse territoriale zee  
Wet griffierechten burgerlijke zaken  
Wet houdende verklaring van het algemeen nut der onteigening van percelen, erfdiensbaarheden en andere zakelijke rechten ten behoeve van

<sup>93</sup> De Monumentenwet 1988 wordt vervangen door de Erfgoedwet.

de inrichting van een buisleidingenstraat vanaf Pernis langs Klundert naar de Schelde nabij de Nederlands-Belgische grens  
Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten  
Wet infrastructuurfonds  
Wet kabelbaaninstallaties  
Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken  
Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector  
Wet op de economische delicten  
Wet op de huurtoeslag  
Wet op de omzetbelasting 1968  
Wetsvoorstel Wet windenergie op zee (omgevingsrechtelijke elementen als kavelbesluit)  
Wet veiligheidsregio's  
Wet verbod pelsdierhouderij  
Wet vervoer gevaarlijke stoffen  
Wet voorkoming verontreiniging door schepen  
Wet waardering onroerende zaken

**Begrippenlijst**

Deze begrippenlijst sluit aan op de begrippenlijst in de bijlage bij het wetsvoorstel en de daar opgenomen lijst met verkorte benamingen voor EU-verordeningen, -richtlijnen en -besluiten en internationale verdragen. Onderstaande woorden en termen komen in deze nota voor, maar niet in de bijlage bij het wetsvoorstel. Wel opgenomen zijn begrippen die omschreven worden in de artikelen van het wetsvoorstel.

Begrip	Omschrijving
Algemene regel	Voor een ieder geldende regel (algemeen verbindend voorschrift dat niet slechts gericht is tot bestuursorganen).
Algemene rijksregel	Voor een ieder geldende regel in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.
Algemene zorgplicht	Verplichting voor een ieder om voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving te dragen en – voor zover dat redelijkerwijs kan worden gevergd – nadelige gevolgen van zijn activiteit te voorkomen, of als dat niet kan, die te beperken of ongedaan te maken, of als ook dat niet kan, de activiteit achterwege te laten (afdeling 1.3).
Attributiebeginsel (EU)	De Unie kan alleen beleid of regelgeving maken als daarvoor een rechtsgrondslag te vinden is in één van de verdragen.
Beheer	Een bijzondere taak of een geheel van taken, voortvloeiend uit een wettelijk voorschrift in een bestuurlijk hiërarchisch verband, om een of meer concreet bepaalde objecten of gebieden op een vooraf omschreven kwaliteitsniveau te brengen of te houden (herstel daaronder begrepen) en toezicht te houden op het eventueel gebruik door burgers en bedrijven, met inzet van daarvoor geëigende bevoegdheden en middelen.
Beoordelingsregel	Regel over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning, waaronder regels over de motivering van de beslissing (artikel 5.17).
Doelvoorschrift	Bepaling die het doel aangeeft dat moet worden bereikt, waarbij het aan de initiatiefnemer overgelaten wordt om te bepalen met welke middelen dat doel wordt bereikt.
Fysieke leefomgeving	Omvat onderdelen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (artikel 1.2).
Gebiedsgericht, plaatsgebonden	Betrekking hebbend op activiteiten die zich afspelen binnen een gebied of op een vaste plaats (en daarmee niet op activiteiten die zich vrij over het grondgebied verplaatsen zoals voertuigen en producten).
Gebruiksruimte	Binnen een gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving.
Gedecentraliseerde eenheidsstaat	De Nederlandse staatsvorm, waarin territoriale eenheden binnen een eenheidsstaat zelfstandige bevoegdheden hebben. Het Rijk zorgt door wetgeving en toezicht voor de eenheid. Daarnaast zijn er decentrale bestuurslagen. Elke bestuurslaag heeft taken en verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Decentrale overheden zijn verder verplicht uitvoering te geven aan hogere regelgeving van het Rijk (zogenoemd medebewind).
Gelijk speelveld	Een rechtvaardigheidsprincipe, inhoudende dat in gelijke omstandigheden voor een ieder gelijke regels gelden.
Grondgebied	Het gebied waarover een bestuursorgaan rechtsmacht heeft. Waar relevant wordt hieronder ook de exclusieve economische zone verstaan, waar Nederland beperkte rechtsmacht heeft.



<b>Begrip</b>	<b>Omschrijving</b>
Indeplaatstreding	Het nemen van een besluit of verrichten van een taak in gevallen dat het bestuursorgaan dat daartoe op grond van een wettelijk voorschrift verplicht is dit niet of niet naar behoren doet.
Instructie	Instructie aan een ander bestuursorgaan over de uitoefening van een taak of bevoegdheid als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer (artikelen 2.33 en 2.34).
Instructieregel	Regel over de uitoefening van een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan (artikelen 2.22 en 2.24).
Intrinsieke waarde	De waarde die iets in zichzelf heeft, los van de mogelijkheden tot gebruik.
IPPC-installatie	Installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies.
Legger	Document dat omschrijft waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen (artikel 2.39).
Locatie	Een door geometrische plaatsbepaling begrensde deel van het grondgebied van een gemeente, waterschap, provincie of van Nederland.
Locatiespecifiek	Niet voor het hele grondgebied van een bestuursorgaan gelijk, dat wil zeggen verschillend van locatie tot locatie.
Maatregel	Besluit of te verrichten andere handeling om doelstellingen te bereiken.
Maatwerkregels	Algemene regels van een gemeente, waterschap of provincie, aanvullend op of afwijkend van de algemene regels van een provincie of het Rijk (artikel 4.6).
Maatwerkvoorschrift	Beschikking waarmee het bevoegd gezag de plicht oplegt te voldoen aan voorschriften in aanvulling op of afwijking van geldende algemene regels (artikel 4.5).
Middelvoorschrift	Bepaling die een middel voorschrijft dat de initiatiefnemer moet hanteren.
Milieu	De fysieke leefomgeving, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, de bescherming en verbetering van de kwaliteit van water, bodem en lucht, de beheersing van het klimaat, een doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater en een zuinig gebruik van energie en grondstoffen.
Omgevingsplan	Plan met de door het gemeentebestuur gestelde regels over de fysieke leefomgeving. In ieder geval bevat het voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de regels die met het oog daarop nodig zijn (artikelen 2.4 en 4.2).
Omgevingsvergunning	Toestemming op aanvraag tot het uitvoeren van één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving (afdeling 5.1).
Omgevingsverordening	Een verordening van de provincie die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 2.6).
Omgevingsvisie	Een beleidsdocument met de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, de bescherming, het beheer en het behoud van het grondgebied van een bestuursorgaan en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (artikel 3.2).

<b>Begrip</b>	<b>Omschrijving</b>
Omgevingswaarde	Een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen (artikel 2.9).
Programma	Een uitwerking van het te voeren beleid of de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud, of maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving (artikel 3.4).
Projectbesluit	Besluit van het Rijk, een provincie of een waterschap voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan (artikel 5.42).
Register	Een openbare bron met feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving.
Seveso-inrichting	Het volledige door een exploitant beheerde gebied als bedoeld in bijlage I van de Seveso-richtlijn waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten.
«Sneller en beter»-aanpak	Werkwijze bij voorbereiding en aanleg van complexe projecten, gebaseerd op het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten onder leiding van P. Elverding. Centrale kenmerken van de werkwijze zijn een integrale en gebiedsgerichte aanpak, brede en vroegtijdige participatie van burgers, bedrijven en organisaties, getrechterde besluitvorming, een helder budgettair kader en zinvolle effectbepaling.
Subsidiariteitsbeginsel	Uitgangspunt voor de wijze waarop de taakverdeling tussen «hogere» en «lagere» openbare overheden wordt vormgegeven. Het houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden behartigd.
Toetsingskader	Het geheel aan wettelijke regels en beleidsregels dat geldt voor een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit.
Uitvoeringsregelgeving	Bij of krachtens de Omgevingswet vastgestelde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.
Voorkeursbeslissing	Beslissing naar aanleiding van de verkenning in de projectprocedure. De voorkeursbeslissing kan inhouden: a. het uitvoeren van een project, b. een oplossing zonder project, c. een combinatie van de onderdelen a of b met de uitvoering van andere projecten, of d. het niet uitwerken van een oplossing (artikel 5.47).
VTH-taken	Taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
Waterschapsverordening	Een verordening van het waterschap die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 2.5).

Zoals beschreven in paragraaf 1.2 heeft de regering er voor gekozen om de vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden. Met deze opzet is niet de volgorde van het verslag aangehouden. Om te voorkomen dat onduidelijk is waar een vraag is beantwoord, is in deze bijlage een tabel opgenomen waarin voor alle vragen is aangegeven in welke paragraaf van het verslag het antwoord is te vinden.

De tekst in de tweede kolom is de volledige tekst van het verslag. Enkele tekstdelen worden niet als te beantwoorden vraag beschouwd en zijn gemerkt met een liggend streepje. De nummering in de linkerkolom loopt niet altijd door omdat soms vraagnummers zijn samengevoegd of opgesplitst.

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
	<p>Inleiding</p> <p>De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De komst van de Omgevingswet wordt in het regeerakkoord «Bruggen Slaan» aangekondigd vanwege de noodzaak tot snellere en eenvoudiger procedures bij projecten te bewerkstelligen, zo merken deze leden op. Letterlijk staat er «De besluitvorming over ruimtelijke projecten moet eenvoudiger en sneller, daarom stroomlijnen we de ruimtelijke wet- en regelgeving verder. In 2013 komen we met een wetsvoorstel Omgevingswet ter vervanging van onder meer de wet op de ruimtelijke ordening en de Waterwet». Deze leden ondersteunen dit voornemen van harte. In de memorie van toelichting (MvT) noemt de regering het voorbeeld van de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Het milieueffectrapport (MER) hiervoor telde maar liefst 6.000 pagina's. Deze leden zijn van mening dat dergelijke procedures om een milieueffectrapportage (m.e.r.) op te stellen onnodig groot, bureaucratisch en belastend zijn. Het verdienvermogen van Nederland is gebaat bij een sterke positie van de Rotterdamse haven. Duizenden banen zijn direct afhankelijk van deze haven. Deze leden zijn van mening dat er uiteraard oog moet zijn voor een leefbare omgeving. Desalniettemin moet wet- en regelgeving er niet toe leiden dat grote projecten op een dergelijke manier belast en/of vertraagd worden. Uitgangspunt voor deze leden met het oog op de Omgevingswet is dan ook dat procedures eenvoudiger en sneller moeten. Bedrijven, burgers en overheden moeten sneller duidelijkheid hebben over de vraag of een project wel of geen doorgang kan vinden. De opname van de Crisis- en herstelwet (Chw) in de Omgevingswet is vanuit dat oog punt zeer positief. Deze leden hebben een aantal vragen bij de voorliggende Omgevingswet.</p>	VVD	–
	De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Hiermee is baanbrekend werk verricht. Deze leden hebben hierbij nog wel de nodige opmerkingen, zorgen en vragen.	PvdA	–
	De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Deze leden hebben bijzondere waardering voor het initiatief van deze omvangrijke volledige en integrale herziening van het omgevingsrecht. Zij hebben op verschillende punten evenwel vragen en opmerkingen.	CDA	–
	De leden van de PVV-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Deze leden willen derhalve enkele vragen stellen.	PVV	–
	De leden van de D66-fractie complimenteren de regering met het harde werk dat heeft geresulteerd in het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn ook van mening dat duurzame ontwikkeling in de fysieke leefomgeving in samenhang bereikt moet worden. Deze leden hebben wel nog veel vragen en opmerkingen over de Omgevingswet.	D66	–
	De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.	ChristenUnie	–
0.1	De leden van de GroenLinks-fractie hebben met grote belangstelling kennis genomen van het omvangrijke wetsvoorstel Omgevingswet. Het is volgens deze leden van groot belang dat het beleid, besluitvorming en regelgeving over de fysieke leefomgeving samenhangend benaderd worden. Deze leden vragen daarbij bijzondere aandacht voor de belangen van natuur en milieu. Hoe wordt gegarandeerd dat deze belangen vanaf het begin volwaardig meelopen in de integrale besluitvorming?	GroenLinks	3.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
0.2	Deze leden constateren dat dit wetsvoorstel het omgevingsrecht beoogt te uniformeren. Het is deze leden nog niet duidelijk wat de aanleiding is van deze enorme wetgevingsoperatie.	GroenLinks	2.1
	De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij delen in grote lijnen de probleemanalyse van de regering. Ook deze leden signaleren versnippering van besluitvorming, stroperigheid van procedures en onoverzichtelijkheid van regelgeving. Deze leden waarderen de inzet van de regering om via het voorliggende wetsvoorstel en onderliggende regelgeving orde op zaken te stellen. Deze leden vinden versnelling van ruimtelijke procedures, verlaging van onderzoekslasten, het voorkomen van onnodige inmenging van Rijk en provincies in gemeentelijke beleids- en besluitvorming, voldoende bescherming van belangrijke omgevingswaarden en behoud van de rechtszekerheid van burgers en bedrijven belangrijk. Deze leden zullen het wetsvoorstel langs deze lijnen beoordelen.	SGP	–
	De leden van de PvdD-fractie hebben met grote zorg kennis genomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Zij betreuren het zeer dat onder het mom van vereenvoudiging van de regels de inhoudelijke bescherming van natuur en milieu en de kwaliteit van de leefomgeving worden uitgekleeft tot het Europese minimum. Deze leden willen graag nadere vragen stellen over de Omgevingswet en de keuzes die de regering daarin maakt.	PvdD	–
	De onafhankelijke 50PLUS/Klein-fractie heeft kennis genomen van de poging van de regering om te komen tot een wetsvoorstel met als doel «Het, met het oog op duurzame ontwikkeling, en in onderlinge samenhang, bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.»	50PLUS/Klein	–
0.3	Deze leden onderschrijven de doelen die de regering beoogt te bereiken met dit wetsvoorstel. Of deze doelen met dit wetsvoorstel ook worden bereikt wordt door deze leden ernstig betwijfeld. Het wetsvoorstel bevat immers enkele opvallende paradoxen. Daarbij merken de leden van de 50PLUS/Klein-fractie op dat, ondanks de enorme omvang van dit wetsvoorstel, de feitelijke invulling en daarmee de werking van deze Omgevingswet nog grotendeels uit het zicht blijft. De werking van de wet is immers afhankelijk van invulling van de nog te schrijven Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en de ministeriele regelingen, zo menen deze leden. Zolang deze niet bekend zijn, kunnen deze leden geen eendoordeel vellen over dit wetsvoorstel. Kan de regering aangeven wanneer deze ontwerpAMvB's aan de Kamer gestuurd worden?	50PLUS/Klein	10.1 5.1.3
0.4	Kan de regering uitleggen hoe deze Omgevingswet een vereenvoudiging van wetgeving zal zijn als het totaalbeeld, inclusief de ontwerpAMvB's, nog niet bekend is? Op basis van hetgeen de regering nu voorlegt hebben deze leden nog vragen.	50PLUS/Klein	1.2 5.1.3
<b>Algemeen</b>			
1.1	De regering is voortvarend aan de slag gegaan met de opdracht uit het regeerakkoord, zo menen de leden van de VVD-fractie. Niet alleen de Waterwet (Ww) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn meegenomen. In totaal zullen 26 wetten worden samengevoegd in de Omgevingswet. Daarnaast wordt het aantal AMvB's teruggebracht van de huidige 120 tot vier. Deze leden constateren dat dit een enorme reductie is van het aantal AMvB's. Over de vier AMvB's geeft de regering inzicht in welke zaken er ingevuld zullen worden. De eerste is van algemene en procedurele aard doordat deze het Omgevingsbesluit verder uitwerkt. Dit Omgevingsbesluit zal invloed hebben op zowel bedrijven als burgers en overheden. Een tweede AMvB behelst het Besluit kwaliteit leefomgeving waarin vorm wordt gegeven aan de concrete normen. De laatste twee zullen betrekking hebben op activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) en het huidige Bouwbesluit 2012 (Bouwbesluit) zullen de basis vormen voor deze laatste twee AMvB's. Ondanks deze invulling in het voorliggende wetsvoorstel is de Afdeling Advisering van de Raad van State (RvS) kritisch over de nu al beschikbare informatie. Deze leden zijn van mening dat er sprake is van een grote vooruitgang als het aantal AMvB's van 120 teruggebracht kan worden tot vier. Desalniettemin vragen deze leden of het mogelijk is om de AMvB's in een voorhangprocedure voor te leggen aan de Tweede Kamer. Deze leden zijn van mening dat op deze wijze recht gedaan wordt aan de bemerkingen van de RvS, zonder dat de snelheid van de invoering van de Omgevingswet in gevaar komt.	VVD	1.4
1.2	Deze leden hebben een specifieke vraag over de strekking van de Omgevingswet waar het cultureel erfgoed betreft. Kan de regering toelichten of de Omgevingswet ook betrekking heeft op mobiel cultureel erfgoed zoals schepen, of gaat het alleen om roerende zaken?	VVD	10.2.6

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
1.3	Zoals gezegd hechten de leden van de VVD-fractie er aan dat procedures daadwerkelijk sneller en eenvoudiger worden, zoals ook in het regeerakkoord wordt genoemd. Deze leden spreken daarbij ook uit dat de Omgevingswet dient te leiden tot minder regels. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het aantal AMvB's terug te dringen. Kan de regering toelichten of het door haar zelf gebruikte voorbeeld van de Tweede Maasvlakte zich dankzij de Omgevingswet niet meer zal voordoen? Zal een MER in de toekomst minder dan 6.000 pagina's tellen en kan de regering aangeven hoeveel pagina's er dan nog wel nodig zullen zijn?	VVD	9.3
1.4	Kan de regering voorstellen noemen waar een beslissing nu langer dan vijf jaar geduurd heeft, waar dat in de toekomst anders zal zijn dankzij de Omgevingswet?	VVD	9.3
1.6	De regering noemt dat er nu veel bestemmingsplannen zijn en dat deze te gedetailleerd zijn. Kan de regering toelichten op welke wijze de Omgevingswet ervoor zorgt dat bestemmingsplannen/omgevingsplannen minder gedetailleerd zijn?	VVD	8.1
1.7	Bestemmingsplannen zijn soms te rigide om in te spelen op de dynamiek van de samenleving, zo menen deze leden. Op welke wijze gaat de Omgevingswet hier verandering in aanbrengen?	VVD	8.1.3
1.8	Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het bestemmingsplan verdwijnen. In de plaats daarvan komt het (bredere) omgevingsplan. Verder in de MvT wordt duidelijk gemaakt dat een gemeente meerdere omgevingsplannen kan hebben. Kan de regering toelichten hoe voorkomen wordt dat gemeenten de bestaande bestemmingsplannen simpelweg omzetten naar omgevingsplannen?	VVD	8.1.2
1.9	In hoeverre verzekert het nieuwe instrument van het omgevingsplan op deze wijze het afnemen van regels?	VVD	8.1
1.10	De regering stelt dat de Omgevingswet een eerste en belangrijke stap is om een paradigmawisseling te bewerkstelligen. Welke stappen zijn er nog meer nodig om te komen tot een paradigmawisseling? Wat zegt dat over welke regels er moeten komen in de uitvoeringsregelgeving?	VVD	2.3
1.12	De regering spreekt over een noodzakelijke cultuuromslag als het spreekt over de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Welke stappen zijn hier nog meer voor nodig en welke lessen zijn er volgens de regering te trekken vanuit de ervaringen met de Chw?	VVD	2.3
1.13	De regering stelt in de MvT het volgende: «Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de exclusieve economische zone op de Caribische Zee blijft specifieke wetgeving van toepassing.» Kan de regering hier een toelichting op geven?	VVD	10.2.4
1.14	De leden van de VVD-fractie vragen tevens of er financiële consequenties aan de Omgevingswet verbonden zijn die specifiek gelden voor Caribisch Nederland.	VVD	10.2.4
1.15	Ook in Nederland zelf zal het niet bij de Omgevingswet alleen blijven. De regering stelt op pagina 28 van de MvT dat er 90 wetten gewijzigd moeten worden. Kan de regering een overzicht geven van deze wetten met een korte toelichting over hoe substantieel deze wijzigingen zijn?	VVD	10.3
1.16	Deze leden hopen dat met de Omgevingswet bereikt wordt dat burgers, bedrijven en overheden die iets willen bouwen sneller door de overheid geholpen kunnen worden. Een belangrijk element daarbij is voor deze leden dat bijvoorbeeld een ondernemer niet te maken heeft met verschillende overheden. De leden van de VVD-fractie vragen dan ook bij wie een ondernemer die wil uitbreiden, die gevestigd is in een bepaalde gemeente en provincie, gelegen naast een Rijksweg en een dijk, straks moet aankloppen voor een vergunning. Is dat de provincie, de rijksoverheid, het waterschap of de gemeente?	VVD	8.7.2
1.17	Op welke wijze wordt geborgd dat deze ondernemer zich kan wenden tot één overheidsinstantie en dat er geen tegenstrijdige wet- en regelgeving is?	VVD	8.7.2
1.18	Deze leden vragen ook met hoeveel toezichthouders deze fictieve ondernemer straks te maken heeft als de vergunning eenmaal verstrekt is. Zo wordt op pagina 43 van de MvT gesteld dat het toezicht vanuit de overheid verminderd zou moeten worden. Kan de regering voorbeelden geven van hoe dit in de praktijk uit zou werken?	VVD	12.3.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
1.20	<p>Alle nieuwe wetgeving brengt onzekerheden met zich mee, en dat geldt zeker ook voor de Omgevingswet. Deze leden hechten sterk aan een betrouwbare overheid richting bedrijven en burgers die vergunningen aanvragen of investeringen doen. Op welke wijze wordt er omgegaan met langlopende vergunningstrajecten die worden gestart tijdens de invoering van de Omgevingswet?</p> <p>Hoe wordt voorkomen dat mensen onnodige kosten maken door vergunningen aan te vragen die niet meer nodig blijken te zijn als de Omgevingswet eenmaal geïmplementeerd is en de daadwerkelijke werkzaamheden van start gaan?</p>	VVD	8.7.1
1.21	<p>In het wetsvoorstel komt naar voren dat de keuze om wel of niet te werken met een commissie voor welstand dan wel met een stadsbouwmeester aan de gemeenten zelf wordt overgelaten. Deze leden juichen het toe dat welstandcommissies niet meer verplicht zijn. Deze leden achten het echter van groot belang dat indien er gewerkt wordt met welstandcommissies, burgers kunnen vertrouwen op bepaalde normen en regels die vooraf aan bijvoorbeeld het bouwen van een huis zijn vastgesteld. Kan de regering aangeven hoe de welstandcommissies die nog wel bestaan zich verhouden tot de Omgevingswet? Hoe ziet de regering de verdere invulling voor wat betreft de te hanteren procedures of werkwijzen van welstandcommissies dan wel stadsbouwmeesters? Een vergelijkbare vraag kan gesteld worden over de monumentencommissies. Kan de regering aangeven hoe ervoor gezorgd wordt dat de normen en eisen die gesteld worden door de monumentencommissies aan de voorkant worden bepaald?</p>	VVD	9.2
1.24	<p>Op pagina 31, 32 en 33 van de MvT worden enkele doelstellingen van de Omgevingswet genoemd. De leden van de VVD-fractie vragen tot op welke hoogte ook economische ontwikkeling, het creëren van ruimte voor ondernemers, bedrijven, individuen en gezinnen doelstellingen zijn van deze wet.</p>	VVD	3.2
1.25	<p>Het omgevingsrecht is voor een belangrijk deel afhankelijk van gezamenlijke Europese wetgeving. Zijn er zaken voortvloeiend uit EU-recht of EU-regelgeving die nu nog niet wettelijk verankerd zijn en die dat wel worden met de Omgevingswet?</p> <p>Op pagina 35 van de MvT staat: «voor zover de regelgeving meer regelt dan Europees vereist is, is dat een expliciete politieke keuze geweest». Kan de regering aangeven op welke punten er nu nog Nederlandse koppen op EU-regelgeving zit en waarom er niet voor gekozen is deze «koppen» te verminderen?</p>	VVD	11.2
1.27	<p>De afhankelijkheid van Europese- en internationale wetgeving komt in het wetsvoorstel vaker naar voren. Zo wordt op pagina 32 van de MvT gesproken over de mogelijkheden om meer bestuurlijke afwegingsruimte te creëren door geen koppeling te leggen tussen het bereiken van omgevingswaarden en individuele besluiten «voor zover dat mogelijk is». Vervolgens wordt er een aantal uitzonderingen en inperkingen gegeven op deze vergrote afwegingsruimte, onder andere EU-verplichtingen en internationale verplichtingen. Kan de regering aangeven in welke gevallen deze vergrote afwegingsruimte wel mogelijk is, zo vragen de leden van de VVD-fractie.</p>	VVD	3.7.4
1.28	<p>Een zelfde soort uitzondering wordt gemaakt bij de paragraaf over salderen en compenseren op pagina 288 van de MvT. Hier komt naar voren dat salderen en compenseren mogelijk is binnen het wettelijk kader van de Omgevingswet tenzij de regels (waaronder internationale verplichtingen) dat impliciet of expliciet uitsluiten. Deze leden zien de ruimere flexibiliteit die geboden wordt door de mogelijkheid tot salderen en compenseren als essentieel voor de ontwikkeling van een goede infrastructuur. Kan de regering inzicht geven in de regels die salderen en compenseren impliciet of expliciet uitsluiten?</p>	VVD	4.2.1
1.29	<p>Deelt de regering de mening dat door de opname van dit voorbehoud in de wet er feitelijk geen garantie wordt gegeven tot de mogelijkheid van salderen en compenseren?</p>	VVD	4.1
1.30	<p>De regering stelt dat van bedrijven extra verantwoordelijkheid voor de omgeving wordt verwacht, zo lezen deze leden. Bedrijven creëren ook banen, hoe verhoudt zich dat tot elkaar?</p> <p>Kan de regering toelichten wat er wordt bedoeld met een extra verantwoordelijkheid? Wordt deze ook juridisch vastgelegd?</p>	VVD	8.5.1
1.32	<p>En leidt dit tot extra regelgeving die er nu nog niet is?</p>	VVD	8.5.1
1.34	<p>Tevens wordt in het wetsvoorstel geschreven over een specifieke zorgplicht. Op pagina 68 van de MvT staat dat de specifieke zorgplicht het bevoegd gezag de mogelijkheid geeft de verplichtingen nader te concretiseren. De specifieke zorgplichten zullen worden opgenomen in de AMvB's. De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de gang van zaken dat niet in het wetsvoorstel zelf, maar in de AMvB's concrete normen gesteld worden. Deze leden vragen echter wat de meerwaarde is van het koppelen van normen aan «specifieke zorgplichten».</p>	VVD	8.5.4



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
1.35	Wat is de bijvoorbeeld de juridische status van een specifieke zorgplicht ten opzichte van een instructieregel?	VVD	8.5.4
1.37	Wie besluit er tot de noodzaak van extra specifieke zorgplichten? Hoe worden deze vervolgens nader ingevuld?	VVD	8.5.4
1.39	Deze leden kunnen niet helemaal meekomen in de constatering die betrekking hebben op de «democratisering van kennis». Wat hebben de constatering die de heer In 't Veld, auteur van het boek Kennisdemocratie – Opkomend stormtij daarin doet over kennisdemocratie voor gevolgen voor het beleid? Wat betekent het dat de kennis van de burgers niet per se beter is dan die in de samenleving? Hoe krijgt dat zijn weerslag in het beleid?	VVD	6.1
1.42	De leden van de VVD-fractie erkennen voluit dat de overheid niet alwetend is. Maar deze leden hebben dit altijd al gevonden en horen graag van de regering op welke wijze «democratisering van kennis» de Omgevingswet heeft beïnvloed. Wordt bijvoorbeeld bedoeld dat mensen en bedrijven een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgen? Trekt de overheid zich terug op bepaalde terreinen?	VVD	6.1
1.44	Bestuursorganen moeten elkaar meer gaan vertrouwen, zo menen deze leden. Deze leden vragen welke best practices over bestuurlijke afstemming er te noemen zijn met betrekking tot de Wet revitalisering generiek toezicht.	VVD	7.6
1.45	De regering noemt deze expliciet op pagina 47 van de MvT. Over deze bestuurlijke afstemming hebben deze leden nog enkele vragen. Omgevingsvisies kunnen door het Rijk, provincies en gemeenten gemaakt worden. Voor gemeenten is deze vrijwillig. Hoe wordt overlap van omgevingsvisies voorkomen?	VVD	8.3.1
1.46	Welke algemene regels zitten er in de wetten die nu al bestaan en opgaan in de Omgevingswet, en welke daarvan blijven bestaan?	VVD	5.1.2
1.47	De leden van de PvdA-fractie waarderen de inzet om te komen tot één integrale wet waarin de tegenstrijdigheden in het omgevingsrecht worden weggenomen en procedures worden gestroomlijnd. Waar de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) al een belangrijke eerste stap nam om het omgevingsrecht voor de initiatiefnemer vóór het loket te integreren, gebeurt dit nu ook achter het loket. Deze leden zien als winst dat het wetsvoorstel beoogt om belangen niet a priori als tegenover elkaar staand te beschouwen maar als op elkaar af te stemmen. Daarnaast zien deze leden het als winst dat er in ruil voor flexibiliteit een inspanningsverplichting bij initiatiefnemers komt te liggen om er voor te zorgen dat een ontwikkeling (op gebiedsniveau) per saldo leidt tot een veiliger en gezonder leefomgeving en bijdraagt aan verbetering van de omgevingskwaliteit. Deze leden vinden dat dit win-win principe wel steviger in de wet verankerd moet worden. Stimuleren dat initiatiefnemers daar ook daadwerkelijk zelf verantwoordelijkheid voor nemen en, als zij daar niet of onvoldoende in slagen, zorgen dat dit door – of via – de overheid kan worden geregeld en zo nodig ook daadwerkelijk door overheid en/of belanghebbende burgers kan worden afgedwongen, zijn van belang. Flexibiliteit en vertrouwen moeten niet alleen ingezet worden om initiatieven sneller, makkelijker en goedkoper van de grond te laten komen, maar ook om (per saldo) aantoonbaar tot verbetering van de omgevingskwaliteit te komen en vast te leggen wie daarvoor verantwoordelijk is. Deze leden waarderen verder dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd initiatieven van onderop meer kans te geven, belanghebbenden veel eerder in het planproces te betrekken bij de besluitvorming over projecten en waarderen het zeer dat er veel meer ruimte komt voor het omgaan met de toenemende verschillen tussen regio's. De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat de samenleving in onzekere tijden leeft en vraagt om zekerheden. Een te grote mate van flexibiliteit kan die zekerheden aantasten. Zowel initiatiefnemers als betrokken derden willen weten waar ze aan toe zijn. Deze leden kunnen zich vinden in flexibiliteit, mits flexibiliteit in balans blijft met rechtszekerheid en voorspelbaarheid. De omgevingsregels hebben bijvoorbeeld bij de ondernemer de verwachting gewekt dat hij ter plekke mag blijven ondernemen en vaak dat hij ook nog uit mag breiden en veranderen. Bij de burger is de verwachting gewekt, dat hij aangenaam kan blijven wonen.	PvdA	8.5.4
1.48	Nu lijkt het risico te ontstaan dat burgers en bedrijven juist niet meer weten waar ze aan toe zijn en wat nu nog wel of niet is toegestaan. In de ogen van deze leden moeten burgers en bedrijven weten wat ze op het gebied van milieu en gezondheid van de overheid mogen verwachten. Initiatiefnemers kopen er niets voor als zij in het woud van algemene regels tot onjuiste interpretaties komen en daarop in een zeer laat stadium door de rechter worden teruggefloten.	PvdA	2.4.3 4.1

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
1.49	Principes van voorkomen van onnodige belemmering van flexibiliteit, van maatwerk en van co-creatie achten deze leden allemaal positief, mits de antoniemen van die principes – bescherming, het voorkomen van willekeur, rechtszekerheid en rechten van derden – voldoende zijn geborgd. Maar deze leden zijn vooral bang dat de flexibiliteit van enkelen ten koste gaat van de zekerheid van velen.	PvdA	2.4.4 4.1
1.50	Mensen moeten zich in de ogen van deze leden beschermd weten tegen activiteiten die hun veiligheid en gezondheid kunnen schaden. Daarbij gelden nu al minimale normen, deze kunnen niet zonder effecten worden overschreden. Ook nu al zien deze leden voorbeelden alwaar de wettelijke norm net niet overschreden wordt, waardoor het nemen van maatregelen door de overheid «bovenwettelijk» zou zijn en dus wordt vermeden. Als straks alle normen onderhandelbaar zijn, zou elke mitigerende maatregel «overbodig» zijn. Dit is niet de kant die de leden van de PvdA-fractie op zouden willen gaan.	PvdA	2.4.3 4.1
1.51	Deze leden staan voor de zwakke waarden in de samenleving: burgers/ bewoners/ huurders en kopers, de natuur- en landschappelijke waarden en de belangen van hen die nog geen stem hebben, te weten de toekomstige generaties. In al ons handelen zullen we volgens deze leden rekening moeten houden met elkaar. In een vol land als Nederland wil dat nog wel eens knellen, maar de oplossing is niet om dan maar géén rekening meer met de ander te houden. Bij de gedachte dat mensen zelf zouden moeten beslissen over het accepteren van afwijkende milieubelasting vragen deze leden aandacht voor de ongelijke posities van de initiatiefnemer en de burger. De burger heeft niet dezelfde macht, kennis en informatie en zal de gevolgen van het accepteren van bijvoorbeeld een hogere geluidsbelasting niet kunnen overzien. Laat staan de gevolgen voor de toekomstige bewoners. Deze leden vragen de regering daarom de burger een prominenter rol te bieden bij visievorming, het ontwerp van nieuwe ontwikkelingen en de uitvoering ervan.	PvdA	5.1.1
1.52	De delegatie van besluitvorming van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders is dan een omgekeerde richting.	PvdA	14.2.3
1.53	De RvS heeft fundamentele kritiek geleverd op het aanvankelijke wetsvoorstel, zo hebben de leden van de PvdA-fractie gelezen in het advies van de RvS. Hoofdpunten van die kritiek zijn dat de regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen en dat uit het wetsvoorstel onvoldoende blijkt hoe de wettelijke bevoegdheden over de bestuursorganen zullen worden verdeeld. Het wetsvoorstel biedt volgens deze leden zeer veel ruimte voor overheden en burgers om van wettelijke voorschriften af te wijken. Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het voorstel opgenomen. Door de uitvoeringsregels in AMvB's op te nemen doet het wetsvoorstel onvoldoende recht aan de rol van het parlement, zo menen deze leden.	PvdA	5.3
1.54a	Ook los van het voorgaande zijn deze leden zeer benieuwd naar de inhoud van de vier aangekondigde AMvB's. Zonder deze inhoud is moeilijk een inschatting te maken wat de feitelijke effecten zullen zijn van de Omgevingswet. Dat geldt ook voor de aanpalende wetgeving. Deze leden zijn van mening dat de contouren van de AMvB's en van de aanpalende wetgeving beschikbaar moeten zijn op het moment van vaststelling van de wet en in meer definitieve vorm (nadat de RvS advies heeft uitgebracht en een consultatieronde is geweest) en in ieder geval op het moment van vaststellen van de invoeringswet. Deze leden danken het kabinet voor de brief van 1 oktober waarin de beoogde planning voor de stelselherziening is weergegeven. Zij vinden dit een werkbare aanpak.	PvdA	5.1.3
1.54b	Het zou kunnen dat het wenselijk geacht wordt na lezing van de AMvB's, deze (of delen daarvan) tot wet te verheffen, waardoor een zware voorhang wenselijk wordt geacht.	PvdA	5.1.3
1.55	Deze leden achten het van belang een minimumbeschermingsniveau op te nemen in de wet. Dit zou kunnen door in ieder geval alle Europese normen in de wet op te nemen en om aanpalende wetgeving in een artikel in de wet op te nemen. Dat vergroot de integraliteit, uniformiteit en rechtszekerheid naar de mening van deze leden. In de wet moeten in de visie van deze leden in ieder geval minimale waarborgen voor de kwaliteit van de leefomgeving worden opgenomen, bijvoorbeeld maximale geluidsniveaus binnenshuis en bescherming van drinkwaterwingebieden.	PvdA	5.2 5.3
	Voorliggend wetsvoorstel is naar de mening van de leden van de SP-fractie een volledige en integrale herziening van het omgevingsrecht. Vanwege de omvang van wijzigingen hebben deze leden een groot aantal vragen en opmerkingen.	SP	–

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
1.56	Deze leden willen graag vooraf aangeven dat de door de regering beoogde verbeterdoelen, waaronder vergroting van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de wet- en regelgeving, vergunningverlening en handhaving en uitvoeringspraktijk in de fysieke leefomgeving (het omgevingsrecht), naar hun mening op dit moment absoluut niet te toetsen is met wat aan stukken voorligt. De «landing» in AMvB's van essentiële onderdelen en de uitwerking van de uitvoeringspraktijk worden in grote mate gemist. Enig inzicht wat vervolgens terecht komt in ministeriële regelingen is op dit moment nog volstrekt onduidelijk. De voornemens in het wetsvoorstel zijn naar mening van deze leden zonder meer ambitieus te noemen. Deze leden vragen zich echter af of de behoefte aan goede en gedegen wetgeving niet ten prooi gevallen is aan de behoefte aan snelheid, verbetering en flexibiliteit. Naar mening van deze leden is met voorliggend voorstel vooral uitgegaan vanuit de behoefte(n) van bestuurders en lijkt de positie van burgers van ondergeschikt belang.	SP	5.1.1
1.57	Naar mening van de leden van de SP-fractie is het wetsvoorstel opgehangen aan de begrippen «fysieke leefomgeving» en «gezondheid» en missen het begrip en de definitie van «ruimtelijke omgevingskwaliteit». Doordat het begrip fysieke leefomgeving leidend is, kan het wetsvoorstel naar mening van deze leden niet zonder een uitputtende definitie van dit begrip.	SP	3.6.1 14.1.1
1.58	Is het in dit geval wellicht zinvol te kijken naar de Duitse «Umweltgesetzbuch»? Ook Duitsland moet immers gaan voldoen aan EU-regelgeving.	SP	11.3 14.1.1
1.59	Zijn we niet in ieder land en ieder voor zich op dit gebied teveel het wiel aan het uitvinden?	SP	11.3
1.60	In het wetsvoorstel worden bij «omgevingskwaliteit» verschillende begrippen gehanteerd die in het dagelijks leven en in de jurisprudentie verwarring kunnen zaaien, zo menen deze leden. De verschillende sectoren, zoals milieu, water, infrastructuur en bouwen, beschikken nog niet over een gezamenlijk vocabulaire. Soms wordt «kwaliteit» gebruikt als norm of maatstaf, die soms ook weer omgevingswaarde wordt genoemd, anderzijds wordt «kwaliteit» gebruikt voor de menselijke beleving en de intrinsieke waarde die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten zo lezen deze leden in de MvT over artikel 1.3. De invulling van het begrip «kwaliteit van bouwwerken» wordt zelfs geheel in het midden gelaten.	SP	3.6.1
1.61	De noodzaak tot definiëren geldt evenzeer voor het begrip «gezondheid», zo menen deze leden. De verwijzing naar artikel 1.6 van de Omgevingswet, waarin de zorgplicht op bijzonder summiere wijze wordt ingevuld, is volstrekt onvoldoende.	SP	14.1.2
1.62	Deze zorgplicht is naar de mening van deze leden te ruim en ongeclausuleerd.	SP	8.5.1
1.63	De instrumenten genoemd op pagina 9 van de MvT zouden naar mening van deze leden direct duidelijkheid moeten verschaffen over de bedoeling van de wet, waarna de verdere MvT gezien mag worden als een verdere uitleg en verduidelijking van de wet.	SP	–
1.64	Voorzien is dat de Omgevingswet uiteindelijk in de plaats komt van 26 wetten. Deze leden missen per wet een uitleg waarom en op welke wijze de 26 genoemde wetten opgaan in de Omgevingswet. Deze leden ontvangen graag een transponeringstabel.	SP	10.2.3
1.65	Ook ontvangen deze leden graag verduidelijking over welk gedeelte van wetgeving opgaat in de Omgevingswet en welk gedeelte niet.	SP	10.2.1 Bijlage 1
1.66	Zo wordt bijvoorbeeld bij de Wet milieubeheer (Wm) gesproken over regelgeving voor plaatsgebonden activiteiten. Wat gebeurt er met de «niet plaatsgebonden activiteiten»?	SP	10.2.1
1.67	De begrippenlijst geeft geen duidelijkheid over plaatsgebonden activiteiten, wat zijn dat eigenlijk?	SP	10.2
1.68	Wat valt er onder het kopje «verschillende gedoogplichten uit diverse wetten»?	SP	8.9
1.69	Is er een reden waarom bijvoorbeeld de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Wion) niet opgaat in de Omgevingswet?	SP	10.2.1
1.70	Op welk moment gaan de Wet Bodembescherming en de Wet geluidhinder op in de Omgevingswet? Worden deze besluiten separaat voorgelegd aan de Tweede Kamer? Zo nee, waarom niet? Ziet de regering meerwaarde indien de Kamer apart over dit soort beslismomenten debatteert? Zo nee, waarom niet?	SP	10.1
1.71a	De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd hoe het overgangsrecht geregeld wordt wanneer de Omgevingswet rond 2018 wordt ingevoerd.	CDA	10.4

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
1.71b	Wordt het mogelijk dat de opdrachtgevers / initiatiefnemers van projecten dan kunnen kiezen of zij onder oude dan wel nieuwe wetgeving komen te vallen?	CDA	10.4
1.72	De leden van de D66-fractie lezen dat de maatschappelijke doelen van de voorgestelde Omgevingswet zijn: «met het oog op duurzame ontwikkeling, het in onderlinge samenhang, (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheeren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies». Deze leden vragen op welke manier de bovenstaande doelstellingen tot stand zijn gekomen en of zij gelijk aan elkaar staan, of dat (a) als een voorwaarde voor (b) wordt gezien.	D66	3.2
1.73	Deze leden lezen dat onder de twee maatschappelijke doelstellingen nog vier verbeterdoelstellingen staan. Deze leden vragen hoe de maatschappelijke doelstellingen en de verbeterdoelstellingen zich precies tot elkaar verhouden.	D66	2.2
1.74	Ook willen deze leden weten of er in de aanloop van deze wet nog meer verbeterdoelen zijn overwogen en, indien dat het geval is, waarom deze dan uiteindelijk niet in de wet zijn opgenomen.	D66	2.2
1.75	Zoals de regering ook stelt in de MvT kunnen de verschillende doelstellingen met elkaar schuren, waar dit gebeurt heeft de regering een «beargumenteerde keuze» gemaakt. Deze leden vragen welke uitgangspunten er bij die keuzes zijn gehanteerd.	D66	2.2
1.76	Deze leden merken op dat er geen brede evaluatie van de huidige wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden. Zij vragen de regering daarom om aan te geven op welke manier ze bij het opstellen van deze Omgevingswet heeft onderzocht of de voorgestelde wijzigingen in het omgevingsrecht bijdragen aan een oplossing voor reële problemen.	D66	2.1
1.77	Ook willen deze leden weten op welke manier de regering gaat controleren en evalueren of de maatschappelijke doelstellingen en de vier verbeterdoelstellingen door de Omgevingswet in de praktijk wel gehaald worden.	D66	13.3
1.78	De leden van de D66-fractie merken op dat de Omgevingswet zeer gericht is op de procedures van het openbaar bestuur. Bedrijven en burgers krijgen in de wet zelf nauwelijks houvast en verdwijnen naar de achtergrond. Deze leden willen graag weten of dit een bewuste keuze is geweest en waarom hier dan voor gekozen is. Ook vragen zij hoe dit zich verhoudt tot de grote verantwoordelijkheid die bij burgers en bedrijven wordt neergelegd.	D66	6.2
1.79	Deze leden lezen dat de regering het voornemen heeft om de AMvB's wel meer op bedrijven en burgers toe te spitsen. Hoe gaat dat er uitzien in de uitwerking, zo vragen deze leden.	D66	6.2
1.80	Ook willen deze leden weten of bedrijven, burgers en belangenorganisaties, dan in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van de AMvB's worden betrokken.	D66	2.1 5.1.3
	Volgens de leden van de ChristenUnie-fractie is de Omgevingswet een wetgevingsoperatie zonder weerga. Een zeer groot aantal wetten wordt met dit wetsvoorstel geïntegreerd in één wet voor de fysieke leefomgeving. Genoemde leden zijn onder de indruk van de resultaten die dit tot nu toe heeft opgeleverd. Zo lijkt de leesbaarheid van de wet aanmerkelijk verbeterd en lijkt het voorgestelde systeem ook eenvoudiger. Het is naar de mening van deze leden ook goed dat de onderzoekslasten worden verminderd, mits dit wel zorgvuldig gebeurt. Tenslotte juichen genoemde leden het toe dat er meer ruimte komt voor maatwerk en dat integrale besluitvorming het uitgangspunt is.	ChristenUnie	–
1.81	Tegelijk hebben deze leden wel grote zorgen over de vraag hoe deze omvangrijke wijzigingen gaan landen in de praktijk. In korte tijd zullen overheden veel kennis moeten opdoen over het nieuwe regime en daarnaast wordt ook een cultuurverandering beoogd. De voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel zijn al groot, maar hier komen voor de invoering nog een groot aantal toevoegingen aan het wetsvoorstel bij. Dit zal naar de mening van deze leden veel vragen van alle betrokkenen.	ChristenUnie	12.2
	Ook hebben genoemde leden op meerdere onderdelen van de wet vragen die gericht zijn op het vinden van de juiste balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid en ruimte om te ontwikkelen versus beschermen wat we willen behouden in de fysieke leefomgeving.	ChristenUnie	–

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
1.82	Voorts zijn deze leden van mening dat het wetsvoorstel nog te sterk gericht is op het stroomlijnen van procedures voor overheden. Voor burgers is dit echter niet altijd wenselijk. Zij hebben weliswaar belang dat zij snel duidelijkheid krijgen of gewenste ontwikkelingen zijn toegestaan, maar burgers willen ook voldoende tijd, mogelijkheden en middelen om te kunnen participeren bij planvorming. Volgens deze leden moet het onderwerp burgerparticipatie daarom in het voorliggende wetsvoorstel nog verder worden uitgewerkt.	ChristenUnie	6.3
1.83	Deze leden constateren dat het wetsvoorstel weinig bepalingen kent die zich tot burgers richten. Feitelijk gaat het alleen om de zorgplicht van artikel 1.6 en de voorzorgplicht van artikel 1.7, zo constateren deze leden. Verder komt de burger vooral in beeld als aanvrager van vergunningen. De burger krijgt vooral te maken met de regels van het omgevingsplan, de voorschriften van omgevingsvergunningen en projectbesluiten en de algemene rijksregels, waarin tot de burgers gerichte bepalingen kunnen worden opgenomen. De leden van de ChristenUnie-fractie leden vragen of hiermee niet de zorg voor de fysieke leefomgeving te veel aan alleen het bestuur wordt overgelaten en waarom er niet meer bepalingen zijn opgenomen over de rol van de burger voor het bereiken van de doelen van de wet.	ChristenUnie	6.2
1.84	Deze leden menen dat de focus op de procedures voor de overheid ook gevolgen heeft voor ondernemers. In de Wm stond één hoofdstuk voor inrichtingen. Door de Wabo is dit in tweeën geknipt. In de Omgevingswet komt indien het wetsvoorstel wordt aangenomen in het geheel geen hoofdstuk meer over inrichtingen en wordt er gekeken naar de losse activiteiten. Genoemde leden vragen of dit wel voldoende aansluit bij de werkwijze van bedrijven.	ChristenUnie	6.5
1.85	Deze leden vragen waarom geen aansluiting is gezocht bij het Europese installatiebegrip. Op het niveau van de AMvB's zal wel een doelgroepenbenadering centraal staan.	ChristenUnie	6.6.4
1.86	Genoemde leden vragen hoe dit wordt geborgd.	ChristenUnie	6.2 6.6.4
1.87a	Het Europese recht vormt een belangrijke pijler voor de Omgevingswet. Het betreft echter alleen de beleidscyclus en de instrumenten. Deze leden vragen waarom kernbepalingen van de belangrijkste Europese Richtlijnen, zoals art. 4 van de Europese Richtlijn industriële emissies (IED), dat bepaalt dat een installatie niet mag worden geëxploiteerd zonder vergunning, en art. 11 dat verlangt dat de beste beschikbare technieken (BBT) moeten worden toegepast, niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen.	ChristenUnie	5.3
1.87b	De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de Omgevingswet in belangrijke mate een raamwet is. Er zal naar de mening van deze leden nog een grote discussie volgen over de invulling van de concrete normen zoals de omgevingswaarden en de nadere uitwerking van procedures in de verschillende AMvB's en uitvoeringsregelingen. Dit maakt het voor deze leden lastig om op dit moment in te kunnen schatten of het nieuwe stelsel de huidige knelpunten gaat oplossen en of er eventueel nieuwe knelpunten zullen ontstaan. Dit is een grote zorg aangezien met het wetsvoorstel het stelsel ingrijpend (en kostbaar) gewijzigd zal worden.	ChristenUnie	5.1.1
1.88	De Omgevingswet beoogt eenvoud door integratie. Deze leden wijzen er op dat de wetten die worden geïntegreerd een zeer verschillend karakter hebben. Ver doorgevoerde integratie kan daarom ook zorgen voor onzekerheid en juist meer onduidelijkheid, zo menen deze leden. Daarom vragen deze leden om bij de verdere ontwikkeling van de Omgevingswet steeds weer te onderzoeken of de vooronderstellingen die aan de wet ten grondslag liggen correct zijn en na te gaan of de voorgestelde wet- en uitvoeringsregelgeving een oplossing biedt voor reële problemen.	ChristenUnie	2.1
1.89	Genoemde leden constateren dat er geen evaluatie van de huidige wetgeving heeft plaatsgevonden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom dat niet is gebeurd gezien de enorme transitiekosten van de Omgevingswet.	ChristenUnie	2.1
1.90	Genoemde leden vragen hoe de Omgevingswet geëvalueerd gaat worden en waarom er wel een evaluatie van de staat van de leefomgeving is opgenomen maar geen wettelijke evaluatie van de werking van het stelsel.	ChristenUnie	13.3
1.91	De leden van de 50PLUS/Klein-fractie lezen dat de regering een mogelijke kostenbesparing van € 600 miljoen per jaar als dit wetsvoorstel werkelijkheid wordt voorzien. Kan de regering dit bedrag onderbouwen? Is het noemen van dit bedrag feitelijk niet prematuur? Deze leden merken op dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dit een bezuinigingsvoorstel noemt.	50PLUS/Klein	13.1

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
1.92	Kan de regering gemeenten geruimen dat dit wetsvoorstel niet leidt tot noodgedwongen bezuinigingen bij de gemeenten?	50PLUS/Klein	13.1
1.93	Deelt de regering de opvatting dat provincies door het gebruik van instrumenten zoals instructies en instructieregels de beleidsvrijheid van gemeenten zeer substantieel kunnen beperken? Kan de regering indien dat zo is aangeven welke beleidsruimte voor gemeenten, die het zo essentieel acht voor het welslagen van dit wetsvoorstel, nog overblijft?	50PLUS/Klein	7.2.1
1.95	De regering probeert met dit wetsvoorstel gemeenten meer een eigen beleidskader te geven. Echter, hoe meer gemeentelijke beleidsruimte, hoe groter de wens van gemeenten wordt om deze ruimte door middel van opgelegde onderzoeksverplichtingen af te dekken. Leidt dit niet tot nog meer onderzoekplichten dan nu, zo vragen deze leden. Hoe ziet de regering deze ontwikkeling daar waar zij zegt te streven naar juist veel minder regels en minder verplichtingen tot onderzoek?	50PLUS/Klein	9.3
1.97	Meer eigen afwegingsruimte voor gemeenten leidt tot meer strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het verbod van willekeur, zo menen deze leden. Ook de RvS signaleert in zijn advies dat er een relatie is tussen meer eigen afwegingsruimte en rechtszekerheid. Hoe groter de mate van onzekerheid, hoe meer burgers en bedrijven in overweging zullen nemen besluiten van gemeenten aan te vechten, zo denken deze leden. Deelt de regering de inschatting dat dit zal leiden tot een toename van procedures en haperende besluiten?	50PLUS/Klein	4.5
1.98	Is al berekend welke extra capaciteit bij de rechterlijke macht nodig is om deze nieuwe rechtsgangen te verwerken? Hoe denkt de regering deze nieuwe processtroom te ondervangen?	50PLUS/Klein	4.5
1.99	Eén van de doelen van deze Omgevingswet is het handhaven van het huidige beschermingsniveau voor de fysieke omgeving, zo lezen deze leden. Op sommige sectorale onderdelen, bijvoorbeeld die van de archeologie, gaat dit wetsvoorstel al uit van een (nog) hoger beschermingsniveau. Hoe verklaart de regering deze regeltoename?	50PLUS/Klein	3.10.2
1.100	Is het niet simpelweg te mooi om waar te zijn dat met het handhaven van het huidige beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving er wel een lagere regeldruk en snellere besluitvorming tot stand komen waar overheden, burgers en bedrijven straks van gaan profiteren?	50PLUS/Klein	3.10.2
1.101	Waarom is de regering niet bereid het huidige niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving op een reëler niveau vast te stellen?	50PLUS/Klein	3.10.2
1.102	Kortom, de leden van de 50PLUS/Klein-fractie pleiten voor minder, maar realistischere en daadwerkelijk te handhaven, normen op het gebied van milieu, natuur, landbouw, erfgoed en ruimtelijke ordening. Levert een minder ambitieus beschermingsniveau in wezen wél de mogelijkheid op voor een vereenvoudigd en transparant ruimtelijke ordeningsstelsel?	50PLUS/Klein	3.10.2
1.103	Verscheidene belangrijke stakeholders en adviesorganen hebben grote twijfels bij de omvang en de invoering van dit kolossale wetgevingstraject, zo merken deze leden op. Waarom neemt de regering niet het initiatief om te beginnen met knelpunten die je op korte termijn kunt aanpakken, zoals de onderzoeksverplichtingen, de starre tienjarentermijn van bestemmingsplannen en het keurslijf van de financiële uitvoerbaarheid?	50PLUS/Klein	10.1
1.104	Ten aanzien van de uitvoering vragen deze leden waarom dit wetsvoorstel geen inzicht bevat ten aanzien van de behandeling en inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarmee samenhangende Invoeringswet en AMvB's.	50PLUS/Klein	10.1
1.105	Kan de regering uitleggen waarom een nieuwe Omgevingswet met een, eventueel aangepast, bestemmingsplan in plaats van met een omgevingsplan niet tot de mogelijkheden kan behoren? Op welke aannames berust het uitgangspunt van de regering dat de voordelen van een omgevingsvergunning en een omgevingsplan opwegen tegen het blijven werken met het bestemmingsplan? Voorts vragen deze leden of de regering aan de Kamer inzichtelijk kan maken waarom een nieuwe Omgevingswet profijtlijker zal zijn dan beleid dat erop gericht is de huidige bestemmingsplansystematiek «leaner and meaner» te maken, zoals bijvoorbeeld de huidige verbeteringsvoorstellen in de ruimtelijke ordening waaronder de Chw en de <<sneller en beter>>-aanpak.	50PLUS/Klein	8.1
1.106	Kan de regering uitleggen waarom Rijk en provincies wel een omgevingsvisie kunnen en moeten opstellen en gemeenten dit instrument wordt onthouden? Zou een visie op gemeentelijk niveau en op rijksniveau niet moeten kunnen volstaan?	50PLUS/Klein	8.3.5



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
<b>Aanleiding, visie en doelen</b>			
2.1a	In het publieke discours lijkt het wel of het enige doel van de wet is om wetten samen te voegen, te vereenvoudigen en procedures te versnellen. De leden van de PvdA-fractie vinden dit – als dit bereikt wordt – belangrijke uitkomsten van de wet, maar hechten er aan om de doelen voorop te stellen, zoals verwoord in artikel 1.3 van de wet «Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit».	PvdA	3.2
2.1b	Deze leden onderschrijven daarbij de verbreding van milieu naar veilige en gezonde leefomgeving, waarbij het voor deze leden van belang is de gezondheid van mensen, nu en in de toekomst, expliciet te verwoorden. Artikel 21 van de Grondwet luidt: «De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu». De leden van de PvdA-fractie missen in het doel van de Omgevingswet deze verbeterdoelstelling die wel expliciet in de Grondwet staat en zouden deze ook graag als uitgangspunt nemen van de Omgevingswet.	PvdA	3.1 3.2
2.2	Bij het tweede deel van de doelstelling «het op doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving» willen deze leden opgenomen hebben welke aspecten onderdeel zijn van de leefomgeving. Voor deze leden behoren tot een integrale belangenafweging in ieder geval de gezondheid van mensen, de biodiversiteit, land, bodem, water, lucht en klimaat, het cultureel erfgoed, het landschap en de samenhang daartussen. Daarbij willen deze leden benadrukken dat – zeker als later de Natuurbeschermingswet (Nbw) wordt toegevoegd – de bescherming van de intrinsieke waarde van natuur benoemd dient te worden.	PvdA	14.1.2
2.3	Deze leden merken op dat de beginselen die zijn neergelegd in de geïntegreerde wetten zijn verdwenen uit de Omgevingswet. Zo zijn het voorzorgsbeginsel, herstelbeginsel, compensatiebeginsel, het beginsel dat de vervuiler betaalt en het profijtbeginsel niet in de wet opgenomen. Deze leden vragen de regering waarom dit niet is gebeurd. Naast rechten voor private partijen om initiatieven te nemen in de fysieke leefomgeving horen toch ook plichten en een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten in deze wet te zijn verankerd?	PvdA	3.4.1 3.4.2
2.4	Deze leden onderschrijven het belang van het komen tot een goede leefomgevingskwaliteit. Als dit kan door nieuwe ontwikkelingen toe te staan waarmee oude worden gesaneerd is dat mooi. Deze leden vragen hoe geborgd wordt dat ontwikkelingen in samenhang leiden tot een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving. Als in een beoogde ontwikkeling geluid, stank en externe veiligheid worden afgewogen, wat betekent dit dan in de praktijk? Hoe verhouden zich de Level day-evening-night (L <sub>den</sub> ) waarden tot de odour-eenheden en tot de Mol-eenheden? Wie bepaalt of er een per saldo verbetering van «de» kwaliteit ontstaat? Bestaat er niet de kans dat de rechtsgang in plaats van over mollen, straks over het proces van de afweging gaat, zo vragen deze leden.	PvdA	3.3 4.2.4
2.5	Deze leden vragen hoe kan worden vastgesteld of er (per saldo) winst in omgevingskwaliteit is geboekt als gevolg van een plan of project. Deze leden vragen hoe de regering dit zou willen meten en rapporteren. Deze leden denken bijvoorbeeld aan het inzetten van instrumenten om de kwaliteit van de leefomgeving te bepalen om omgevingswaarden vast te stellen. Deze leden denken ook aan een oplevertoets, een overdrachtdossier (zoals bij de bouwregelgeving) of monitoren. Wellicht dat deze rapportage kan worden gekoppeld aan de toch al Europees verplichte evaluatie van milieueffectrapportage. Dit sluit ook aan bij het uitgangspunt van de beleidscyclus, zoals verwoord in de Omgevingswet, zo menen deze leden.	PvdA	9.1.7
2.6	Ook vragen leden welke instantie, bijvoorbeeld een gegevensautoriteit, dit in de ogen van de regering zou moeten doen? Of is het aan de initiatiefnemer die verantwoordelijkheid op zich te nemen?	PvdA	8.13
2.7	In de afweging vragen de leden van de PvdA-fractie specifiek aandacht voor de zachte waarden. Voor omgevingswaarden met een meet- of berekenbare doelstellingen zoals geluid of luchtkwaliteit kan een waarde worden berekend. De focus van een omgevings-toets komt daarmee te liggen op deze «harde» waarden. «Zachte» waarden staan daarmee onder druk. Dat is nu al te zien in milieueffectrapportages waar tot op meerdere cijfers achter de komma het doorrekenen van effecten op Natura2000-gebieden plaatsvindt, maar waar er amper aandacht voor landschap en klimaatverandering is, want die is niet meetbaar.	PvdA	3.6.2
2.8	Deze leden vragen hoe de bedoeling van de Omgevingswet om tot integrale afweging te komen zich verhoudt tot het afzonderlijk en niet in onderling verband beoordelen van verschillende activiteiten op dezelfde locatie.	PvdA	8.7.4

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
2.9	Deze leden onderschrijven dat taken ook voor wat betreft de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk op decentraal niveau neergelegd zou moeten worden. Maar hoe zorgt de regering ervoor dat (inter-)nationaal vastgelegde omgevingswaarden worden gehaald als de besluitvorming decentraal is neergelegd? Hoe wordt het halen van EU-richtlijnen gemonitord?	PvdA	3.7.5
2.10	Wie wordt verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van programma's bij (dreigende) over- of onderscheiding?	PvdA	3.7.5
2.11	Waarom heeft de regering de frequentie van de rapportage van de «Balans voor de leefomgeving» teruggebracht van één maal in de twee- naar één maal in de vier jaar?	PvdA	14.7.5
2.12	De leden van de CDA-fractie onderkennen de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak van vereenvoudiging van wetgeving. De huidige wetgeving leidt tot teveel stroperigheid. Deze leden onderkennen ook dat de Omgevingswet alleen gefaseerd kan worden gerealiseerd. Toch zal op enig moment het oordeel geveld moeten kunnen worden of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel. De regeling van het materiële omgevingsrecht zal vrijwel geheel plaats vinden in uitvoeringsregelingen als AMvB's en ministeriele regelingen. Daarom menen deze leden dat het noodzakelijk is de ontwerpAMvB's nu aan de Kamer voor te leggen.	CDA	5.1.3
	Deze leden onderschrijven het streven om te komen tot één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures, want daardoor komen er betere mogelijkheden en kansen voor een echt integraal ruimtelijk beleid. Deze leden onderschrijven de maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet die strekt tot, met oog voor duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang bezien, het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit en het op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.	CDA	–
2.13a	De leden van de CDA-fractie constateren dat het principe dat het meest doelmatige gebruik van gronden niet belemmerd mag worden, is vervallen. Graag vernemen zij de motivatie daarvoor.	CDA	8.1.8
2.13b	Deze leden menen dat pas ingestemd kan worden met de voorgestane toekenning van taken en bevoegdheden aan organen van de gemeenten, de provincies, de waterschappen en het Rijk als ook de betrokken AMvB's zijn voorgelegd.	CDA	5.3
2.14	Deze leden zien dat momenteel de weigeringsgronden voor de Omgevingsvergunning voor de activiteit «bouwen» in de wet staan. Artikel 5.17 geeft aan dat bij AMvB regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. Wat nu in de wet staat wordt straks bij AMvB geregeld, zo lezen deze leden. Gelet hierop vragen deze leden of dat vanuit staatsrechtelijk oogpunt niet vreemd is.	CDA	5.3
2.15	Deze leden zijn benieuwd waarom de omgevingsvisie voor gemeenten niet verplicht wordt. Bij de omgevingsvisie kan ook overwogen worden om ruimtelijke kwaliteit te beschrijven en te verwoorden.	CDA	8.3.5
2.16	Ten aanzien van het omgevingsplan vragen zij of het ideale beeld van één omgevingsplan per gemeente niet verloren gaat nu gemeenten daarvan mogen afwijken.	CDA	8.1.2
2.17	Ook vernemen deze leden graag wat de administratieve lasten voor gemeenten zullen zijn bij deze omvangrijke werkzaamheden.	CDA	13.1
2.18	Deze leden lezen dat een nieuwe wet niet genoeg is. «De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt niet alleen bepaald door wet- en regelgeving. De bestuurlijke cultuur, de kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers zijn minstens zo belangrijk.» Graag vernemen deze leden hoe deze cultuurverandering bij bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers in gang wordt gezet, ingebed- en geborgd wordt.	CDA	12.2
2.19	De leden van de SGP-fractie vinden een zorgvuldige invoering van het wetsvoorstel en onderliggende regelgeving belangrijk. Onder meer ambtenaren bij decentrale overheden moeten het bij kunnen benen. Deze leden willen er in dit verband op wijzen dat de Wro en de Wabo nog niet zo lang geleden ingevoerd zijn. Ook is het opstellen van de uitvoeringsregelgeving nog een complexe en omvangrijke operatie, zo menen deze leden. In hoeverre is invoering van de Omgevingswet per 2018 realistisch en verantwoord? Is het mogelijk om een fasering door te voeren en onderdelen van de plannen eerder in werking te laten treden?	SGP	10.1

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
2.20	Deze leden horen graag welke bijdrage de Omgevingswet en onderliggende regelgeving volgens de regering moeten gaan leveren aan het faciliteren van de verduurzaming van de Nederlandse energievoorziening. Deze verduurzaming is om verschillende redenen van groot belang. In dat verband is ook het Energieakkoord gesloten. Het is van belang dat het omgevingsrecht niet alleen de inpassing van windmolenparken faciliteert, maar ook de ontwikkeling en inpassing van onder meer warmte- en koudeopslag, geothermie en warmtenetten. Welke extra stappen ten opzichte van het bestaande omgevingsrecht wil de regering zetten om verduurzaming van de energievoorziening te faciliteren en te stimuleren, zo vragen de leden van de SGP-fractie.	SGP	10.12
2.21	Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de Wion in het wetsvoorstel op te nemen. De Wion regelt immers de informatievoorziening over een belangrijk onderdeel van de leefomgeving, te weten de ondergrond.	SGP	10.2.1
2.22	Een belangrijk onderdeel van de stelselherziening is de integratie en vereenvoudiging van de uitvoeringsregelgeving, zo vinden deze leden. Ten aanzien van de algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving horen deze leden graag in hoeverre de regering aanstuurt op vereenvoudiging en vermindering van regels.	SGP	6.4.1
2.23a	De leden van de PvdD-fractie delen de constatering van de regering dat het huidige omgevingsrecht versnipperd is, en dat voor een leek moeilijk kan zijn om inzicht te krijgen welke regels wel en niet gelden voor een nieuw initiatief. Vereenvoudiging moet er naar de mening van deze leden echt niet toe leiden dat het nog minder duidelijk wordt waar een initiatiefnemer aan toe is, terwijl dat toch het resultaat van de Omgevingswet lijkt.	PvdD	2.1
2.23b	Deze leden bestrijden bovendien de tweede reden die de regering aanvoert om tot een ingrijpende herziening van het omgevingsrecht te komen. De regering beweert dat de balans in het omgevingsrecht te veel bij zekerheid ligt, en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwikkeling. Waarop baseert de regering dat?	PvdD	2.3
2.23c	Het wetsvoorstel is immers niet het gevolg van een degelijke evaluatie van de huidige wetgeving, zo merken deze leden op. Sterker nog, in het omgevingsrecht is de afgelopen jaren erg veel gewijzigd. Een groot aantal wetten is pas enkele jaren van kracht. Een goed begrip van de problemen is dus afwezig, ook is onbekend of de voorgestelde oplossing wel zal werken in de praktijk. Elke wetswijziging brengt in de praktijk hoge transitiekosten met zich mee.		2.1
2.24	Deze leden hebben zeer grote twijfels of de uitvoeringspraktijk wel zit te wachten op alweer een majeure verandering in het omgevingsrecht. Zij vermoeden dat deze Omgevingswet vooral een paradepaardje van de regering is waarmee zij kan schermen wanneer haar wordt gevraagd wat zij doet aan het verminderen van de regeldruk. Deze leden ontvangen graag een reactie daarop.	PvdD	2.1
2.25	Volgens de regering is er een paradigmawisseling nodig: «van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling». Vanwaar deze agressieve opstelling naar regels die zijn opgesteld om natuur en milieu te beschermen, zo vragen deze leden. Kan de regering bevestigen dat er simpelweg regels nodig zijn om bijvoorbeeld de kwaliteit van lucht en water te beschermen? Kan de regering bevestigen dat de huidige milieuregels een grote verbetering in de kwaliteit van de leefomgeving hebben gebracht en dat zij daarmee de volksgezondheid hebben verbeterd?	PvdD	2.3
2.26	Kan de regering tevens bevestigen dat, ondanks het succes van milieu en natuurbeschermingsregels, er nog steeds overschrijdingen van de gestelde normen geconstateerd worden en dat deze overschrijdingen negatieve gevolgen hebben op de gezondheid van mens, dier en natuur?	PvdD	12.3.1
2.27	Kan de regering voorts bevestigen dat «vertrouwen» dit allemaal simpelweg niet gaat oplossen, en dat het gewoon nodig blijft om normen te stellen en deze te handhaven, zo vragen de leden van de PvdD-fractie.	PvdD	3.5
2.28	Naar mening van deze leden is de door de regering aangehaalde duurzame ontwikkeling, als zijnde doel van deze wet, alleen maar te bereiken wanneer het milieu niet overmatig belast wordt en wanneer de emissies van economische activiteiten – of het nu is op het gebied van geluid, water of lucht of anderszins – niet ten koste gaan van de kwaliteit van de leefomgeving. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop.	PvdD	2.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
2.29a	Deze leden graag dat de regering niet zo denigrerend ten opzichte van het milieu zou handelen. Sterker nog, zou een Omgevingswet niet ook richting moeten geven aan de transitie naar een duurzame samenleving, zo vragen deze leden de regering. Deze leden vinden het een ernstig gemiste kans dat deze stelselherziening compleet blanco lijkt te staan ten opzichte van de grootste transitie van onze tijd. Het geeft geen inhoud, geen sturing eraan, terwijl de regering in de MvT zelf aangeeft dat het de wens heeft om de wet toekomstbestendig te maken.	PvdD	2.3 3.3
2.29b	Maar zelfs de broodnodige adaptatie aan klimaatverandering heeft geen plek gekregen in deze wet, sterker nog, door het schrappen van de Watertoets wordt ons land wellicht minder weerbaar tegen overstromingen die het gevolg kunnen zijn van klimaatverandering.	PvdD	3.3 3.9.2 8.8.1
2.30	Zou het nou niet een goed idee zijn om deze wet, zoals hij nu aan de Kamer is aangeboden, nog eens te herzien en aan te vullen met instrumenten en procedures waardoor de adaptatie aan klimaatverandering en de transitie naar een duurzame samenleving bij gebaat zouden zijn?	PvdD	3.3 8.8.1
2.31	Experts wijzen er volgens deze leden op dat hoe duidelijker de doelen zijn, hoe innovatiever partijen worden om nieuwe oplossingen te verzinnen. De praktijk bevestigt dit volgens deze leden overigens ook. Toch kiest de regering er nu voor om alle duidelijke doelen die er waren te schrappen uit de wet. Totaal contraproductief, zo vinden deze leden, zij ontvangen hier graag een reactie op van de regering.	PvdD	
<b>Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet</b>			
3.1	In navolging van de Chw zal er in de AMvB's naar verwachting voor gemeenten de mogelijkheid komen om af te wijken van bestaande normen, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Voor zover het de tijdelijke afwijking uit de Chw betreft kunnen deze leden dit ondersteunen en zien zij dit als mogelijkheid om op termijn de leefomgevingskwaliteit te verbeteren. De leden van de PvdA-fractie wijzen hierbij bijvoorbeeld op de koepelvergunning voor het Rotterdams Havengebied. Deze leden hechten er daarbij aan dat een tijdelijke afwijking geen ingrijpende verslechtering van de leefomgeving tot gevolg heeft en aan een duidelijke termijn is gebonden.	PvdA	4.2.3
3.2	Tevens is daar naar de mening van deze leden monitoring en een oplevertoets bij nodig om zeker te stellen dat de norm na de tijdelijke periode daadwerkelijk wordt gehaald. Het is in de ogen van deze leden lastig dat als er minder decibel geproduceerd wordt, dit wel kan worden «opgevuld» door meer geueenheden. Dit zou immers appels met peren vergelijken betekenen en bovendien voor geur tot (blijvende) overschrijding leiden van een norm tot onder het niveau dat als gezond kan worden aangemerkt.	PvdA	4.2.3 4.2.4 4.2.7
3.3	Deze leden vinden de regel dat van een instructieregel ontheffing kan worden verleend als deze onevenredig belemmerend is multi-interpretabel. Deze leden vragen hierbij minimaal op te nemen dat moet worden aangetoond dat ontheffing alleen mogelijk is als er geen alternatieve mogelijkheden zijn en dit aantoonbaar leidt tot een verbetering van de leefomgevingskwaliteit.	PvdA	4.2.7
3.4	Deze leden vragen de regering ook duidelijk te maken voor welke normen géén ontheffing kan worden gegeven, bijvoorbeeld omdat deze dwingend Europeesrechtelijk zijn voorgeschreven. Dit om teleurstellingen te voorkomen.	PvdA	4.2.7
3.5	Klopt het dat feitelijk alleen van luchtkwaliteitsnormen, geluidsnormen en van bodemkwaliteitsnormen kan worden afgeweken?	PvdA	4.2.1
3.6	Deze leden vragen in de wet waarborgen op te nemen dat belanghebbenden vroegtijdig geïnformeerd worden, betrokken worden bij te maken afwegingen in een besluit en de mogelijkheid van bezwaar en beroep hebben.	PvdA	4.5
3.7	Deze leden vragen of het afwijken van één norm, waarbij deze gecompenseerd wordt met andere milieuverbeteringen niet een ongelijk speelveld creëert voor bedrijven.	PvdA	4.2.5
3.8	Net als de RvS vrezen deze leden voor meer onduidelijkheid en rechtsonzekerheid bij zowel initiatiefnemers als omwonenden over wat er wel en niet mogelijk is.	PvdA	2.4.4 4.1
3.9	In de Omgevingswet wordt naar de mening van deze leden relatief veel gemeentelijke afwegingsruimte gegeven. Gevolg kan zijn dat een activiteit in de ene gemeente wel wordt toegestaan en in de andere niet. Deze leden wijzen hierbij op het gevaar van politieke willekeur. Ook bedrijven willen dit niet. Zij willen zekerheid ten aanzien van wat er wel en niet mag en welke voorwaarden er gelden. Niet alleen voor zichzelf, maar ook om te voorkomen dat zijn concurrent met andere (lagere) eisen te maken krijgt dan hijzelf.	PvdA	4.3.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
3.10	Ook voor derde-belanghebbenden is het van groot belang dat zij zekerheid krijgen over wat hen te wachten staat. De trend lijkt te zijn om steeds meer flexibiliteit in te bouwen in bestemmingsplannen. Zo is bij het bestemmingsplan voor het KNSM-terrein een baaierd aan bouwhoogtes mogelijk. Het kan dan blijken dat onvoorziene, maar politiek of maatschappelijk niet gewenste activiteiten niet geweigerd kunnen worden. Nu al horen deze leden vaak van gemeenten dat zij tot hun spijt een activiteit nu eenmaal niet kunnen weigeren. De leden van de PvdA-fractie zijn bang dat er hierover meer frustratie in de samenleving zal ontstaan, waardoor mensen andere wegen, zoals demonstraties en intimidatie, gaan gebruiken om door hen niet gewenste activiteiten uit de buurt te weren. Als de plannen steeds abstracter worden en bijna alles mogelijk maken, is het voor omwonenden steeds moeilijker in te schatten wat er in hun omgeving gaat gebeuren, zo menen deze leden. Deze leden pleiten ervoor dat de gekozen vertegenwoordigers van de burgers, te weten de Tweede Kamer, provinciale staten of gemeenteraad, de mogelijkheid hebben om bij concrete projecten bij te sturen.	PvdA	4.5
3.11	De regering geeft in antwoord op opmerkingen van de RvS ten aanzien van de rol van de overheid aan dat het bevoegd gezag een adviserende rol zou moeten gaan spelen in de richting van de initiatiefnemers door ze te helpen te voldoen aan de algemene regels. Deze leden zijn blij met een zo ondersteunende houding, maar vragen de regering het bevoegd gezag deze houding ook aan te laten nemen jegens de bezorgde omwonende. Voor het evenwicht zou ook deze als belanghebbende advies moeten kunnen krijgen, zo menen deze leden. De rol van de ambtenaar moet in de ogen van deze leden wel ondersteunend zijn en niet in-de-plaats-stellend. Het is volgens deze leden aan de initiatiefnemer om verantwoordelijkheid, ook financieel gezien, te nemen voor het onderbouwen van zijn aanvraag.	PvdA	6.4.1
3.12	Gevallen waarbij ambtenaren de onderbouwing aanleveren voor een passende beoordeling of een milieueffectrapportage achten deze leden een onwenselijke inzet van belastinggeld. Deze leden vragen zich af hoe de rollen van het bevoegd gezag gescheiden worden en in het bijzonder hoe dit tussen de adviserende ambtenaar en de handhavende ambtenaar gebeurt. Deze leden vragen om in het geval dat de initiatiefnemer een overheidsorgaan is, hoe gegarandeerd wordt dat niet dezelfde instantie zowel aanvrager als vergunningverlener is. Dit zou in de ogen van deze leden voorkomen dienen te worden (zie ook de EU-richtlijn over de project-MER in art 9 bis). Deze leden vragen of de adviserende rol niet een grote verzwaaring betekent voor de taak van het bevoegd gezag en vragen waarborgen die verzekeren dat dit niet ten koste gaat van handhavingstaken.	PvdA	9.4
3.14	Deze leden zijn van mening dat toezicht en handhaving overheidstaken zijn en moeten blijven en verzetten zich tegen het uitbesteden van deze taken aan private partijen.	PvdA	12.3.4
3.15a	Deze leden vinden dat de overheid wel een rol kan spelen in het uitdagen van initiatiefnemers tot het leveren van kwaliteit en het zorgen voor draagvlak. De Federatie Welstand adviseert in dit verband om de Monumentencommissie die in de Omgevingswet is opgenomen te vervangen door breder samen te stellen commissies die als taak hebben om vanaf het eerste idee tot aan de vergunning het proces te begeleiden. Een dergelijke commissie kan initiatiefnemers uitdagen en verleiden om alternatieve oplossingen aan te dragen en uiteindelijk met draagvlak kwaliteit te leveren.	PvdA	9.2
3.15b	Ook de idee van een doelgerichte omgevingsmanager is (aanvullend) toepasbaar als makelaar in omgevingskwaliteit, zo menen de leden van de PvdA-fractie. Een makelaar die het doel in het vizier houdt en ruimte geeft voor maatwerk en initiatief en probeert partijen op één lijn te brengen.	PvdA	9.2
3.16	Deze leden achten het van belang dat de Watertoets dwingend in de wet wordt opgenomen om hiermee te voorkomen dat initiatiefnemers hier niet, of te laat, aan denken en dan in een laat stadium met teleurstellingen te maken krijgen. Deze leden achten waterveiligheid van een zo groot nationaal belang dat hieraan niet voorbij gegaan mag worden in het ontwerp van een vergunningaanvraag. De bewustwording wordt hiermee naar de opvatting van deze leden vergroot.	PvdA	3.9.2
3.17	Deze leden achten het van belang dat de hoofddoelstelling van de wet, te weten het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, ook geborgd wordt in de wet. Met gezondheid mogen geen risico's worden genomen. Recente situaties met de Q-koorts hebben laten zien welke enorme gevolgen er kunnen zijn. Kan die borging voor relevante projecten tot stand komen in de vorm van een verplichte gezondheidstoets, een verplichte adviesaanvraag bij de Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) en/ of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), zo vragen deze leden.	PvdA	3.9.4

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
3.18	De volgende stap is om ook de Nbw in de Omgevingswet op te nemen, maar deze leden vinden het reëel deze wet apart te behandelen opdat die al eerder in werking kan treden. Deze leden achten het wel van belang dat de Nbw in zijn geheel, dus inclusief de doelen, wordt opgenomen in de Omgevingswet. Zij vragen de regering op welke wijze de doelen uit de Nbw zoals die zijn vastgelegd op basis van Europese regelgeving gewaarborgd worden. Vooruitlopend daarop horen de gevolgen op de natuur al wel een onderdeel uit te maken van de integrale beoordeling in het kader van de Omgevingswet, zo menen deze leden. De passende beoordeling zal, indien deze aan de orde is, daarvan in ieder geval een onderdeel moeten zijn.	PvdA	10.8.1
3.19	Deze leden hebben er kennis van genomen dat de regering niet erg enthousiast is om toch weer verschillende sectorale afwegingen een verplichtende plek in de Omgevingswet te geven. Deze leden realiseren dat hun opmerkingen alhier toch die kant op gaan. Deze leden realiseren ook dat er waarschijnlijk ook nog oproepen komen om andere belangen in de wet te borgen. Deze leden vragen of de suggestie van de commissie voor de m.e.r. in dit verband bruikbaar zou kunnen zijn. De commissie voor de m.e.r. ziet de invoering van de Omgevingswet namelijk als een voor de hand liggend moment om de term «milieueffectrapportage» te vervangen door «omgevingstoets». Daarmee wordt het denkbaar dat een integrale effectrapportage wordt geïntroduceerd die naar de mening van deze leden beter aansluit bij zowel de huidige praktijk als bij de ambitie van de Omgevingswet. Met een dergelijke ontwikkeling is inmiddels in een aantal landen ervaring opgedaan.	PvdA	9.1.6
3.20	De leden van de PvdA-fractie waarderen het dat gezondheid expliciet in de doelstelling genoemd wordt. Een deel van de milieuproblematiek heeft direct te maken met de gezondheid van mensen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de uitbraak van Q-koorts, luchtkwaliteit, geluiden en giftige stoffen (dioxine). Soms wordt te laat onderkend dat de problemen er zijn, of hoe ernstig deze zijn. Een gezondheidsscan of -toets waarbij vooraf bezien wordt welke risico's er aan een bepaald initiatief verbonden zijn, zou kunnen worden gebruikt om een protocol op te nemen in een vergunning hoe te handelen bij uitbraken, overspills en cetera. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren.	PvdA	3.9.4
3.21	Het voorzorgsprincipe lijkt met deze wet verlaten te worden. Deze leden achtten dit een goed principe en vragen de regering te overwegen dit opnieuw op te nemen in de Omgevingswet.	PvdA	3.9.4
3.22	Deze leden constateren dat meer algemene regels zullen gaan gelden en er minder vergunningen worden verstrekt. Daar waar dit niet nodig is, moeten we dat ook niet doen, maar een en ander heeft wel tot gevolg dat de handhaving in de knel kan komen. De handhaving wordt immers bekostigd uit de leges. Op welke wijze wil de regering alle gebruikers van de algemene regels laten betalen voor de handhaving? Het alternatief is volgens deze leden dat de handhaving door de belastingbetaler (niet door de vervuiler) betaald gaat worden, hetgeen in de ogen van deze leden niet de bedoeling kan zijn.	PvdA	10.2.3
3.23	De leden van de PVV-fractie vragen waarom het EU-beleid leidend is geworden. Deelt de regering de mening dat het ruimtelijke beleid primair de verantwoordelijkheid dient te zijn van de individuele lidstaten? Door de Richtlijnen te verankeren verliest het ruimtelijke beleid zijn flexibiliteit, zo menen deze leden.	PVV	11.1
3.24a	Deze leden stellen vast dat het opstellen van bestemmingsplannen een industrie is geworden. Vele adviesbureaus genereren veel werkgelegenheid doordat gemeenten deze kennis of mankracht niet in huis hebben. Gaat de Omgevingswet verandering brengen in deze situatie? Of zal de Omgevingswet ervoor zorgen dat meer gemeenten zelfstandig aan de slag kunnen met het omgevingsplan?	PVV	8.1.3
3.24b	Deze leden betreuren het feit dat de Omgevingswet nauwelijks veranderingen heeft gebracht in het takenpakket van de provincies. Deze leden zijn van mening dat ruimtelijke beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger genomen moeten worden. Deelt de regering deze mening?	PVV	7.1.2
3.25	Deze leden vragen of het investeren en realiseren van ambitieuze mobiliteitsdoelstellingen gewaarborgd blijft. Of blijft Nederland een juridische lappendeken waar economische ontwikkeling immer samenvalt met een ecologische Richtlijn? De regering benoemt deze spanningen tussen deze onderwerpen wel, maar deze leden zouden graag zien met welke concrete oplossingen de Omgevingswet komt.	PVV	3.2



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
3.26a l	De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de belangrijkste (Europese) beleidsbeginselen voor het omgevingsbeleid niet zijn opgenomen in de voorliggende wet. Genoemde leden vinden dit van belang omdat juist deze beginselen zich niet alleen richten tot het bestuur maar ook tot de burger en zo een concretisering kunnen vormen voor de algemene zorgplicht van artikel 1.6. Deze leden denken daarbij aan het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, het beginsel dat de vervuiler betaalt, het beginsel dat de beste beschikbare technieken worden ingezet, het beginsel van geen achteruitgang («standstill»), het nabijheidsbeginsel (niet-afwentelbeginsel) en het profijtbeginsel.	ChristenUnie	3.4.1 3.4.2 3.4.3
3.26b	Genoemde leden zijn in dit verband blij met het opnemen van het beginsel van voorkoming of beperking van achteruitgang in artikel 2.26 ten aanzien van de Rijksprogramma's Milieu en Water. Deze leden vragen echter waarom dit beginsel niet is opgenomen voor bijvoorbeeld bescherming van het landschap en brandveiligheid en eventuele andere omgevingsaspecten waar dit beginsel op van toepassing zou kunnen zijn.	ChristenUnie	3.4.1
3.26c	De regering constateert in paragraaf 11.1 van de MvT dat deze beginselen niet op het gehele omgevingsrecht toepasbaar zijn, zo lezen de leden van de ChristenUnie-fractie. Genoemde leden constateren echter dat dit geen beletsel is geweest om bovengenoemd beginsel van voorkoming van achteruitgang wel in het wetsvoorstel op te nemen.	ChristenUnie	3.4.2
3.27	Deze leden vragen aandacht voor de recreatieve infrastructuur (routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen). Routenetwerken vormen niet alleen het infrastructurele vatenstelsel, maar ook de slagaders voor de sociale en economische ontwikkeling. Het gaat om een grensoverschrijdende nationale routestructuur die enerzijds aansluit op de internationale routes en anderzijds aansluit op de fijnmaziger netwerken in de provincies en een belangrijke basis zijn voor welzijn, gezondheid, toerisme en vestigingsklimaat. Tot 2004 was het basistoervaartnet opgenomen op de Planologische Kernbeslissingskaart (Pkb-kaart) van de Nota Ruimte 2004 en genereerde daarmee afstemming. De afgelopen jaren is de wettelijke borging van de toeristische infrastructuur vervallen. De onderbouwing dat er geen wettelijke borging meer nodig zou zijn voor deze routenetwerken, stelde op de motivatie dat het benoemen in de Rijksstructuurvisie voldoende was en men uit diende te gaan van vertrouwen tussen overheden. Deze leden vragen of deze aanname in de praktijk heeft gewerkt. Zij constateren dat honderden miljoenen aan investeringen in deze routenetwerken teloor dreigen te gaan, omdat een integrale aanpak voor onderhoud, brughogten en aansluiting van paden en routes niet kan worden afgedwongen op grond van een Structuurvisie. Deze leden vragen of het algemene afstemmingsvereiste uit artikel 2.1 hierbij voldoende zal helpen en welke voor- en nadelen de regering ziet om de recreatieve infrastructuur expliciet in de Omgevingswet te benoemen. De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er in dit verband ook op dat de recente Watervisie stelt dat het maatschappelijke- en economische belang van waterrecreatie inmiddels dat van de beroepsvaart evenaart. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) stelt dat het borgen van de veiligheid tussen beroeps- en recreatievaart zeer gewenst is en daarom het borgen van het basistoervaartnet een noodzaak is. Deze leden vragen of de regering voornemens is bij AMvB de basisinfrastructuur voor wandelen en fietsers te garanderen in de vorm van een Nationaal Padennet en Nationaal Routenet.	ChristenUnie	3.9.8
3.28	De leden van de SGP-fractie hebben vragen over de wijze waarop in het wetsvoorstel de verdeling van bevoegdheden voor gemeenten, provincies en Rijk vormgegeven worden. Deze leden zijn van mening dat op basis van het principe «decentraal wat kan, centraal wat moet» in ieder geval de bevoegdheden van provincies en Rijk ten opzichte van gemeenten duidelijk ingekaderd moeten worden. Zij zetten in dat verband vraagtekens bij onder meer de formulering van artikel 2.3 in het voorliggende wetsvoorstel. Vanuit onder meer gemeenten horen deze leden regelmatig geluiden dat provincies zich regelmatig intensief bemoeien met bijvoorbeeld de inhoud van bestemmingsplannen. De kritiek richt zich zowel op het detailniveau van deze bemoeienis als op de mate waarin zaken als provinciaal belang aangemerkt worden. De VNG wees bijvoorbeeld op het aanmerken van de hoogte van antennes in stedelijk gebied als provinciaal belang. Kan de regering een nadere duiding geven van wat zij wel of niet als provinciaal belang ziet?	SGP	7.2.1
3.29	Biedt de formulering van onder meer artikel 2.3 voldoende waarborg voor een terughoudende bemoeienis van provincies met gemeentelijke plan- en beleidsvorming?	SGP	7.2.1

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
3.30	Deze leden vinden dat artikel 2.3 onvoldoende recht doet aan het feit dat gemeenten, respectievelijk provincies, in bepaalde gebieden rond bepaalde zaken samenwerken en op deze wijze gemeente- en provinciegrens overschrijdende belangen kunnen dienen. Zou toevoeging van de passage «al dan niet in samenwerking met andere gemeentebesturen en/of provinciebesturen» de subsidiariteitsbepalingen in artikel 2.3 in dit licht kunnen versterken?	SGP	7.2.2
3.31	De RvS was kritisch over de oorspronkelijke versie van artikel 2.3. In weerwil van deze kritiek heeft de regering ervoor gekozen om de eigenstandige voorwaarde «als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting» te laten staan, zo merken deze leden op. De regering geeft aan dat ook taken en bevoegdheden uitgeoefend moeten kunnen worden vanuit enkel een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk. De regering geeft verschillende voorbeelden van doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen: «het bieden van een gelijk beschermingsniveau aan burgers» in het nader rapport, «het bieden van een gelijk speelveld voor deelnemers aan het handelsverkeer in Nederland» in het nader rapport en «bescherming van het landschap» in de MvT. De leden van de SGP-fractie krijgen de indruk dat deze eigenstandige voorwaarde veel ruimte biedt aan Rijk en provincies om bevoegdheden en taken naar zich toe te trekken. Waarom kan via de voorwaarden in onderdeel a van de leden 2 en 3 van artikel 2.3 geen recht gedaan worden aan de genoemde doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen? Waarom is een eigenstandige voorwaarde nodig? Waarom is er niet voor gekozen om de genoemde bepaling duidelijker in te kaderen?	SGP	7.2.1
3.32	De RvS heeft ook de vinger gelegd op het niet voorschrijven van inachtneming van het in artikel 2.3 opgenomen subsidiariteitsbeginsel bij de bevoegdheid tot het opstellen van omgevingsvisies en programma's. Het is onduidelijk hoe dit in de praktijk uit zal pakken. De RvS geeft aan dat de doelstellingen in provinciale omgevingsvisies en programma's een rol kunnen spelen bij het wegen van het provinciaal belang. De regering geeft daarentegen aan dat zodra ingegrepen wordt in de bevoegdheden van andere bestuursorganen een subsidiariteitstoets moet plaatsvinden, ook als het gaat over doelstellingen. Deze leden hebben hier enkele vragen over. In de toelichting op het wetsvoorstel schrijft de regering dat bij de vaststelling van de omgevingsvisie als uitgangspunt geldt dat het bestuursorgaan dat een omgevingsvisie vaststelt daarin alleen die onderwerpen kan opnemen waarover zijn bevoegdheid zich uitstrekt. Waar is dit in de tekst van het wetsvoorstel vastgelegd?	SGP	8.3.1
3.33	Verder geeft de regering aan dat omgevingsvisies en programma's een belangrijke rol spelen. Een omgevingsvisie biedt volgens de regering een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven en is daarmee volgens de regering een belangrijk element in de gewenste paradigmawisseling, zo merken deze leden op. Daarbij geldt dat andere bestuursorganen zoveel mogelijk rekening moeten houden met deze omgevingsvisies en programma's (artikel 2.2, eerste lid). Als de regering tegelijkertijd waarde hecht aan doorvoering van het subsidiariteitsprincipe, waarom kiest de regering er dan niet voor om provincies en Rijk te verplichten al bij het opstellen van omgevingsvisies en programma's rekening te houden met het subsidiariteitsbeginsel, zo vragen de leden van de SGP-fractie.	SGP	8.3.1
3.34	De RvS vraagt wat de toegevoegde waarde is van de instructiebevoegdheid voor onder meer provincies (artikel 2.33). Deze figuur is vergelijkbaar met de proactieve aanwijzingsbevoegdheid in de huidige Wro, waarbij uit een evaluatie bleek dat deze aanwijzingsbevoegdheid in de praktijk nauwelijks wordt toegepast. Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin het geven van een instructie door provincies, dan wel het Rijk, van toepassing is en een duidelijke toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de overige beleidsinstrumenten, zo vragen de leden van de SGP-fractie.	SGP	7.2.4
3.35a	De leden van de PvdD-fractie vinden vereenvoudiging van wetgeving in beginsel een prima idee. Helaas moeten deze leden constateren dat «vereenvoudiging» vaak niet veel meer is dan een ander woord voor «afvlakking». «Vereenvoudiging» blijkt een veelgebruikte vlag om mee te verhullen dat in feite de bescherming van kwetsbare waarden wordt verminderd. Helaas moeten deze leden vaststellen dat dit ook het geval is bij de operatie om te komen tot een nieuwe Omgevingswet.	PvdD	3.6.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
3.35b	In aanloop naar de Omgevingswet, en ook in de MvT, heeft de regering steeds gezegd dat het met de Omgevingswet niet zou tornen aan het bestaande beschermingsniveau. Het was niet de bedoeling dat deze wet de bescherming van het milieu en de kwaliteit van de leefomgeving zou ondermijnen, zo heeft de regering steeds volgehouden. Deze leden waren dan ook verbaasd en ontstemd te lezen dat bij de uitwerking in de uitvoeringsregelgeving opnieuw zal worden gezien welke ruimte voor bestuurlijke afweging de EU-normen bieden bij de implementatie van de Richtlijnen. De regering schrijft dat het uitgangspunt bij de herimplementatie is dat «steeds de afweging zal worden gemaakt waar ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau en wat op nationaal niveau zal worden vastgelegd, conform het subsidiariteitsbeginsel. Gebieds- en leefmilieukwaliteiten zullen voor een belangrijk deel moeten worden geformuleerd op lokaal niveau. Door deze afweging op lokaal niveau te laten kan in overleg met lokale belangenorganisaties, natuur- en milieuorganisaties, burgers en bedrijven, die het gebied immers het beste kennen, de beste afweging worden gemaakt». Hiermee stapt de regering dus af van het behouden van hetzelfde beschermingsniveau, zo constateren de leden van de PvdD-fractie.	PvdD	3.10.1
3.36	Is de regering op zijn minst bereid om dat toe te geven? Op welke EU-richtlijnen doelt de regering hier?	PvdD	3.10.1
3.37	Welke voorbeelden kan zij geven van beschermingsniveaus die nu door de implementatie van EU-richtlijnen «te hoog» zouden liggen?	PvdD	3.10.1
3.38	Kan de regering een uitputtend overzicht sturen van waar de procedures en/of de rechtsbescherming toch versoepeld zullen worden als het aan de regering ligt?	PvdD	9.7.1
3.39	Deze leden missen het beschermen van de volksgezondheid tegen (economische) activiteiten die deze gezondheid kunnen bedreigen als belangrijk uitgangspunt in de Omgevingswet. Tussen de economische activiteiten van de een, en de gezondheid en een veilige leefomgeving van de ander kan spanning bestaan, dat weet naar de mening van deze leden ook de regering heel goed. Neem bijvoorbeeld de spanning die er bestaat tussen telers die veel landbouwgif gebruiken, zoals lelietelers en fruittelers, en de omwonenden van die percelen. Op dit moment doet de landsadvocaat een onderzoek naar de vraag in hoeverre het mogelijk is voor gemeenten, provincies en/ of het Rijk om spuitvrije zones in te stellen rond gevoelige bestemmingen, zoals woningen, kantoren, scholen en ziekenhuizen. Op grond van het huidige omgevingsrecht is dit lastig, zo blijkt volgens de leden van de PvdD-fractie in de praktijk. Een wijziging van het omgevingsrecht zou dan ook volgens deze leden deze mogelijkheid moeten bevatten. Hoe ziet de regering dat?	PvdD	3.9.4
3.40	De bollenteelt is uiteraard niet de enige activiteit die de gezondheid van omwonenden kan bedreigen. In het huidige milieurecht is een aantal waarborgen opgenomen waardoor omwonenden beschermd worden tegen schadelijke emissies van industriële activiteiten. Rondom de schadelijke effecten van de intensieve landbouw is echter maar heel weinig geregeld. Op dit moment is het vanuit het oogpunt van de bescherming van omwonenden alleen mogelijk om grenzen te stellen aan de geurhinder, en ook deze wet, de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), wordt in de Omgevingswet opgenomen, en daardoor ingetrokken. Welke bevoegdheden en verplichtingen hebben gemeenten straks om hun inwoners te beschermen tegen stankoverlast vanuit veehouderijen?	PvdD	10.6
3.41	Is het vermoeden van deze leden correct dat gemeenten daarin geen enkele verplichting hebben, maar alleen een vrijblijvende mogelijkheid?	PvdD	10.6
3.42	Klopt het dat burgers zich dan ook nergens meer op kunnen beroepen? Naast een flinke stankoverlast kan een grote stal voor omwonenden nog veel meer gevolgen hebben.	PvdD	10.6
3.43	Zo heeft de Q-koortsuitbraak geleerd dat omwonenden heel kwetsbaar zijn bij de uitbraak van een zoönose. Ook weten deze leden uit metingen dat de uitstoot van fijnstof van veel veehouderijen erg groot is en op veel plekken zelfs de afgesproken normen overschrijdt. Ook weten deze leden dat dit soort fijnstof nog veel schadelijker is dan fijnstof uit uitstoot van bijvoorbeeld auto's en industrie, vanwege de daarin aanwezige endotoxinen. Op welke wijze worden de gezondheidsrisico's vanuit de veehouderij met deze wet aangepakt?	PvdD	3.9.4
3.44	Krijgen gemeenten, provincies en/ of het Rijk de bevoegdheden om grenzen te stellen aan het aantal dieren in het gebied, om afstandscriteria te handhaven en/of om vergunningen te weigeren voor bepaalde activiteiten? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid dit alsnog in deze wet op te nemen?	PvdD	3.9.4
3.45	Zo ja, welk uitgangspunt hanteert de regering hierbij?	PvdD	3.9.4

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
3.46	Deelt de regering de mening dat het uitgangspunt bij het waarborgen van de volksgezondheid altijd het voorzorgbeginsel zou moeten zijn?	PvdD	3.9.4
3.47	Klopt het dat dit dus ook wil zeggen dat gemeenten een besluit om bijvoorbeeld een vergunning voor een megastal te weigeren niet hoeft dicht te timmeren met wetenschappelijk bewijs, maar dat een redelijk vermoeden afdoende zou moeten zijn? Zo nee, waarom niet?	PvdD	3.9.4
3.48	Deze leden willen hier ook graag wijzen op de grote risico's die mestvergisters en mestverwerkingsinstallaties met zich meebrengen voor hun omgeving. Deelt de regering de mening dat dit soort risico's meegenomen moet worden in de Omgevingswet, waardoor mensen zich wettelijk beschermd weten tegen de (gezondheids-)risico's van dergelijke installaties? Kan de regering toelichten in hoeverre dit op dit moment het geval is?	PvdD	3.9.4
3.50	Is de regering van plan om de richtlijn van de GGD om binnen 300 meter van snelwegen en andere hotspots van fijnstof geen scholen, kinderdagverblijven en verzorgingshuizen en andere gevoelige bestemmingen te plaatsen, op te nemen in de uitwerking van de AMvB's? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de PvdD-fractie. Kinderen die op scholen zitten lopen immers net zoveel longschade op als zij zouden doen als zij 17 sigaretten per dag passief mee zouden roken. Wonen langs een snelweg kan het leven met maar liefst zeven jaar verkorten. De nieuwe Omgevingswet is naar mening van deze leden het instrument bij uitstek om de leefomgeving van mensen gezonder te maken. Zonering tussen activiteiten met schadelijke emissie en gevoelige bestemmingen zoals woningen, scholen, ziekenhuizen en kantoren zou voor tal van dit soort problemen een oplossing vormen, zo menen deze leden.	PvdD	3.9.4
3.51	Wat deze leden betreft zou er in dit kader ook breed gekeken moeten worden naar potentiële gezondheidsrisico's van activiteiten. Zoals de regering weet, maakt een grote en groeiende groep mensen zich zorgen over de risico's van zendmasten wanneer deze midden in woonwijken worden geplaatst. Heeft de regering bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel gekeken naar mogelijkheden om deze zorgen weg te nemen? Heeft de regering gekeken naar soortgelijke regelgeving die thans bestaat ten aanzien van hoogspanningslijnen?	PvdD	3.9.4
<b>Hoofdpijnen van het wetsvoorstel</b>			
	De leden van de PvdA-fractie onderschrijven dat taken ook voor wat betreft de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk op decentraal niveau neergelegd moeten worden.		–
4.1	Hoe zorgt de regering er echter voor dat bovenlokale belangen zoals (inter-)nationaal vastgelegde omgevingswaarden worden gehaald als de besluitvorming decentraal is neergelegd? Hoe wordt het halen van EU-Richtlijnen gemonitord? Wie wordt verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van programma's bij (dreigende) over- of onderscheiding?	PvdA	3.7.6
4.4	Welke mogelijkheden en verantwoordelijken heeft een gemeente waar de luchtkwaliteit onder de maat is en de luchtvervuiling voornamelijk van Rijkswegen afkomstig is?	PvdA	3.7.6
4.5	Welke afstemming moet er plaatsvinden tussen overheden om te voorkomen dat een waterschap benedenstrooms met de bovenstroomse vervuiling wordt opgezadeld? Procedurale afspraken en goede informatievoorziening zijn daar naar de mening van deze leden voor nodig.	PvdA	3.7.6,
4.6	In dat kader vragen de leden van de PvdA-fractie waarom de Minister de frequentie van de Balans voor de leefomgeving heeft teruggebracht van één maal in de twee naar één maal in de vier jaar.	PvdA	14.7.5
4.7	Wat betreft de projectbesluitbevoegdheid van het waterschap is het deze leden niet duidelijk waarom het waterschap de beschikking zou moeten krijgen over een dergelijk zwaar, in de gemeentelijke autonomie ingrijpend, instrument. In de Ww is aan het projectbesluit van het waterschap een dergelijk zwaar rechtsgevolg niet toegekend. De leden van de PvdA-fractie is geen evaluatie bekend waaruit blijkt dat de Ww op dit punt tekort zou schieten.	PvdA	8.8.1
4.8	Deze leden zijn voorstander van het gebruik van algemene regels. Hiermee kunnen heel veel initiatieven van kleine ingrepen die zelden tot overlast van derden leiden eenvoudig en snel worden toegestaan. Deze leden vragen echter hoe om moet worden gegaan met die zeldzame gevallen waarin er wel externe effecten zijn, zoals bijvoorbeeld bij die ene dakkapel die het hoekhuis van zijn laatste zonnestraal ontdoet.	PvdA	4.3.4

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
4.9	Deze leden vragen zich ook af hoe bij gebruik van algemene regels rekening kan worden gehouden met cumulatie. Daar waar één uitbouw geen kwaad kan is het gevolg als iedereen dit doet dat er een probleem kan ontstaan met de afwatering in een wijk. Als de functie wonen in een wijk wordt verbreed naar wonen en werken is dat geen probleem tot dit meer dan 50% wordt, dan komen er problemen met parkeerplaatstekorten. Moeten deze gevolgen dan niet voorafgaand in een overkoepelend plan in beeld worden gebracht zodat zorgvuldige keuzen kunnen worden gemaakt, zo vragen deze leden.	PvdA	4.3.4
4.10	Er is in de ogen van deze leden dan ook een grens aan algemene regels. In het Activiteitenbesluit worden steeds meer bedrijven onder algemene regels gevat. In eerste instantie ging het om gelijksoortige kleine bedrijven waarvoor standaardvergunningen werden verleend. Met de laatste uitbreiding van het Activiteitenbesluit vallen steeds grotere activiteiten onder de vigeur van het Activiteitenbesluit. Wanneer is de grens bereikt van activiteiten die onder algemene regels kunnen vallen?	PvdA	6.4.1
4.11	Wie draagt in zo'n geval de kosten van mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld de kosten voor extra afwatering of meer parkeerplaatsen)?	PvdA	4.3.4
4.12	De leden van de PvdA-fractie vragen of het voordeel van een snelle behandeling van een aanvraag opweegt tegen de onzekerheid dat een derde-belanghebbende in later instantie zijn gelijk kan krijgen dat deze onevenredig in zijn recht is aangetast.	PvdA	4.3.4
4.13	Deze leden hechten er aan dat activiteiten gemeld worden en dat deze meldingen ook openbaar en toegankelijk zijn en de gemeente omwonenden dus actief informeert.	PvdA	8.6
4.14	Belanghebbenden moeten de kans krijgen een zienswijze in te dienen en bij zwaardere zaken ook een beroep moeten kunnen doen op een bezwaarcommissie dan wel arbitrage, zo menen deze leden.	PvdA	8.6
4.15	De lancering van het kernbegrip «omgevingsvisie een samenhangend strategisch plan over fysieke leefomgeving» roept bij de leden van de SP-fractie meteen vragen op over de inhoud. Wat maakt het plan strategisch? Van wiens strategie uit bezien? Nog los van de eerder gestelde vraag wat fysieke leefomgeving al dan niet inhoudt. Valt in- en externe veiligheid daar bijvoorbeeld onder? Dit staat niet opgenomen in de lijst met veel voorkomende begrippen.	SP	8.3.2
4.16	De regering verwijst naar «het pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen». Vervolgens wordt via de definitie van omgevingswaarde verwezen naar de meetbare- en/ of berekenbare eenheden of andere objectieve termen. De duidelijkheid die daar vanuit voort zou kunnen komen wordt door de leden van de SP-fractie gemist. Deze leden gaan de inhoudelijke discussie graag aan, maar willen dat via een duidelijke invulling van de wet doen. Daarom stellen deze leden voor dat alvorens wordt over gegaan tot een inhoudelijke bespreking van de Omgevingswet, eerst een schriftelijke ronde over de AMvB 's en ministeriële regelingen heeft plaatsgevonden. Op dit moment is onduidelijk of de door het Rijk gewenste doelen ook helder en duidelijk hun plek krijgen in lagere wetgeving.	SP	5.1.3
4.17	Daarnaast hebben deze leden behoefte om te bekijken welke zaken opgenomen in de Omgevingswet dienen te worden in plaats van in AMvB of ministeriële regeling.	SP	5.1.3
4.18	De leden van de Tweede Kamer krijgen eenmalig de kans om inhoudelijk iets te vinden van de nieuwe wet, en dienen daarom uitgebreid geconsulteerd te worden, zo menen deze leden.	SP	5.1.3
4.19	Op dit moment gaat het voorstel niet uit van een verplicht omgevingsplan voor gemeenten. Indien wordt uitgegaan van decentrale wetgeving dient naar mening van deze leden een omgevingsplan voor gemeenten verplicht te zijn. Deze leden vragen, wanneer dat niet het geval zou zijn, waar een dergelijke gemeente dan bijvoorbeeld een aanvraag voor een omgevingsvergunning in de toekomst aan moet toetsen?	SP	8.1.1
4.20	De MvT stelt verder dat naast de zes kerninstrumenten het wetsvoorstel onder meer regelingen voor toezicht en handhaving omvat. Naar mening van deze leden dienen, indien uitgegaan wordt van vertrouwen en flexibiliteit, toezicht en handhaving te behoren tot de kernbegrippen. De verwijzing naar het nog op te nemen voorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) is naar mening van deze leden niet voldoende. In de praktijk wordt het gebrek aan kennis bij ambtenaren die belast zijn met VTH-taken als een probleem ervaren. Dit levert vaak vertraging en extra kosten op. Ter verbetering van de uitvoering van de VTH-taken is het van belang de kennis en kunde van deze ambtenaren te vergroten.	SP	12.3.1

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
4.21	Is het mogelijk dit in de Omgevingswet te borgen door bijvoorbeeld de certificeringssytematiek voor ambtenaren zoals die in de bodemsanering geldt ook uit te rollen naar andere sectoren?	SP	12.3.1
4.22	Deze leden ontvangen graag een bredere beschouwing over de plaats van VTH binnen de Omgevingswet.	SP	12.3.1
4.23	Is de regering bereid om de omgevingsvisie verplicht te stellen voor gemeenten? Zo nee, waarom niet?	SP	8.3.5
4.24	De zin «onder omstandigheden, in het bijzonder wanneer niet voldaan wordt aan omgevingswaarden, kan een programma ook gebruikt worden om regie te voeren over activiteiten die een nadelig effect hebben op het voldoen aan omgevingswaarden» dient naar mening van deze leden nader te worden uitgelegd. De programmatische aanpak is bedoeld om een uitgebalanceerd pakket te creëren van maatregelen, zo menen deze leden. Volgens de regering biedt «dat mogelijkheden tot het optimaliseren van de gebruiksruimte».	SP	8.4.2
4.25	De leden van de SP-fractie vragen op welke manier duidelijk wordt wat de grenzen van betreffende gebruiksruimte zijn. Hoe wordt dit bewaakt en gemonitord? Op welke wijze is of wordt voor burgers of omwonenden duidelijk wat hier bedoeld wordt? Worden de kinderziekten van de programmatische aanpak eerst goed in beeld gebracht, alvorens dit instrument over de volle breedte bij alle overheidslagen wordt ingezet?	SP	8.4.2
4.26	Naar mening van deze leden levert de wijze waarop het nu staat beschreven, onduidelijkheid op voor de burgers. Er moet ook rechtsbescherming zijn die er voor zorgt dat maatregelen ook worden getroffen. Nu staat er dat «bevoegd gezag maatregelen moet treffen». Een soort van handhavingsverzoek zit nu nadrukkelijk niet in de wet. Op welke wijze wordt dit geregeld?	SP	8.4.2
4.27	In het geval van een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde, zoals bijvoorbeeld de waarde voor luchtkwaliteit, zijn verschillende overheidslagen verantwoordelijk voor het voorkomen van een overschrijding. Het ligt daarom voor de hand dat deze overheidsorganen gezamenlijk een programma opstellen (zoals bijvoorbeeld bij het huidige Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit). In de toetsversie van de Omgevingswet was bepaald dat in een dergelijk geval het daarvoor verantwoordelijk overheidsorgaan een programma vaststelt. In de huidige tekst van het wetsvoorstel is de plicht tot het opstellen van een programma in beginsel bij de gemeente neergelegd. Kan de tekst uit de toetsversie van de Omgevingswet weer worden opgenomen, opdat ook het Rijk duidelijk maakt dat zij haar rol blijft oppakken en geen maatregelen die contrair werken ten aanzien van het behalen van de omgevingswaarden, zoals bijvoorbeeld het treffen van landelijke maatregelen zoals verlaging van de snelheid op de autosnelwegen of het eisen van schonere motoren? Zo nee, waarom niet?	SP	8.4.2
4.28	Deze leden zijn benieuwd hoe het (nu nog) niet verplicht stellen van het hebben van een omgevingsplan voor gemeenten zich verhoudt tot de Wro die in 2008 eiste dat alle gemeenten na 1 juli 2009 hun bestemmingsplan zouden actualiseren. Is de regering bewust van het feit dat voordat deze eis werd gesteld 90% van de gemeenten geen bestemmingsplan (meer) hadden? Is dit gegeven een reden om een omgevingsplan verplicht te stellen, zo vragen deze leden. Zo nee, waarom niet? Op welk moment worden alle regels voor een omgevingsplan appellabel? Is publicatie hiervan per onderdeel verplicht? Zo ja, op welke wijze? Hoe weten burgers op welk moment zij bezwaar kunnen maken? Hoe wordt voor omwonenden of burgers duidelijk dat gemeenten hun omgevingsplan hebben gewijzigd? Op welke wijze worden gemeenteraden hierbij betrokken? Nu wordt het bestemmingsplan formeel vastgesteld door de gemeenteraad, hoe wordt hier rond het omgevingsplan mee om gegaan? Op welke wijze worden appellanten gehoord over hun zienswijzen op ontwerpplannen, zo vragen de leden van de SP-fractie.	SP	8.1.1
4.39	Op welke wijze worden de leden van de Tweede Kamer betrokken bij het adequate overgangsregime dat bepaald zal gaan worden door de VNG?	SP	8.1.2
4.40	Het eerste lid van artikel 23.5 is niet van toepassing als het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen van de fysieke leefomgeving of als het ontwerp strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen, zo lezen deze leden. Wat wordt hier bedoeld met ondergeschikte betekenis? Hoe wordt dit bepaald? Wat is het gevolg indien internationaalrechtelijke verplichtingen nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving? Op welke wijze kan hiertegen bezwaar worden gemaakt?	SP	11.3 14.8.1



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
4.41	Deze leden begrijpen niet dat er bij een volledige en integrale herziening van het Omgevingsrecht gekozen is voor een «lichte» voorhang. Deze leden begrijpen niet dat het argument flexibilisering van de wet nu als argument wordt aangegrepen om de Staten-Generaal op dit punt, nog voordat de wet is behandeld, buitenspel te zetten. Deze leden wensen meer betrokken te worden en bepleiten een «zware voorhang» met daarbij een uitgebreide schriftelijke informatieronde. Naar mening van deze leden is er van «gedelegeerd is gedelegeerd» pas sprake nadat er inhoudelijk gewisseld is wat op welk moment, met instemming van een meerderheid van de Kamer(s), gedelegeerd gaat worden.	SP	5.1.3
4.42	Volgens deze leden heeft het Rijk bij de aanpak van Eenvoudig Beter en de commissie Elverding, het actief betrekken van burgers hoog in het vaandel staan. Deze leden begrijpen dan ook niet dat de wijze waarop burgerparticipatie vorm krijgt, wordt overgelaten aan de bestuursorganen zelf.	SP	6.3
4.43	Waarom wordt de Code Maatschappelijke Participatie geen bindend document?	SP	6.3
4.44	Op welke wijze kunnen burgers hun mening kenbaar maken indien er van geen enkele vorm van betrokkenheid sprake is geweest? Vanwege het publieke belang en de grootte van het project is een uitzondering op de regel gemaakt.	SP	6.3.2
4.45	Is een projectbesluit uitsluitend bedoeld voor zaken van publiek belang? Waar liggen hierbij de grenzen?	SP	8.8.1
4.46	Deelt de regering de mening dat de naam «projectbesluit» verwarring kan veroorzaken met de eerdere definitie van een projectbesluit onder de nieuwe Wro?	SP	8.8.3
4.48	Er wordt in dit geval gesproken over zienswijzen. Door wie en op welk moment worden deze afgedaan? Op welke manier wordt het milieubelang geborgd binnen het projectniveau?	SP	8.8.2
4.49	Op welke wijze worden belanghebbenden betrokken bij de uit te voeren Milieueffectrapportage? Is de regering bereid om de verplichting te handhaven om vroegtijdig in het planvormingsproces betrokkenen te betrekken bij de discussie over de gewenste reikwijdte- en detailniveau van het milieueffectrapport?	SP	9.1.2
4.51	Op welke wijze wordt het voor belanghebbenden mogelijk om inzicht te krijgen in de bestuurlijke afwijkingsmogelijkheden, zo vragen de leden van de SP-fractie Op welk moment wordt de reikwijdte hiervan geschetst en vindt besluitvorming hierover plaats? Op welke wijze krijgen burgers of belanghebbenden inzicht in de mate van bestuurlijke afwijkingsmogelijkheden?	SP	4.2.6
4.52	Hoe wordt met uitkomsten van onderlinge verschillen tussen gemeenten omgegaan? Wat doet dit met de jurisprudentie? Deelt de regering de mening dat onderlinge gemeentelijke verschillen juist de deur openzet voor verregaande juridisering? Zo nee, waarom niet?	SP	4.2.6
4.58	Het wetsvoorstel kent veel «kan-bepalingen» zonder dat duidelijk gemaakt wordt wat de gevolgen zijn als niet wordt samengewerkt of als gesteld vertrouwen wordt beschaamd. Kan de regering toezeggen dat hier nog eens indringend naar gekeken wordt?	SP	7.5
4.60	Via maatwerk wordt er de nadruk op gelegd dat «het uitgangspunt is dat niet alle denkbare alternatieven moeten worden onderzocht, maar alleen die alternatieven die van belang zijn voor een goede besluitvorming». Deze leden vragen wat wordt verstaan onder «goede besluitvorming» en zijn benieuwd of het onderzoeken van het meest milieuvriendelijke alternatief, daar een onderdeel van uitmaakt.	SP	9.1.6

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
4.61	<p>Deze leden zijn bijzonder ingenomen met het proces van milieueffectrapportage en de rol van de Commissie voor de m.e.r. Deze commissie waarborgt naar mening van deze leden dat zowel sterke als zwakke belangen en belangengroepen worden gehoord. De bijzondere kwaliteiten van de Commissie voor de m.e.r. zullen dan ook in de nieuwe Omgevingswet hun plek moeten krijgen, zo menen de leden van de SP-fractie.</p> <p>Het is de bedoeling om de materiële invulling van het omgevingsrecht vrijwel geheel op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen, zo lezen deze leden. Dit maakt op dit moment een goede beoordeling van de consequenties van de Omgevingswet voor de feitelijke invulling van het instrument m.e.r. en de rol van de Commissie voor de m.e.r. nog niet mogelijk.</p> <p>Essentieel in de positionering van de Commissie voor de m.e.r. en de uitvoering van haar wettelijke taak is haar onafhankelijkheid. Deze onafhankelijke positie maakt dat haar adviezen voor zowel bevoegd gezag, initiatiefnemer als belangengroepen en burgers meerwaarde heeft, zo menen deze leden. De Wm biedt hiervoor nu op wetsniveau een concrete waarborg. Deze leden weten dat de Commissie voor de m.e.r. van mening is dat in ieder geval deze borging van haar onafhankelijkheid in de Omgevingswet zelf verankerd dient te zijn en geen onderdeel kan zijn van delegatie. In de wet dient naar de mening van deze leden daarvoor een nieuw tweede lid aan artikel 17.5 te worden toegevoegd. Is de regering bereid dit artikel toe te voegen? Zo nee, waarom niet?</p>	SP	9.1.5
4.63	<p>De Omgevingswet is een voor de hand liggend moment om de term «milieueffectrapportage» te vervangen door «omgevingstoets», zo menen de leden van de SP-fractie. In de MvT is het streven verwoord om zo veel mogelijk te regelen in algemene regels door het Rijk, provincie, gemeente en waterschap, zodat meer uniformiteit, betere afstemming van regels onderling en meer ruimte voor initiatief ontstaat. Vooraf moet dan wel duidelijk zijn wat de milieueffecten van een dergelijke algemene regel kunnen zijn. Het generiek toestaan van activiteiten ongeacht de locatie kan immers leiden tot aanzienlijke milieueffecten, onder andere door cumulatie van effecten. Hierbij kan gedacht worden aan een algemene regel waarin per agrarisch bouwblok een windmolen of biovergister wordt toegestaan, waardoor in cumulatie ongewenste effecten kunnen optreden.</p> <p>Het wetsvoorstel lijkt er aan voorbij te gaan dat de instrumenten die nu onder de «algemene regels» vallen, plan-m.e.r.-plichtig kunnen zijn als zij functie- en locatiespecifieke regels bevatten. De Omgevingswet dient dus naast de genoemde plannen en programma's, tevens rijksregels en verordeningen aan te wijzen als mogelijk plan-m.e.r.-plichtig, zo menen deze leden. Op welke wijze gaat de regering hier een oplossing voor bieden?</p>	SP	9.1.3 9.1.6
4.64	<p>Het generiek toestaan van activiteiten in algemene regels, zoals AMvB's en decentrale verordeningen, kan strijdig zijn met de vergunningplicht voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten op basis van Europese vereisten. Dit is nu al het geval bij waterschapsverordeningen waarin m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten vergunningvrij zijn gemaakt. De Europese SMB-Richtlijn vraagt hier echter een specifieke afweging vooraf in het kader van de vergunningverlening. In de Omgevingswet zullen activiteiten waarvoor een m.e.r.- (beoordelings)plicht bestaat, expliciet uitgezonderd moeten worden van algemene regels, zodat geen strijd met de Europese M.e.r.-richtlijn ontstaat, zo menen de leden van de SP-fractie. Graag vernemen deze leden op welke wijze hier invulling aan wordt gegeven.</p>	SP	9.1.3
4.65	<p>Deze leden krijgen niet helder waarom het begrip «inrichting» wordt ingeruild voor het veel vagere begrip «milieubelastende activiteit». Komt er een apart hoofdstuk over inrichtingen, of liever nog over ondernemingen of bedrijven?</p>	SP	6.5 6.6.1 6.6.3 6.6.4
4.66	<p>Wat gebeurt er met de Richtlijn Industriële emissies?</p>	SP	6.6.1 6.6.3 6.6.4
4.67	<p>Wat is de status van de jurisprudentie op dit vlak?</p>	SP	6.6.1 6.6.4
4.68	<p>Het bedrijfsleven heeft gevraagd het begrip «inrichting» voor IPPC-installaties te vervangen voor het Europese installatiebegrip. Is de regering hierin wellicht doorgeschooten?</p>	SP	6.6.1 6.6.4
4.69	<p>Interne- en externe veiligheid hebben geen plek gekregen in de lijstjes die bepalen wat onder de fysieke leefomgeving valt. Is hier sprake van een gemiste kans of van een bewuste keuze?</p>	SP	14.1.1
4.70	<p>Op welk moment wordt de uitwerking van de risico's die een kostenverhaal met zich mee kan brengen op het gebied van ongeoorloofde staatsteun duidelijk?</p>	SP	8.10

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
4.71	Wat wordt verstaan onder kosten voor de aanleg van fysieke voorzieningen van openbaar nut?	SP	8.10
4.72	De praktijk leert dat bij driekwart van de bestemmingsplannen, in relatie tot nieuwe verstedelijking, geen gebruik wordt gemaakt van de ladder van duurzame verstedelijking. Grijpt de regering de Omgevingswet aan als nieuwe mogelijkheid om het gebruik van deze ladder meer dwingend op te leggen? Zo nee, waarom niet?	SP	3.9.6
4.73	Deze leden hebben begrip voor het feit dat er gestreefd wordt naar een vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Naar mening van deze leden is het beschikken over zelfstandige bevoegdheden door de waterbeheerder, zowel onder normale als buitengewone omstandigheden, van fundamenteel belang. Niet voor niets heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) geconcludeerd dat bij ruimtelijke ordeningsprojecten in Nederland nog te weinig rekening met water wordt gehouden. Deze leden wijzen er op dat deze conclusie getrokken is nog voor de voorgenomen volledige en integrale wijziging van het omgevingsrecht is voltooid. Deze leden zien graag dat de watertoets, gekoppeld aan een overlegverplichting, wordt vastgelegd in de wet.	SP	3.9.2
4.74	Ook de afspraken in het Bestuursakkoord water van 2011, over onder meer de Watertoets, dienen naar de mening van deze leden te worden verankerd in de Omgevingswet. De waterveiligheidsnormen, zoals die nu nog zijn vastgelegd in de Ww, zullen op wetsniveau vastgelegd dienen te worden. Met de Deltabeslissingen 2015 omarmt de regering een nieuwe benadering om de gevolgen van onder andere overstromingen in Nederland zo klein mogelijk te maken. Daarnaast zijn veel van de toekomstige zaken als «adaptief» in dit programma opgenomen. Een andere benadering kan, maar vereist naar mening van de leden van de SP-fractie ook, dat basisbevoegdheden voor de waterbeheerders worden vastgelegd.	SP	5.3
4.75	Naast de Ww zal naar mening van deze leden ook een gedegen positie voor de drinkwaterbedrijven, in casu voor de Drinkwaterwet, geregeld moeten worden. Drinkwater is letterlijk van levensbelang. Deze leden zien dan ook graag formeel adviesrecht op visies, plannen, programma's en verordeningen geregeld in de Omgevingswet.	SP	3.9.3
4.76	De ruimtelijke bescherming van drinkwaterbronnen is naar mening van deze leden een Rijkstaak.	SP	3.9.3
4.77	Volgens deze leden heeft geschiedenis, met name de aanleg van rioleringsystemen, gezondheidswinst en welvaart gebracht. Zij begrijpen dan ook niet dat het verplichtend karakter van het gemeentelijk rioleringsplan slechts tot 2020 wordt vastgelegd. De onderbouwing hiervan mist naar inzien van deze leden. Deze leden verzoeken om het verplichtend karakter van het gemeentelijk rioleringsprogramma ook na 2020 op te nemen in de invoeringswet.	SP	8.4.1
4.78	Deze leden hebben met verbazing kennis genomen van de aanvulling in de MvT, om het begrip «fysieke leefomgeving» en de reikwijdte van dit begrip pas onder dit artikel te verduidelijken. De leden van de SP-fractie verwachten meer uitleg over wat concreet bedoeld wordt met «het bieden van een leidraad voor gedrag, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend blijken». Deze leden ontvangen hierover graag een vijftal verduidelijkende voorbeelden. Deze leden vragen zich af of in de behoefte van de regering om definities zoveel mogelijk te vermijden hiermee niet wordt doorgeslagen in juridisch filosoferen.	SP	3.9.3 8.5.1
4.79	Wat wordt bedoeld met «het bieden van een maatstaf voor de beoordeling van gedrag»? Is die beoordeling nu niet net wat is vastgelegd in wetgeving? Of gaat hier in de toekomst nadrukkelijk de maatschappelijke discussie over een onderwerp betrokken worden?	SP	8.5.1
4.80	Wat zijn de huidige zorgplichtbepalingen in afzonderlijke wetten? Kunnen ook deze betrokken worden in de gevraagde transponeringstabellen?	SP	8.5.1
4.81	Waarom kiest de regering bewust voor een algemene formulering van de zorgplicht om het bevoegd gezag te dwingen om terughoudend gebruik te maken van handhavende bevoegdheden bij schending van de zorgplicht?	SP	8.5.2
4.82	Deze leden vragen waar de behoefte tot terughoudend uit voort komt bij schendingen van zorgplicht. Een zorgplicht is toch een wettelijke plicht en het schenden daarvan toch iets waarop gehandhaafd dient te worden?	SP	8.5.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
4.83	Deze leden krijgen graag wat meer uitleg over wat de definitie in dit geval is van een «onmiskerbare strijd met de zorgplicht» zoals verwoord in artikel 1.6 en 1.7.	SP	8.5.2
	Deze leden constateren een scala aan onduidelijkheden.	SP	–
4.84	Waarom geldt alleen de verplichting voor het vastleggen van omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterveiligheid? Als het antwoord is dat dit is vanwege EU-regelgeving, dan vragen deze leden zich af of dit niet een te rigide benadering is. Nederland is een klein, dichtbevolkt land gelegen aan een delta. Hierdoor kent Nederland een eigen problematiek. Op welke wijze is de, beperkte, keuze voor het vastleggen van omgevingswaarden tot stand gekomen? Was hierbij het adagium «geen koppen op Europese wetgeving» het leidende criterium? Graag ontvangen deze leden hier een toelichting over.	SP	3.7.2
4.85	Komen er nationale normen voor oppervlaktewater, grondwater en bodem en afstemming met normen voor in te nemen water voor drinkwater? Zo nee, waarom niet?	SP	3.7.2
4.86	Worden mijnbouwactiviteiten in de toekomst getoetst op potentiële effecten op de grondwaterkwaliteit? Worden dit vastgelegde omgevingswaarden? Zo nee, waarom niet?	SP	10.10
4.87	Kan de regering aangeven welke «dubbele toetsingskaders» met de integratie van zoveel wetten nu uit wetgeving zijn gehaald? Met andere woorden, waaruit bestaat de beloofde efficiency? Kan hier een lijst van komen?	SP	8.7.3
4.89	Waar is aangegeven of normen verplicht moeten worden gesteld? Welke onderwerpen zijn benoemd waarover in ieder geval regels zullen worden gesteld? Hoe is deze keuze tot stand gekomen?	SP	3.7.2
4.90	Op welke wijze worden gezondheidscriteria bij veehouderijen ingepast inde Omgevingswet?	SP	3.9.4
4.91	Komt er een gezondheidstoets in de wet of bij AMvB, of wordt er gekozen voor een normerend kader? Hoe komt dat er dan uit te zien?	SP	3.9.4,
4.93	Op welke wijze vindt het voorzorgprincipe een plek in deze wetgeving?	SP	3.9.4
4.94	De leden van de SP-fractie zijn benieuwd op welke wijze «duurzaam» gebruikt gaat worden in de betekenis van zowel «langdurig» als «hernieuwbaar». Kan er zorg voor gedragen worden dat de verschillende begrippen steeds op dezelfde wijze in de wet gehanteerd gaan worden, zodat interpretatieverschillen achterwege blijven?	SP	14.10
4.95	Bij de doorzettingsmacht van het Rijk en provincies is bij hernieuwbare energie, het gebruik van het woord «algemeen belang» in het geding. Het Rijk kan projectbesluiten nemen als het nationaal belang of algemeen belang in het geding is. Bij de Chw en de Wro is dit anders geformuleerd dan in de voorgenomen Omgevingswet.	SP	10.12
4.96	Op welke wijze worden de structuurvisies, veel AMvB's en maatregelen omgezet in de nieuwe wet? Gebiedsdekkende en generieke structuurvisies worden geïntegreerd in de Rijksomgevingsvisie. Gebeurt dit één op één, of wordt er geïnterpreteerd?	SP	10.12
4.97	Op welke wijze worden de huidige gemaakte afspraken, zoals bij de Structuurvisies wind op zee, wind op land, buisleidingen en de Bodemenergiesystemen, en recente aanpassingen in het Bouwbesluit op het gebied van duurzame energie juridische ongewijzigd verankerd in de Omgevingswet?	SP	10.12
4.98	Op welke wijze wordt voorkomen dat bij gemeentelijke vergunningverlening, ongelijkheid ontstaat in vergunningen en vergunning criteria op het gebied van de integrale uitvoering van het Energieakkoord? Wordt hernieuwbare energie langjarig ingepland en krijgt dit voorrang boven fossiele of traditionele projecten? Zo ja, hoe vindt dit zijn plek in de wet?	SP	10.12

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
4.100	Deze leden zijn in de hoeveelheid van geleverde stukken het overzicht rond de stand van zaken rond de bestuurlijke boete kwijt. Deze leden hebben begrepen dat het opleggen van een dergelijke boete beperkt mogelijk wordt gemaakt binnen het omgevingsrecht. Deze leden ervaren echter onduidelijkheid over de alinea die stelt dat boetes over de volle breedte van de wet niet mogelijk zijn, omdat de Wm een boete reeds mogelijk maakt. Wat zijn de voor- en nadelen van een bestuurlijke boete? Wordt dit alleen toegepast bij het bouwrecht? Indien een bestuurlijke boete opgelegd kan worden door het bevoegd bestuursorgaan, hoe wordt dan bewaakt dat hier sprake is van eenduidige landelijke wetgeving? Is de wetgever consistent in zijn uitleg door nieuwe integrale wetgeving te pretenderen, terwijl deels wordt terug gegrepen op «oude» wetgeving?	SP	12.3.5
4.103	Deze leden ontvangen graag meer informatie over de opgesomde baten en lasten. Hoe wordt tot een structurele lastenreductie van € 10,8 tot € 15,4 mln. voor bedrijven gekomen? En van € 0,5 mln. per jaar voor burgers? Waarom wordt geconcludeerd dat de Omgevingswet tot een structurele lastenreductie kan leiden van € 34.5 tot € 51,2 mln. voor gemeenten? Hoe is tot deze conclusie gekomen? Waar komt het bedrag van € 2,1 tot € 2,2 mln. voor provincies, en € 1,8 mln. voor de waterschappen vandaan? Is de extra leges voor bedrijven van € 18,1 tot € 24,9 mln. voor de milieucomponent in de omgevingsvergunning structureel, zo vragen de leden van de SP-fractie.	SP	13.1
4.104	Een van de doelen van de vereenvoudiging van het omgevingsrecht was een reductie van de plankosten, waaronder regeldruk, met € 650 mln. op jaarbasis voor burgers, bedrijven en overheden. Hoe zijn die plankosten opgebouwd en waar komt dit bedrag vandaan?	SP	13.1
4.105	Waar komt de stelling vandaan dat de Omgevingswet geen algemeen direct effect zal hebben op sociaaleconomische aspecten?	SP	13.1
4.106	Deze leden zijn benieuwd op welk moment inzicht wordt verkregen over de consequenties voor de Rijksbegroting en in de kosten die door betrokken (uitvoerings-) organisaties moeten worden gemaakt.	SP	13.1
4.107	Deze leden ontvangen daarnaast graag meer inhoudelijke gegevens over de kosten rond ICT-aanpassingen. Kunnen de leden, vóór behandeling van de integrale Omgevingswet, een aparte brief ontvangen over de specifieke stand van zaken inzake ICT met betrekking tot de Omgevingswet? Graag ontvangen deze leden dit overzicht met daarbij betrokken de digitale inspanningen rond de Basisadministraties.	SP	12.4
4.108	Deze leden zien graag een bepaling opgenomen worden over de werking van de Omgevingswet als geheel. Naar mening van deze leden is het door de regering voorgestelde meerjarig monitoringsprogramma, voor uitvoering van de wet slechts een begin. Omdat de uitvoering cruciaal is voor het succes, wensen deze leden daar nauwlettend bij betrokken te blijven. Een tweejaarlijks vastgesteld moment van een totaal evaluatierapport, dus niet alleen over de uitvoering en werking van VTH, is daartoe een mooie aanleiding tot debat.	SP	13.3
4.109	Deze leden zien het liefst dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet het volledige omgevingsplan appellabel wordt. Indien de belanghebbenden «slechts» de mogelijkheid krijgen om beroep aan te tekenen tegen het gewijzigde deel van het Omgevingsplan, vernemen deze leden graag informatie over voor de duur van welke periode hiertegen beroep open staat.	SP	8.1.2
4.110	Ook vernemen zij graag op welke wijze bestuursorganen dit kenbaar maken aan hun burgers. Voorkomen moet worden dat de invoering van de Omgevingswet een «generaal pardon» wordt voor een veelvoud van (grootschalige) ingrepen binnen de ruimtelijke ordening.	SP	8.1.2
4.111	Deze leden vragen extra aandacht voor een aantal zaken van regio-overstijgend belang. Deze leden vragen zich af waar en op welke wijze bijvoorbeeld de kruisende wandel en fietsverbindingen die doorsneden worden een plek gaan krijgen binnen de nieuwe Omgevingswet. Er staat veel in de wet over infrastructuur, maar niet over langzaam verkeer. Komt hiervoor een afstemmingsvereiste? Er ligt een indrukwekkend netwerk van landelijke wandel- en fietsroutes, de zogenaamde recreatieve infrastructuur. Maar ook voor de vaarroutenetwerken. Dit is historische infrastructuur waarlangs schepen zich begeven (en is gebied overschrijdend). In de huidige situatie zijn gemeenten en provincies gezamenlijk verantwoordelijk, maar veel kwaliteiten van het varend erfgoed staan onder druk. Er is sprake van verdwijnende loswallen, afmeervoorzieningen en verdwijnende aanlegplekken in oude stads- en industriehavens, omdat voorzieningen vanwege het mobiele karakter niet permanent in gebruik zijn.	SP	3.9.8

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
4.112	Wordt een culturele paragraaf opgenomen binnen de (te verplichten gemeentelijke) omgevingsplannen, zo vragen de leden van de SP-fractie	SP	3.9.7
4.113	De regering zet in op het versterken van onder meer de toeristische sector. Op welke wijze wordt voorkomen dat de bestaande (toeristische) fiets-, wandel- en vaarnetwerken beschermd en behouden blijven en niet ten onder gaan aan gebied overschrijdende vergunningverlening?	SP	3.9.8
4.114	Ook de plaats die cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening toebedeeld krijgt is deze leden onduidelijk. Doordat het niet is opgenomen in de wetsartikelen zelf, zal dit per artikel een plek moeten krijgen. Zij vragen zich af of dit de bedoeling was van de wetgever en of dit niet leidt tot misverstanden. Bij veel gemeenten wordt het belang naar de mening van deze leden onvoldoende onderkend. Daarnaast is de Modernisering van de Monumentenzorg niet op alle terreinen «geland». Is de gebiedsgerichte monumentenzorg voldoende gedekt? Is de bescherming voldoende en gelijkwaardig geregeld (bescherming via lijsten en in het omgevingsplan). Hoe wordt cultureel erfgoed behouden?	SP	3.9.7
4.115	Gaat de wetgever het beschermingsregiem op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau gelijk trekken? Worden de regels voor vergunningvrij bouwen binnen rijksbeschermd stadsgezicht gelijkgesteld aan die van beschermde stads- en dorpsgezichten?	SP	3.9.7
4.116	Op welke wijze wordt het instellen van commissies voor Ruimtelijke Kwaliteit in de wet verankerd? De flexibiliteit van de Omgevingswet vraagt erom ruimtelijke kwaliteiten veilig te stellen en toezicht te houden op plannen en programma's. Het gaat daarbij niet alleen om kwaliteit, maar ook om de kwaliteit in verhouding tot de omgeving, zo menen deze leden.	SP	3.9.7 9.2
4.117	De leden van de D66-fractie lezen dat het Rijk aan de slag gaat met een Omgevingsvisie op rijksniveau. Wat is hiervoor het proces en de tijdsplanning en heeft ook hier het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het voortouw, zo vragen deze leden. Daarbij willen deze leden weten op welke manier de Kamer bij het proces betrokken wordt en wanneer de regering een eerste conceptversie van de Omgevingsvisie van het Rijk aan de Kamer zal sturen. Deze leden vragen de regering om alvast aan te geven welke onderwerpen in ieder geval in de Omgevingsvisie van het Rijk aan bod zullen komen. Ook willen deze leden weten of in de Omgevingsvisie al prioriteringen zullen worden gemaakt en op welke manier sectorale beleidsstukken of structuurvisies zich ten aanzien van de Omgevingsvisie zullen verhouden.	D66	8.3.6
4.118	De leden van de D66-fractie lezen dat de regering een omgevingsvisie voor de gemeenten niet verplicht wil stellen. Deze leden zijn van mening dat van iedere overheid verwacht mag worden dat ze een visie heeft ten aanzien van het gebruik en de bescherming van de fysieke leefomgeving. Met een Omgevingsvisie kunnen gemeenten hun lange termijn strategie voor de ruimtelijke ordening ontwikkelen. Dit geeft hen houvast bij het maken van keuzes en zorgt voor duidelijkheid naar bedrijven en burgers toe. Daarom vragen de voornoemde leden aan de regering om nader te motiveren waarom het maken van een omgevingsvisie voor een gemeente te veel lasten zou opleveren.	D66	8.3.5
4.119	Deze leden willen weten op welke manier de integrale benadering – waarbij de verschillende belangen ten aanzien van de fysieke leefomgeving bij de besluitvorming aan de orde komen – wordt vormgegeven bij de verlening van een omgevingsvergunning. Deze leden vragen of de regering daarvoor een toetsingskader in de AMvB zal opnemen en hoe deze dan zal worden ingevuld.	D66	8.7.4
4.120	Deze leden vragen op welke manier de regering ervoor gaat zorgen dat de waterbeheerder bij plannen en projecten al vroeg in het planproces betrokken wordt en mee kan denken over de inbedding van water in ruimtelijke plannen, als de watertoets niet in de regelgeving wordt opgenomen.	D66	3.9.2.
4.121	Deze leden merken op dat de maatwerkvoorschriften straks ook breder in de fysieke leefomgeving gebruikt kunnen worden dan nu het geval is. Deze leden zien dat dit kansen geeft voor de ontwikkeling in de leefomgeving, maar vragen of de regering wel van te voren een analyse heeft gemaakt van de manier waarop maatwerkvoorschriften zullen uitpakken op deelterreinen van het omgevingsrecht waar we ze nu nog niet kennen.	D66	4.3.4



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
4.122	Deze leden lezen in artikel 5.51 van het wetsvoorstel dat indien de uitvoering van een projectbesluit door Rijk of provincie onevenredig wordt belemmerd door lokale regelgeving, deze regelgeving bij besluit buiten toepassing mogen worden gelaten. Deze leden merken op dat in dit artikel geen overleg met het betreffende bestuursorgaan hierover is geregeld en vragen de regering nader uit te leggen waarom dit niet gedaan is.	D66	8.8.2
4.123	Deze leden constateren dat de regering van plan is om veel meer zaken in generieke voorschriften en verordeningen in plaats van in vergunningen te regelen. Dit kan de regeldruk verminderen, maar de rechtszekerheid van de burger wordt daardoor wel aangetast. Deze moet namelijk zijn rechtpositie zelf afleiden uit de verschillende regelingen. De voorgenoemde leden willen weten of er, bijvoorbeeld bij het Omgevingsloket, voor wordt gezorgd dat burgers informatie over hun rechtpositie kunnen krijgen.	D66	12.4
4.124	Deze leden vragen de regering in hoeverre zij in haar keuze om van vergunningen steeds meer naar algemene regels te gaan ook meeneemt dat de kosten van controle en handhaving bij algemene regels door de maatschappij betaald worden en dat bijvoorbeeld gebouwen waarvan achteraf blijkt dat ze niet aan alle (veiligheids-)eisen voldoen maar zelden worden afgebroken.	D66	6.4.2
4.125	De leden van de D66-fractie zijn van mening dat ook bij de omslag van vergunningen naar algemene regels nog steeds een zorgvuldige afweging van de belangen nodig is, waarbij ook de milieugevolgen in zicht zijn. Op welke manier wordt hier een instrument zoals de milieueffectenrapportage, in de procedure van het opstellen van generieke regels opgenomen, zo vragen deze leden.	D66	6.4.3 8.4.2
4.126	Deze leden vragen of de regering van plan is om de programmatische aanpak eerst nog te evalueren opdat mogelijke belemmeringen kunnen worden weggenomen voordat het tot alle overheden wordt uitgebreid.	D66	8.4.2
4.127	De leden van de D66-fractie vragen hoe de beleidscyclus van het omgevingsplan in de AMvB vorm gegeven zal worden.	D66	8.1.3
4.128	Deze leden merken op dat huidige plannen en structuurvisies een plaats moeten krijgen de Omgevingswet, maar dat er veel onzekerheid is over hoe dit zal gebeuren. Hoe gaat de regering waarborgen dat de huidige gemaakte afspraken, zoals ten aanzien van wind op zee, wind op land en buisleidingen ondergrond, ongewijzigd juridisch verankerd worden in de Omgevingswet, zo vragen deze leden.	D66	10.12
4.129	Deze leden constateren dat de regering in de Omgevingswet de wijze waarop burgerparticipatie vorm krijgt overlaat aan de decentrale overheden. Alleen in het geval van projectbesluiten is participatie wel wettelijk verplicht gesteld in de projectprocedure. Deze leden twijfelen of de participatie bij andere procedures op deze manier wel voldoende is gewaarborgd en vragen de regering dan ook om zwaarwegende redenen waarom hier niet meer zekerheid is geboden.	D66	6.3
4.130	Deze leden vinden het van groot belang dat burgers altijd kunnen participeren in de probleemverkenkende fase. Voor echte inspraak moeten burgers al vroeg bij een project betrokken worden. In de Omgevingswet is dit echter alleen geregeld als onderdeel van de procedure van het projectbesluit, maar niet bij andere procedures. De voornoemde leden willen daarom weten hoe dit zich verhoudt tot de gewenste betrokkenheid van burgers bij plannen en projecten en op welke manier de regering dan een goede en volledige participatie in de verkenningfase in de Omgevingswet verzekert. Daarbij vragen deze leden of de regering ook heeft overwogen om de verkenningprocedure onafhankelijk ten opzichte van het projectbesluit in de Omgevingswet op te nemen, zodat die procedure breder van toepassing is.	D66	6.3
4.131	Deze leden denken dat het van groot belang is dat mensen bij het begin van een besluitvormingstraject ook al kunnen meedenken over de zaken die in een milieueffectenrapportage aan de orde moeten komen. Dit zorgt er ook voor dat vroegtijdig potentiële alternatieven kunnen worden ontdekt. Deze leden vragen derhalve waarom de regering er niet voor heeft gezorgd dat bij de start van een traject met belanghebbenden een gesprek wordt aangegaan over de reikwijdte van het m.e.r.-onderzoek.	D66	9.1.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
4.132	De leden van de D66-fractie merken op dat de rechten van burgers op inspraak in de verkenningsfase ook ten aanzien van informatie- en consultatiebijeenkomsten in het nauw kunnen komen. Dergelijke bijeenkomsten kunnen namelijk leiden tot een samensmelting, waarbij burgers niet weten of ze advies kunnen geven of niet. Men loopt zelfs het risico dat bestuursorganen die snel door deze procedure willen komen deze bijeenkomsten met opzet met elkaar laten samenvoegen. Heeft de regering overwogen om het inspraakrecht van burgers hier te verstevigen door een strikte scheiding te maken tussen informatie- en consultatiebijeenkomsten, zo vragen deze leden.	D66	6.3.2
4.133	Deze leden zijn van mening dat het bij inspraak van groot belang is dat de overheden de suggesties of bezwaren van mensen serieus in beschouwing nemen en dat mensen zich ook serieus genomen voelen in het proces, zowel voor- als na het besluit over een project. In dit licht vragen deze leden aan de regering of ze heeft overwogen om een verplichting in de Omgevingswet op te nemen om aan burgers mee te delen wat er met hun inbreng en advies is gedaan en hoe het afwegingsproces verliep.	D66	6.3
4.134	Deze leden achten het van groot belang om de uitgangspunten betreffende rechtsbescherming te waarborgen. Eén van deze uitgangspunten is dat er tegen besluiten van de overheid beroep in twee instanties openstaat: beroep in eerste aanleg bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. In het licht van gedoogplichtbeschikkingen staat er enkel beroep open bij één instantie, namelijk de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs). De RvS adviseert «de noodzaak van beroep in één instantie tegen dergelijke beschikkingen van een dragende motivering te voorzien en het voorstel zo nodig aan te passen». De regering heeft de voorkeur om de rechtsbescherming tegen gedoogbeschikkingen en onteigeningsbesluiten in beginsel op dezelfde wijze vorm te geven en besloten om de juridische regeling van het beroep tegen gedoogbeschikkingen te laten regelen in de Invoeringswet. De leden van de D66-fractie missen echter de zwaarwegende argumenten waar de RvS om had gevraagd en verzoeken de regering deze alsnog te geven.	D66	8.9
4.135	Deze leden vragen of er beroep mogelijk is tegen de aanwijzing van een experiment en, zo ja, op welke manier dit geregeld is. Zo nee, hoe verhoudt dit zich dan tot de rechtsbescherming?	D66	4.6
4.136	Deze leden willen graag verduidelijking ten aanzien van de vraag of lagere overheden in beroep kunnen gaan tegen een projectbesluit van het Rijk.	D66	9.7.2
4.137	Deze leden menen dat het van groot belang is dat de Commissie voor de m.e.r. onafhankelijk opereert en dat haar leden niet betrokken zijn geweest- of een aanmerkelijk belang hebben bij een plan of activiteit waar ze advies over geven. Deze leden vragen gelet daarop waarom de regering de onafhankelijkheid van deze commissie niet in de Omgevingswet geborgd heeft.	D66	9.1.5
4.139	De leden van de D66-fractie lezen dat de regering geen verplichte commissie wil instellen die onafhankelijk advies geeft over de omgevingskwaliteit, omdat dat ingaat tegen de bestuurlijke vrijheid van gemeenten. Deze leden vragen of de facultatieve inzet van een dergelijke commissie door gemeenten dan wel volledig open staat en actief wordt ondersteund. Ook willen deze leden weten of er in de AMvB wel eisen worden gesteld aan de onafhankelijkheid en de professionaliteit van een dergelijke commissie voor omgevingskwaliteit indien gemeenten daar gebruik van wensen te maken.	D66	9.2
4.140	Deze leden vragen de regering welke keuzes ze in de invoeringswet van de Omgevingswet wil maken met betrekking tot de vraag of gedragingen die onder de Wet op economische delicten worden ingebracht als overtreding of als misdrijf strafbaar worden gesteld. Ook willen deze leden weten hoe de afbakening tussen bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving vorm zal worden gegeven.	D66	12.3.5
4.141	Deze leden zien dat de adviestaak van de veiligheidsregio's niet in het wetsvoorstel verankerd zijn. Deze leden vragen de regering in te gaan op de risico's voor veiligheid en gezondheid wanneer dit niet geborgd is.	D66	3.9.5
4.142	Ook willen deze leden weten hoe de verantwoordelijkheidsverdeling en aansprakelijkheid zal lopen indien er iets mis gaat.	D66	3.9.5

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
4.143	Omgevingsvisies en programma's binden het vaststellend bestuursorgaan zelf en kennen geen hiërarchie en geen doorwerking in juridische zin, ook niet tussen bestuurslagen, zo merken de leden van de ChristenUnie-fractie op. Twee van de uitzonderingen daarop zijn het beheerplan voor een Natura 2000-gebied, dat vrijstellingen van de omgevingsvergunning kan bevatten, en een programma met programmatische aanpak. Genoemde leden vragen of de verkregen toezegging in het kader van dit beheerplan, bijvoorbeeld een vrijstelling van de omgevingsvergunning, of een toezegging in het kader van een programmatische aanpak door het bevoegde gezag terzijde kunnen worden geschoven door een nieuwe belangenafweging (zie ook tabel 3, blz. 58 MvT). Als dit het geval is vragen deze leden hoe dit zich verhoudt tot het uitgangspunt van een betrouwbare overheid en hoe hierbij het bevoegd gezag beslist als er zowel belangen van bijvoorbeeld agrarische ondernemers als eigen belangen spelen. Genoemde leden wijzen hierbij op de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) waaronder ook realisatie van enkele MIRT-projecten valt. Komen voor de nadere belangenafweging in de uitvoeringsregeling nadere afwegingscriteria, zo vragen deze leden.	ChristenUnie	8.4.2
4.144	De hoofdregel bij regelgeving is dat de norm wordt vastgelegd in de wet en dat alleen de uitwerking van die norm op lager niveau plaatsvindt, zo stellen de leden van de SGP-fractie vast. De voorgestelde Omgevingswet heeft nu meer het karakter van een kaderwet, waarbij de normen zelf in lagere regelgeving vastgesteld worden. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om belangrijke en invloedrijke normen in de wet zelf op te nemen.	SGP	5.2
4.145	Op dit moment vormen de artikelen 2.10 tot en met 2.21 van de Wabo een belangrijk toetsingskader voor de beoordeling van omgevingsvergunningen. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om dit toetsingskader, al dan niet in gewijzigde vorm, in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen?	SGP	5.3
4.146	Deze leden wijzen in dit verband ook op de normen voor waterveiligheid. Deze zijn nu opgenomen in de Wv. De hoogte van deze normen heeft grote financiële implicaties en is bepalend voor de (lange termijn-) overstromingsrisico's in het laaggelegen Nederland. Deelt de regering de mening dat de democratische legitimiteit van deze normen en direct parlementair instemmingsrecht daarom van groot belang zijn? Is de regering bereid deze normen in het voorliggende wetsvoorstel of bij invoeringswet op te nemen?	SGP	5.3
4.147	De Commissie Stedelijke Herkaveling heeft juni 2014 een advies uitgebracht over het invoeren van een herkavelingsbevoegdheid voor gemeenten, zo memoreren deze leden. Deze leden vragen graag aandacht voor dit advies. Zij vinden het van belang dat gemeenten voldoende instrumenten hebben om gebiedsontwikkeling te faciliteren en een vuist kunnen maken richting projectontwikkelaars. Hoe waardeert de regering de voor- en nadelen van de voorgestelde herkavelingsbevoegdheid voor gemeenten? In hoeverre is de regering voornemens de genoemde herkavelingsbevoegdheid wettelijk mogelijk te maken, bijvoorbeeld via de Omgevingswet? Welke stappen gaat de regering zetten en welk tijdpad heeft zij daarbij voor ogen?	SGP	10.7
4.148	De regering streeft enerzijds naar meer duidelijkheid voor de gebruikers van het omgevingsrecht, en anderzijds meer flexibiliteit bij het bevoegd gezag in de belangenafweging, zo merken de leden van de PvdD-fractie op. Deze leden wijzen, samen met tal van experts, op de tegenstelling die hier in zit en vragen de regering hierop te reflecteren. Immers, het wetsvoorstel kent tal van uitzonderingsgronden op grond waarvan bevoegd gezag gebruik kan maken, en gemeenten krijgen steeds meer mogelijkheden om in hun gemeente andere regels te stellen dan de buurgemeente doet. Op welke manier wordt hier voor particulieren en ondernemers de wet duidelijker van, zo vragen deze leden.	PvdD	4.1
4.149	De leden van de PvdD-fractie vinden het zeer bezwaarlijk dat alle inhoudelijke doelen en beginselen uit de wet in formele zin zijn weggehaald en worden verplaatst naar AMvB's. Juist door het opnemen van de beginselen in de wet zelf kan er richting worden gegeven aan ontwikkelingen. Juist dat is nodig om de door de regering gewenste vrijheid te kunnen geven, zo menen deze leden. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop. Het wegstoppen van de inhoudelijke normen die de kwaliteit van de leefomgeving waarborgen in AMvB's vinden deze leden vergelijkbaar met de neiging die de Europese Commissie vaak heeft om in haar wetgevende voorstellen talloze grondslagen neer te leggen voor gedelegeerde- en uitvoeringsregelingen. Daar is de regering, samen met de Kamer, doorgaans zeer kritisch over. In dit soort gevallen deelt de regering de mening dat het van belang is om invloed te kunnen hebben over dit soort zaken. De regering blijkt in het geval van de Omgevingswet echter van mening dat het parlement prima buiten spel kan worden gezet en wil alle inhoudelijke normen bij AMvB regelen. Pas na een zeer kritisch advies van de RvS heeft de regering deze AMvB's nu wel van een voorhangprocedure voorzien. De leden van de PvdD-fractie willen er echter op wijzen dat de invloed van het parlement bij het vaststellen hiervan zeer minimaal is.	PvdD	4.3.2 5.1.3 5.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
4.150	Kan de regering inschatten hoeveel pagina's bijvoorbeeld de toekomstige AMvB op het gebied van milieu zal zijn? Het wijzigen van een AMvB om bijvoorbeeld het milieu of de volksgezondheid beter te beschermen dan de concept-AMvB voorstelt, vergt vaak al meer spreekijd dan er in de procedures van behandeling van een AMvB beschikbaar is.	PvdD	5.1.3
4.151	Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering over hoe dit de betrokkenheid van de Kamer borgt, die volgens de brief over de stelselherziening «vanzelfsprekend» zou zijn.	PvdD	5.1.1
4.152	In het wetsvoorstel en de MvT is sprake van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, zo merken de leden van de 50PLUS/Klein-fractie op. Kan de regering aangeven in hoeveel gevallen er de afgelopen vijf jaren sprake was van een archeologische toevalsvondst waaraan het Rijk, in casu de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, financieel aan de opgraving heeft bijgedragen?	50PLUS/Klein	3.9.7
4.153	Deelt de regering de mening dat deze regeling verder gaat dan het huidige archeologische beschermingsregime? Het huidige archeologische beschermingsregime legt het primaat van de bescherming van ons bodemarchief neer bij gemeenten. Waarom wordt in deze regeling nu opeens afgestapt van dit primaat en regelt deze wet nu opeens ook de omgang met vondsten van lokaal en regionaal belang? Als de regering consequent is in haar wetsvoorstel beperkt zij deze regeling van archeologische toevalsvondsten tot vondsten van nationaal belang. Is de regering bereid deze bepaling te schrappen dan wel te herzien en te beperken tot archeologische toevalsvondsten van (inter-)nationaal belang?	50PLUS/Klein	3.9.7
<b>Nadere toelichting per hoofdstuk van het wetsvoorstel</b>			
5.1	De MvT is volgens de leden van de VVD-fractie niet altijd helder over de vraag ten aanzien van de consequentie van minder regels. Een voorbeeld daarvan is te vinden op pagina 132 van de MvT waar de regering het volgende stelt: «De toepassing van dergelijke regels mag niet leiden tot het belemmeren van activiteiten door een te zware bureaucratische belasting of tot het gedetailleerd regelen zonder dat dit evident bijdraagt aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd mag het uitblijven van regels niet tot onaanvaardbare risico's voor de leefomgeving leiden. Dit vraagt om een goede afstemming van de regels op de omvang van potentiële nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.» De leden van de VVD-fractie ontvangen hier graag een toelichting op.	VVD	4.4
5.2	Een vergelijkbare vraag komt op bij het lezen van de onderstaande passage op pagina 140 van de MvT als het gaat over wel of geen vergunningsverplichting: «Wanneer regulering van activiteiten noodzakelijk is, wordt alleen een vergunningsplicht ingesteld als dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden behartigd.» Wanneer is dit? Hoe moet men dit weten? Krijgt men dit uiteindelijk te horen bij het loket? Of moet men hier zelf achter komen?	VVD	8.7.1 8.7.4
5.3	Zoals eerder in dit verslag reeds gesteld is, zijn deze leden positief over het voornemen om snellere procedures te creëren met minder regels. De regering stelt dat het verminderen van regels ook leidt tot een betere voorspelbaarheid. Deze leden zien dit graag toegelicht.	VVD	6.4.1
5.4	Wordt dit bijvoorbeeld veroorzaakt door snellere procedures? Of vooral door het schrappen van tegenstrijdige regels? Kan de regering daar voorbeelden bij geven? Kan de regering toelichten hoeveel sneller er gewerkt kan worden?	VVD	8.8.2
5.5	Stel dat een inwoner van een willekeurige gemeente een dakkapel wil bouwen, hoeveel sneller zou dit kunnen gaan? Hoeveel sneller kan een Rijksweg of een provinciale weg worden aangelegd? De regering stelt op pagina 90 van MvT: «Voorafgaand aan het geven van een instructie zal met desbetreffende bestuursorgaan ambtelijk en bestuurlijk overleg moeten worden gevoerd.»	VVD	8.8.2
5.6	Deze leden vragen of ditzelfde niet ook geldt voor instructieregels.	VVD	7.2.3
5.7	De regering geeft aan dat wanneer er bij het realiseren van projecten sprake is van botsende belangen tussen Rijk en provincies, de bestuurslagen beschikken over doorzettingmacht. Deze leden vragen of kan worden bevestigd dat de bewijslast voor Rijk en provincies in het kader van de doorzettingmacht niet zal toenemen.	VVD	8.8.1

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.8	Op pagina 132 van de MvT wordt gesproken over een «redelijke verwachting»: «Wel zal in uitvoeringsregelgeving worden bepaald dat het gemeentebestuur, als het in het omgevingsplan aan een locatie een nieuwe functie toekent die afwijkt van de bestaande gerealiseerde functie, aannemelijk moet toelichten dat de nieuwe functie naar redelijke verwachting binnen tien jaar zal worden gerealiseerd. Dat biedt rechtszekerheid aan de betrokken eigenaren.» Deze leden vragen wat dit concreet betekent voor de aanvrager. Dat men het wel verwacht, maar als het dus niet gebeurt er geen sancties en dergelijke aan kunnen worden verbonden? Is het met dit soort projecten niet vaak lastig de redelijke verwachting in te schatten? Deze leden horen graag een toelichting.	VVD	8.1.4
5.9a	Het risico van zeer algemeen geformuleerde zorgplichten is naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie dat deze afbreuk kunnen doen aan de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid. Burgers en bedrijven zijn niet steeds zelf in staat adequate gedragsregels te formuleren. Bij het toezicht en de handhaving kan onenigheid ontstaan over de vraag of een handeling of juist het nalaten van een handeling een overtreding van de zorgplicht behelst en welke maatregelen al dan niet zouden moeten worden genomen om de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen met het recht.	PvdA	8.5.2
5.9b	Daarom zou ten minste de reikwijdte van de zorgplicht, in het bijzonder de reikwijdte van het begrip «fysieke leefomgeving», moeten worden afgebakend zodat daarover in ieder geval geen misverstand kan rijzen, zo menen deze leden. Gemeld wordt dat bestuursrechtelijke handhaving van de algemene zorgplicht alleen mogelijk is als deze overtreding voortduurt nadat eerst afspraken zijn gemaakt over de zorgplicht.	PvdA	14.1.1
5.10	Deze leden vragen hierbij met wie deze afspraken gemaakt worden. Kan de initiatiefnemer hierbij dan onderhandelen over wat er van hem verwacht mag worden, of zou sprake moeten zijn van een waarschuwing vanuit de bestuurlijke verantwoordelijke? Worden de rechten van andere belanghebbenden daarmee niet geschaad?	PvdA	8.5.2
5.11	Deze leden vragen de regering waarom de waterschapsverordening niet opgaat in de Omgevingswet.	PvdA	8.2
5.12	De wereld verandert steeds sneller. Nieuwe wensen en nieuwe normen verdienen het prompt in de omgevingsplan te worden opgenomen en niet pas bij een herziening zoals nu gebeurt bij bestemmingsplannen die een tienjaarstermijn kennen. Dit is naar de mening van deze leden mogelijk door het omgevingsplan meerlagig en digitaal aan te bieden. Deze leden vragen de regering daarop te reflecteren.	PvdA	8.1.3
5.13	Deze leden vinden dat het Rijk op de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid veel meer visie moet tonen, moet verleiden en uitdagen en moet nadenken over instrumentarium waarmee lagere overheden de geformuleerde visie verder zouden kunnen brengen. In sommige gevallen zou het Rijk de visie zelfs moeten vertalen in landelijke aanvalsplannen, bijvoorbeeld tegen leegstand.	PvdA	8.3.2
5.14	Natuurlijk dient bij de opstelling van een sectorale visie rekening te worden gehouden met reeds vastgestelde (rijks) structuurvisies, zo menen deze leden. Zo ontstaan meerdere kaartlagen, hetgeen in het tijdperk van digitale kaarten geen enkel probleem oplevert. In de ogen van de leden van de PvdA-fractie geeft dat ook niet, zolang alle visies maar voor een ieder kenbaar zijn, bijvoorbeeld in een tool of «Laan van de leefomgeving» waarin met een druk op de knop alle op een locatie vigerende omgevingsgerelateerde regelgeving en informatie inzichtelijk is. Deze leden noemen dit de digitale breinaald. Deze leden achten het van belang dat er duidelijke instructies komen, ook voor toekomstige structuurvisies of beleidsvoornemens, waarmee er voldoende waarborg is dat deze in de gemeentelijke omgevingsplannen worden overgenomen.	PvdA	12.4
5.15	De leden van de PvdA-fractie achten het van belang dat gemeenten een langetermijnvisie ontwikkelen op de verbetering van de fysieke leefomgeving op hun grondgebied. Het moet dan wel zo zijn dat de wet bepaalt dat alle gemeenten een omgevingsvisie maken voor hun eigen grondgebied en/ of in regionaal verband, zo menen deze leden.	PvdA	8.3.5
5.16	Deze leden merken op dat in de Nbw de provincies de mogelijkheid krijgen gebieden aan te wijzen van landschappelijk of natuurbelang buiten de door de rijkswet beschermde Natura2000-gebieden. In de visie van deze leden moeten de provincies kunnen bepalen welk beschermingsregime op deze provinciale natuur- en landschapsgebieden van toepassing is. Artikel 2.11 en 2.12 lijken dit onmogelijk te maken.	PvdA	10.8.2
5.17	Deze leden vragen een verduidelijking op dit punt. Deze leden zouden lagere overheden binnen de door het Rijk gestelde kaders van algemene ruimtelijke visies en sectorale structuurvisies de ruimte willen geven voor eigen beleid in zelf aan te wijzen gebieden.	PvdA	10.8.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.18	Ook bij de Nbw vragen deze leden daarom om een uniform kader. Dit om te voorkomen dat er een wildgroei aan verschillende regels ontstaat.	PvdA	10.8.2
5.19	Deze leden zijn een voorstander van de programmatische aanpak. Als door gezamenlijke inspanning of door het saneren van vervuilende activiteiten milieuruimte wordt gecreëerd, mag deze worden gebruikt voor nieuwe activiteiten. Uitgangspunt moet daarbij zijn, zo menen deze leden, dat er per saldo een verbetering op moet treden. Bij de PAS is echter gebleken dat de «nieuwe» ruimte te beperkt is om alle nieuwe activiteiten van voldoende ruimte te voorzien. Milieuruimte is daarmee een schaars goed geworden. Deze leden vragen de regering te reflecteren op mogelijke nieuwe manieren voor de verdeling van dit schaarse goed. De vraag die rijst uit de uitspraak over de A2 is of de programmatische aanpak wel bruikbaar is voor natuurwaarden.	PvdA	10.8.3
5.20	Gebruik van een programmatische aanpak vereist monitoring en toezicht op de naleving en sancties bij niet nakomen van de afspraken (bijvoorbeeld in de vorm van herstel-plicht), zo menen deze leden. Deze leden vragen de regering hierop nader in te gaan. Deze leden hebben hierbij vooral zorgen over aan wie de sancties kunnen worden opgelegd. Een programmatische aanpak raakt immers per definitie een zeer groot aantal actoren.	PvdA	8.4.2
5.21	Deze leden wijzen er op dat in andere landen de m.e.r.-procedure is omgezet in een effectrapportage, waarbij naar veel meer effecten van een initiatief wordt gekeken dan alleen die betrekking hebben op milieu. In de ogen van deze leden zou dit een opening bieden om op dat moment ook een gezondheidsscan uit te voeren en te bezien in hoeverre drinkwatereffecten optreden. Deze leden vragen een reactie van de regering ten aanzien van deze gedachten.	PvdA	9.1.6
5.22	Vertrouwen alleen is naar de mening van de leden van de PvdA-fractie niet voldoende. De wetgever moet voldoende ijkpunten in de wet opnemen om te waarborgen dat zowel sterke als zwakke belangen en belangengroepen voldoende worden gehoord, rechtszekerheid wordt geboden aan betrokken burgers en bedrijven en keuzes zijn onderbouwd met goede kennis. De afgelopen jaren is er veel veranderd ten aanzien van de positie van de belanghebbende. Die verandering hebben deze leden gesteund, zij vragen de regering echter of zij de observatie deelt dat de maatschappij juist kritischer aan het worden is op haar eigen omgeving en of de beperkingen van bijvoorbeeld het belanghebbendenbegrip niet zouden kunnen leiden tot een toenemende frustratie. Deze leden wijzen hierbij op de geuite onmacht van burgers bij het zien van de kaart van mogelijke schaliegaslocaties en de weerstand tegen windmolenparken. Waarborgen voor vroegtijdige participatie zijn dan ook nodig. Het openstellen van het indienen van zienswijzen voor een ieder achten deze leden daarom een belangrijke stap in de goede richting. Dit is echter in het formele proces van bezwaar en beroep. Deze leden vragen om voorafgaand aan de officiële procedures al overleg met belanghebbenden te verplichten welke gericht is op het bereiken van overeenstemming. Deze leden denken dat een vroege betrokkenheid van burgers bij initiatieven, in lijn met het gedachtegoed van Elverding hierbij behulpzaam zou kunnen zijn. Deze leden zouden dit principe dan ook graag opgenomen zien in de Omgevingswet als gedragsregel bij vergunningaanvragen voor m.e.r.-plichtige activiteiten. Dit zou dan niet alleen moeten gelden voor initiatieven van de overheid, maar ook die van private initiatiefnemers.	PvdA	9.1.2
5.23	Voor kleinere aanvragen zou ook betrokkenheid van omwonenden gestimuleerd kunnen worden. Deze leden wijzen hierbij op gemeenten die als standaardvraag bij een vergunningaanvraag voor een dakkapel vragen om de instemming van de burens.	PvdA	9.6.1
5.24	De Rijkcoördinatierегeling (RCR) heeft duidelijke meerwaarde gehad bij complexe projecten van nationaal belang. Deze procedure zorgt voor een duidelijke procedure, transparante escalatiemogelijkheden en een heldere bevoegdheidsverdeling voor verschillende overheidslagen met betrekking tot duurzame energieprojecten, zo menen deze leden. Op welke wijze wordt de RCR vervangen? Hoe kan de rijksoverheid zekerstellen dat initiatieven van nationaal maatschappelijk belang een plek krijgen?	PvdA	8.8.3
5.25	Deze leden missen in het wetsvoorstel, in het bijzonder in hoofdstuk 12, een nieuwe visie op de betaalbaarheid voor de ruimtelijke ordening. Deze visie is naar hun mening nodig omdat de financiering van plannen voor de inrichting en verbetering van de leefomgeving niet langer gedekt kan worden uit de algemene middelen van gemeenten, middelen uit grondexploitatie, doeluitkeringen en subsidies.	PvdA	8.10



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.26	De gemeenten kunnen straks de kosten nog nauwelijks in rekening brengen door de afschaffing van bovenplanse verevening en de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling, zo stellen deze leden. Het lijkt erop dat het instrument van kostenverhaal wordt ingeperkt. Het feit dat dit instrument nu de risico's van verlies op gebiedsontwikkelingen geheel bij de gemeente laat, terwijl winst bij de initiatiefnemers kan blijven, wordt niet gerepareerd.	PvdA	8.10
5.27	De leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel in grote lijnen de bestaande regels van de Wro volgt als het gaat om grondexploitatie. Enkele noodzakelijke verbeteringen zijn daaraan toegevoegd, zoals het flexibiliseren van het exploitatieplan. Met dat laatste worden grote onzekerheden en risico's geïntroduceerd, zo menen deze leden. Onduidelijk is bij wie die onzekerheden en risico's komen te liggen. Deze leden zijn van mening dat het niet zo kan zijn dat revenuen van flexibiliteit bij enkele- en de kosten van flexibiliteit bij alle burgers komen te liggen.	PvdA	8.10
5.28	Deze leden achten de nieuwe Omgevingswet de kans bij uitstek om nog eens na te denken over de grondpolitiek. De huidige wetgeving heeft tot grote onevenwichtigheden geleid met grote negatieve maatschappelijke gevolgen, zo menen deze leden. Transparantie, duidelijkheid en zekerheid over bij wie ontwikkelrechten terecht komen, wie er risico loopt, hoe kosten verdeeld en verhaald worden alsmede hoe en door wie revenuen aangewend kunnen worden, passen naar de mening van de leden erg goed bij de doelstellingen van de Omgevingswet. Een fundamentele wijziging zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat mogelijk wordt gemaakt dat bestemmingswijzigingen in de toekomst kunnen worden omgezet in te vergeven concessies voor ontwikkeling. Deze leden zouden er dan de voorkeur aan geven dat concessies voor belangrijke ontwikkelingen door de overheid die de functieverandering mogelijk maakt, via een transparante procedure getenderd zouden kunnen worden. In andere woorden met uitnodigingsplanologie volgens transparante procedures. Voor dat laatste is het dan wel nodig dat het recht op zelfrealisatie, zoals eerder door een Kamermeerderheid gevraagd, ter discussie wordt gesteld. Deze leden achten het van belang dat geleerd wordt van het verleden en dat we herhaling van alle negatieve aspecten van de vastgoedbubbel voor de toekomst voorkomen.	PvdA	8.10
5.29	Deze leden vragen voorts om zo snel mogelijk, en vooruitlopend op-, de inwerkingtreding van de Omgevingswet al een wetsvoorstel aan de Kamer te sturen dat stedelijke herverkaveling naar analogie van de Wet Inrichting Landelijk Gebied mogelijk maakt.	PvdA	10.7
5.30	Tenslotte achten deze leden het noodzakelijk dat een goede analyse wordt gemaakt van de effecten die de artikelen 40b tot en met 40 f van de Ontheeningswet in het recente verleden op een goede ruimtelijke ordening hebben gehad. Deze leden zijn benieuwd hoe de uitkomsten daarvan in de nieuwe ontheeningswet zullen worden vormgegeven.	PvdA	10.7
5.31a	Deze leden zouden er voor zijn dat naast het beginsel van de vervuiler betaalt ook het profijtbeginsel een plek in de wet krijgt. Als anderen dan benadeeld worden dan is er een titel voor compensatie, rechtsreeks of via de overheid. Het profijtbeginsel kan ook helpen in constructies, bijvoorbeeld bij Bedrijveninvesteringszones (BIZ), waarbij gezamenlijke investeringen worden gedaan of investeringen door de overheid waarvan mensen direct profijt hebben. Dat is volgens de leden van de PvdA-fractie beter dan dat dit soort kosten, via lokale belastingen, door alle burgers worden gedragen.	PvdA	3.4.2
5.31b	Door de verschuiving van vergunningverlening naar algemene regelgeving neemt het belang van toezicht en handhaving toe, zo menen deze leden. De kosten voor handhaving worden nu niet meer vergoed door de veroorzakers, maar door het collectief. Het principe dat de vervuiler betaalt zou ook breder ingezet kunnen worden. Voorbeelden van waar dat zou kunnen zijn bij verloedering door leegstand (compensatie voor waardedaling bij omwonenden) en bij windmolenparken (bewoners kunnen een schadevergoeding krijgen, kunnen participeren of krijgen goedkopere stroom) enzovoorts.	PvdA	12.3.3
5.32	Deze leden vragen ook hoe de maatschappelijke kosten voor bijvoorbeeld gezondheidszorg, evacuatiekosten bij acceptatie van een overstromingsrisico en verlies aan arbeidsproductiviteit, van het overschrijden van de minimaal gezonde norm worden toegerekend. Deze leden vragen de regering in hoeverre is nagedacht over de toerekening en spreiding van risico's van bepaalde activiteiten parallel met de kosten van dierziekte-uitbraken die door de sector mede gedragen worden.	PvdA	3.9.4
5.33	Deze leden vragen de regering tenslotte met een oplossing te komen waarbij het recht op planschade voor nog niet gerealiseerde bestemmingen aan een maximale termijn wordt gebonden.	PvdA	8.12

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.34	De milieueffectrapportage is een instrument voor een integrale belangenafweging. Gemoderniseerd als een Omgevingsstoets kan deze rapportage de basis zijn voor een integrale belangenafweging zoals de Omgevingswet voortstaat. Deze leden vinden het van belang dat de vereisten over de inhoud en procedure van een milieueffectrapport voor een ieder duidelijk uit de wet volgen. Vroegtijdige participatie en een borging van de kwaliteit is daarbij van belang. De onafhankelijke advisering door de Commissie voor de m.e.r. is een garantie voor kwaliteit en zou voor zowel projecten en plannen een vereiste moeten zijn. Een advies van de Commissie m.e.r. geeft voor initiatiefnemer, omwonenden en het bevoegd gezag vertrouwen voor een goed besluit. Om onzekerheden over de effecten na realisering van projecten en plannen te verkleinen is evaluatie van belang. Dit sluit aan bij de oplevertoets van de Commissie Elverding en de m.e.r.-Richtlijn.	PvdA	9.1.7
5.35	In het nader rapport geeft de regering aan dat de criteria die aangeven of een plan-m.e.r. moet worden opgesteld eenduidig zijn. In artikel 16 van het wetsvoorstel wordt echter een nieuwe uitzondering op de plan-m.e.r.-plicht opgenomen voor «kleine wijzigingen» en «kleine gebieden», zo merken deze leden op. Het is deze leden niet op voorhand duidelijk wat hieronder moet worden verstaan. De Europese Commissie wijst er in haar handleiding voor de SMB-richtlijn op dat wat «klein» is per lidstaat verschilt. Voor de interpretatie van de term is vooral van belang of sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Als daar namelijk sprake van is, moet een plan-MER. worden opgesteld om deze effecten nader te onderzoeken, zo menen de leden van de PvdA-fractie. Deelt de regering de mening dat in een dichtbevolkt land met grote opgaven in fysieke leefomgeving als Nederland snel sprake zal zijn van aanzienlijke milieueffecten, en dat het daarom rechtszekerheid biedt om aan te geven wanneer van de uitzondering gebruik kan worden gemaakt? Licht het niet voor de hand om de bestaande D-drempels uit het Besluit milieueffectrapportage te gebruiken als criterium?	PvdA	9.1.4
5.36	In de wet wordt een onderscheid gemaakt tussen een inrichting en een activiteit. Deze leden vragen aandacht voor die gevallen waarin de omgevingsvergunning voor een bouwwerk wordt verleend, terwijl de voorziene activiteit niet past binnen de normen. Belanghebbenden kunnen bij de omgevingsvergunning geen zienswijze of bezwaar indienen tegen het voorziene gebruik, alleen tegen het bouwwerk zelf. Hoe gaat de regering voorkomen dat er gebouwen worden gebouwd, maar dat de voorziene activiteit gehandhaafd moet worden en beëindigd.	PvdA	8.7.4
5.37	Het zou volgens deze leden een goed idee zijn om een hoofdstuk over inrichtingen of bedrijven in de Omgevingswet op te nemen. Burgers, bedrijven en overheden kunnen dan in dat hoofdstuk lezen waaraan bedrijven zich te houden hebben. In dat hoofdstuk kunnen dan algemene bepalingen worden opgenomen, waaraan de opsteller van de AMvB zich moet houden bij het bepalen voor welke bedrijven een omgevingsvergunning voor milieu is vereist en welke bedrijven onder algemene regels kunnen vallen. Thans bestaan daarvoor geen criteria en heeft de formele wetgever de opsteller van de AMvB als het ware carte blanche gegeven, zo menen deze leden.	PvdA	6.5
5.38	De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat deze niet van toepassing wordt geacht op omgevingsvergunningen. Er lijken echter uitzonderingen mogelijk die volgen uit de Dienstenrichtlijn. Kan de regering aan de hand van voorbeelden nader toelichten in welke gevallen dit nog zo zou zijn en waarom niet generiek is afgezien van de lex silencio positivo?	PvdA	8.7.4 9.6.2
5.39	Deze leden achten het van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid is voor initiatiefnemers ten aanzien van welke voorwaarden er gesteld worden aan de voorziene inrichting of activiteit op een bepaalde plaats. Daar dit plaatsafhankelijk is, is een kaart hiervoor naar de mening van deze leden het geëigende middel. In de huidige tijd van digitale toegankelijkheid van data moet het mogelijk zijn om, ook al betreft het verschillende elkaar overlappende regimes, zodanig met elkaar te combineren zodat voor een initiatiefnemer direct helder kan zijn of het initiatief op de betreffende plaats mogelijk is of waar deze gemakkelijker kan worden ingepast. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering daarom de voorziene «Laan van de leefomgeving» zo in te richten dat met één druk op de kaart inzicht te verkrijgen in de aldaar geldende restricties en mogelijkheden. Is het denkbaar dat ook de relevante algemene regels gekoppeld kunnen worden aan adressen, zo vragen deze leden.	PvdA	12.4
5.40	Deze leden achten het wenselijk dat de experimenteerbaarheid blijft bestaan. De tien jaar-termijn herkennen zij uit de Chw en achten zij bruikbaar omdat investeringen een lange termijn vergen. Oprekken van de termijn naar vijftien jaar vinden zij risicovol. Deze leden kunnen zich voorstellen dat een tussentijdse evaluatie dan een optie is waarbij eventueel bij te grote afwijking een programma tot herstel kan worden afgedwongen.	PvdA	4.6

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.41	Daar waar mogelijk zou echter het nog eerder bereiken van een goede leefomgevingskwaliteit nagestreefd moeten blijven worden. In de plannen zouden deze leden dan ook graag een ambitieus tijdspad opgenomen zien om zo, zo snel als redelijkerwijs mogelijk, alsnog deze verbetering in de leefomgevingskwaliteit te behalen en dat zo voorkomen wordt dat de termijn wordt opgesoupeerd. Deze leden willen in ieder geval voorkomen dat er nieuwe saneringssituaties ontstaan.	PvdA	4.6
5.42	Deze leden vragen of gezien de ontheffingsmogelijkheden die nu in de wet worden opgenomen de noodzaak nog bestaat om het gebiedsontwikkelingsplan te handhaven.	PvdA	10.5
5.43a	De leden van de CDA-fractie missen een beeld van de AMvB's, ook ten aanzien de daadwerkelijke verdeling van taken en bevoegdheden. Deelt de regering de visie dat reeds nu uit de wet zelf al zou moeten blijken welke overheidsinstanties waartoe- en onder welke voorwaarden bevoegd zijn? Juist omdat inzake de taak- en bevoegdheidsverdeling het voorstel verschillende (en soms zelfs tegengestelde) uitgangspunten kent, is dit van belang.	CDA	5.3
5.43b	Deze leden menen dat de wet niet helder is. Soms wordt uitgegaan van het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet», op andere onderdelen is er sprake van een specifieke taaktoedeling en op nog weer andere onderdelen lijkt de benadering uit te gaan van normstelling op rijksniveau. Hoe beziet de regering dat, zo vragen deze leden.	CDA	7.1.1
5.43c	Deze leden menen dat bij een integrale afweging van belangen, waar het in het omgevingsrecht vaak op uit komt, duidelijk moet zijn wie waartoe bevoegd is en welke instrumenten onder welke voorwaarden al dan niet ingezet mogen worden. Als dat pas in de uitvoeringsregelingen duidelijkheid zal worden, dan heeft de Kamer daar amper nog invloed op.	CDA	5.3
5.44	Deze leden constateren dat er veel aandacht in de wet wordt besteed vanuit het belang van proces en overheden en niet vanuit de burger. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie de visie van de regering daarop en op welke wijze een visie vanuit de burger sterker in de wet tot uitdrukking kan worden gebracht.	CDA	6.2
5.45	Deze leden begrijpen dat er een Gegevensautoriteit dient te komen die alle data gaat beheren. Het goed en tijdig functioneren daarvan is een kritische succesfactor, terwijl de invoering van de Wabo qua automatisering rampzalig verliep. Graag vernemen deze leden op welke wijze gewaarborgd is dat deze Gegevensautoriteit tijdig en goed functioneert.	CDA	12.4
5.46	Deze leden pleiten voor een aanpak waarbij normen, zeker de Europese normen, wel hard blijven gelden, maar waarbij tevens soepel wordt omgaan ten aanzien van de manier waarop en de termijn waarbinnen het bereikt moet worden. Graag vernemen deze leden de visie van de regering op deze gedachte. Als alternatief kan ook overwogen worden om een hiërarchie aan te brengen in belangen en normen. Niet iedere norm is even zwaar. Graag zien deze leden beide werkwijzen afgewogen.	CDA	4.2.3
5.47	Deze leden menen dat voor de grote middenmoot van het werken aan de fysieke leefomgeving het goed geregeld is. De kleine projecten en grote projectontwikkelingsprojecten zijn echter niet goed geregeld. Beiden dreigen te verzanden in procedures, zo menen deze leden. Deelt de regering deze gedachte?	CDA	4.4
5.48	Deze leden zijn van mening dat het begrijpelijk, maar jammer is dat het grondbeleid niet nu in deze wet geregeld wordt. Het is toch een verlies van samenhang. Graag vernemen deze leden op welke wijze toch samenhang verkregen kan worden, bijvoorbeeld door het ontwerp van wet inzake het grondbeleid eerder aan de Kamer voor te leggen.	CDA	10.7
5.49a	Deze leden constateren dat de provincie mag ingrijpen in gemeentelijke autonomie als er een provinciaal belang in het geding is. Nu is het in de wet zo geregeld dat de vraag of er sprake is van een provinciaal belang door de provincie zelf wordt beantwoord. Deze leden menen dat de wet dient aan te geven dat het om een aanmerkelijk of substantieel belang moet gaan. Deelt de regering die gedachte?	CDA	7.2.1
5.49b	Deze leden vernemen graag een concreet voorbeeld van hetgeen bedoeld wordt op pagina 108 van de MvT met «Ook kan een instructie dienen om in aansluiting bij een in de wet toegekende taak een nieuwe, ten opzichte van de algemene wettelijke taak, meer geconcretiseerde specifieke taak aan een openbaar lichaam op te dragen. Bijvoorbeeld door bij de instructie op te dragen om een beheersmaatregel te nemen of een bepaalde handeling uit te voeren. Verder kan een instructie benut worden om in een specifiek geval aan te geven wat moet worden verstaan onder een algemeen geformuleerde norm (zoals doelmatige bescherming)».	CDA	7.2.4

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.49c	Deze leden lezen onder paragraaf 4.3.6 van de MvT dat «Een dergelijk aanpak is daarom vooral handig voor gevallen waarin aannemelijk gemaakt kan worden dat het voldoen aan die waarde of het bereiken van die andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving en het realiseren van die activiteiten beide mogelijk zijn door ze samen te brengen in een programma». Ook hiervan ontvangen deze leden graag concrete voorbeelden.	CDA	8.4.2
5.50	De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 5 lid 1 dat de term «Samenhangende activiteit» wordt verlaten. De aanvrager bepaalt zelf voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dit doet. Er is evenwel een relatie met artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over de inspanningsverplichting van het bevoegd gezag. Ingevolge dat artikel moet het bestuursorgaan bevorderen dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op de aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit. Terwijl de aanvrager geheel de vrijheid krijgt, kan de gemeente daar achteraf nog op worden aangesproken. Dat vinden deze leden een vreemde constructie. Als de «samenhangendheid» nu wordt losgelaten, laat dan ook alle verantwoordelijkheid helemaal bij de aanvrager, zo vragen deze leden. In dat geval kan zelfs via artikel 3:20 van de Awb de gemeente aansprakelijk worden gesteld omdat de aanvrager niet gewezen is op het feit dat er ook andere vergunningen nodig zijn. Deze leden vernemen graag de visie van de regering hierop.	CDA	8.7.4
5.51	Deze leden merken op dat de eisen aan overgangsrecht en uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen afwijken van de overige regels die gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk stellen. Wat betekent dit laatste concreet voor het overgangsrecht voor bestemmingsplannen en wat verandert er dan, zo vragen zij.	CDA	8.1.4
5.52	Deze leden onderschrijven het belang dat de wet verbindt aan het beschikken over zelfstandige bevoegdheden, zowel onder normale als onder buitengewone omstandigheden (zoals overstromingsgevaar, droogte, calamiteuze lozingen) van waterschappen. Zonder dergelijke bevoegdheden kunnen de waterbeheerders immers hun verantwoordelijkheden op het gebied van het waterbeheer niet waarmaken. Deze leden vernemen graag met een motivatie of de regering bereid is om ook voor omgevingsvisies het proces van de watertoets verplicht te stellen.	CDA	.3.9.2
5.53	Ook vernemen deze leden graag of de regering bereid is de waterveiligheidsnormen in de wet vast te leggen, vanwege het uitzonderlijke belang dat daaraan gehecht moet worden.	CDA	5.3
5.54	Deze leden hebben verschillende vragen omtrent de actualisering in verband met afwijkactiviteiten van artikel 4.17 en instructies. Een termijn zonder sanctie is als een egel zonder stekels, zo stellen deze leden. Laat staan dat gemeenten worden geprikkeld om het omgevingsplan actueel te houden. De huidige actualiseringsplicht en sanctie voor bestemmingsplannen is te zwaar en leidt tot verlies van kwaliteit. Een legessanctie voor een al verleende omgevingsvergunning is ook weinig effectief. Wat wordt de «prikkel» voor gemeenten om deze regel na te leven?	CDA	8.1.3
5.55	Het is nog onvoldoende duidelijk welke omgevingsvergunning moet worden ingepast in het omgevingsplan, zo stellen de leden van de CDA-fractie. Uitleg in de MvT is hunner inziens onvoldoende. Kan een onderverdeling gemaakt worden in type omgevingsvergunningen in de wet, naar aanleiding van de reguliere en uitgebreide procedures?	CDA	8.1.3
5.56	Deze leden zijn benieuwd hoe de resultaten van de evaluaties van procesrechtelijke bepalingen van de Chw in de wet worden verwerkt. De Chw heeft veel succes geboekt bij procedures bij de bestuursrechter. Helaas is naar de mening van deze leden gebleken dat de versnelling in besluitvormingsproces als gevolg van deze wet beperkt- tot zeer beperkt is.	CDA	10.5
5.57	Deze leden menen dat extra kosten die een gemeente moet maken als gevolg van provinciaal beleid of instructie onvoldoende belicht zijn. Indien een gemeente het strengere provinciale beleid moet toepassen in een omgevingsplan, dan kan het zijn dat er sprake is van planologisch nadeel. Dan kan de gemeente worden aangesproken voor planschade. De gemeente heeft nu geen mogelijkheid om dit bij de provincie te verhalen. Daarom dient er een regeling te komen waarbij deze kosten kunnen worden verhaald, zo menen deze leden. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop.	CDA	8.11
5.58	Deze leden achten de regeling voor complexe bedrijven volstrekt onvoldoende. Dat heeft grote gevolgen voor grote complexen van bedrijven, waar nu nog met één parapluvergunning gewerkt wordt. In het huidige systeem is er één bevoegd gezag, maar onder de nieuwe Omgevingswet moet elke activiteit apart vergund gaan worden door steeds een wisselend bevoegd gezag. Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop.	CDA	6.7

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.59	Deze leden constateren dat het financieel instrumentarium voor krimpaanpak niet meer beschikbaar is. Het vragen van financiële tegenprestaties om bijvoorbeeld het «Limburgs Kwaliteitsmenu» te kunnen toepassen of een statiegeldregeling in te voeren zoals de provincie wil bij het woondossier, is in het wetsontwerp vrijwel onmogelijk gemaakt. Graag ontvangen deze leden hier een toelichting op.	CDA	8.10
5.60	Deze leden zouden graag vernemen hoe breed het begrip «natuurlijke hulpbronnen» in artikel 1.2 gelezen moet worden. Betreffen dat slechts hulpbronnen met een mijnbouwkundig karakter of vallen hernieuwbare hulpbronnen ook onder dat begrip?	CDA	14.1.1
5.61	Het is deze leden opgevallen dat ten aanzien van het uitoefenen van bevoegdheden in artikel 2.1 lid 3 de totstandkoming van een «duurzame energievoorziening» ontbreekt. Graag vernemen zij wat de redenen zijn om dit niet in de opsomming mee te nemen.	CDA	14.2.1
5.62	Deze leden vernemen graag of ook de Wet Wind op Zee zal opgaan in de Omgevingswet. Als dat niet het geval is, hoe wordt dan een verbrokkelde situatie voorkomen als er meerdere bevoegde gezagen zijn?	CDA	10.9
5.63	Deze leden vragen hoe de bepalingen uit de artikelen 5.45 tot en met 5.48 zich verhouden tot de praktijk waarin bijvoorbeeld een particuliere ontwikkelaar een initiatief neemt tot het realiseren van een project. Zijn de verplichtingen uit deze artikelen gericht tot de overheid en niet tot ontwikkelaars van ruimtelijke projecten, zo vragen de leden van de CDA-fractie.	CDA	8.8.2
5.64	De leden van de PVV-fractie bekruipen het gevoel dat de enige economische stimulans die in de Omgevingswet is opgenomen, de zogenaamde groei van duurzame ontwikkeling is. Kan de regering dit bevestigen?	PVV	3.3
5.65	Terugdringen van de regeldruk lijkt alleen voor de ambtenarij administratieve winst op te leveren. Voor de consument en de ondernemer blijven de daadwerkelijke noodzakelijke impulsen achterwege, zo menen deze leden. Kan de regering dit gemotiveerd bevestigen of ontkrachten?	PVV	13.1
5.66	Deze leden vragen waarom het plaatsen van windturbines op zee wel behoort tot de rechtsmacht van de staat, maar bij de reguliere scheepvaart niet.	PVV	10.2.5
5.67	Deze leden missen een proactieve aanpak om het probleem rond grondspeculaties aan te pakken. Op welke manier wil de regering dit probleem aanpakken en verankeren in de Omgevingswet?	PVV	10.7
5.68	De leden van de D66-fractie lezen dat de duurzame ontwikkeling moet worden bewerkstelligd door middel van de beleidscyclus. Deze leden merken net als de RvS op dat de beleidscyclus echter niet vanzelfsprekend tot een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving zal leiden. Dat zal afhangen van de invulling die aan de beleidscyclus wordt gegeven. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de met de Omgevingswet actief bij te dragen aan duurzame ontwikkeling en om de voorwaarden daarvoor sterker in de Omgevingswet te verankeren, zo vragen deze leden.	D66	3.3
5.69	Ook willen deze leden weten op welke manier de regering de duurzame ontwikkeling zal waarborgen, nu de uitkomst daarvan met de voorliggende wet meerdere kanten op kan gaan.	D66	3.3
5.70	Deze leden lezen dat het uitgangspunt van de regering is om een gelijkwaardige bescherming van gezondheid veiligheid en omgevingskwaliteit te behouden met de Omgevingswet. Deze leden vragen de regering om te beargumenteren waarom zij alleen een gelijkwaardige en geen «gelijke» bescherming van de omgevingskwaliteit wil waarborgen. Deze leden vragen de regering ook om verder te specificeren hoe de gelijkwaardigheid geoperationaliseerd wordt en wanneer daaraan voldaan is.	D66	3.10.1
5.71	Deze leden merken op dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bij de toetsversie van de Omgevingswet heeft onderzocht of de wet zorgdraagt voor een gelijkwaardige bescherming van milieu en natuur. Het PBL gaf aan dat de flexibiliteit voor ontwikkelingen en de beperking van de milieueffectrapportages risico's opleveren voor natuur en milieu. Deze leden vragen of de regering van mening is dat deze risico's met de voorgestelde versie van de Omgevingswet zijn weggenomen en waarom zij die mening is toegeedaan.	D66	3.10.1

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.72	Het PBL geeft ook aan dat de vraag of de Omgevingswet feitelijk leidt tot een gelijkwaardig beschermingsniveau voor milieu en natuur, pas definitief kan worden beantwoord nadat alle onderliggende regelgeving is ingevuld. De leden van de D66-fractie vragen daarom de regering of zij bereid is om het PBL te verzoeken om een update van het onderzoek naar het beschermingsniveau te maken wanneer de conceptversies van de AMvB's gereed zijn.	D66	13.3
5.73	Deze leden lezen dat de regering het verplichte m.e.r.-advies voor projecten facultatief wil maken. Deze leden vragen de regering om nader te onderbouwen waarom dit bij complexe projecten verantwoord zou zijn.	D66	9.1.5
5.74	Deze leden merken op dat er tegelijkertijd veel mogelijkheden komen om op projectniveau af te wijken van de algemene regels of om niet aan de omgevingswaarden te voldoen. Op welke manier worden de milieueffecten van dergelijke afwijkingsmogelijkheden adequaat onderzocht en een zorgvuldige toepassing ervan gegarandeerd, indien er geen milieueffectenrapportage meer gemaakt hoeft te worden, zo vragen deze leden.	D66	4.2.1
5.75a	Deze leden lezen in de MvT dat «te verwachten is dat het bevoegd gezag in de regel advies zal inwinnen bij de Commissie m.e.r. over een project-m.e.r.». Deze leden willen graag een nadere onderbouwing van die stelling, zeker in het licht van het feit dat de regering de kostenstructuur gaat veranderen, waardoor het voor een bevoegd gezag duurder wordt om een m.e.r.-advies aan te vragen. Deze leden zien dat ook de verplichte evaluatie van de project-m.e.r. komt te vervallen. Deze leden merken op dat evaluatie van groot belang is omdat daarmee tegenvallende milieueffecten alsnog gemitigeerd dan wel gecompenseerd kunnen worden.	D66	9.1.5
5.75b	Waarom is de regering van mening dat evaluatie niet langer nodig is en hoe wordt dan voorkomen dat afwijkingen in de voorfase ertoe leiden dat omgevingskwaliteit achteruit kan gaan door een bepaald project, zo vragen deze leden.	D66	9.1.7
5.76	Deze leden lezen dat het huidige onderscheid tussen de formele en de vormvrije m.e.r.-beoordeling vervalt. De regering stelt dat dit geen aanzienlijke milieugevolgen zal hebben. Deze leden willen weten waarop de regering die veronderstelling baseert.	D66	9.1.4
5.77	Deze leden vragen op welke manier het beschermingsniveau zal worden vastgesteld en welke rol de gebruikersruimte daarbij precies zal spelen. Is de regering van plan om hiervoor een toetsingskader in de AMvB op te nemen, zo vragen deze leden.	D66	3.10.2
5.78	De leden van de D66-fractie vragen of de regering bij artikel 4.19 heeft overwogen om niet alleen het uiterlijk van bouwwerken centraal te stellen, maar ook de integrale ruimtelijke kwaliteit van de fysieke omgeving, waarbij bijvoorbeeld ook cultuurhistorie, stads- of dorpsgezicht en de openbare ruimte aan bod kunnen komen.	D66	9.2
5.79	Deze leden merken op dat maar een beperkt aantal omgevingswaarden verplicht in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Het gaat dan om lucht, waterkwaliteit en waterveiligheid. Deze leden vragen de regering of het besluit om een omgevingswaarde op basis van de kwantificeringsmogelijkheid wel of niet expliciet in de wet op te nemen niet zal leiden tot een hiërarchie tussen verschillende omgevingswaarden, waarbij moeilijker kwantificeerbare onderdelen van de fysieke leefomgeving op de achtergrond raken.	D66	3.7.2 3.7.6
5.80	De leden van de D66-fractie willen weten of de mogelijkheid tot het berekenbaar maken van andere aspecten van de leefomgeving, zoals geur en buitengeluid, verkend en onderzocht is.	D66	3.7.6
5.81	Deze leden vragen hoe de andere onderdelen van de fysieke leefomgeving zoals genoemd in artikel 2.1 waarvoor geen omgevingswaarde wordt gemaakt een uitwerking krijgen, waardoor het behalen van een goede kwaliteit op die onderdelen volwaardig wordt meegenomen in alle overwegingen met betrekking tot omgevingskwaliteit. Daarbij vragen deze leden welke houvast er komt om afwegingen ten aanzien van deze kwalitatieve omgevingswaarden te kunnen maken. Komen er bijvoorbeeld toetsingskaders in de AMvB voor deze waarden?	D66	3.5
5.82	Deze leden lezen in artikel 2.14 dat omgevingswaarden worden vastgesteld via een AMvB. Deze leden vragen om een lijst met alle omgevingswaarden die de regering van plan is om op te nemen in de AMvB. Ook willen deze leden weten wat de juridische status wordt van die omgevingswaarden in de AMvB.	D66	3.7.2



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.83	Deze leden willen weten of alle materiële normen uit de wetten die opgaan in de Omgevingswet op dezelfde manier en met hetzelfde beschermingsniveau in de AMvB van de Omgevingswet terechtkomen. Indien dit niet het geval is, dan willen deze leden weten op welke punten en om welke redenen de normen in de AMvB zullen verschillen van de vigerende normen.	D66	3.10.1
5.84	Deze leden willen weten voor welke omgevingswaarden uit de AMvB gemeenten en provincies mogelijkheden zullen krijgen om af te wijken, zoals gesteld in artikel 2.11 lid 2 en artikel 2.12 lid 2. Ook willen deze leden weten of die afwijkingsmogelijkheden altijd ten gunste zullen zijn van de kwaliteit van de leefomgeving.	D66	3.7.3
5.85	Deze leden merken op dat ook provincies en gemeenten omgevingswaarden kunnen opstellen. Deze leden vragen op welke manier daarmee wordt omgegaan, en in hoeverre de juridische waarde daarvan vaststaat, als bijvoorbeeld een omgevingswaarde met betrekking tot geluid niet gehaald kan worden door een lawaaiig bedrijventerrein van een andere gemeente of door een nieuwe spoorlijn van het Rijk.	D66	3.7.3
5.86	Deze leden merken op dat de Omgevingswet weinig houvast geeft bij het maken van concrete keuzes in de fysieke leefomgeving. Dit geeft druk op de voorspelbaarheid en de zekerheid van de toepassing van de wet. Deze leden vragen de regering daarom om nader te onderbouwen waarom zij niet meer algemene uitgangspunten en beginselen in de wet heeft opgenomen. Deze leden vragen de regering om bij de beantwoording van deze vraag specifiek in te gaan op het preventiebeginsel, het verzorgingsbeginsel, het beginsel dat de veroorzaker betaalt, het beginsel van bestrijding aan de bron en het profijtbeginsel.	D66	3.4.1
5.87	De leden van de D66-fractie vragen of de door de regering genoemde potentiële sectorale hiërarchie door dergelijke beleidsbeginselen niet ondervangen kan worden door afstemming tussen de beginselen en duidelijke kaders op welke manier ze van toepassing zijn.	D66	3.4.3
5.88	Ook willen de genoemde leden weten of de regering van alle milieubeginselen ook heeft uitgezocht of ze ook goed van toepassing zijn op andere omgevingssectoren, en wat daarvan de resultaten waren.	D66	3.4.1 3.4.3
5.89	De regering stelt dat de Omgevingswet en de bijbehorende regelgeving uitdrukking zullen geven aan de algemene beleidsbeginselen zonder dat die beginselen zelf deel uitmaken van de regels. Deze leden vragen waarom de genoemde bezwaren tegen de beginselen zich niet alsnog voordoen indien ze impliciet buiten de wet alsnog wel als leidraad worden gebruikt bij het maken van de afwegingen. Zorgt deze verborgenheid van de beginselen niet alleen maar voor meer onzekerheid en onduidelijkheid, zo vragen deze leden.	D66	3.4.1
5.90	Deze leden vragen hoe de taakverdeling tussen gemeente, provincie en Rijk geregeld wordt bij de programmatische aanpak. Indien er bijvoorbeeld sprake is van een overschrijding van een omgevingswaarde, wordt er dan een gezamenlijk pakket gemaakt met taakstellingen voor iedere overheidslaag, of wordt de verantwoordelijkheid in beginsel bij de gemeente gelegd?	D66	8.4.2
5.91	Ook willen deze leden weten hoe met de Omgevingswet wordt voorkomen dat het Rijk eenzijdig beslist om vrijgekomen gebruiksruimte op te vullen, zoals onlangs met de snelheidsverhoging op de ringwegen is gebeurd.	D66	8.4.2
5.92	Deze leden willen graag verduidelijking over de mogelijkheden wanneer een college van gedeputeerde staten of het Rijk ook bevoegd zijn om vergunningen af te geven. In welke gevallen zijn zij hiertoe bevoegd en wat gebeurt er wanneer er samenloop is met omgevingsvergunningen?	D66	7.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.93	De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat deze wet, met het oog op duurzame ontwikkeling, is gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De Grondwet spreekt over het verbeteren van het leefmilieu. Blijkens de MvT zou een algemene opdracht tot het verbeteren van de fysieke leefomgeving te ver voeren. Hierbij wordt als voorbeeld genoemd dat het verbeteren van privéwoningen geen maatschappelijke opdracht is en voor veel infrastructuur instandhouding voldoende is. Deze leden wijzen er op dat uit het opschrift van het artikel al blijkt dat het om «maatschappelijke doelen» gaat. Daarnaast zijn er volgens genoemde leden ook terreinen waar verbeteringen boven het «minimaal» veilige of gezonde niveau wel maatschappelijk wenselijk blijven. Bij vaststelling van omgevingswaarden wordt immers ook altijd naar de (financiële) haalbaarheid gekeken. Aanscherping van deze waarden kan de leefomgeving in dat geval veiliger en gezonder maken, zo menen de leden van de ChristenUnie-fractie. Innovaties kunnen een dergelijk verbeterd resultaat binnen bereik brengen. Volgens genoemde leden past het begrip «verbetering» ook beter bij de term «duurzame ontwikkeling». Deze leden vragen daarom waarom niet is gekozen voor het opnemen van het begrip «waar mogelijk verbeteren». Op die wijze is het geen algemene opdracht maar geeft het wel de intentie aan die de wet beoogt te ondersteunen.	ChristenUnie	3.2
5.94	Genoemde leden vragen voorts of de maatschappelijke doelen niet ook op particulieren zijn gericht. Zo beschermen bouwregels particulieren niet alleen tegen onveilige situaties maar bieden ze ook garanties voor wooncomfort. Als de wet woningeigenaren ondersteunt in het verbeteren van de toegankelijkheid, worden hier bovendien niet alleen privédelen gesteund maar ook maatschappelijke doelen, namelijk dat mensen langer zelfstandig thuis kunnen wonen.	ChristenUnie	3.2
5.95	Huidige bestemmingsplannen kennen het begrip «maatschappelijke functie» als mogelijke bestemming. Gezien het verschil in abstractieniveau wordt in MvT gesteld dat dit niet tot verwarring zal leiden in de periode dat dit begrip naast het begrip «maatschappelijke doelen» zal bestaan. Genoemde leden vragen naar aanleiding van deze stelling of het de bedoeling is dat in het nieuwe omgevingsplan gebouwen niet meer aangewezen kunnen worden voor een «maatschappelijke functie» en zo ja, wat hier de reden van is en wat het alternatief is.	ChristenUnie	8.1.6
5.96	Genoemde leden ondersteunen het principe van een algehele zorgplicht voor iedereen voor de fysieke leefomgeving, maar vragen wat dit concreet betekent voor burgers en bedrijven.	ChristenUnie	8.5.1
5.97	Aan de zorgplicht wordt blijkens artikel 1.8 in ieder geval voldaan, voor zover bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld met het oog op de doelen van de wet, en die regels worden nageleefd. Genoemde leden vragen of dit niet een te strikte afbakening is. Wat als een bedrijf wel degelijk weet dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving maar de regels hier nog niet in voorzien en het bedrijf wel voldoet aan de gestelde regels? Volgens genoemde leden is het niet ondenkbaar dat een bedrijf nieuwe inzichten heeft die nog niet zijn verwerkt in regelgeving. Deze leden vragen daarom of de bepaling in artikel 1.8 niet ruimer moet worden geformuleerd. De nu voorgestelde formulering impliceert geen zorgplicht voor derden die geen activiteiten verrichten, maar die wel in de positie zijn om in te grijpen om gevolgen van activiteiten van anderen of van natuurverschijnselen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Hiervoor wordt verwezen naar de algemene zorgplicht in artikel 1.6. Genoemde leden vragen of hiermee iemand die aantoonbaar had kunnen ingrijpen juridisch aansprakelijk kan worden gesteld. Genoemde leden vragen of hiermee iemand die aantoonbaar had kunnen ingrijpen juridisch aansprakelijk kan worden gesteld. Genoemde leden constateren dat in genoemde artikelen de bepaling in artikel 1.1.a lid 3 van de Wm aangaande de zorgplicht van overheidsorganen niet in het wetsvoorstel is overgenomen. Deze leden vragen de regering dit te onderbouwen.	ChristenUnie	8.5.3
5.98	In de voorgestelde Omgevingswet zal de in behandeling zijnde nieuwe Nbw worden opgenomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of daarbij niet een mogelijk spanningsveld kan ontstaan, aangezien de Omgevingswet uitgaat van «ja, mits» terwijl de Nbw lijkt uit te gaan van «nee, tenzij», zoals nu gebeurt in de Vogelrichtlijn en de Flora- en faunawet.	ChristenUnie	10.8.1
5.99	Van gemeenten wordt gevraagd om op een verantwoorde manier integrale plan- en besluitvorming te plegen. Zij moeten de belangen van gezondheid, natuur, verkeer, economie etcetera in samenhang met elkaar bezien en beoordelen. Dat vraagt kundige actoren, zowel aan de kant van het bestuur als aan de kant van bedrijven en burgers. Daarvoor moet kennis en deskundigheid beschikbaar zijn. Genoemde leden vragen hoe de regering dit gaat ondersteunen.	ChristenUnie	12.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.100	Ook vragen deze leden welke instrumenten de gemeenten krijgen om ze te helpen om, in dialoog met stakeholders, verantwoorde integrale besluitvorming te plegen. Bijvoorbeeld het door het RIVM ontwikkelde Beoordelingskader Milieu en Gezondheid kan daarbij een rol spelen, evenals de milieugezondheidsrisico-indicator. Is de regering voornemens in de AMvB dergelijke instrumenten te verplichten?	ChristenUnie	3.9.4
5.101	De wettelijke verplichting om kennis te geven van het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien vervalt. Hiermee wordt blijkens paragraaf 4.16.10 van de MvT ruimte geboden aan bestuursorganen om deze fase zelf in te vullen. Genoemde leden vragen welke ruimte hiermee wordt gecreëerd. Zij vragen tevens of met het vervallen van deze verplichting er wel voldoende zekerheid is dat burgerparticipatie tijdig van de grond komt. Deelt de regering de mening dat het onwenselijk is dat burgers pas horen van plannen als de gemeente al zelf een concept plan heeft opgesteld?	ChristenUnie	8.1.6
5.102	De omgevingsverordening zal in tegenstelling tot het omgevingsplan niet appellabel zijn. Genoemde leden vragen een nadere onderbouwing aangezien de omgevingsverordening bewoners ook rechtstreeks kan raken omdat de provincie via omgevingsverordening de gemeente kan verplichten tot aanpassing van het omgevingsplan.	ChristenUnie	9.7.3
5.103	Ook vragen deze leden of dit betekent dat burgers en belangenorganisaties niet in beroep kunnen gaan tegen provinciale omgevingswaarden als zij van mening zijn dat vastgestelde omgevingswaarden niet streng genoeg zijn voor het bereiken van Europees vastgestelde milieunormen.	ChristenUnie	9.7.3
5.104	De aanwijzing van gemeentelijke monumenten gebeurt door de Omgevingswet via het omgevingsplan en niet meer via aparte aanwijzingsbesluiten. Genoemde leden vragen wat dit betekent voor de lengte van deze procedure. Kan voor een snelle bescherming van monumenten die nog niet de status van gemeentelijk monument hebben de voorbereidingsbescherming worden ingezet?	ChristenUnie	8.1.6
5.105	Omgevingswaarden concretiseren de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen zich hier tot elkaar verhouden. Zonder nadere regelstelling middels instructieregels kunnen volgens het wetsvoorstel omgevingswaarden, die door het Rijk zijn vastgesteld, niet doorwerken bij de vaststelling van besluiten door provincies of gemeenten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Volgens genoemde leden is het echter denkbaar dat het Rijk voldoende denkt te hebben aan landelijke regels zoals emissienormen voor nieuwe auto's om de omgevingswaarde te bereiken terwijl belanghebbenden zoals bewonersorganisaties van mening kunnen zijn dat (Europees verplichte) omgevingswaarden alleen kunnen worden bereikt met aanvullende provinciale en/ of lokale maatregelen. Deelt de regering deze gedachtegang? Op welke wijze kan in deze provinciale- of lokale doorwerking worden voorzien?	ChristenUnie	3.7.3
5.106	Genoemde leden constateren dat de regering blijkens de MvT van mening is dat met de systematiek van instructieregels een onnodig strikte juridische koppeling wordt voorkomen. Volgens deze leden moet het echter niet alleen gaan om het kunnen doorgaan van een project maar indien mogelijk ook om het daadwerkelijk verbeteren van de toestand. Deze leden vragen daarom op welke wijze met de voorgestelde juridische ontkoppeling tegelijk juridisch zeker wordt gesteld dat de omgevingswaarde wordt bereikt.	ChristenUnie	3.7.4
5.107	Genoemde leden constateren dat in de artikelen 2.11, 2.12 en 2.15 wordt gesteld dat Rijk, provincie en gemeenten omgevingswaarden kunnen vaststellen. Genoemde leden kunnen zich niet voorstellen dat er geen omgevingswaarden worden vastgesteld en geven in overweging om het woord «kunnen» in deze artikelen te schrappen.	ChristenUnie	14.2.5
5.108	Genoemde leden constateren dat voor een beperkt aantal zaken Rijk en provincies worden verplicht omgevingswaarden vast te stellen op grond van Europese Richtlijnen. Deelt de regering de mening dat de omgevingswaarden het referentiekader vormen bij de inzet van instrumenten en bevoegdheden van de overheid en dat het daarom van belang is dat voor meer aspecten van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden worden vastgesteld, zo vragen deze leden.	ChristenUnie	3.5 3.7.6
5.109	Is het voor de duidelijkheid voor burgers en lagere overheden daarom niet wenselijk om vast te leggen voor welke aspecten lagere overheden in ieder geval omgevingswaarden moeten vaststellen?	ChristenUnie	3.7.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.110	Omgevingswaarden moeten uitgedrukt worden in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Genoemde leden constateren dat de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving zelden in meetbare of objectieve termen is te vatten. Er is altijd een interpretatie nodig, toegespitst op de concrete situatie van het plan in zijn omgeving. Genoemde leden vragen hoe hier mee wordt omgegaan.	ChristenUnie	3.6.2
5.111	Zij vragen een reactie op het voorstel om dergelijke zachte omgevingswaarden als «agendapunten» voor de beoordeling van een vergunningaanvraag te laten gelden, en niet als toetsbare criteria. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit deels in artikel 4.19 wordt onderkend. Daar staat dat de gemeenteraad beleidsregels vast kan stellen voor de uitleg van de regels over het uiterlijk van bouwwerken in het omgevingsplan. Deze leden vragen hoe deze beleidsregels zich verhouden tot de omgevingswaarden.	ChristenUnie	3.6.2
5.112	Ook vragen zij waarom er niet een dergelijke bepaling is voor kwaliteitsregels op een hoger schaalniveau, te weten de stedenbouwkundige of landschappelijke inrichting van een gebied, cultuurhistorie, gebouwde structuren en openbare ruimte. Is daarom «het uiterlijk van bouwwerken» niet een te smal kader, zo vragen deze leden. Zouden dergelijke regels niet ook betrekking moeten kunnen hebben op andere vergunningplichtig activiteiten dan alleen bouwactiviteiten?	ChristenUnie	9.2
5.113	Blijkens de MvT moet onder «goede omgevingskwaliteit» het belang van cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken en stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap worden verstaan. Genoemde leden vragen waarom er niet voor is gekozen om bijvoorbeeld ook omgevingswaarden voor cultureel erfgoed en landschap verplicht te stellen. Gesteld wordt in de MvT dat landschap als omgevingswaarde moeilijk uit te drukken is in specifieke normen, en daarom niet zo vastgelegd kan worden in de wet, hoogstens als instructieregels op basis van de uitvoeringsregeling. Deelt de regering de mening dat een goede vastlegging van landschapswaarden juist houvast biedt bij het beoordelen en toekennen van de gebruikruimte en bij adequaat monitoren van ontwikkelingen?	ChristenUnie	3.6.2
5.114	Deze leden constateren dat het in het verleden wel mogelijk is gebleken om de kernkwaliteiten van Nationale landschappen te omschrijven en dat ook op lokaal niveau er goede voorbeelden zijn van het vastleggen van omgevingswaarden voor landschap. Deze zijn meestal niet kwantitatief maar wel objectief. Genoemde leden vragen daarom een reactie op het voorstel van LandschappenNL voor een stappenplan om te komen tot omgevingswaarden voor landschappelijke identiteit door in de omgevingsvisie verplicht inzichtelijk te maken welke landschapstypen in het gebied voorkomen, hiervan de meest karakteristieke elementen te identificeren, de kenmerkende patronen en structuren te benoemen met aandacht voor samenhang en historie en op basis hiervan samen met bewoners belevingswaarden in beeld te brengen zoals rust, stilte, licht, donkerte en toegankelijkheid. Deelt de regering de mening dat het vervolgens op basis van dit stappenplan goed mogelijk is voor gebieden omgevingswaarden uit te drukken?	ChristenUnie	3.6.2
5.115	Bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden geldt op grond van artikel 3.9 de plicht om een programma te maken gericht op het voldoen aan die omgevingswaarden. Deze leden vragen hoe de regering denkt te realiseren dat maatregelen ook daadwerkelijk worden getroffen bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden. Op welke wijze is geborgd dat consumenten en bedrijven voldoende rechtsbescherming hebben in geval van (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden voor bijvoorbeeld oppervlaktewater?	ChristenUnie	3.7.5
5.116	Welke bestuursorganen zijn verantwoordelijk voor handhaving van de omgevingswaarden ten aanzien van oppervlaktewater zoals thans nog opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (Bkmw), zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.		3.7.5
5.117	De regering heeft ervoor gekozen om omgevingswaarden niet op wetsniveau, maar op het niveau van AMvB's te regelen. Dat geldt ook voor de waterveiligheidsnormen, die nu nog in de Ww opgenomen zijn. Weliswaar is betrokkenheid van het parlement via de voorhangprocedure gewaarborgd, maar een regeling op wetsniveau benadrukt wel het belang van deze normen. De Deltacommissie heeft destijds gewezen op het belang van wettelijke normen. Daarom vragen genoemde leden waarom er niet voor gekozen is de basiswaterveiligheidsnormen op te nemen in de wet en alleen de uitwerking per dijkvak op te nemen in lagere regelgeving.	ChristenUnie	5.3
5.118	Op deze manier zou enerzijds tegemoet wordt gekomen aan het belang om omgevingswaarden op hetzelfde niveau te regelen en anderzijds het belang van de overkoepelende normen wordt onderstreept. Genoemde leden vragen een overzicht van de omgevingswaarden die thans op het niveau van wet zijn geregeld.	ChristenUnie	3.7.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.119	Met betrekking tot instructies moet er volgens de MvT ook een financiële afweging plaatsvinden. Genoemde leden vragen op basis van welk artikel in het wetsvoorstel deze voorwaarde geldt.	ChristenUnie	8.11
5.120	Het wetsvoorstel verplicht het Rijk en de provincies tot het opstellen van een omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie komt onder meer in de plaats van structuurvisies en het vierjaarlijkse milieubeleidsplan uit artikel 4.3 Wm. Genoemde leden vragen in dit verband waarom er niet voor is gekozen om een termijn te stellen waarop de omgevingsvisie moet worden herzien.	ChristenUnie	8.3.4
5.121	Ook vragen genoemde leden of de regering voornemens is deze periode nog een nationaal milieubeleidsplan uit te brengen om te voldoen aan de bestaande verplichting.	ChristenUnie	8.3.6
5.122	Voor gemeenten is het gebruik van de omgevingsvisie vrijwillig. Klopt het, zo vragen deze leden, dat er hierdoor geen plan-MER plicht geldt?	ChristenUnie	9.1.3
5.123	Volgens deze leden is een integrale strategische visie voor de lange termijn ook van belang op lokaal niveau. Dit biedt de gebruikers meer duidelijkheid bij hun investeringen en plannen. Voor bouwers, ontwikkelaars en burgers is voorspelbaarheid van de overheid van belang. Met een omgevingsvisie wordt het helder waar de gemeente haar prioriteiten legt, zo menen deze leden. De omgevingsvisie geeft een gewenste ontwikkelingsrichting aan voor de (midden-)lange termijn. Een omgevingsvisie daagt zo burgers en bedrijven uit deze visie mede gestalte te geven. Het is daarmee naar de mening van deze leden een essentieel instrument in de overstap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie. Dit staat volgens genoemde leden in contrast tot het Omgevingsplan dat zich vooral richt op het vastleggen van de bestaande functies met enige ruimte voor doorontwikkeling daarin. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarom waarom de omgevingsvisie niet verplicht wordt, zeker nu ook de VNG tijdens het Rondetafelgesprek met de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu op 9 september 2014 heeft aangegeven geen bezwaren te hebben tegen een verplichte omgevingsvisie. Een verplichte omgevingsvisie is per saldo geen extra last voor gemeenten. Het sluit immers aan bij de huidige verplichte structuurvisie en het feit dat de meeste gemeenten ook vrijwillige plannen hebben op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, natuur en water die op kunnen gaan in de omgevingsvisie. Ook bij een verplichte omgevingsvisie vindt dus volgens genoemde leden een aanzienlijke reductie plaats in het aantal strategische plannen. Volgens genoemde leden doet het lastig afdwingbaar zijn van deze verplichting hier niets aan af. Deelt de regering de mening, zo vragen deze leden, dat net als bij provinciale omgevingsvisie een dergelijke gemeentelijke omgevingsvisie onderbouwing kan bieden voor de begroting van de gemeente en de samenhang van het beleid voor de fysieke leefomgeving blijvend kan waarborgen.	ChristenUnie	8.3.5
5.124	Ook vragen deze leden naar de relatie tussen de omgevingsvisie en het programma. Kan het programma niet ook worden beschouwd als de uitvoeringsparagraaf van de omgevingsvisie? Genoemde leden vragen naar de verschillen en overeenkomsten met betrekking tot rechtszekerheid voor burgers, bedrijven en andere belanghebbenden, van een apart programma versus een in de omgevingsvisie opgenomen uitvoeringsparagraaf.	ChristenUnie	8.3.2
5.125	Genoemde leden constateren dat de voorgestelde programmatische aanpak het mogelijk maakt dat gedurende lange tijd afgeweken kan worden van vastgestelde omgevingswaarden mits door het programma als geheel aannemelijk wordt gemaakt dat er tijdig afdoende maatregelen worden getroffen, zodat aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Deze leden begrijpen de ratio achter de programmatische aanpak waarmee ontwikkelingsruimte kan worden gecreëerd voor ondernemers. Zij hebben echter wel vragen over de rechtsbescherming bij en juridische houdbaarheid van deze aanpak en over de garanties die dit biedt voor het behalen van de omgevingswaarden en voor ondernemers voor het kunnen voortzetten van de bedrijfsvoering. Bij een programmatische aanpak is toetsing van concrete besluiten alleen mogelijk via het programma. Tegelijkertijd geldt echter dat tegen vaststelling van een programmatische aanpak geen rechtsbescherming is voorzien. Deze leden vragen waarom dit niet is gedaan en welke mogelijkheden er zijn om dit alsnog te realiseren zodat een burger en/of een ondernemer directe en indirecte gevolgen van de programmatische aanpak voor zijn leefomgevingskwaliteit en/of bedrijfsvoering aan de orde kan stellen. Ook constateren genoemde leden dat er door het niet open stellen voor beroep belangenorganisaties geen mogelijkheid hebben om te laten toetsen of het programma als geheel wel voldoende waarborgen biedt voor het uiteindelijk halen van de vastgestelde omgevingswaarden. Deze leden vragen of er hiermee wel voldoende waarborgen zijn voor rechtsbescherming. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of bij een beroep op een concreet besluit uit een programma alsnog het doelbereik van het programma als geheel aan de orde kan worden gesteld.	ChristenUnie	8.4.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.126	Het programma bevat volgens artikel 3.16 onder h van het wetsvoorstel bij een programmatische aanpak een beschrijving van de maatregelen die bijdragen aan het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling, de verwachte gevolgen daarvan voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving en de termijn waarbinnen deze maatregelen worden uitgevoerd. Genoemde leden vragen of niet als nadere voorwaarde moet worden gesteld dat er alternatieven (bijvoorbeeld aanvullende maatregelen) beschikbaar moeten zijn om te garanderen dat de omgevingswaarde ook kan worden bereikt als de resultaten van het programma tegen zouden vallen.	ChristenUnie	8.4.2
5.127	Genoemde leden zijn blij dat met een programmatische aanpak ontwikkelingen mogelijk gemaakt kunnen worden. Zij missen hierbij incentives die een continue en stapsgewijze verbetering mogelijk maken. Welke mogelijkheden ziet de regering bij de programmatische aanpak, bij de omgevingswaarden zelf of via andere instrumenten om actoren te stimuleren om de voor de kwaliteit van de leefomgeving beste keuzes te maken? Genoemde leden vragen in dit verband waarom in artikel 3.16 over de programmatische aanpak alleen gesproken wordt over verwachte ontwikkelingen.	ChristenUnie	8.4.2
5.128	Het gemeentelijk rioleringsplan, zoals dat op grond van artikel 4.22 van de Wm door de gemeenteraad moet worden vastgesteld, wordt overgeheveld naar de Omgevingswet als facultatief programma. Genoemde leden constateren dat dit programma op grond van het Bestuursakkoord Water tot 2020 verplicht zal blijven. Zij vragen wat de reden is om dit programma na 2020 facultatief te maken aangezien in de MvT juist meerdere argumenten staan die het belang van dit instrument aangeven. Bovendien vormt het gemeentelijke rioleringsprogramma de basis voor het vaststellen van het rioolrecht. Deze leden lezen als enige argument dat het hier niet om een Europese planverplichting gaat. Genoemde leden constateren echter dat er in de Omgevingswet veel meer verplichtingen staan die niet zijn af te leiden uit Europese verplichtingen.	ChristenUnie	8.4.1
5.129	Locaties kunnen in de Omgevingswet naast maar ook onder elkaar liggen. Genoemde leden vragen in hoeverre dit in de onderliggende informatiesystemen zal worden ondersteund. Komen er ook 3D-kaarten?	ChristenUnie	12.4
5.130	Ook vragen genoemde leden in hoeverre de Omgevingswet in de tijd begrensde toedeling van functies ondersteunt, zodat een functie kan worden toegewezen voor de economische levensduur waarna de situatie weer moet worden hersteld.	ChristenUnie	8.1.6
5.131	Het begrip «goede ruimtelijke ordening» is vervangen door «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties» om beter aan te sluiten bij de beide maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er echter op dat «evenwichtig» ook kan duiden op spreiding van functies aan meerdere locaties. Hoewel de wet specifieke mogelijkheden voor saldering bevat vragen genoemde leden of het ten aanzien van toedeling van functies in zijn algemeen wel goed is te spreken van een «evenwichtige toedeling». Zij geven in overweging het woord «evenwichtig» te vervangen door «goed».	ChristenUnie	8.1.7
5.132	Tenzij anders bepaald, hoeft niet meer te worden aangetoond dat toegedeelde functies binnen een termijn van bijvoorbeeld tien jaar zullen worden verwezenlijkt. Genoemde leden vragen een toelichting op deze wijziging ten opzichte van het huidige regime.	ChristenUnie	8.1.4
5.133	Deze leden vragen of er bij de voorbereidingsbescherming situaties denkbaar zijn dat er een langere termijn nodig is, bijvoorbeeld als er beroep wordt ingediend tegen een nieuw omgevingsplan. Is in dergelijke uitzonderlijke situaties verlenging mogelijk onder de voorwaarde dat dit vergezeld gaat met een besluit door de gemeenteraad?	ChristenUnie	8.1.5
5.134	In afdeling 5.1. van het wetsvoorstel staan de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is en wie het bevoegd gezag is. De beoordelingsregels van de omgevingsvergunning worden echter geregeld op het niveau van een AMvB. Onder de Wabo zijn deze beoordelingsregels nog verspreid over wetgeving, AMvB en ministeriële regelingen. Genoemde leden zien het nut van een zekere bundeling van de beoordelingsregels in, maar achten volledige bundeling onmogelijk. Met dit wetsvoorstel wordt het bijvoorbeeld ook mogelijk om beoordelingsregels op te nemen in het Omgevingsplan en in artikel 5.19 en verder worden ook enkele voorwaarden gesteld aan verschillende beoordelingsregels. Genoemde leden vragen waarom de kernbepalingen uit het huidige omgevingsrecht, zoals die onder meer zijn te vinden in artikel 2.10 tot en met 2.20 van de Wabo, niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Zijn het niet juist deze beoordelingsregels die de essentie vormen van de omgevingsvergunning?	ChristenUnie	8.7.3



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.135	In artikel 5.19 en verder wordt meerdere malen gesteld dat de beoordelingsregels worden gesteld met het oog op de doelen van de wet. Deze leden vragen hoe een integrale benadering wordt vormgegeven bij de verlening van een omgevingsvergunning. Zij geven in overweging om een algemeen beoordelingsregel «belang van de fysieke leefomgeving» uit te werken waaraan een aanvraag om een omgevingsvergunning sowieso moet worden getoetst.	ChristenUnie	8.7.4
5.136	Genoemde leden vragen hoe binnen de systematiek van de Omgevingswet aanvragers van een omgevingsvergunning worden ontzorgd als er een vergunning nodig is voor meerdere activiteiten. Heeft de gemeente een zorgplicht om na te gaan voor welke gerelateerde activiteiten een vergunning nodig is? Wordt in dergelijke gevallen de omgevingsvergunning automatisch aangevuld met de betreffende activiteiten?	ChristenUnie	8.7.4
5.137	De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat als een bouwactiviteit strijdig is met het omgevingsplan een aanvraag voor een vergunning voor een bouwactiviteit automatisch kan worden omgezet in een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit als deze afwijking aanvaardbaar wordt geacht. In dat geval wordt de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit tegelijkertijd met de bouwactiviteit verleend. Als er echter naast regels over bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken ook andere regels aan de realisering van het bouwplan in de weg staan, wordt de benodigde afwijking van die regels niet automatisch in deze conversie meegenomen zo lezen deze leden op bladzijde 164 en 165 van de MvT. Deze regels kunnen er immers ook niet toe leiden dat de vergunning voor de bouwactiviteit moet worden geweigerd. Wel geldt in dat geval dat het bevoegd gezag toepassing geeft aan artikel 3:20 Awb en bevordert dat de aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten. Genoemde leden vragen waarom bevoegd gezag dit alleen maar bevordert en waarom dit niet verplicht is.	ChristenUnie	8.7.4
5.138	Genoemde leden vragen wat de flexibiliteitsregeling van artikel 5.15 (overdracht bevoegd gezag vergunningverlening) betekent voor de handhaving. Hetzelfde vragen genoemde leden voor de situatie dat bij AMvB de bevoegdheidsverdeling voor vergunningverlening wordt aangepast.	ChristenUnie	8.7.2
5.139	Deze leden vragen voorts waarom de bevoegdheidsverdeling voor vergunningverlening bij AMvB kan worden aangepast. De mogelijkheid wordt hiermee open gehouden voor verdere decentralisatie. Deelt de regering de mening dat dit niet vaak zal voorkomen en dat het daarom logischer is de bevoegdheidsverdeling op wetsniveau te regelen? Ook vragen genoemde leden waarom de bepalingen omtrent advies of advies met instemming van andere bestuursorganen niet op wetsniveau worden geregeld.	ChristenUnie	5.3
5.140	Vooroverleg bij een vergunningaanvraag wordt in de Omgevingswet niet gereguleerd. Genoemde leden vragen waarom er niet voor is gekozen dit als een «kan-bepaling» op te nemen zodat voor aanvragers van een omgevingsvergunning duidelijk is dat zij recht hebben op een dergelijk vooroverleg om zo de vergunningaanvraag te kunnen verbeteren.	ChristenUnie	5.3 9.6.1
5.141	In het wetsvoorstel ontbreekt rechtsbescherming tegen de voorkeursbeslissing. Als reden wordt gegeven dat dit een politiek-bestuurlijk besluit is en niet een juridisch besluit. Met de voorkeursbeslissing wordt in de procedure van het projectbesluit echter een grote mate van doorzettingsmacht gegeven. Een voorkeursbeslissing kan bovendien een keuze inhouden die in strijd is met Europees rechtelijke verplichtingen. Deze leden vragen of het met het oog op efficiënte besluitvorming niet wenselijk is dat een geschil hierover vroegtijdig aan de rechter kan worden voorgelegd zodat het niet pas aan de orde komt bij een eventueel beroep tegen het projectbesluit.	ChristenUnie	9.7.2
5.142	Genoemde leden vragen in hoeverre de voorbereiding van een projectbesluit door Rijk of provincie zich qua inspraakprocedures onderscheidt van- dan wel overeenkomt met de procedure van het omgevingsplan. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat voor een goede afronding van de «Sneller en beter»-aanpak ook goede inspraak gewenst is op een ontwerpprojectbesluit aangezien deze ook het omgevingsplan wijzigt.	ChristenUnie	8.8.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.143	<p>Genoemde leden vragen hoe de bepalingen uit de artikelen 5.45–5.48 over voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing zich verhouden tot de praktijk waarin bijvoorbeeld een particuliere ontwikkelaar een initiatief neemt tot het aanleggen van een windpark. De verplichtingen uit deze artikelen zijn gericht tot de overheid en niet tot ontwikkelaars van ruimtelijke projecten. Wanneer zal het bevoegd gezag overgaan tot het uitvoeren van een verkenning? Doet het bevoegd gezag dat op initiatief van de private ontwikkelaar of samen met een ontwikkelaar? Kan een ontwikkelaar zelf een verkenning initiëren of juist tegenhouden? Als een ontwikkelaar een verkenning initieert, wat mag deze ontwikkelaar dan van het bevoegd gezag verwachten?</p> <p>In hoeverre wordt in de artikelen 5.45–5.48 rekening gehouden met de rol van de ontwikkelaar om in een vroeg stadium de omgeving te betrekken (zoals dit bijvoorbeeld geregeld is in de Gedragscode wind op land) en hoe verhoudt zich dat tot de verkenningfase zoals de wet deze regelt? Klopt de indruk van deze leden dat er dan dubbele verkenningen kunnen ontstaan (van de initiatiefnemer en vervolgens nog een verplichte verkenning op grond van de wet)? Zij vragen of in dergelijke gevallen de verplichte verkenning niet een rem kan zijn op initiatieven. Genoemde leden vragen in dit verband een reactie op het voorstel om het in plaats van een verplichte verkenningfase ook mogelijk te maken dat het bevoegd gezag het particulier initiatief kan adopteren als verkenningfase, en bereikte voorkeuren kan adopteren als voorkeursbeslissing, wanneer daarbij bijvoorbeeld is voorzien in deugdelijke publieksparticipatie en onderzoek en ook aan de andere voorwaarden voor een verkenning is voldaan.</p>	ChristenUnie	6.3.1
5.144	De in de Tracéwet opgenomen oplevertoets wordt in het wetsvoorstel niet meer generiek opgenomen. Hiermee vervalt ook de koppeling aan het projectbesluit. Monitoring van gevolgen van de uitvoering van beleid en het bereiken van omgevingswaarden vindt meer algemeen plaats binnen de beleidscyclus. Deze leden vragen of deze wijze van monitoren voldoende garanties biedt.	ChristenUnie	9.1.7
5.145	Daar waar sprake is van m.e.r.-plicht, vindt monitoring en bijsturing plaats door de m.e.r.-evaluatie. Doordat er echter geen m.e.r.-plicht geldt voor project-m.e.r. vervalt ook de verplichte m.e.r.-evaluatie van de project-m.e.r. Genoemde leden vragen of dit niet strijdig is met de recent gewijzigde m.e.r.-Richtlijn, waarin is bepaald dat op projectniveau uitvoering van mitigerende en compenserende maatregelen moet worden geborgd en monitoringsprocedures moeten worden vastgesteld om passende corrigerende maatregelen te kunnen nemen bij onvoorziene effecten.	ChristenUnie	9.1.1 9.1.7
5.146	Is er in het licht van «uitnodigingsplanologie», waarbij meer ruimte wordt geboden voor nieuwe ontwikkelingen zonder dat het eindbeeld uitgekristalliseerd is, niet juist een nog grotere rol weggelegd voor evaluatie, zo vragen deze leden. Geeft gebiedsgericht monitoren van omgevingswaarden wel voldoende zicht op de milieueffecten van het specifieke project?	ChristenUnie	9.1.7
5.147	De leden van de ChristenUnie-fractie hebben grote vragen bij de ont koppeling. Door het ontbreken van een directe koppeling met het projectbesluit zelf zijn de effecten van het besluit niet duidelijk. Genoemde leden missen in dit verband ook dat bij een projectbesluit een budget wordt vrijgemaakt waaruit eventueel extra noodzakelijke maatregelen worden betaald. Doordat dit ontbreekt is hiervoor een nieuwe politieke afweging nodig, waardoor noodzakelijke maatregelen voor het beloofde resultaat niet verzekerd zijn. Genoemde leden vragen in dit verband of er wel voldoende rechtsbescherming wordt geboden. Ook vragen deze leden of er op deze wijze niet teveel verantwoordelijkheid bij de overheid komt als zijnde opsteller van een programma in plaats van bij de initiatiefnemer. In paragraaf 11.1 van de MvT wordt in dit verband gesteld dat paragraaf 5.1.5 van het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om nadere voorschriften te stellen om de gevolgen te beperken. Genoemde leden constateren dat hierbij echter geen koppeling ligt met de oorspronkelijke doelen van een project, omdat voor deze voorschriften een nieuwe afweging kan worden gemaakt. Deelt de regering de mening dat hiermee dus niet is gegarandeerd dat deze oorspronkelijke doelen worden gehaald? Daarom vragen genoemde leden alsnog een oplevertoets op te nemen.	ChristenUnie	9.1.7
5.148	Genoemde leden constateren dat het voorstel van het Interprovinciaal Overleg (IPO) in een mogelijkheid voor provincies en gemeenten om een gedoogplicht op te leggen niet is overgenomen vanwege het ingrijpende karakter. Genoemde leden vragen of op andere wijze wordt voorzien in gedoogplicht voor de realisatie van (duurzame) energienetwerken.	ChristenUnie	8.9

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.149	<p>Genoemde leden constateren dat in de Omgevingswet geen regeling is opgenomen voor bovenplanse verevening vanwege de huidige crisis in de bouw waarin een extra kostenpost in de grondexploitatie niet wenselijk is. Deze leden constateren dat dit argument alleen op de huidige situatie ziet en vragen los van de huidige crisis een diepere analyse van het belang van dit instrument gezien het verzoek van de VNG om nader onderzoek te doen.</p> <p>De Radboud Universiteit heeft geconcludeerd dat het huidige stelsel adequaat functioneert, maar klopt het dat dit juist inclusief het instrument van bovenplanse verevening in de Wabo was?</p>	ChristenUnie	8.10
5.150	<p>Deze leden constateren dat de regering voornemens is om bij AMvB een verruiming uit te werken. Gaat het hierbij om genoemde bovenplanse verevening of om iets anders? Waarom is er voor gekozen dit niet op wetsniveau te regelen?</p>	ChristenUnie	8.10
5.151	<p>De exploitatievoorschriften en bijbehorende exploitatieopzet hebben alleen betrekking op de desbetreffende omgevingsvergunning. Voor een volgende vergunning in het exploitatiegebied is actualisatie mogelijk. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe hierbij ongelijkheid wordt voorkomen. Is het mogelijk dat de houder van de eerste vergunning op grond van de volgende vergunning herziening kan afdwingen van de exploitatievoorschriften?</p>	ChristenUnie	8.10
5.152	<p>Als waarborg voor verzekering van het kostenverhaal geldt er een aanhoudingsplicht voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit totdat exploitatieregels in het omgevingsplan onherroepelijk zijn. Het college van burgemeester en wethouders kan deze aanhoudingsplicht echter doorbreken. Genoemde leden vragen waarom hier niet gekozen is voor een bevoegdheid van de gemeenteraad. Zij vragen of de gemeenteraad het college desondanks kan houden aan de aanhoudingsplicht en/ of kan besluiten dat een besluit over het doorbreken van de aanhoudingsplicht altijd een zaak van de gemeenteraad is.</p>	ChristenUnie	8.10
5.153	<p>De gemeenteraad krijgt bij de omgevingsvergunning voor afwijkingen van het omgevingsplan een adviesbevoegdheid. Genoemde leden vragen waarom de gemeenteraad in dit geval geen instemmingsrecht krijgt gezien het feit dat de gemeenteraad ook beslist over het omgevingsplan.</p>	ChristenUnie	7.4.3
5.154	<p>Gedeputeerde staten kunnen binnen vier weken na bekendmaking van het omgevingsplan bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan. Daarbij moet wel een provinciaal belang blijken uit een document dat door een bestuursorgaan van de provincie openbaar is gemaakt. Ook moeten gedeputeerde staten over het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze hebben ingediend. Genoemde leden vragen wat er gebeurt als het ontwerp omgevingsplan niet strijdig is met een provinciaal belang en de provincie om die reden geen zienswijze heeft ingediend, maar het definitief vastgestelde omgevingsplan wel strijdig is met een provinciaal belang. Klopt het dat genoemde bevoegdheid dan ook niet kan worden toegepast? Genoemde leden vragen welke opties de provincie in dit geval wel heeft.</p>	ChristenUnie	7.4.2
5.155	<p>Deze leden constateren dat de overheid niet meer het primaat heeft op de fysieke leefomgeving. Veel initiatieven worden door private partijen genomen. De toename van kansrijke burgerinitiatieven toont de belangstelling van burgers voor hun omgeving. Dat kan tot projecten leiden die eerder, sneller, goedkoper, met meer maatschappelijk draagvlak en met minder juridische procedures, duurzamer tot stand komen. Deze leden vragen daarom waarom het burgerinitiatief en burgerparticipatie niet sterker worden verankerd in de wet, met name bij grootschalige projecten met een forse impact op de fysieke leefomgeving.</p>	ChristenUnie	6.3
5.156	<p>In paragraaf 11.1 van de MvT wordt gesteld dat een meer interactieve aanpak van beleidsvorming en besluitvorming weliswaar nodig is, maar dat wetgeving niet de weg is om dergelijke cultuurveranderingen te bewerkstelligen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering deze stelling te onderbouwen.</p>	ChristenUnie	6.3
5.157	<p>Deze leden constateren dat het participatieproces niet in generieke zin in het wetsvoorstel is opgenomen. Alleen voor het projectbesluit is bepaald dat het bevoegd gezag bij het voornemen met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen, dat in het projectbesluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning. Genoemde leden vragen waarom niet meer elementen uit de Code Maatschappelijke Participatie zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Zo wordt er in deze code niet alleen stil gestaan bij de rol van burgers in de initiatief- en verkenningsfase, maar ook in de planuitwerkingfase.</p>	ChristenUnie	6.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.158	In de MvT wordt verwezen naar de participatieverordening die bestuursorganen vaak hebben op grond van de Gemeentewet, Provinciewet of Waterschapswet. Een bestuursorgaan kan in een dergelijke verordening aandacht besteden aan vroegtijdige participatie, geïnspireerd door de Code Maatschappelijke Participatie. Genoemde leden constateren echter dat de bestuursorganen hier niet toe verplicht zijn en dat juist planvorming in het omgevingsrecht burgers heel direct kan raken. Zij vragen daarom waarom de essentie van de Code Maatschappelijke Participatie, zoals een serieuze behandeling, gelijk speelveld en faciliteren van studie en onderzoek, niet in de wet is opgenomen. Ook vragen genoemde leden waarom burgerparticipatie niet specifiek ook bij andere procedures in het wetsvoorstel is opgenomen.	ChristenUnie	4.2.5 6.3
5.159	Genoemde leden constateren in dit verband dat gemeenten de projectprocedure van toepassing kunnen verklaren voor gemeentelijke projecten met een publiek belang die met een omgevingsplan mogelijk worden gemaakt. Deze leden vragen waarom er niet voor gekozen is voor dergelijke projecten gemeenten te verplichten de projectprocedure te gebruiken?	ChristenUnie	8.8.4
5.160	In het incidentele geval dat een initiatiefnemer zich niet kan vinden in het geheel of gedeeltelijk buiten de planvorming laten van zijn maatschappelijk initiatief, is het blijkens de MvT goed als er een mogelijkheid is om onafhankelijk advies te vragen. Deze mogelijkheid wordt geboden naar aanleiding van de motie Dik-Faber en Van Veldhoven (Kamerstuk 29 385, nr. 77). Deze leden vragen in welk wetsartikel dit adviesrecht is geregeld aangezien er wel over wordt gesproken in de toelichting bij artikel 5.45, maar hierover in de wetstekst niets te vinden is.	ChristenUnie	6.3.3
5.161	Door allerlei vereisten aan de planvorming is het uitwerken van een serieus burgeralternatief vaak erg kostbaar, zo stellen deze leden. Genoemde leden vragen daarom of de regering bereid is bij grootschalige projecten burgers de mogelijkheid te bieden één burgerinitiatief serieus uit te werken door bij te dragen aan de onderzoekskosten.	ChristenUnie	6.3.3
5.162	Genoemde leden constateren dat voor de omgevingsvisie de algemene voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb wordt voorgeschreven. Dit betekent dat burgers gedurende zes weken hun zienswijze kunnen indienen op het ontwerp. Dat betekent dat de burger vooral wordt gevraagd te reageren op plannen van de overheid. De leden van de ChristenUnie-fractie geven vanwege het strategische kader stellende karakter van de omgevingsvisie in overweging om bij het vaststellen van de omgevingsvisie de rol van burgerparticipatie in alle fasen van het planproces te borgen in de Omgevingswet. Deelt de regering de mening dat het opstellen van een omgevingsvisie idealiter samen met burgers, met een blanco blocnote zou moeten beginnen?	ChristenUnie	8.3.3
5.163	De Omgevingswet wil meer gebruik maken van algemene regels en minder van specifieke vergunningverlening. Deze regels kunnen functie- en locatiespecifieke regels bevatten en daarom in principe plan-m.e.r.-plichtig zijn. Hoe waarborgt de regering dat de milieubelangen meegewogen worden bij functie- en locatiespecifieke regels in algemene regels, zo vragen genoemde leden. Hoe waarborgt de regering dat de milieubelangen meegewogen worden bij functie- en locatiespecifieke regels in algemene regels, zo vragen genoemde leden. Waarom wijst de regering niet ook instructieregels, algemene rijksregels en verordeningen aan als mogelijk plan-m.e.r.-plichtig?	ChristenUnie	6.4.3 9.1.3
5.164	Genoemde leden vragen of het klopt dat het generiek toestaan van activiteiten in algemene regels, AMvB's en decentrale verordeningen, strijdig kan zijn met de vergunningplicht voor m.e.r.-(beoordelings-)plichtige activiteiten op basis van Europese vereisten. Deze leden vragen of in de Omgevingswet activiteiten waarvoor een m.e.r.-(beoordelings-)plicht bestaat, expliciet uitgezonderd worden van algemene regels, zodat geen strijd met de Europese m.e.r.-richtlijn ontstaat en zo nee, hoe dan wel wordt geborgd dat aan deze verplichting wordt voldaan.	ChristenUnie	9.1.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.165	<p>Door de beoogde flexibiliteit in omgevingsplannen kunnen de (milieu)afwegingen voorafgaand aan het vaststellen van het Omgevingsplan vaak slechts globaal zijn. De milieueffecten zullen dan feitelijk pas op projectniveau in beeld komen. Daar komt bij dat op projectniveau op meerdere manieren afgeweken kan worden van algemene regels casu quo omgevingswaarden. Volgens genoemde leden vraagt de behoefte aan flexibiliteit om waarborgen die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden op projectniveau garanderen. M.e.r. en onafhankelijke toetsing door de Commissie voor de m.e.r. voorziet in deze waarborg. Daarbij merken genoemde leden op dat de recente wijziging van de EU-richtlijn voor project-m.e.r. vraagt om een scheiding van functies in het geval de overheid tevens de initiatiefnemer is, opdat belangenverstrengeling voorkomen wordt. Is schrappen van de verplichte toetsing door de Commissie voor de m.e.r. bij complexe projecten (artikel 16.45) hiermee niet volledig contrair, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Genoemde leden vragen deze keuze te onderbouwen. Deze leden vragen in dit verband ook waarom op projectniveau een andere invulling geeft aan Europese richtlijnen dan op het niveau van plannen en programma's. Waarom neemt de regering de toetsing door de Commissie voor de m.e.r. niet op als waarborg bij het gebruik maken van afwijkingsmogelijkheden, nu op dat moment nog veel keuzes (inrichting, technieken en uitvoering) moeten worden gemaakt waarbij het milieubelang moet worden meegewogen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.</p> <p>Waarom gebruikt de regering het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. niet als onafhankelijke toets om te voldoen aan de eis van de recent gewijzigde M.e.r.-Richtlijn dat belangenconflicten tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag moeten worden voorkomen?</p>	ChristenUnie	9.1.1 9.1.5 9.4
5.166	<p>De Omgevingswet wil besluitvorming versnellen. Alle evaluaties van besluitvormingsprocedures, waaronder die van de geestelijke vader van «Sneller en Beter», de Commissie Elverding, wijzen uit dat vroege participatie van stakeholders het draagvlak voor plannen en projecten vergroot en daarmee het proces van besluitvorming versnelt. Genoemde leden vragen vanuit dit perspectief waarom de huidige verplichting om bij plannen en projecten met aanzienlijke gevolgen voor de leefomgeving stakeholders vanaf de start van het besluitvormingstraject input te laten geven over de scope van het uit te voeren onderzoek in een MER, niet in het wetsvoorstel is overgenomen. Hoe denkt de regering de besluitvorming te versnellen en te verbeteren, nu zij de resultaten van de Commissie Elverding wel onderschrijft, maar de voorfase van de m.e.r.-procedure laat vervallen?</p> <p>Waarom is er niet voor gekozen het voornemen tot het opstellen van een MER samen te voegen met het voornemen tot het opstellen van een plan of project met behoud van de mogelijkheid zienswijzen over dit voornemen in te dienen? Dit te meer omdat de regering ook erkent dat juridische borging van de participatie in de voorfase een zinvolle aanvullende rol speelt.</p>	ChristenUnie	9.1.2
5.167	<p>De m.e.r.-regelgeving is in 2010 en 2011 ingrijpend gemoderniseerd. In 2014 is bovendien de stap gezet om de kosten van de advisering van de Commissie voor de m.e.r. volledig door te berekenen. Genoemde leden vragen daarom waarom er niet voor gekozen is om eerst de effecten af te wachten van alle recente substantiële wijzigingen en de eerste resultaten van de werking van de Omgevingswet in de praktijk en pas daarna eventueel te komen tot een gefaseerde aanpassing van het instrument m.e.r.</p>	ChristenUnie	9.1.5
5.168	<p>De Omgevingswet heeft integrale besluitvorming tot doel. In de praktijk worden bij milieueffectrapportages milieueffecten al integraal beoordeeld. Het begrip «milieu» is de afgelopen decennia breder geworden, mede gegeven de vereisten van de Europese richtlijnen voor plan- en project-m.e.r. Naast de klassieke milieuthema's als luchtkwaliteit en geluidhinder, worden aspecten als natuur, cultuurhistorie, landschap, gezondheid en klimaatverandering nu al meegenomen in m.e.r. De Omgevingswet stelt de kwaliteit van de leefomgeving centraal. Deze leden vragen daarom een reactie op het voorstel van de Commissie voor de m.e.r. om de term «milieueffectrapportage» te vervangen door «omgevingstoets».</p>	ChristenUnie	9.1.6
5.169	<p>In het wetsvoorstel vervalt het huidige onderscheid tussen de formele en de vormvrije m.e.r.-beoordeling en wordt de vormvrije m.e.r.-beoordeling geldend. Genoemde leden vragen dit te onderbouwen aangezien de vormvrije m.e.r.-beoordeling in de praktijk vaak niet meer is dan een standaardzin zonder toelichting waarin wordt gesteld dat het initiatief geen aanzienlijke milieugevolgen zal hebben.</p> <p>Deelt de regering de mening dat de m.e.r.-beoordeling bedoeld is om na te gaan of milieueffecten van een activiteit aanzienlijk kunnen zijn en zo ja, hoe deze aanzienlijke milieueffecten voorkomen of beperkt kunnen worden.</p>	ChristenUnie	9.1.4

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.170	De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat er in het wetsvoorstel is gedaan met de recente extra vereisten aan de m.e.r.-beoordeling in de Europese richtlijn (zie artikel 1, onder 4, de nieuwe bijlage IIA, en overwegingen 27–29, van de gewijzigde M.e.r.-richtlijn). Waarom zijn in de wet de vereisten voor de m.e.r.-beoordeling niet gebaseerd op de Europese eisen?	ChristenUnie	9.1.1 9.1.4
5.171	Vaker dan nu zal de reguliere procedure van toepassing zijn. De aanwijzing van gevallen waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt, vindt plaats bij AMvB. Genoemde leden vragen deze keuze te onderbouwen.	ChristenUnie	9.6.1
5.172	Er wordt gesteld dat ook bij de korte reguliere procedure het mogelijk is actief zienswijzen te vragen en een inspraakmogelijkheid te bieden als het bevoegd gezag dit wenselijk acht. De termijn van zes weken is hiervoor echter volgens genoemde leden erg krap. In de MvT wordt gesteld dat desgewenst, met instemming van de aanvrager, de beslistermijn kan worden opgeschort met toepassing van artikel 4:15, tweede lid, van de Awb. Genoemde leden vragen of het klopt dat dit dus niet kan als de aanvrager niet instemt met verlenging van de beslistermijn.	ChristenUnie	9.6.1
5.173	Deelt de regering de mening dat er dan situaties kunnen ontstaan waarbij burgers te weinig gelegenheid hebben om kennis te nemen van een plan en hier serieus op in te spreken? Volgens de MvT kan voor een effectief moment van inspraak in een vroeg stadium ook gedacht worden aan een benadering waarin de initiatiefnemer zijn plannen ontvouwt voordat hij zijn plan definitief in een aanvraag vastlegt. Genoemde leden begrijpen hieruit dat de regering de noodzaak van vroegtijdige participatie ziet, maar constateren dat dit niet in de wet wordt geregeld. Zij vrezen dat dit in de praktijk tot onbevredigende situaties zal leiden.	ChristenUnie	9.6.1
5.174	Omgevingsvergunningen treden twee weken na kennisgeving van het besluit tot vergunningverlening in werking. Deze leden vragen wat op dit moment de termijnen hiervoor zijn.	ChristenUnie	9.6.4
5.175	Deze leden vragen of de nieuwe termijn niet aan de korte kant is voor omgevingsvergunningen met betrekking tot afwijkactiviteiten, aangezien voor reguliere wijzigingen van het omgevingsplan een langere periode geldt en in deze gevallen nog een aparte omgevingsvergunning vereist is.	ChristenUnie	9.6.4
5.176	Er is voorzien in een automatische schorsing in het geval er beroep wordt ingesteld. Belanghebbenden kunnen verzoeken de schorsing, of op onderdelen van de schorsing, op te heffen of te wijzigen. Genoemde leden vragen waarom het niet mogelijk is de automatische schorsing slechts te laten gelden voor de onderdelen waartegen beroep is aangetekend.	ChristenUnie	9.6.5
5.177	Voor het omgevingsplan en het projectbesluit geldt geen automatisch schorsende werking. Hier moet de voorzieningenrechter een besluit op maat nemen over de eventuele schorsing. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat er dan gebeurt in de periode totdat de voorzieningenrechter besluit in het geval dat de termijn van vier weken verstrijkt en het omgevingsplan en het projectbesluit dus geldig worden.	ChristenUnie	9.6.5
5.178	Genoemde leden vragen waarom het bevoegd gezag bij omgevingsplannen en projectbesluiten niet de mogelijkheid krijgt om de relevante delen te schorsen, zodat er alleen een uitspraak van de voorzieningenrechter nodig is ten aanzien van schorsing indien een van de belanghebbende het niet eens is met het besluit van het bevoegd gezag	ChristenUnie	9.6.5
5.179	Voorts wijzen deze leden er op dat het projectbesluit ook de omgevingsvergunning kan bevatten waarmee projecten direct kunnen worden gerealiseerd. Deze leden vragen of het niet logischer is in deze gevallen dezelfde procedure te hanteren voor reguliere omgevingsvergunningen waarvoor wel automatische schorsing geldt.	ChristenUnie	9.6.5



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5/180	De Omgevingswet verplicht in artikel 17.9 een gemeentelijke commissie voor de monumentenzorg. Een gemeentelijke welstandscommissie dan wel een stadsbouwmeester zoals thans geregeld in artikel 8, zesde lid van de Woningwet is echter niet meer verplicht volgens het wetsvoorstel. Als alternatief heeft de adviesgroep Wonen en Cultuur aanbevolen op gemeentelijk niveau een commissie omgevingskwaliteit voor te schrijven. Deze commissie zou als taak moeten hebben te adviseren over aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een Rijksmonumentenactiviteit wanneer het geen archeologische monumenten betreft, conform het voorgestelde artikel 17.9. Daarnaast zou deze commissie moeten kunnen adviseren over onderwerpen op het gebied van omgevingskwaliteit die het college van burgemeester en wethouders aan haar zou willen opleggen. Genoemde leden vragen waarom de regering dit advies niet overneemt, aangezien met deze oplossing er geen nieuwe adviescommissie wordt ingesteld, maar (een deel van) de welstandstaken in de bredere commissie wel kunnen worden voortgezet.	ChristenUnie	9.2
5.181	Bovendien sluit dit aan bij de beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg waarin het accent verschuift van conserverend, naar behoud door ontwikkeling en het niet meer alleen gaat over het behoud van gebouwen of stads- en dorpsgezichten, maar tevens over het behouden van waardevolle cultuurhistorische landschappen en structuren. Doel van deze beleidsbrief was juist het bevorderen van Commissies Ruimtelijke Kwaliteit. Deze leden vragen waarom het beoordelen van cultuurhistorische aspecten en -waarden niet is opgenomen in het wetsvoorstel.	ChristenUnie	3.9.7 9.2
5.182	Ook vragen genoemde leden waarom het wetsvoorstel, uitgaande van één overheid, geen gelijkstelling regelt qua beschermingsregime voor provinciale en gemeentelijke monumentenzorg, bijvoorbeeld ten aanzien van vergunningvrij bouwen.	ChristenUnie	3.9.7
5.183	Deze leden vragen waarom er geen adviestitel is opgenomen voor hulpverleningsdiensten via de veiligheidsregio. Brengt dit geen risico's met zich mee voor de burgers voor wat betreft veiligheid, gezondheid, milieu en economische schade, zo vragen deze leden. Kan een dergelijk advies het bevoegd gezag niet beter in staat stellen om veiligheid mee te nemen in de afwegingen?	ChristenUnie	3.9.5
5.184	De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regels over bijzondere omstandigheden in hoofdstuk 17 van de Wm deels terugkomen in afdeling 19.1 van het wetsvoorstel. Genoemde leden vragen wat er met de overige bepalingen uit dit hoofdstuk van de Wm gaat gebeuren en waarom deze bepalingen niet zijn overgenomen in de Omgevingswet.	ChristenUnie	10.2.1
5.185	Genoemde leden constateren dat de informatieverplichtingen uit hoofdstuk 12 van de Wm deels terugkomen in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel. Genoemde leden vragen wat er met de overige bepalingen uit hoofdstuk 12 van de Wm gaat gebeuren en waarom deze bepalingen niet zijn overgenomen in de Omgevingswet.	ChristenUnie	10.2.1
5.186	Genoemde leden constateren dat beschikbaarstelling kan worden voorgeschreven van alle gegevens uit monitoring. Zij vragen waarom hier gekozen is voor een «kan-bepaling».	ChristenUnie	14.7.2
5.187	Ook vragen zij waarom geen bepaling is opgenomen over het open-data karakter van de verzamelde gegevens.	ChristenUnie	10.2.1
5.188	Ook vragen zij waarom niet alle verplichte meetnetten zoals genoemd in paragraaf 4.20.4 van de MvT, zie voetnoot 163, zijn opgenomen in het wetsvoorstel.	ChristenUnie	8.13
5.189	Hoofdstuk 21 van het wetsvoorstel is gereserveerd voor regelingen over openbaarheid van milieuinformatie. Genoemde leden vragen waarom dergelijke regelingen niet zijn opgenomen in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel over informatie.	ChristenUnie	10.2.1
5.190	Sinds 18 maart 2013 is de Code Maatschappelijke Participatie bij MIRT-projecten van kracht, zo merken de leden van de GroenLinks-fractie op. Hoe wordt verzekerd dat in de Omgevingswet deze code bij alle projectbesluiten en gemeentelijke projecten van publiek belang wordt nageleefd? Zou niet gekozen moeten worden voor een uitwerking bij AMvB op grond van het voorgestelde artikel 16.86?	GroenLinks	6.3.4
5.191	Deze leden vrezen dat het risico toeneemt dat bij de politiek- bestuurlijke vaststelling of initiatieven bijdragen aan maatschappelijke belangen met name natuur- en milieubelangen al te lichtvaardig ter zijde kunnen worden geschoven. In veel gevallen, zo oordelen de leden van de GroenLinks-fractie, zal moeten worden vastgesteld dat flexibiliteit voor natuur nagenoeg onmogelijk is. In dat licht beschouwd vragen deze leden of niet ook de mogelijkheid moet worden geboden om onder bepaalde omstandigheden lokaal juist strengere normen te hanteren.	GroenLinks	4.2.6

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.192	Bij de programmatische aanpak wordt er naar het oordeel van deze leden economische ontwikkelingsruimte gegeven, met name door deze activiteiten niet meer individueel te toetsen. Hoe wordt geborgd dat het milieudoel, te weten de omgevingswaarde of de «andere doelstelling» uit artikel 3.14 lid 2, bereikt wordt? Is met de laatste zinsnede uit artikel 3.18 lid 3 «niet langer in redelijkheid op het programma van toepassing kan zijn» inderdaad bedoeld dat met het programma niet meer aan de omgevingswaarde of aan de «andere doelstelling» van artikel 3.14 lid 2 wordt voldaan zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.	GroenLinks GroenLinks	8.4.2
5.193	Waarom wordt aan artikel 3.18 geen vierde lid toegevoegd, volgens welke belanghebbenden, zoals burgers, bedrijven en milieuorganisaties, een verzoek tot wijziging als bedoeld in artikel 3.18 lid 3 kunnen doen, zodat het programma op zijn doel gericht blijft. Daarop dient, net als bij een verzoek tot handhaving, een voor beroep vatbaar besluit te volgen. Zo kunnen burgers, bedrijven en milieu organisaties overheden immers scherp houden in het voldoen aan de uitvoeringsplicht, zo menen deze leden.	GroenLinks	8.4.2
5.194	In het nader rapport wordt aangegeven dat de regering er naar streeft om onnodige verschillen in de wijze waarop bij de diverse beleidsterreinen die in dit wetsvoorstel worden geïntegreerd wordt omgegaan met omgevingswaarden en de doorwerking daarvan, weg te nemen. De leden van de SGP-fractie vernemen graag op welke onnodige verschillen de regering doelt. Kan de regering enkele voorbeelden geven?	SGP	3.7.4
5.195	Deze leden zijn van mening dat de overheid terughoudend moet zijn met het opstellen en afdwingen van omgevingswaarden die de gewenste staat of kwaliteit, zie artikel 2.9, tweede lid, onderdeel a, van de fysieke leefomgeving bepalen. Deze leden denken daarbij bijvoorbeeld aan omgevingswaarden met betrekking tot de kwaliteit van het landschap. De inzet van de overheid via wet- en regelgeving moet primair gericht zijn op het waarborgen van veiligheid, het beschermen van milieu en volksgezondheid en het zorgen voor een goede ruimtelijke ordening, zo menen deze leden. Deelt de regering deze mening? Worden er stappen gezet om de genoemde terughoudende opstelling van de verschillende overheden te bewerkstelligen? Zo ja, welke?	SGP	3.6.2
5.196	Deze leden zetten vraagtekens bij de voorgestelde beperking van de bevoegdheid tot vaststelling van afwijkende of aanvullende omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau. De regering heeft gekozen voor de «nee, tenzij» benadering, die inhoudt dat er geen afwijkende of aanvullende omgevingswaarden worden vastgesteld, tenzij bij omgevingsverordening of AMvB anders is bepaald. Blijkens het advies van de RvS was het de oorspronkelijke intentie om meer ruimte te bieden: «de bevoegdheid tot het stellen van gemeentelijke omgevingswaarden geldt voor zover op provinciaal of rijksniveau geen omgevingswaarden zijn vastgesteld die blijkens hun inhoud, strekking of geschiedenis van de totstandkoming uitputtend zijn». Waarom heeft de regering niet gekozen voor deze «ja, mits» benadering? Dus waarom niet de keuze voor het creëren van ruimte voor aanvullende of afwijkende omgevingswaarden, voor zover de betreffende omgevingswaarden niet bij omgevingsverordening of AMvB uitputtend vastgesteld zijn, of voor zover dit bij omgevingsverordening of AMvB niet nadrukkelijk verboden is?	SGP	3.7.3
5.197	De leden van de SGP-fractie zetten vraagtekens bij het onverplicht maken van de gemeentelijke rioleringsprogramma's. De regering wijst enerzijds op het belang van de gemeentelijke rioleringsplannen voor onder meer het halen van de doelen van het Bestuursakkoord Water en het realiseren van een goede beleidsafstemming tussen gemeenten en waterschappen. Anderzijds geeft de regering aan dat het gemeentelijke rioleringsprogramma door Europese regelgeving niet verplicht wordt gesteld. Dat laatste vinden deze leden geen doorslaggevend argument. Als een bepaalde verplichting grote meerwaarde heeft, waarom zouden we ons dan door Brussel moeten laten leiden? Deze leden vinden het merkwaardig dat de regering in verband met de looptijd van het Bestuursakkoord Water tot 2020 en het belang van de gemeentelijke rioleringsprogramma's voor het halen van de doelen uit dit Bestuursakkoord, deze rioleringsprogramma's wel pas na 2020 facultatief wil maken. Deze leden kunnen zich niet voorstellen dat de regering na 2020 de met het Bestuursakkoord Water ingezette lijn en bijbehorende doelen los wil laten. Is de regering bereid de gemeentelijke rioleringsprogramma's verplicht te blijven stellen?	SGP	8.4.1

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
5.198	Deze leden hebben een vraag ten aanzien van de termijn van twee jaar voor een voorbereidingsbesluit bij onder meer een omgevingsplan. In de huidige Wro is voor de voorbereidingsbescherming bij onder meer een bestemmingsplan een termijn van één jaar opgenomen, waarbij de voorbereidingsbescherming, bij tijdig indienen van het ontwerpbestemmingsplan, aangehouden kan worden tot in ieder geval het moment van vaststelling van het bestemmingsplan. Dat resulteert in een periode van maximaal één jaar en ongeveer drie maanden. Waarom heeft de regering gekozen voor een termijn van twee jaar en niet voor een kortere termijn? Is de veronderstelling juist dat deze verruiming kan leiden tot onnodige vertraging van ruimtelijke procedures?	SGP	8.1.5
5.199	De regering voert ook een legesmogelijkheid in voor de milieucolof van beschikkingen. In de MvT geeft de regering aan dat deze leges met name (middel)grote bedrijven treft. Deze leden vragen in dit verband aandacht voor de positie van bedrijven in de agrarische sector. Is de veronderstelling juist dat deze bedrijven relatief klein zijn, maar wel vaak te maken hebben met de genoemde milieucolof? Wat betekent de genoemde legesplicht voor deze bedrijven? Is het mogelijk om hieraan tegemoet te komen door bijvoorbeeld voor kleine bedrijven een vrijstelling in de wet op te nemen?	SGP	13.1
5.200	De regering geeft aan dat enkele bijzondere bepalingen, waaronder die met betrekking tot schade door grondwateronttrekking, in de Invoeringswet zullen worden opgenomen. De huidige schaderegeling met betrekking tot schade door grondwateronttrekking is opgenomen in de artikelen 7.18 – 7.20 van de Ww en beogen een sluitend schadevergoedingssysteem. Deze leden krijgen het signaal dat het in de praktijk in verband met de gevraagde bewijslast voor schadelijders regelmatig lastig blijkt te zijn om (voldoende) schadevergoeding toegekend te krijgen. Herkent de regering dit signaal? Is het de inzet van de regering om de genoemde bepalingen uit de Ww over te nemen in de Omgevingswet en daarbij te bezien of de bepalingen aangepast moeten worden om een beter sluitend schadevergoedingssysteem te krijgen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.	SGP	8.11
5.201	In de toelichting op het wetsvoorstel wordt aangegeven dat in het geval sprake is van zienswijzenprocedures niet alleen belanghebbenden zienswijzen in kunnen dienen, maar iedereen. Dat is een verruiming ten opzichte van afdeling 3.4 van de Awb in verband met het Verdrag van Aarhus. Deze leden constateren dat onder meer bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure in de Wabo het al «voor een ieder» mogelijk is om zienswijzen in te dienen. Deze leden vragen in hoeverre sprake is van een verbreding ten opzichte van de huidige ruimtelijke besluitvormingsprocedures.	SGP	9.6.3
<b>Werking en winst van de Omgevingswet</b>			
6.1	De leden van de PVV-fractie zijn verheugd om een verankering van de definitie van het woord duurzaamheid in de wet terug te lezen. Deze leden vragen zich af of deze definitie nu ook Rijksbreed wordt gehanteerd? Wordt deze definitie ook doorgegeven aan decentrale overheden? Zo nee, wat is het uitgangspunt van de regering als verschillende bestuurslagen een verschillende definitie van duurzaamheid voeren? Voorts willen deze leden weten waarom het mondiale component in de definitie is toegevoegd?	PVV	14.10
6.2	De leden van de D66-fractie merken op dat er in het kader van de Omgevingswet regelmatig is gesproken over een totale besparing voor de lasten van burgers, bedrijven en overheden van 600 miljoen euro (kamerbrief 31 953 nr. 40) tot 650 miljoen euro per jaar (miljoenennota van 2012). Deze leden zien deze bedragen niet meer terug in de MvT van de voorliggende wet en vragen de regering of ze tot een andere conclusie is gekomen ten aanzien van de totale baten van de Omgevingswet.	D66	13.1
6.3	Deze leden vragen de regering om voor de baten en lasten van de Omgevingswet een financiële onderbouwing te geven.	D66	13.1
6.4	Ook vragen deze leden of het de bedoeling is dat de verwachte besparingen als bezuinigingen zullen neerslaan, en, indien dit het geval is, hoeveel er dan bezuinigd zal worden en waar die bezuinigingen zullen worden ingeboekt. Indien lokale overheden door de Omgevingswet moeten bezuinigen, willen deze leden ook weten hoe die bezuinigen zich verhouden tot de taakstellingen en bezuinigingen die tegelijkertijd ook al bij hen neerslaan.	D66	13.1
6.5	De beslistermijn voor de ABRvS is voor alle projectbesluiten gemaximeerd op zes maanden. Nu geldt dit alleen nog voor specifieke projecten onder de Chw. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat op het ogenblik de gemiddelde beslistermijn is van projectbesluiten die nu nog niet onder deze maximale termijn vallen en of is doorgerekend of deze aangescherpte doelstelling haalbaar is voor de Afdeling.	ChristenUnie	13.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
6.6	De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen bij de keuze om de watertoets niet op wetsniveau te regelen. De afstemming tussen water en ruimtelijke ordening wordt steeds belangrijker. Daarom hadden genoemde leden eerder juist een versterking van de watertoets verwacht. Het wetsvoorstel voorziet nu alleen in een algemene samenwerkings- en afstemmingsbepaling in artikel 2.2. In het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2008 is echter overeengekomen dat in alle ruimtelijke planfiguren de watertoets zal worden toegepast. In de MvT wordt gesteld dat de werking van de motiverings-eisen en de overlegverplichting, die nu de kenmerkende elementen vormen van de watertoets, op een zodanige manier worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet, dat het doelbereik van de watertoets onverminderd wordt gewaarborgd. Genoemde leden vragen of genoemde motiveringseisen een algemene strekking zullen hebben of dat deze motiveringseisen net als nu is geregeld in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening de expliciete eis zullen hebben dat in de toelichting van het plan de wijze moet worden beschreven waarop in het plan rekening gehouden is met de gevolgen voor de waterhuishouding en van de uitkomsten van het overleg. Genoemde leden wijzen in dit verband op het rapport naar de toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer van maart 2014 waarin de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) concludeert dat bij ruimtelijke ordeningsprojecten in Nederland nog te weinig rekening met water wordt gehouden.	ChristenUnie	3.92
6.7	Deelt de regering de mening dat de watertoets juist hiervoor van belang is?	ChristenUnie	3.9.2
6.8	Momenteel ligt er met de watertoets een koppeling tussen de overlegverplichting en de motiveringsverplichting. Genoemde leden hebben de indruk dat deze koppeling met de Omgevingswet wordt losgelaten en vragen dit te onderbouwen.	ChristenUnie	3.9.2
6.9	In het Bestuursakkoord Water van 2011 is afgesproken dat het watertoetsproces ook voor structuurvisies doorlopen zou moeten worden. Genoemde leden vragen hoe dit nu in de Omgevingswet voor de omgevingsvisies wordt geborgd.	ChristenUnie	3.9.2.
6.10	Vroegtijdige signalering van risico's voor drinkwater is van belang. Genoemde leden vragen daarom of de regering bereid is de verplichting op te nemen dat plannen, programma's en verordeningen een drinkwaterparagraaf bevatten waarin getoetst wordt of de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening is geborgd. Is de regering bereid deze toets ook voor de algemene regels in te voeren?	ChristenUnie	3.9.2
6.11	Deze leden constateren dat het Rijk moet zorgen dat er geen achteruitgang van de waterkwaliteit van waterlichamen plaatsvindt conform artikel 7.3 van de Kaderrichtlijn Water (KRW), zodat de zuiveringsinspanning bij drinkwaterbereiding kan worden verlaagd. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe dit in het wetsvoorstel wordt geborgd.	ChristenUnie	3.9.3
6.12	Is het de bedoeling, zo vragen deze leden, om op grond van artikel 2.15 Omgevingswet ook omgevingswaarden vast te stellen voor drinkwaterrelevante stoffen die gekoppeld zijn aan artikel 7.3 KRW?	ChristenUnie	3.7.2
6.13	Op grond van artikel 2.18 lid 1 onder c is het provinciebestuur verantwoordelijk voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwater-beschermingsgebieden, met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Deze leden vragen of het klopt dat provincies hiermee nog niet verplicht zijn boringsvrije zones aan te wijzen in waterwin- en grondwaterbeschermingsgebieden? De provincie is momenteel op grond van de Ww bevoegd gezag voor de vergunningverlening van de grondwateronttrekkingen ten behoeve van drinkwateronttrekking.	ChristenUnie	3.9.3 14.2.7
6.14	Op grond van de Omgevingswet wordt in art. 5.9 aangegeven dat bij AMvB in het belang van een doelmatig waterbeheer voor wateractiviteiten gevallen worden aangewezen waarin het waterschap, gedeputeerde staten of de Minister op de aanvraag (van de vergunning voor grondwateronttrekking) beslissen. De MvT geeft aan «Bij de verdeling van de wateractiviteiten over de drie verschillende bestuursorganen zal de huidige bevoegdheidsverdeling voor vergunningaanvragen als uitgangspunt genomen worden». Ook bij de Ww is destijds bij de kamerbehandeling aangegeven dat de oude situatie blijft gehandhaafd. Deze leden vragen waarom in de formulering in de Omgevingswet toch twijfels worden gecreëerd over de bestaande bevoegdheidsverdeling ten aanzien van grondwateronttrekkingen.	ChristenUnie	8.7.2
6.15	Deze leden zien dat er momenteel alleen grondwaterbeschermingsgebieden bestaan met beschermingsregels ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Dit bestaat nog niet voor oppervlaktewater. Klopt de indruk van deze leden dat dit wel de bedoeling is in de Omgevingswet op grond van artikel 2.21 lid 2 onder b?	ChristenUnie	3.9.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
6.16	Deze leden constateren dat niet expliciet in artikel 2.18 is aangegeven dat provincies grondwaterbeschermingsgebieden aanwijzen. Op grond van de huidige Ww moet dit wel. Zij vragen wat de reden is dat dit niet is opgenomen in de Omgevingswet?	ChristenUnie	3.9.3
6.17	Er zijn de afgelopen jaren gebiedsdossiers gemaakt waarin provincies, Rijkswaterstaat, gemeenten en drinkwaterbedrijven samen voor een gebied bekijken wat de risico's zijn voor drinkwater en welke maatregelen nodig zijn. Een evaluatie van het RIVM over de gebiedsdossiers maakt duidelijk dat de problemen goed in beeld worden gebracht, maar dat het nog schort aan de uitvoering van de bedachte maatregelen. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat deze gebiedsdossiers minder vrijblijvend moeten worden. Zij vragen een reactie op het voorstel van de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN) om de gebiedsdossiers wettelijk te verankeren en de uitkomsten van de gebiedsdossiers (de te nemen maatregelen) verplicht op te nemen in de Stroomgebiedsbeheerplannen en waterplannen.	ChristenUnie	3.9.3
6.18	Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie in hoeverre normen/ omgevingswaarden voor oppervlaktewater, grondwater en bodem worden afgestemd op de normen op grond van de Drinkwaterwet.	ChristenUnie	3.9.3
6.19	Deze leden constateren dat activiteiten die niet in betekenende mate effect hebben op omgevingswaarden kunnen worden gereguleerd door uniforme regels om zo te voorkomen dat een gebied geheel op slot gaat en onevenredig zware onderzoeks- en procedureverplichtingen gelden. Deze leden steunen dit principe maar vragen hoe wordt voorkomen dat vele kleine effecten van activiteiten optellen tot een groot effect wat wel van betekenende mate is.	ChristenUnie	3.7.5
6.20	De leden van de SGP-fractie constateren dat gemeenten, projectontwikkelaars en andere betrokken partijen worstelen met de herbestemming van leegstaande gebouwen. De normen en regels voor nieuwbouw sluiten vaak niet goed aan op de praktijk van herbestemming en maken herbestemming en transformatie van onder meer leegstaande kantoorpanden naar bijvoorbeeld wooneenheden lastig. In de praktijk wordt daarom geprobeerd om de normen en regels voor nieuwbouw te omzeilen. Deze leden vragen of het voorliggende wetsvoorstel voldoende ruimte en instrumenten biedt om herbestemming van leegstaande gebouwen beter mogelijk te maken.	SGP	10.11
6.21	Deze leden merken dat vergunningaanvragers regelmatig aanlopen tegen de tendens dat ook voor relatief eenvoudige projecten een uitgebreid dossier, inclusief allerlei onderzoeksgegevens, wordt gevraagd, die veel verder gaat dan nodig is. Gemeenten willen zich daardoor indekken, maar het betekent een grote last voor vergunningaanvragers. Deze leden vinden dat een ongewenste gang van zaken. In hoeverre kan hier via het voorliggende wetsvoorstel en gedelegeerde regelgeving wat aan gedaan worden? Op welke wijze denkt de regering dit vorm te kunnen geven? Actal heeft verschillende aanbevelingen gedaan voor verlaging van de onderzoekslasten. Deze leden noemen bijvoorbeeld het zoveel mogelijk uitsluiten van onderzoeksverplichtingen voor reguliere, veel voorkomende activiteiten met een beperkt effect op de fysieke leefomgeving, het ontsluiten van monitoringsgegevens op planniveau, hergebruik van onderzoeksgegevens voor vergelijkbare gevallen en vervanging van onderzoeksgegevens door expertadvisering. In hoeverre neemt de regering deze aanbevelingen over, zo vragen deze leden.	SGP	9.3
6.22	Deze leden constateren dat de regering heeft gekozen voor een lichte voorhangbepaling. Deze leden vragen of dat voldoende recht doet aan de zwaarte van de normen en toetsingskaders die in de AMvB's worden opgenomen. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een zware voorhangbepaling voor in ieder geval de AMvB's die invloedrijke normen en toetsingskader bevatten?	SGP	5.1.3
6.23	De leden van de PvdD-fractie lezen dat de regering in haar brief over de stelselherziening zelf ook toegeeft dat de voorgestelde «integrale benadering van de leefomgeving» een groot beroep doet op de uitvoeringskracht van de partijen die met het wetsvoorstel moeten werken. Deze leden zien dat er nu al heel veel mis gaat in de uitvoering van de bestaande – en dus bekende – wet- en regelgeving. Gemeenten moeten van dit kabinet tegelijkertijd bezuinigen én meer taken op zich nemen en worden nu geconfronteerd met een totaal veranderend omgevingsrecht. Kan de regering aangeven waarom er niet voor is gekozen om het opstellen van een omgevingsvisie voor gemeenten verplicht te stellen?	PvdD	8.3.5
6.24	Wanneer is de regering voornemens om te komen met een nationale omgevingsvisie, mocht de Omgevingswet inderdaad in 2018 van kracht worden, zo vragen zij.	PvdD	8.3.6

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
6.25	Deze leden zijn zeer sceptisch over de beoogde programmatische aanpak in het wetsvoorstel, mede gezien hun ervaringen met de (moeilijke totstandkoming van-) de PAS. Het uitgangspunt in een programmatische aanpak lijkt steeds te zijn: er is nu ruimte voor economische ontwikkeling, maatregelen voor milieu en natuur komen later wel. Deze leden vrezen dat van uitstel afstel komt. In het wetsvoorstel zelf is geen enkele garantie opgenomen dat deze maatregelen inderdaad genomen zullen worden. Waarom niet? Is de regering bereid om dat alsnog te doen? Zonder deze wettelijke waarborg hebben belanghebbenden namelijk geen enkele rechtsbescherming dat de beloofde maatregelen inderdaad genomen zullen worden. Wat vindt de regering daar eigenlijk zelf van? Is de regering bereid om in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen over wat er gebeurt wanneer de beloofde maatregelen niet zijn getroffen, zodat betrokkenen een houvast krijgen om de maatregelen bij bevoegd gezag af te dwingen? Zo nee, waarom niet en op welke wijze wil de regering dan rechtsbescherming bieden aan betrokkenen bij de uitvoering van een programmatische aanpak, zo vragen zij.	PvdD	8.4.2
6.26	De leden van de PvdD-fractie vinden het tevens bezwaarlijk dat het niet mogelijk is om extra eisen te stellen wanneer de vastgestelde omgevingswaarden na de afgesproken termijnen niet gehaald worden. Waarom heeft de regering daarvoor gekozen? Is zij bereid deze aanvulling alsnog in het wetsvoorstel op te nemen? Zo nee, waarom niet en op welke wijze wordt aan betrokkenen dan de garantie gegeven dat de vastgestelde waarden inderdaad gehaald worden?	PvdD	8.4.2
6.27	Mede gezien het voorgaande is het verdrag van Aarhus voor het beschermen van het recht van ieder mens op een gezonde en schone leefomgeving, naar mening van deze leden niet goed geïmplementeerd in het wetsvoorstel. Het verdrag van Aarhus regelt onder andere dat de inspraak van belanghebbenden zo vroeg mogelijk in het proces dient plaats te vinden, wanneer alle opties nog open liggen. In het voorliggende wetsvoorstel is dergelijke vroege participatie echter alleen verplicht bij een project, niet bij andere activiteiten. Waarom is hiervoor gekozen? Naar mening van deze leden is dit een onjuiste implementatie van Aarhus en druist het bovendien in tegen de bewering van de regering dat de Elverding-aanpak goed geborgd is in dit wetsvoorstel. Is de regering bereid om het Compliance Committee te vragen om naar het voorliggende wetsvoorstel te kijken, om tot een goede beoordeling te komen of dit belangrijke verdrag, dat ook de rechtsbescherming en toegang tot milieuinformatie van een ieder regelt, goed in het Nederlandse recht terechtkomt? Zo nee, waarom niet?	PvdD	6.3.5
6.28	De leden van de PvdD-fractie maken zich ook zorgen over de wijzigingen die de regering met dit wetsvoorstel aanbrengt in de implementatie van de MER-richtlijn. Volgens de Commissie voor de MER is de richtlijn waarschijnlijk niet meer op een correcte wijze geïmplementeerd en moet er meer gebeuren. Kan de regering aangeven op welke wijze zij rekening heeft gehouden met de expertise die de Commissie voor de MER op dit punt heeft? Welke aspecten van de MER zijn wellicht inderdaad wat «krap bemeten»? Waar stoelt de regering haar overtuiging op dat de implementatie in dit wetsvoorstel wel degelijk compleet is? Is de regering bereid nader advies in te winnen bij onafhankelijke experts op dit punt?	PvdD	9.1.1
6.29	Het valt deze leden op dat de verdeling van bevoegdheden in het wetsvoorstel niet helder is. Experts wijzen erop dat hoe meer deze verhouding duidelijk is en geborgd is, hoe makkelijker de samenwerking zal blijken in de praktijk. Ook hier geldt naar mening van deze leden dat de regering teveel flexibiliteit wil inbouwen in het wetsvoorstel, waarmee het door de regering beoogde effect, namelijk een vereenvoudiging van het omgevingsrecht, uit beeld verdwijnt.	PvdD	5.3
<b>Rechtsbescherming</b>			
7.1	Vanaf pagina 260 van de MvT wordt ingegaan op de beroepsmogelijkheden. Klopt het dat er geen beroep tegen omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen kan worden ingesteld en wel tegen omgevingsvergunningen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.	VVD	9.7.3
7.2	Klopt het dat er wel in beroep gegaan kan worden bij een besluit van gedeputeerde staten om vast te stellen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan, maar dat dit niet zo is bij instructieregels, tenzij het exceptieve toetsing betreft? Deze leden zien graag een verduidelijking van de regering tegemoet.	VVD	9.7.2
7.3	De leden van de SP-fractie worden graag geïnformeerd op welke wijze belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding van besluiten. Op welke wijze wordt dit vastgelegd in de Omgevingswet, zo vragen zij.	SP	6.3



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
7.4	Deze leden zijn bezorgd over de financiering van de rechterlijke macht. Zij hebben uit de praktijk begrepen dat de eenvoudige zaken afnemen en de complexere zaken toenemen. Deze ontwikkeling is volgens deze leden onwenselijk omdat er wellicht een tekort op de financiering ontstaat en omdat er minder tijd per zaak is. Volgens de leden van de SP-fractie zijn de grenzen bereikt. De voorgenomen bezuinigingen op de rechtspraak per 2016 zijn niet mogelijk zonder concessies te doen aan de kwaliteit. Graag een reactie van de Minister op dit punt.	SP	13.2
7.5	Deze leden constateren dat op bestuursorganen een grote verantwoordelijkheid rust om geschillen niet te laten escaleren. In hoeverre wordt er nu vaker dan voorheen gewoon eens de telefoon gepakt om geschillen op te lossen? Hoe zal dit onder de Omgevingswet meer «ingeburgerd raken»?	SP	12.2
7.6	Deze leden krijgen graag een verduidelijking over de werking van een voorlopige voorziening. De werking van het besluit van rechtswege wordt opgeschort totdat over het verzoek is beslist. Strekt in dit geval schorsing zich eveneens uit op voorbereidende werkzaamheden voor het gehele besluit? Wat wordt vervolgens bedoeld met het genoemde maatwerk waarbij belanghebbenden de rechter kunnen verzoeken om de schorsing op te heffen of te wijzigen? Wat indien dit met elkaar conflicteert? Wie zijn in dit geval belanghebbenden, zo vragen zij.	SP	9.6.5
7.7	De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering kiest voor het verruimen van bestuurlijke afweging door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen. Daarbij krijgen zij ook een groot aantal instrumenten om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken. Deze leden menen dat dat in beginsel een positieve ontwikkeling is. Zij menen wel dat er een kanttekening bij valt te maken: De mate van flexibiliteit is erg groot, zo groot dat als op grote schaal van de afwijkingmogelijkheden gebruik wordt gemaakt, de uitvoeringspraktijk minder inzichtelijk en minder voorspelbaar wordt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is dit ongewenst. De vrijheid van de één om flexibel van een Omgevingsplan af te wijken is de aantasting van de rechtszekerheid van de ander. Graag vernemen deze leden de visie van de regering hierop. Deze leden zouden graag zien dat aan de hand van casussen duidelijk gemaakt wordt hoe beide ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen verenigd kunnen worden. Deze leden streven dus naar een aanpak die heel flexibel kan zijn én voldoende rechtszekerheid kan bieden. In dat verband wijzen zij erop dat, gelet op de geldende Europese richtlijnen, het niet mogelijk is om op alle beoogde terreinen flexibiliteit te bieden. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop.	CDA	2.4.3 2.4.4 4.1 4.3.4 4.5
7.8	Deze leden constateren dat de vaststelling bij wet van algemene uitgangspunten, zoals beginselen en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, richting geven aan de uitleg en toepassing van regels door bestuursorganen en rechters. Het leidt tot harmonisering van beleid en uitvoering en draagt bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Daarom is verankering van deze uitgangspunten bij wet in formele zin nodig. Deze leden delen wat dit betreft het standpunt van de RvS. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop.	CDA	5.3
7.9	De leden van de CDA-fractie betreuren het dat nu geen beeld bestaat over de vraag of het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming zal bieden als het huidige wettelijke stelsel. Dat wordt vooral veroorzaakt door het feit dat er geen beeld is van de bij deze wet behorende AMvB's. Zo zullen belangrijke voorschriften inzake handhaving pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen. Graag zien deze leden, zoals al eerder is aangegeven, een eerste ontwerp van de bedoelde AMvB's en uitvoeringsregelingen zodat die bij het bespreken van de wet als achtergrondinformatie gebruikt kunnen worden.	CDA	5.1.3
7.10	In dat kader vragen deze leden of niet nu reeds in de wet materiële normen of criteria waarop vergunningaanvragen worden getoetst en de voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming opgenomen moeten zijn. Graag ontvangen zij daarover de visie van de regering waarbij ook Europese regels betrokken zouden moeten worden.	CDA	5.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
7.11	De leden van de D66-fractie merken op dat de voorliggende wet vooral een kaderwet is. Een groot deel van de regelgeving die momenteel in wetten staat verankerd zal straks in AMvB's terecht komen. Dat zorgt ervoor dat de Kamer minder bij het proces van regelgeving betrokken zal worden en dat de rechtszekerheid daarmee onder druk komt te staan. Deze leden vragen daarom de regering waarom zij met betrekking tot structurele aspecten van de wetgeving, zoals vergunningverlening, sancties, toezicht en materiële normen er in de Omgevingswet voor gekozen heeft om de democratische controle en rechtszekerheid te verminderen. Deze leden lezen met instemming dat naar aanleiding van het advies van de RvS de Kamer bij de uitvoerende regelgeving betrokken zal worden door middel van een voorhang en dat de ontwerp-AMvB's tegelijkertijd met de invoeringswet zullen worden aangeboden.	D66	5.1.3 5.2
7.12	Deze leden zijn echter van mening dat de Kamer ook de mogelijkheid moet krijgen om delen van de AMvB's in de wet te regelen indien zij dat nodig acht. Deze leden verzoeken daarom de regering om een zware voorhangprocedure voor de AMvB's in te stellen.	D66	5.1.3
7.13	Deze leden merken op dat het wetsvoorstel veel ruimte open laat voor flexibiliteit en bestuurlijke afwegingen. Deze leden zien daarin grote voordelen maar maken zich wel zorgen over de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de wet. Deze leden vragen de regering welke balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid zij voor ogen heeft. Deze leden zien dat een groot gedeelte van de balans tussen de flexibiliteit en rechtszekerheid in de AMvB's zal moeten worden geregeld.	D66	2.4.4 4.1
7.14	Deze leden vragen de regering om aan te geven op welke punten in de AMvB's zij ervoor zal zorgen dat de rechtszekerheid gewaarborgd wordt.	D66	2.4.4 4.1
7.15	Ook vragen deze leden of de regering bereid is om een onafhankelijk onderzoek te laten doen naar de mate van rechtszekerheid van het totale wetsontwerp, dat wil zeggen: voorliggende wet, concept-AMvB's en invoeringswet.	D66	13.3
7.16	De leden van de D66-fractie zien dat er veel «kan» bepalingen in de wet staan, waar een openbaar bestuur de bevoegdheid heeft om bepaalde regels te stellen of op een andere manier een actie te ondernemen, maar dit niet hoeft te doen. Met betrekking tot welke «kan» bepalingen heeft de regering ook wel overwogen om er een «moet» bepaling neer te zetten en om welke redenen zijn de betreffende bepalingen uiteindelijk «kan» bepalingen geworden, zo vragen deze leden.	D66	5.3
7.17a	Deze leden lezen dat er veel mogelijkheden worden geboden om van de milieu en natuurregelgeving en voorschriften af te wijken. Deze leden vinden het van belang dat er mogelijkheden voor flexibiliteit aanwezig zijn en dat innovatieve projecten de ruimte kunnen krijgen. Het is daarbij volgens deze leden echter wel van belang dat goede waarborgen worden ingebouwd. Deze leden merken op dat er mogelijk een stapeling van flexibiliteitsbepalingen kan ontstaan, waardoor de ruimte om af te wijken van de vigerende regels erg groot wordt.	D66	2.4.3
7.17b	Deze leden vragen de regering om te onderzoeken wat er gebeurt met het beschermingsniveau van de leefomgeving en de rechtszekerheid van de omwonenden indien in één gebied alle mogelijke flexibiliteitsbepalingen en uitzonderingsregels gebruikt worden.	D66	2.4.4
7.18	Deze leden vragen de regering of de flexibiliteitsbepalingen mogen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de leefomgeving. Zo niet, op welke manier wordt de kwaliteit van de leefomgeving bij de toepassing van de flexibiliteitsbepalingen dan onderdeel van de afweging? Zo ja, hoe verhoudt zich dat dan tot de doelstelling van een goede omgevingskwaliteit en op welke manier wordt de impact op de kwaliteit van de leefomgeving van de flexibiliteitsbepalingen dan getoetst, zo vragen zij.	D66	2.4.3 4.3.1
7.19	Deze leden lezen dat bij de gelijkwaardigheidsbepaling de initiatiefnemer de gelijkwaardigheid van een maatregel moet aantonen, waarbij het uitgangspunt wordt gehanteerd dat het bevoegd gezag de gelijkwaardigheid voorafgaand aan de toepassing van een alternatief toetst. De meldplicht of instemmende beschikking door het bevoegd gezag is hierbij slechts een uitgangspunt en is dus niet verplicht. Deze leden vragen de regering in welke gevallen zij van mening is dat de melding en de toetsing van het gebruik van een gelijkwaardigheidsbepaling afwezig kan blijven. Ook willen zij weten hoe een potentiële afwezigheid van melden en toetsen zich verhoudt tot de kenbaarheid van de toepassing van een – volgens de uitvoerder – gelijkwaardige maatregel naar derden toe. Deze leden vragen de regering of voor de beoordeling van de toepasselijkheid van het gelijkwaardigheidsbeginsel een toetsingskader met criteria zal worden gemaakt.	D66	4.3.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
7.20	Deze leden lezen dat het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling in de wet nog ruimer wordt dan deze was in de Chw, namelijk zolang het voldoet aan de maatschappelijke doelstelling zoals geformuleerd in artikel 1.3. Deze leden merken op dat dit nauwelijks grenzen stelt aan de toepassing van een experimenteerbepaling en vragen de regering hoe dit zich verhoudt tot de rechtsbescherming.	D66	4.6
7.21	Tevens lezen de leden van de D66-fractie dat het mogelijk is dat als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, er een besluit kan worden genomen om die tijdsduur met ten hoogste vijf jaar te verlengen met het oog op het aanpassen van die regelgeving. Deze leden vragen of dat ook geldt voor normen waarvan niet langer dan maximaal tien jaar mag worden afgeweken en hoe dit zich verhoudt tot het democratische proces aangezien de wenselijkheid van de aanpassing van de normen nog niet door de Kamer getoetst is.	D66	4.6
7.22	Deze leden lezen dat ontheffing van een instructieregel kan worden verleend indien er sprake is van «onevenredige belemmering». Deze leden vragen wanneer er sprake zal zijn van een «onevenredige belemmering» en wie dat zal toetsen. Deze leden lezen dat bij het omgevingsplan of de waterschaps- of provincieverordening afwijkende regels kunnen worden gesteld.	D66	4.2.7
7.23	Deze leden vragen de regering op welke manier afwijkende regels zijn ingekaderd en aan welke doelstellingen het gebruik ervan wordt getoetst.	D66	4.5
7.24	Deze leden lezen dat via maatwerkvoorschriften kan worden afgeweken van algemene regels. Deze leden merken op dat in de MvT nauwelijks houvast wordt gegeven in welke gevallen maatwerkvoorschriften gebruikt mogen worden. Zij vragen of het de bedoeling is dat maatwerkvoorschriften alleen met terughoudendheid, dat wil zeggen voor incidentele of bijzondere gevallen, mogen worden toegepast, net zoals nu het geval is.	D66	4.3.4
7.25	De leden van de GroenLinks-fractie worden graag bevestigd in hun veronderstelling dat dit voorstel voor de Omgevingswet hoort uit te gaan van een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. De RvS constateert echter dat dit niet overal gerealiseerd zal worden. Indien deze veronderstelling klopt ontvangen de leden graag een overzicht waar van de huidige normen en waarden wordt afgeweken, wat daaraan ten grondslag ligt en hoe die afwijking te duiden valt. Deze leden zijn bezorgd over de uiteindelijke gevolgen van de voorgestelde Omgevingswet voor de rechtszekerheid en gelijkheid van burgers en voor de bescherming van natuur en milieu.	GroenLinks	3.10.1
7.26	Deze leden constateren dat het wetsvoorstel vrijwel uitsluitend bestaat uit procedurele wettelijke voorschriften. Het inhoudelijke wetgevingscorpus zal omwille van de door het kabinet gewenste flexibiliteit worden vastgesteld in afzonderlijke AMvB's en ministeriële regelingen. Dat is volgens deze leden om meerdere redenen uiterst ongewenst. In de eerste plaats ondergraaft het de rol van het parlement als medewetgever. In die zin verwijzen de leden ook naar het advies van de RvS dat het voorstel onvoldoende recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement. Om die reden vragen deze leden om de inhoudelijke normering van het omgevingsrecht alsnog formeel-wettelijk te regelen. In ieder geval zouden de voorgenomen AMvB's en eventuele ministeriële regelingen nog vóór de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel aan de Kamer in concept moeten worden aangeboden om een alomvattende afweging van de wenselijkheid van de voorgenomen wet- en regelgeving mogelijk te maken.	GroenLinks	5.1.3
7.27	Daarnaast tast dit het grote rechtstatelijke belang aan van voorzienbaarheid en kenbaarheid van het recht. Behoorlijk bestuur zou in het gedrang kunnen komen als de inhoudelijke normering niet formeel-wettelijk, maar in lagere materiële wetgeving vervat wordt en dus snel en eenvoudig kan worden aangepast.	GroenLinks	5.2
7.28	Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de beoogde vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte voldoende garanties kent dat alle betrokken belangen en belanghebbenden in de uiteindelijke besluitvorming worden betrokken. Verdraagt de beoogde flexibiliteit zich wel met de noodzakelijkheid van een heldere normstelling? Zo niet, dan komt het eerste doel van de Omgevingswet, het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht, in het gedrang. Hoe wordt in algemene zin de rechtszekerheid voor betrokkenen gegarandeerd, zo vragen deze leden.	GroenLinks	4.1
<b>Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving</b>			
8.1	De leden van de SP-fractie vragen waarom het verder vastleggen van doelen naar mening van de regering niet wenselijk is en ook niet mogelijk? Wat zegt dit over het verder behoud van alle eerder vastgelegde normen op het gebied van energie, natuur en milieu?	SP	3.6.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
8.2	Klopt het dat de Wet ammoniak en veehouderij en de Wgv in het geheel worden ingetrokken? Klopt het dat het intrekken van deze wetten is ingegeven vanwege het uitgangspunt van het kabinet dat de verantwoordelijkheid hiervoor verschuift naar decentraal bestuur? Wat zegt dit over alle eerder vastgestelde normen die nu hun plek hebben in bijvoorbeeld de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wm et cetera? Wat is de waarde van de aanpassingen en eerdere modernisering van het Activiteitenbesluit wanneer omgevingswaarden hun relevantie lijken te verliezen.	SP	10.6
8.3	Wat gebeurt er met de Gaswet, de Elektriciteitswet, de Monumentenwet, de Waterstaatswet 1900, de Woningwet, de Wegenwet, de Wet Kabelbaaninstallaties, Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de mijnbouwwet, de Wrakkenwet en de Zwemwaterwet? Gaan deze wetten geheel of gedeeltelijk op in de Omgevingswet? Indien sprake is van gedeeltelijke opnemings, welk gedeelte wordt dan opgenomen in de Omgevingswet? Wat gebeurt er met de «overgebleven gedeelten van de oude wetten»? Deze leden ontvangen ook hieromtrent graag een transponeringstabel.	SP	10.2.1
8.4	Indien zaken wel hun beslag gaan vinden in de Omgevingswet, maar niet zijn opgevoerd, houden de leden zich het recht voor daar alsnog via een schriftelijke inbreng op terug te komen.	SP	10.2.1 Bijlage 1
8.5	Als voorbeeld schetsen zij de onduidelijkheid rond de Mijnbouwwet. Hier hangen veel belangrijke deelonderwerpen onder, zoals gaswinning, schaliegaswinning, zoutwinning en CO2-opslag. Op welke wijze en op welk moment komt hierover de gevraagde duidelijkheid, zo vragen de leden van de SP-fractie.	SP	10.10
8.6	Deze leden beseffen dat de nieuwe Nbw op dit moment onderwerp van gesprek is in de Kamer. Deze wet zal – naar het zich laat aanzien – pas na 2018 opgaan in de Omgevingswet. Gaat deze wet één op één over, zo vragen deze leden. Anticiperen de huidige plannen van de Nbw al op de Omgevingswet? Wat gebeurt er bij dreigende stapeling van plannen, bijvoorbeeld het Natura2000 Beheerplan, PAS et cetera? Bij welke wet wordt de belangenafweging genomen? Bij de Nbw of te zijner tijd in de Omgevingswet? Wordt de uitvoering van natuurherstel in de wet verankerd? Zo ja, op welke wijze? Op welke wijze wordt de uitvoering gemonitord en gehandhaafd?	SP	10.8.1 10.8.4
8.7a	Het woord «landschap» komt niet voor in de Nbw. Wie is hiervoor verantwoordelijk? Wordt de omgevingswaarde van landschap toegevoegd? Zo nee, waarom niet?	SP	3.6.2
8.7b	Het principe van «hand- aan-de-kraan» is een veelvuldig gebruikte werkwijze bij politieke afwegingen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de gaswinning in Groningen, maar ook bij de zoutwinning in de Wadden. Op welke wijze vinden dit soort afspraken hun plaats in de Omgevingswet?	SP	10.10
8.8	De leden van de D66-fractie lezen dat een aantal wetten opgaat in de Omgevingswet en andere wetten misschien, deels of op termijn in de Omgevingswet worden opgenomen. Deze leden vragen welke criteria de regering stelt om een wet al dan niet bij de Omgevingswet onder te brengen en hoe de «fysieke leefomgeving» bij die criteria is gedefinieerd.	D66	10.2.2
8.9	Deze leden vragen de regering om van alle wetten die nu al in de Omgevingswet worden opgenomen een volledig overzicht te geven welke wetsartikelen wel, welke wetsartikelen niet en welke wetsartikelen gewijzigd in de Omgevingswet terecht komen.	D66	10.2.1 Bijlage 1
8.10	Deze leden vragen de regering om met betrekking tot de Crisis en Herstelwet aan te geven of alle onderdelen daarvan onverkort in de Omgevingswet zijn opgenomen. Indien dat het geval is, dan willen deze leden weten of de regering de lessen uit de evaluaties en experimenten van de Crisis en Herstelwet wel tot uiting heeft laten komen in de voorliggende Omgevingswet. Indien dit niet het geval is, dan vragen deze leden de regering om aan te geven welke onderdelen uiteindelijk niet of gewijzigd in de Omgevingswet staan en om per onderdeel uit te leggen om welke redenen zij ervoor heeft gekozen om dat betreffende onderdeel te schrappen of te wijzigen.	D66	10.5
8.11	Deze leden merken op dat de eerste en onlangs ook de tweede evaluatie van de Crisis-en herstelwet beide hebben aangetoond dat de uitvoering van projecten helemaal niet sneller worden gerealiseerd door de versoepelingen van de rechtsbescherming in de wet. Deze leden willen weten op welke manier deze conclusie wordt vertaald in de rechtsprocedures van de Omgevingswet.	D66	10.5

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
8.12	De leden van de D66-fractie vragen hoe de nieuwe Natuurwet zich in de voorbereiding al verhoudt tot de Omgevingswet. Zij merken op dat de Natuurwet veel meer uitgaat van beschermen terwijl de Omgevingswet uitgaat van ontwikkelen. Deze leden willen weten op welke manier die verschillende uitgangspunten met elkaar worden verenigd. Ook willen de leden weten hoe de verschillende instrumenten van de Natuurwet zich gaan verhouden tot de Omgevingswet. Hoe worden bijvoorbeeld de Natuurvisie en de Omgevingsvisie met elkaar geïntegreerd, zo vragen deze leden.	D66	10.8.1
8.13	De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er met de nieuwe regels ten aanzien van zwemwater die op diverse plaatsen in de Omgevingswet is opgenomen, ook een uniform landelijk overzicht van veilige zwemlocaties mogelijk is, dat via open data beschikbaar is voor aanbieders. Deze informatie zou mogelijkerwijs verwerkt kunnen worden in mobiele apps.	ChristenUnie	8.12
8.14	Deze leden vragen verduidelijking over de ontheffingsprocedure in relatie tot de flora en fauna regelgeving. Volgens de MvT van de Nbw is het niet meer mogelijk om een afzonderlijke vergunning of ontheffing te verkrijgen. Dit betekent dat de ontheffing voor het onderdeel flora en fauna verkregen wordt middels een Verklaring van geen bedenkingen, die wordt afgegeven in de omgevingsvergunningprocedure. Vaak is het echter nodig om een bestemmingsplanwijziging (in de Omgevingswet: een wijziging van het omgevingsplan) door te voeren, voordat een ontwikkeling mogelijk is. Deze wijziging mag uitsluitend plaatsvinden als redelijkerwijs aangenomen mag worden dat flora en fauna voldoende kan worden geborgd (alle problemen zijn oplosbaar). Klopt het, zo vragen deze leden, dat er in de nieuwe situatie geen ontheffingsprocedure gestart kan worden om hierover zekerheid te krijgen? Genoemde leden vragen of hiermee niet impliciet wordt gezegd dat alle problemen oplosbaar zijn. Klopt het, zo vragen zij, dat jurisprudentie er juist op wijst dat er zekerheid moet zijn (ontheffing), voordat de bestemming gewijzigd mag worden. Zo ja, is dit niet met elkaar in tegenspraak.	ChristenUnie	10.8.4
8.15	De bevoegd gezag-verdeling over de overheden voor energie-projecten is nu geregeld op basis van het aantal megawatt middels de Elektriciteitswet (art 9b en art.9e). Genoemde leden vragen waar deze bevoegdheidsverdeling terecht komt in de Omgevingswet. Zal dezelfde verdeling van bevoegdheden in wetgeving en/of AMvB's worden vastgelegd, zo vragen zij.	ChristenUnie	10.12
8.16	De Drinkwaterwet bevat nauwelijks omgevingsrechtelijke componenten en gaat daarom niet op in de Omgevingswet. Andersom geldt volgens genoemde leden echter wel dat ingrepen in de leefomgeving aanzienlijke invloed kunnen hebben op de drinkwatervoorziening. Genoemde leden vragen daarom waarom de zorgtaak van overheden voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening waar het raakt aan de fysieke leefomgeving (zoals bescherming van de drinkwaterbronnen) niet in het wetsvoorstel wordt geborgd. Is de regering bereid dit alsnog op te nemen, en zo ja, in welke vorm? Genoemde leden verwijzen in dit verband ook naar de aangenomen motie van het lid Smaling en de aangenomen motie van de leden Jacobi/Van Veldhoven welke aangeven dat de openbare drinkwatervoorziening beter moet worden beschermd en verankerd.	ChristenUnie	3.9.3
8.17	De leden van de GroenLinks-fractie zien graag een precieze verduidelijking van de in het huidige omgevingsrecht geconstateerde problemen en tekorten en hoe dit ondervangen wordt door de voorgestelde wettelijke regeling waarin uiteindelijk alleen procedurele voorschriften en het juridische instrumentarium in de wet belanden en de inhoudelijke normering bij lagere wetgeving geregeld wordt. Wat vindt u bijvoorbeeld van de mening van VU-hoogleraar bestuurskunde Struiksma dat de invalshoek van de voorgestelde Omgevingswet beperkt is omdat aan het wetsvoorstel een zeer beperkte probleemanalyse ten grondslag is gelegd?	GroenLinks	2.1
8.18	De leden vragen of hun veronderstelling klopt dat de in de praktijk ontwikkelde wetgevingskaders niet juist méér tegemoet komen aan de specifieke merites van de afzonderlijke rechtsgebieden binnen het omgevingsrecht dan één uniforme Omgevingswet.	GroenLinks	2.1
<b>Omzetting EU-richtlijnen en verdragen</b>			
9.1	De leden van de D66-fractie constateren dat de regering niet van plan is om de facultatieve aard van «kan»-bepalingen betreffende uitvoeringsregelingen van Europese richtlijnen weg te laten uit het wetsvoorstel en/of te veranderen in verplichte bepalingen. Deze leden willen weten welke nadelen de regering ziet in het niet verplicht stellen van uitvoeringsregelingen van Europese richtlijnen.	D66	11.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
9.2	Deze leden wijzen er op dat het generiek toestaan van activiteiten in algemene regels strijdig kan zijn met de vergunningplicht voor m.e.r.-plichtige activiteiten op basis van Europese vereisten. Deze leden vragen of de regering van plan is om activiteiten waarvoor een m.e.r.-plicht bestaat, expliciet uit te zonderen van algemene regels, zodat geen strijd met de Europese m.e.r.-richtlijn ontstaat. Indien de regering dit niet gaat doen, willen deze leden weten hoe ze ervoor gaat zorgen dat alle overheden in lijn met de Europese regels blijven handelen.	D66	9.1.3
<b>Implementatie, digitalisering, uitvoering, toezicht en handhaving</b>			
10.1	De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze en op welk moment de beide Kamers der Staten-Generaal worden betrokken bij de invoeringswet Omgevingsrecht?	SP	10.1
10.2	Wat zijn de aanvullingen op de huidige paragraaf 5.2 van de Wabo? De leden van de SP-fractie ontvangen hierover graag een transponeringstabel. Ook vernemen zij graag of het aanhangig wetsvoorstel voor wijziging van de Wabo één op één opgaat in de Omgevingswet en zo ja, op welk moment.	SP	12.3.1
10.3	In het wetsvoorstel zit nu geen verplichte adviestaak voor de Veiligheidsregio's, en dus indirect ook niet voor de brandweer. Is dit voldoende geregeld op basis van andere wetgeving? (bijvoorbeeld via de Wet op de veiligheidsregio's). Is het niet beter naar aanleiding van een advies van deskundigen, gemeenten hun besluiten te laten nemen? Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop.	SP	3.9.5
10.4a	Deze leden vernemen graag waarom de Richtlijn milieustrafrecht – op het onderdeel strafrechtelijke sanctiëring – een uitzondering is op de implementatie van de verplichtingen op basis van EU-richtlijnen? Blijft sanctiëring van activiteiten die schadelijk zijn voor de omgeving geregeld onder het Wetboek van Strafrecht en in de wet op de Economische delicten? Waarom is strafrechtelijke sanctiëring verboden in de Omgevingswet?	SP	3.9.5 12.3.5
10.4b	Wordt de handhaving capaciteit evenredig vergroot? Zo nee, waarom niet?	SP	12.3.3
10.5a	Waarom wordt er op projectniveau een andere invulling gegeven aan de Europese richtlijnen dan op het niveau van plannen en programma's? Voor het opnemen van de verplichte toetsing door de Commissie bij plan-m.e.r. wordt verwezen naar de Europese richtlijn voor Strategische milieubeoordeling, die een systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging vereist. Deze verwijzing naar Europese vereisten bij plannen en projecten geldt echter ook voor de in april van dit jaar gewijzigde M.e.r.-richtlijn voor projecten. De wet is hier dus niet consistent in haar implementatie van Europese regelgeving.	SP	9.1.1
10.5b	De richtlijn voor project-m.e.r. voorziet namelijk in een verdergaande kwaliteitsborging op projectniveau. Het MER moet door bekwame deskundigen worden opgesteld en de bevoegde instantie moet beschikken over «voldoende expertise om het MER te onderzoeken». Bovendien dient in de situatie waar de bevoegde instantie tevens opdrachtgever is – ter voorkoming van een belangenconflict – minimaal een passende scheiding aangebracht te worden binnen de organisatie van administratieve taken. Bij initiatieven van de overheid is op dit moment geen sprake van een dergelijke functiescheiding. Een verplichte advisering door de Commissie m.e.r. op projectniveau is dan de voor de hand liggende wijze om dit onderdeel van de nieuwe m.e.r.-richtlijn te implementeren.	SP	9.1.1
10.6	Deze leden zien het belang van een gedegen digitalisering. Toegankelijkheid, eenduidigheid en transparantie zijn van groot belang om de overgang naar een Omgevingswet goed te laten verlopen. Data en informatie lijken nu te versnipperd. Kan de Kamer een tijdspad ontvangen van de Laan voor de leefomgeving? Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of het zinvol is om te komen tot een landelijke gegevensautoriteit? Zij kunnen hun licht laten schijnen over (kern) bepalingen en definities. Eventueel onder te brengen bij het RIVM? Kan dit vastgelegd worden in de wet, zo vragen zij.	SP	12.4
10.7	De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de uitvoering van de wet op lokaal en regionaal niveau van groot belang zal zijn voor de uiteindelijke uitwerking van de wet. Hoe gaat het Rijk de uitvoering van de Omgevingswet begeleiden en ondersteunen, zo vragen deze leden. Op welke manier blijft het Rijk betrokken om deze grote omslag in de fysieke leefomgeving goed te laten landen? Ook willen deze leden weten door welke partij de kosten voor de uitvoering en implementatie worden betaald.	D66	12.2



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
10.8	Deze leden willen weten welke lessen worden geleerd naar aanleiding van de uitvoering van delen van de Omgevingswet bij pilotgemeenten die bijvoorbeeld al aan het experimenteren zijn met het omgevingsplan. Ook willen deze leden weten hoe de begeleiding van die pilotgemeenten nu georganiseerd is. Krijgen zij intensieve ondersteuning en advies van het ministerie, zo vragen zij.	D66	10.5
10.9a	Deze leden lezen met instemming dat er wordt gewerkt aan de verdere digitalisering van de informatie over de fysieke leefomgeving. Deze leden vragen welke omgevings- en milieuinformatie voor iedereen toegankelijk wordt gemaakt en op welke manier de toegang daartoe wordt ontsloten. Kunnen mensen voor hun eigen perceel en hun eigen stad straks alle kenbare informatie, inclusief vergunningen, regels en staat van het milieu, via de Laan van de leefomgeving vinden, zo vragen deze leden.	D66	12.4
10.9b	Zij vragen ook of de Laan van de leefomgeving volledig functioneel zal zijn tegen de tijd dat de Omgevingswet in werking treedt. Indien dit niet lukt, kunnen de lagere overheden dan wel de termijnen voor de vergunningverlening halen, zo vragen deze leden. Ook willen deze leden weten of er een verbinding komt tussen het juridisch-stelsel van de Omgevingswet en het onderliggend digitaal-stelsel dat de werking van de beleids- en uitvoeringsketen ondersteunt.	D66	12.4
10.10	Deze leden vragen of de regering van plan is om één gegevensautoriteit aan te wijzen voor een geharmoniseerd systeem van gegevensvoorziening en welke instantie zij hiervoor voor ogen heeft.	D66	12.4
10.11	Deze leden merken op dat integratie van wetten niet per definitie leidt tot meer begrijpelijke regels. Integratie kan ook leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid. Deze leden vragen de regering daarom om haar veronderstelling dat integratie tot minder regeldruk zal leiden verder te onderbouwen.	D66	2.1
10.12	Deze leden lezen dat de regering van een vergunningenstelsel naar steeds meer een stelsel van algemene regels wil gaan. Deze leden merken op dat regels veel sneller gaan dan vergunningen, maar dat dit niet per definitie minder werk voor bedrijven betekent, aangezien het ook onzekerheid en onduidelijkheid kan veroorzaken of het betreffende bedrijf wel aan alle voorschriften voldoet. Vooral voor het midden en klein bedrijf kan het veel extra inspanningen kosten om dit te toetsen. Daarom willen de leden van de D66-fractie weten op welke manier bedrijven worden ondersteund en zekerheid krijgen over de vraag of ze wel aan alle regels voldoen.	D66	6.4.1
10.13a	Deze leden vragen of er een onafhankelijk orgaan komt die de kwaliteit van de leefomgeving zal bijhouden.	D66	8.13
10.13b	Ook vragen zij of de regering in de AMvB kwaliteitseisen ten aanzien van de monitoring, kwaliteit en toegankelijkheid van gegevens in het kader van de Omgevingswet gaat opnemen.	D66	8.13
10.14	De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de nieuwe regels voor de kwaliteitsborging in de bouw, waarvan thans een consultatieversie voorligt integraal onderdeel worden van de Omgevingswet.	ChristenUnie	12.3.4
10.15	Ook vragen deze leden wat de extra eisen aan de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving betekenen voor de kosten en de financiering hiervan. Genoemde leden vinden het positief dat door het stellen van algemene regels de lasten voor burgers en bedrijven voor leges verminderen. Volgens de MvT mag het ontvangen van minder leges door het waar mogelijk invoeren van algemene regels niet van invloed zijn op de toezichtsinspanning. Tegelijkertijd hebben gemeenten echter te maken met krimpemde budgetten. Genoemde leden vragen daarom om een nadere financiële onderbouwing voor het domein van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Worden vanuit het principe van kostendekkende leges, de leges voor resterende vergunningen hiermee hoger?	ChristenUnie	12.3.3
10.16	Genoemde leden constateren dat de Omgevingswet uitgaat van een toename van algemene regels. Hierdoor zal er minder hoeven te worden getoetst bij vergunningverlening, maar meer achteraf bij de handhaving. Genoemde leden vragen of de handhaving capaciteit evenredig wordt vergroot nu er meer algemene regels komen? Klopt het, zo vragen deze leden, dat dit in het verleden bij de invoering van algemene regels voor tal van activiteiten niet het geval is geweest?	ChristenUnie	12.3.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
10.17	Algemene regels moeten begrijpelijk geformuleerd zijn zodat burgers en ondernemers snel kunnen achterhalen wat hun rechten en plichten zijn. Toch kunnen ook algemene regels complex zijn en is er het risico dat activiteiten worden gestart die niet passen binnen deze algemene regels. Deelt de regering de mening dat bij handhaving achteraf de kans op onherstelbare schade groter is? In de MvT wordt in dit verband regelmatig gesproken over vertrouwen, maar zou dit vertrouwen, zo vragen deze leden niet vooral gelegen moeten zijn in het vertrouwen dat je het vooraf samen goed kunt regelen om zo juridische procedures achteraf achterwege te kunnen laten? Genoemde leden vragen hoe dit wordt ondersteund met informatie, advisering en begeleiding rond algemene regels, voordat een activiteit start.	ChristenUnie	6.4.2
10.18	Genoemde leden vragen ook een reactie op het voorstel van Actal om initiatiefnemers de mogelijkheid te geven vrijwillig een plan te laten beoordelen waarbij de gemeente verplicht is om een beoordeling te geven of een activiteit toegestaan is of niet. Deelt de regering de mening dat dit in het belang is van de rechtszekerheid van burgers en ondernemers? Blijkens het antwoord in paragraaf 11.2.4 van de MvT is dit niet opgenomen omdat het de vraag is in hoeverre vrijwillige toetsing tot voldoende rechtszekerheid leidt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering deze stelling te onderbouwen. Ook wordt in deze paragraaf geconstateerd dat een dergelijke toetsing niet meer dan een momentopname kan zijn zodat de waarde ervan voor de initiatiefnemer betrekkelijk zou zijn.	ChristenUnie	9.5
10.19	Deze leden vragen ook dit te onderbouwen aangezien dit toch net zozeer zou gelden als het wel om een vergunningplichtige activiteit zou gaan en dergelijke disclaimers ook zouden kunnen worden opgenomen in de vrijwillige beoordeling?	ChristenUnie	9.5
10.20	Deze leden constateren dat momenteel de regionale uitvoeringsdiensten nog per bedrijf waarop toezicht gehouden moet worden geld krijgen van de gemeenten. Genoemde leden vragen of dit een adequate vorm van financiering is voor onafhankelijk toezicht aangezien de kosten hoger kunnen worden wanneer er gehandhaafd moet worden.	ChristenUnie	12.3.3
10.21	In de MvT wordt gesproken over autonome informatiehuizen aan de Laan van de leefomgeving. Genoemde leden vragen wie deze informatiehuizen beheert en of het gegevensbeheer volledig op rijksniveau ligt of ook op decentraal niveau.	ChristenUnie	12.4
10.22	Ook vragen deze leden wat hier bedoeld wordt met de stelling dat de informatiehuizen autonoom zijn. Verschillende partijen wijzen op het belang van een gegevensautoriteit die beschikt over gevalideerde gegevens over de fysieke leefomgeving.	ChristenUnie	12.4
10.23	Het wetsvoorstel voorziet niet in de instelling van de gegevensautoriteit, omdat er nog onderzoek loopt. Genoemde leden vragen wanneer dit onderzoek wordt afgerond.	ChristenUnie	12.4
10.24	Zij wijzen er op dat de ambitie is uitgesproken dat de overheid in 2017 (waar mogelijk) digitaal toegankelijk is. Zij vragen of de regering er op koerst dat met de start van de Omgevingswet, beoogd op 1 januari 2018, ook de gegevensautoriteit beschikbaar is. Zij pleiten er in dat geval voor de gegevensautoriteit alsnog in dit wetsvoorstel te regelen.	ChristenUnie	12.4
10.25	Zij vragen waar de regering deze autoriteit wil onderbrengen. Wordt hierbij gedacht aan het RIVM gezien de daar beschikbare expertise of is het de bedoeling dat er een nieuw instituut hiervoor wordt opgericht?	ChristenUnie	12.4
10.26	Genoemde leden hebben de indruk dat de inrichting van de Omgevingswet nu vooraf gaat aan de inrichting van de Laan van de leefomgeving. Is hier niet een risico dat dit tot extra complexiteit voor de inrichting van de ict-omgeving leidt? Genoemde leden trekken hierbij een vergelijking met de complexe relatie tussen regelgeving en ict bij de belastingdienst en vragen hoe wordt gewaarborgd dat in de wet en onderliggende regelgeving rekening wordt gehouden met beperkingen en randvoorwaarden van de ict-omgeving.	ChristenUnie	12.4
10.27	Deze leden constateren dat infrastructuurprojecten momenteel worden onderbouwd met ingewikkelde verkeersmodellen, waarbij burgers vaak grote moeite moeten doen om alle gebruikte gegevens en de gebruikte modellen boven tafel te krijgen. Bovendien wordt er vaak met verschillende modellen gewerkt. Hierdoor zijn burgers afhankelijk van deskundige bureaus om eigen varianten door te rekenen. Op welke manieren is de regering voornemens om burgers hierbij meer te ondersteunen zodat het makkelijker wordt eigen alternatieve plannen in te brengen en te onderbouwen? Is het de bedoeling niet alleen alle data, maar ook de onderliggende modellen digitaal te ontsluiten waarbij burgers ook eigen varianten kunnen doorrekenen, zo vragen deze leden.	ChristenUnie	12.4

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
10.28	Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of in de Laan van de leefomgeving niet alleen de uiteindelijke besluiten maar ook de ontwerpbesluiten digitaal beschikbaar zullen worden.	ChristenUnie	12.4
<b>Effecten van het wetsvoorstel</b>			
11.1	De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een schematisch overzicht van de te verwachten financiële effecten van het wetsvoorstel. Eerder is gesteld dat het Rijk met de Omgevingswet een bezuiniging wil realiseren van € 650 miljoen per jaar. Genoemde leden vragen of dit nog steeds het doel is en vragen te onderbouwen hoe dit bedrag wordt bereikt.	ChristenUnie	13.1
11.2	Zij vragen verder waar deze bezuiniging zal neerslaan (Rijk, provincie of gemeente). Ook vragen zij of hiermee al rekening is gehouden in de rijksbudgetten voor decentrale overheden of dat dit pas gebeurt nadat de effecten van de Omgevingswet en de onderliggende AMvB's duidelijk zijn geworden.	ChristenUnie	13.1
11.3	Genoemde leden hebben de indruk dat pas met de inhoud van de AMvB's duidelijk wordt of de wet daadwerkelijk een lastenverlichting betekent. Zij vragen of de regering bereid is de wet en de voorgestelde AMvB's integraal door te rekenen op de financiële gevolgen.	ChristenUnie	13.1
<b>Consultatie toetsversie Omgevingswet</b>			
12.1	De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet gekozen heeft voor het opnemen van de watertoets in het voorliggende wetsvoorstel.	SGP	3.9.2
12.2	De OESO concludeert in haar rapport naar de toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer dat bij ruimtelijke ordeningsprojecten in Nederland te weinig rekening met water wordt gehouden. Niet voor niets werd in het Bestuursakkoord Water afgesproken dat de watertoets niet alleen bij bestemmingsplan en inpassingsplan uitgevoerd moest worden, maar ook bij alle overige ruimtelijke plannen die van belang zijn voor het waterbeheer, waaronder structuurvisies. Op advies van de deltacommissaris is inmiddels in de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie opgenomen dat de watertoets zijn wettelijke verankering als procesinstrument behoudt en de toepassing vroeg in het ruimtelijk proces plaatsvindt (Deltaprogramma 2015). Deze leden zijn van mening dat het doorschuiven van de verankering van (elementen van) de watertoets naar uitvoeringsregelgeving en een verwijzing naar artikel 2.2 (afstemmingsbepaling) van het wetsvoorstel geen recht doet aan het grote belang van een breed toepassingsbereik en een goede wettelijke verankering van de watertoets, zoals geschetst in onder meer de Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie.	SGP	3.9.2
12.3	Is de regering bereid het wetsvoorstel op dit onderdeel aan te passen? Wordt de watertoets ook verplicht gesteld voor omgevingsvisies en omgevingsverordeningen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.	SGP	3.9.2
<b>13. Inwerkingtreding</b>			
13.1	De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat wanneer de Omgevingswet rond 2018 wordt ingevoerd veel wind op land projecten midden in de procedures zitten. Genoemde leden vragen hoe de overgang wordt geregeld van nog niet vergunde projecten? Wordt het mogelijk dat de opdrachtgevers/initiatiefnemers van projecten kunnen kiezen of zij onder het oude regime blijven op lopende projecten?	ChristenUnie	10.12
13.2	Wat gebeurt er met oude RCR-meldingen na het vervallen van de RCR? De provincies hebben gebieden aangewezen, als gevolg van de Structuurvisie Wind op land. Wordt deze aanwijzing in het overgangsrecht gelijkgesteld met een voorkeursbeslissing als bedoeld in de Omgevingswet, zo vragen deze leden.	ChristenUnie	10.12
<b>14. Artikelsgewijs</b>			
	De leden van de SP-fractie stellen de volgende wijzigingen voor met betrekking tot een aantal artikelen in het voorliggende wetsvoorstel.	SP	–
14.1	Afdeling 1.2.2 (de fysieke leefomgeving omvat in ieder geval): Toevoegen onder a: en bebouwingsstructuren	SP	14.1.1
14.2	Afdeling 1.3 onder artikel 1.6 Toevoegen: Een ieder draagt voldoende zorg voor een veilige en gezonde leefomgeving, en een goede omgevingskwaliteit.	SP	14.1.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.3a	Afdeling 2.1 artikel 2.1 Toevoegen onder 2: Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de (relevante schrappen) gezondheid en veiligheid onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving, en van de omgevingskwaliteit, en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.	SP	14.2.1
14.3b	Toevoegen onder 3, onder h: de fysieke en architectonische kwaliteit van bouwwerken.	SP	14.2.1
14.4	Afdeling 2.2 omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening. Artikel 2.4 Toevoegen onder 1: De gemeenteraad stelt (schrappen: één) omgevingsplannen vast etc. Onder 2 schrappen: «In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad meer omgevingsplannen vaststellen». Rest ongewijzigd	SP	14.2.2
14.5	Afdeling 2.3 Omgevingswaarden, artikel 2.9 (omgevingswaarden) Toevoegen Onder 2: een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving (of een onderdeel daarvan) en de omgevingskwaliteit Onder a schrappen: of kwaliteit	SP	14.2.4
14.6	Paragraaf 2.3.2 Artikel 2.11 Wijzigen onder 1: Bij omgevingsplan (schrappen: kunnen) worden omgevingswaarden vastgesteld.	SP	14.2.5
14.7	Artikel 17.5, Nieuw 2e lid toevoegen: De taak, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend uitgeoefend door leden van de Commissie die niet rechtstreeks betrokken zijn of zijn geweest bij de activiteit of bij de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven, of bij een plan of besluit waarvoor het milieueffectrapport of milieueffectbeoordeling wordt of zou moeten worden gemaakt.»	SP	9.1.5
14.8	Artikel 1.2 De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de lijst in artikel 1.2 lid 2 over de definiëring van de fysieke leefomgeving uiteraard niet uitputtend is. Genoemde leden missen in deze opsomming hernieuwbare energiebronnen zoals bedoeld in artikel 1 van de Elektriciteitswet 1998. Ziet de regering meerwaarde in het toevoegen van dit begrip, bijvoorbeeld om het zo mogelijk te maken om een gebied formeel mede als opwekgebied te zien voor bijvoorbeeld wind of zon en dat bij de uitvoering van taken en bevoegdheden duurzame energie meegenomen kan worden?	ChristenUnie	14.1.1
14.9	Ook vragen deze leden of de regering meerwaarde ziet om in de opsomming de samenhangende structuur van steden en dorpen op te nemen. Deze wordt gevormd door stedenbouwkundige en landschappelijke structuren, openbare ruimten en goed daarin passende bouwwerken. Deelt de regering de mening dat dit het private initiatief te boven gaat en bij uitstek tot het zorggebied van de overheid behoort, en dus ook expliciet als zodanig in dit artikel een plaats zou kunnen krijgen.	ChristenUnie	14.1.1
14.10	Genoemde leden vragen hoe kan worden voorkomen dat in alle teksten van de wet «duurzaam» in de betekenis van «langdurig» wordt gebruik in plaats van als «hernieuwbaar»? Kan de regering heldere definities geven van duurzaam en van hernieuwbaar? Kan de regering deze begrippen steeds op dezelfde wijze in de wet hanteren zodat er geen interpretatieverschil kan plaatsvinden?	ChristenUnie	14.10
14.11	Artikel 1.3 De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het begrip «goede omgevingskwaliteit» niet beter moet worden geoperationaliseerd met een definitie. Zij vragen hoe dit begrip zich verhoudt tot kwantitatieve normen. Deze leden constateren dat de verschillende sectoren (zoals milieu, water, infrastructuur, bouwen) nog niet over een gezamenlijk vocabulaire beschikken. Enerzijds wordt «kwaliteit» gebruikt als een norm of maatstaf (die soms weer omgevingswaarde wordt genoemd), anderzijds wordt «kwaliteit» gebruikt voor de menselijke beleving en de intrinsieke waarde die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden én aan dier- en plantensoorten (MvT, toelichting op art 1.3). Soms wordt het in het midden gelaten, zoals «de kwaliteit van bouwwerken» (artikel 2.1). Genoemde leden vragen daarom of de interpretatie van het begrip kwaliteit niet tot verwarring kan leiden.	ChristenUnie	3.6.1

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.12	Zij vragen een reactie op het voorstel van Mooiwaarts om «goede omgevingskwaliteit» te definiëren analoog aan de wijze waarop dat de afgelopen jaren voor «ruimtelijke kwaliteit» gebeurde (gebaseerd op het begrippenkader van de Romeinse bouwmeester Vitruvius): «Goede omgevingskwaliteit is de evenwichtige integratie van belevingswaarde, toekomstwaarde en gebruikswaarde van de fysieke leefomgeving». Ook vragen zij een reactie op het voorstel om in het verlengde daarvan de «kwaliteit van bouwwerken» te definiëren als «de evenwichtige integratie van de belevingswaarde (van zowel plek als gebouw), de bouwkundige en omgevingsveiligheid en de (huidige en toekomstige) bruikbaarheid».	ChristenUnie	3.6.1
14.13	Artikel 1.4 De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een toelichting op de verhouding van de Omgevingswet tot het wetsvoorstel Wind op Zee. Wind op zee projecten bestaan uit een fysiek werk op zee en een fysiek werk op land waardoor het bevoegd gezag kan verschillen per onderdeel van een project. Idealiter zou deze verbrokkelde situatie voorkomen moeten worden met de nieuwe Omgevingswet, maar genoemde leden hebben de indruk dat de Wet Wind op Zee niet op gaat in de Omgevingswet. Als dit klopt zal een optimale afstemming tussen de Wet Wind op Zee en de Omgevingswet ertoe moeten bijdragen dat een verbrokkeling op projectniveau wordt voorkomen. Deze leden vragen hoe deze afstemming in het kader van de Omgevingswet wordt vormgegeven? Krijgt het land-deel (de netaansluiting) bijvoorbeeld een omgevingsvergunning met een ander een bevoegd gezag dan het zee-deel? Wordt dit anticiperend in de Wet Wind op Zee geregeld? Is de Wet Wind op Zee een uitputtende wet in de zin van artikel 1.4 van het wetsvoorstel of geldt voor een deel van wind op zee toch de Omgevingswet?	ChristenUnie	10.9
14.14	Artikel 1.6 Artikel 1.6 regelt de algemene zorgplicht van een ieder voor de fysieke leefomgeving. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het begrip «goede kwaliteit» niet in dit artikel is opgenomen.	ChristenUnie	14.1.3
	Artikel 2.1 De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 2.1 de bevoegdheden beschrijft die kunnen worden uitgeoefend op grond van het voorliggende wetsvoorstel. In het derde lid wordt bepaald op welke doelen de uitwerking of begrenzing van de bevoegdheden van de wet in ieder geval betrekking kan hebben.	ChristenUnie	–
14.15	Het valt deze leden op dat in de opsomming in artikel 2.1 lid 3 de totstandkoming van een «duurzame energievoorziening» als taak ontbreekt. Immers, de geldende publieke ambitie voor hernieuwbare energie in het algemeen en de specifieke ambities voor Wind op Land en op Zee hebben ingrijpende gevolgen voor het ruimtelijk beslag; niet alleen tot 2023 maar ook daarna. Deze leden vragen waarom dit doel niet is opgenomen in dit lid.	ChristenUnie	14.2.1
14.16	Ook vragen deze leden een reactie op het voorstel van de Erfgoedvereniging om in lid 3 onder e niet te spreken over het behoud van cultureel erfgoed maar over «behoud door ontwikkeling van cultureel erfgoed» aangezien herbesteding van gebouwen een belangrijke overheidszorg is. Hetzelfde vragen genoemde leden met betrekking tot artikel 2.28 en 2.27 onder a.	ChristenUnie	14.2.1
14.17	Voorts constateren deze leden dat wel wordt gesproken over de zorg voor infrastructuur maar niet over de zorg voor de inrichting en beheer van de openbare ruimte. Genoemde leden vragen waarom deze taak niet is genoemd terwijl deze taak steeds belangrijker wordt en gebouwen qua architectuur en stedenbouwkundige inpassing ook steeds vaker worden gerelateerd aan de inrichting van de openbare ruimte. Genoemde leden vragen daarom aan artikel 2.1 de zorg voor de openbare ruimte toe te voegen.	ChristenUnie	14.2.1
14.18	De leden van de SGP-fractie constateren dat de Kamer per motie heeft gevraagd om een (betere) juridische verankering van de bescherming van drinkwaterbronnen met als primair doel de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen. Deze gewenste juridische verankering zou uitstekend passen in het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden willen er in dit verband op wijzen dat de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening als dwingende reden van openbaar belang is aangewezen in de Drinkwaterwet. Wil de regering de bescherming van drinkwaterbronnen opnemen in artikel 2.1, het derde lid, zo vragen zij.	SGP	3.9.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.19	<p>Artikel 2.3</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat een instructie op grond van artikel 2.33 en verder alleen kan worden gegeven als voldaan wordt aan artikel 2.3 tweede lid, namelijk dat het belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen, respectievelijk provinciebesturen kan worden behartigd. Deze leden vragen of deze formulering ook voldoende is voor de situatie dat deze besturen deze taken wel kunnen behartigen maar niet willen behartigen.</p>	ChristenUnie	7.2.1
14.20	<p>Artikel 2.4</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het eerste lid het eindbeeld wordt vastgelegd van één omgevingsplan per gemeente. Uit de toelichting blijkt dat dit plan over het hele grondgebied van de gemeente moet gaan. Dit staat zo echter niet in de voorgestelde wetstekst. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom hiervoor gekozen is aangezien in artikel 3.1 van de huidige Wro, dit wel expliciet is verwoord.</p> <p>Lid 2 regelt dat in afwijking van het eerste lid de gemeenteraad meer omgevingsplannen kan vaststellen, met dien verstande dat voor een locatie steeds slechts één omgevingsplan geldt. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan grotere gemeenten die voor geografisch onderscheiden delen van het grondgebied zelfstandige omgevingsplannen vaststellen. Genoemde leden vragen de noodzaak van deze bepaling te onderbouwen gezien het feit dat omgevingsplannen continu, als ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, ook voor geografisch onderscheiden deelgebieden kunnen worden aangepast. Blijkens de toelichting is lid 2 nadrukkelijk niet bedoeld om de huidige praktijk van «postzegelplannen» te blijven faciliteren. Deze leden vragen hoe dit met dit lid wordt uitgesloten.</p>	ChristenUnie	8.1.2
14.22	<p>De eis om het bestemmingsplan elke tien jaar te herzien vervalt door de omzetting naar het omgevingsplan. Volgens de genoemde leden maakt dit een meer dynamische benadering mogelijk waarbij plannen worden aangepast zodra daar behoefte aan is. Voorwaarde daarvoor is wel dat deze flexibiliteit de rechtszekerheid niet mag aantasten. Oneigenlijk gebruik dient zoveel mogelijk voorkomen te worden. Volgens genoemde leden is het niet wenselijk dat de vroegere situatie onder de oude WRO waarin veelvuldig gebruik werd gemaakt van de artikel 19 procedure bij verouderde bestemmingsplannen. Zij vragen daarom of een verplicht evaluatiemoment hieraan kan bijdragen.</p>	ChristenUnie	8.1.3
14.23	<p>Bij de invoeringswet wordt geregeld dat alle huidige bestemmingsplannen en inpassingsplannen tezamen het omgevingsplan vormen. Dit is volgens genoemde leden een verstandige aanpak om tot een soepele overgang te komen. Genoemde leden vragen wel wat dit betekent voor de inrichting van de landelijke voorziening ruimtelijkeplannen.nl. Ook vragen deze leden of het niet wenselijk is om eenmalig wel een termijn te stellen waarop gemeenten uiteindelijk moeten hebben voorzien in een integraal omgevingsplan zodat er voor burgers en ondernemers in de praktijk binnen een redelijke termijn ook sprake is van een integraal omgevingsplan in plaats van een nietje door tientallen, zo niet honderden, bestemmingsplannen. Ook vragen deze leden hoe in dit verband wordt omgegaan met noodzakelijke wijzigingen van bestemmingsplannen die nog niet zijn opgegaan in het integrale omgevingsplan van de gemeente.</p>	ChristenUnie	8.1.2
14.26	<p>Genoemde leden vragen voorts welke inhoudelijke criteria aan bestemmingsplannen zoals die nu geformuleerd zijn in de Wro en het besluit ruimtelijke ordening in de Omgevingswet niet terugkeren. Welke voorwaarden worden er straks bijvoorbeeld gesteld aan de toelichting van het Omgevingsplan en waar zal dit worden geregeld?</p>	ChristenUnie	14.2.9
14.27	<p>Artikel 2.8</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen delegeren. Deze leden vragen of deze bevoegdheid niet te ruim is. Kan in alle gevallen vooraf worden voorzien wat de consequenties zijn van een dergelijk delegatiebesluit? Is het daarom niet beter deze bevoegdheid te clausuleren en/of te verzekeren dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur of provinciale staten wel tijdig een kennisgeving ontvangen zodat het delegatiebesluit zo nodig voor de vaststelling kan worden aangepast of ingetrokken? Deze leden wijzen er op dat het Omgevingsplan en de genoemde verordeningen bij uitstek kaderstellend zijn en dat een wijziging achteraf moeilijk is terug te draaien gezien de verkregen rechten. Momenteel bestaat er de zogenaamde uitwerkingsbevoegdheid maar deze is strikt ingekaderd voor een specifiek gebied. De nieuwe delegatiebevoegdheid kan echter ook betrekken hebben op de (exploitatie)regels en voorschriften.</p>	ChristenUnie	14.2.3



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.28	Artikel 2.17 De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit artikel de taken beschrijft van waterschappen. Deze leden constateren dat steeds meer waterschappen energie opwekken uit afvalwater. Genoemde leden vragen of hiervoor geen juridische grondslag nodig is in dit artikel.	ChristenUnie	14.2.6
14.29	Artikel 2.23 en 2.25 De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat aan instructieregels een termijn kan worden gesteld (artikel 2.23 en 2.25 vierde lid). Zolang de instructieregel nog niet is verwerkt in het omgevingsplan, heeft deze geen bindende werking richting burgers. Deze leden vragen wat er gebeurt als de instructieregel niet binnen de gestelde termijn wordt opgevolgd. Geldt er dan wel bindende werking, zo vragen zij.	ChristenUnie	14.2.8
14.30	Artikel 2.25 De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 2.25 de inhoud bepaalt van instructieregels van het Rijk. Op grond van het derde lid onderdeel b kunnen de instructieregels van het Rijk ook betrekking hebben op omgevingswaarden die het gemeentebestuur in het omgevingsplan of het provinciebestuur in de omgevingsverordening op eigen initiatief vaststelt. Deze regels kunnen er echter niet toe strekken dat deze regels alsnog in het omgevingsplan of de omgevingsverordening moeten worden opgenomen. Genoemde leden vragen of deze regels er wel toe kunnen strekken dat deze regels worden geschrapt.	ChristenUnie	14.2.10
14.31	Op grond van het vijfde lid kunnen de regels over een omgevingsverordening inhouden dat bij die verordening afwijkende regels kunnen worden gesteld. Genoemde leden vragen waarom deze bepaling niet is ingekaderd, bijvoorbeeld door te stellen dat afwijkende regels alleen ten dienste kunnen zijn van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.	ChristenUnie	4.5
14.32	Artikel 2.32 De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat op grond van artikel 2.32 ontheffing van een instructieregel mogelijk is. Ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd. Deze leden vragen wat onevenredig belemmerend is, als onderdeel van een integrale afweging. Moet dit uit jurisprudentie gaan blijken? Deze leden vragen of in dit artikel niet expliciet moet worden gemaakt dat een ontheffing alleen kan worden verleend als dit ten dienste is van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.	ChristenUnie	4.2.7
14.33	Artikel 2.39 De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat artikel 2.39 de leggerplicht voor waterstaatswerken regelt. Op grond van het tweede lid geldt een uitzondering voor waterstaatswerken die in beheer zijn bij een ander openbaar lichaam dan een waterschap of het Rijk. Het vierde lid biedt de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van de leggerplicht omdat het voor sommige watersystemen te veel gevraagd zou zijn om vorm, afmeting, ligging en constructie in een legger op te nemen. Deze leden vragen waarom voor de situaties genoemd in het tweede lid niet ook gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van het vierde lid zodat er altijd op inhoudelijke gronden een afweging wordt gemaakt of een legger nodig is.	ChristenUnie	14.2.11
14.34	Artikel 3.2 Blijkens artikel 3.2 constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat een omgevingsvisie de hoofdlijnen bevat van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Artikel 16.86 biedt de mogelijkheid om regels te stellen over procedurele en vormvereisten. Maar blijkens de MvT is de inzet om daarvan in dit geval zo min mogelijk gebruik te maken. Genoemde leden wijzen er op dat artikel 3.2 niet verplicht tot het beschrijven van de aanwezige kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zij vragen waarom dit niet is opgenomen, aangezien dit een belangrijke voorwaarde is om te zorgen dat alle te beschermen elementen van de omgeving in beeld zijn.	ChristenUnie	8.3.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.35	<p>Artikel 3.9</p> <p>Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is, een programma vast gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde, zo lezen de leden van de ChristenUnie-fractie. In een eerdere toetsversie van het wetsvoorstel stond hier in plaats van het college van burgemeester en wethouders «het verantwoordelijke bestuursorgaan». Voor de gemeente is blijkens de MvT gekozen met het oog op het subsidiariteitsbeginsel en het feit dat uit monitoring kan blijken dat landelijk vastgestelde omgevingswaarden voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit in een bepaald geografisch afgebakend gebied niet kan worden voldaan.</p> <p>Genoemde leden vragen hoe gemeenten aan deze verplichting kunnen voldoen als zij voor effectieve maatregelen afhankelijk zijn van Rijk en/of provincie maar deze bestuursorganen van mening zijn dat de overschrijding puur een lokaal probleem is. Hoe wordt hier voorkomen dat deze bestuursorganen het probleem kunnen afschuiven op de gemeenten, zo vragen deze leden? Zo lijkt het luchtkwaliteitsprobleem momenteel vooral een lokaal probleem als wordt gekeken naar de overschrijdingen maar is dit te verklaren door de cumulatie op drukke verkeersknooppunten in combinatie met bebouwing. Gemeenten hebben maar zeer beperkte mogelijkheden om deze overschrijdingen aan te pakken. Deze leden vragen daarom in hoeverre gemeenten zich kunnen verzekeren van medewerking van andere overheden bij het vaststellen van maatregelen voor het programma in geval er sprake is van (dreigende) overschrijding van landelijk of provinciaal vastgestelde omgevingswaarden.</p>	ChristenUnie	8.4.2
14.36	<p>Artikel 3.16</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op een verschrijving in sub f onder 2° waar aan het begin van de zin het woord «op» moet worden toegevoegd.</p>	ChristenUnie	14.9
14.37	<p>Artikel 4.5 en 4.6</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat bij maatwerkvoorschriften- en regels van rijksregels kan worden afgeweken als dat bij die regels is bepaald. Klopt het, zo vragen deze leden, dat hierbij ook mag worden afgeweken van de doelstellingen van de wet? Genoemde leden vragen waarom deze optie niet is ingekaderd bijvoorbeeld door de voorwaarde dat afwijkende voorschriften alleen kunnen als deze ten dienste zijn van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.</p>	ChristenUnie	4.3.2
14.38	<p>Artikel 4.7</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de RvS zorgen heeft uitgesproken omdat er rond het principe van gelijkwaardigheid een voortdurende discussie tussen burgers, derden en handhavende instanties kan ontstaan of al dan niet aan het doel van het wettelijk voorschrift wordt voldaan. In antwoord daarop is het vereiste van een instemmende beschikking als uitgangspunt genomen. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening of rijksregels kan echter worden bepaald dat van daarbij aangegeven regels van dit uitgangspunt kan worden afgeweken. Deze leden vragen welke procedurele waarborgen er zijn voor toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Op grond van de huidige wetstekst is volgens hen nog onvoldoende de rol van het bevoegd gezag bij de beoordeling van gelijkwaardigheid duidelijk. Zij vragen waarom er, in het licht van het advies van de RvS niet voor gekozen is altijd een positieve beschikking door het bevoegd gezag te eisen, waartegen rechtsbescherming open staat.</p>	ChristenUnie	4.3.3
14.39	<p>Ook constateren deze leden dat belangen die de voorgeschreven maatregel niet beoogt te beschermen niet hoeven te worden meegewogen maar dat de alternatieve maatregel wel moet voldoen aan de voor andere belangen gestelde regels. Klopt het dat door de «kan-bepaling» andere belangen bij het beoordelen van de gelijkwaardige maatregel wel mogen worden meegewogen, zo vragen deze leden.</p>	ChristenUnie	4.3.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.40	<p>Artikel 4.14</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen over de voorgestelde voorbescherming voor gemeentelijke monumenten. Momenteel is het college van burgemeester en wethouders nog bevoegd om het voornemen te uiten om cultuurhistorisch waardevolle objecten aan te wijzen als gemeentelijk monument op basis van de gemeentelijke monumentenverordening. Zo kunnen waardevolle panden tijdig voorbeschermd worden – soms al binnen een week – als sloop dreigt. In het wetsvoorstel is een voorbereidingsbesluit nodig om een waardevol object voorbescherming te kunnen geven als gemeentelijk monument in het omgevingsplan. Deze leden constateren echter dat dit besluit alleen genomen kan worden door de gemeenteraad. Zij vragen of dit, gezien de lengte van deze procedure, een afdoende bescherming is tegen sloop van toekomstige monumenten. Volgens lid 5 kan de gemeenteraad de bevoegdheid voor voorbereidingsbesluiten delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Is het mogelijk dat de gemeenteraad hierbij specificeert dat dit alleen geldt voor voorbereidingsbesluiten gericht op voorbescherming van waardevolle panden? Ziet de regering andere mogelijkheden voor snelle voorbescherming van gemeentelijke monumenten, zo vragen zij.</p>	ChristenUnie	8.1.5
14.41	<p>Artikel 4.21</p> <p>Op grond van artikel 4.21 worden rijksregels gesteld voor bouwwerken met het oog op veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom hier niet ook het doel toegankelijkheid is opgenomen.</p>	ChristenUnie	14.3.1
14.42	<p>Artikel 4.24 en 5.26</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de Omgevingswet mijnbouwactiviteiten worden getoetst op het waarborgen van veiligheid en evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze leden vragen waarom hier niet ook de milieueffecten worden beoordeeld. Volgens genoemde leden is dit wel van belang gezien de potentiële effecten op de grondwaterkwaliteit en daarmee de veiligstelling van een duurzame drinkwatervoorziening. Dit is volgens genoemde leden minstens zo belangrijk als het waarborgen van het belang van de veiligheid in relatie tot de scheepvaart die wel wordt genoemd.</p>	ChristenUnie	14.3.2
14.43	<p>Deze leden vragen voorts waarom bij de beoordelingsregels in artikel 5.26 (beoordelingsregels aanvraag mijnbouwactiviteit) niet de specifieke toevoegingen staan ten aanzien van de scheepvaart en de landsverdediging die wel zijn opgenomen in artikel 4.24 (rijksregels mijnbouwactiviteiten).</p>	ChristenUnie	14.4.2
14.44	<p>Artikel 5.1</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in het wetsvoorstel de aanwijzing van gemeentelijke monumenten alleen nog kan via het omgevingsplan. Wijzigingen aan gemeentelijke monumenten zijn dan een zogenaamde afwijkactiviteit, die op basis van artikel 5.1 eerste lid van de Omgevingswet naast een aantal andere activiteiten vergunningplichtig zijn gesteld. Deze leden constateren echter dat blijkens ditzelfde lid de Minister in de AMvB vergunningsvrije activiteiten mag opnemen. Zij vragen aan welke situaties wordt gedacht. Zij pleiten ervoor dat gemeenten voor gemeentelijke monumenten zelf kunnen blijven bepalen wat vergunningsvrij of vergunningplichtig is.</p>	ChristenUnie	3.9.7
14.45	<p>Genoemde leden vragen voorts naar de waarborgen die er zijn bij (verbouw) activiteiten aan Rijksmonumenten in geval deze vergunningsvrij zijn. Door de wijziging van het Besluit omgevingsrecht in 2011 zijn bepaalde activiteiten aan Rijksmonumenten onder voorwaarden vergunningsvrij. Dit betreft het verwijderen of veranderen van niet monumentale onderdelen aan de binnenkant van een Rijksmonument en normaal onderhoud mits detaillering en materiaal ongewijzigd blijven. De aanname was dat monumenteigenaren voldoende kennis over de monumentale waarden van hun pand hebben.</p>	ChristenUnie	3.9.7
14.46	<p>Genoemde leden vragen of deze aanname gezien de ervaringen in de praktijk niet te optimistisch was. Klopt het dat inmiddels met name aan de binnenkant van deze monumenten vaak onnodig veel waardevol erfgoed is verdwenen door een gebrek aan kennis bij de eigenaren over de monumentale waarde? Deze leden pleiten er niet voor om deze activiteiten weer vergunningplichtig te maken maar vragen wel naar mogelijkheden om voldoende waarborg te bieden tegen ongewenst verlies van cultureel erfgoed. Zij wijzen er op dat de zogenaamde «redengevende beschrijvingen» van Rijksmonumenten niet zijn toegerust op het loslaten van de vergunningplicht en vaak zo summier zijn dan ze alleen de waarde van de voorgevel kort beschrijven waardoor eigenaren de indruk hebben dat de binnenkant van het monument geen specifieke monumentale waarde heeft.</p>	ChristenUnie	3.9.7

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.47	Genoemde leden vragen welke inspanningen de regering doet om deze redengevende beschrijvingen toe te rusten op het huidige wettelijke stelsel zodat misverstanden worden voorkomen? Ook vragen zij of de regering bereid is, in ieder geval zolang deze redengevende beschrijvingen niet zijn aangepast ten aanzien van hetgeen vergunningsvrij is een laagdrempelig servicemoment te creëren. Zo zouden eigenaar/architect/bouwer conform de MoMo-doelstellingen in een vroeg stadium voorafgaand aan de uitvoering van werkzaamheden met de gemeente in contact kunnen worden gebracht om te voorkomen dat waardevol erfgoed verdwijnt en de gemeente moet handhaven.	ChristenUnie	3.9.7
14.48	Voorts vragen deze leden op welke wijze de regering voornemens is in de voorgestelde «Laan voor de leefomgeving» ook de kennis over de monumentale waarden van monumenten te ontsluiten.	ChristenUnie	12.4
14.49	Artikel 5.1 bevat geen grondslag voor het toevoegen van nieuwe vergunningplichten bij algemene maatregel van bestuur. Voor nieuwe vergunningplichten op rijksniveau voor activiteiten is daarom een wetswijziging nodig. Genoemde leden vragen of een onverwachte ontwikkeling hiermee wel tegen gehouden kan worden als deze niet is benoemd als vergunningplichtig.	ChristenUnie	8.7.1
14.50	Artikel 5.17 De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het tweede lid van artikel 5.17 vermeld is dat de beoordelingsregels over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning ook kunnen bepalen dat de motivering van het besluit aan bepaalde eisen moet voldoen. Genoemde leden vragen waarom hier is gekozen voor een «kan-bepaling».	ChristenUnie	14.4.1
14.51	Artikel 5.8 De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 5.8 het bevoegd gezag bij aanvraag van één activiteit regelt. Dit is in principe de gemeente tenzij in de wet of AMvB anders is bepaald. Beoogd is hiermee een flexibel systeem te maken waarbij niet voor elke verschuiving van bevoegdheden tussen overheidslagen een wetswijziging vereist is. Genoemde leden vragen hoe vaak in het verleden een dergelijke bevoegdheidswijziging is opgetreden. Waarop is de verwachting gebaseerd dat het systeem op dit punt flexibel moet zijn, zo vragen zij.	ChristenUnie	8.7.2
14.52	Artikel 5.12 De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat artikel 5.12 het bevoegd gezag bij aanvraag van meer activiteiten regelt. Genoemde leden vragen wat de procedure is indien overheden onderling van mening verschillen wie bij dergelijke aanvragen het bevoegd gezag is.	ChristenUnie	8.7.2
14.53	Artikel 5.20 De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 5.20 beoordelingsregels bevat voor het aanvragen van een afwijkactiviteit. Deze kunnen betrekking hebben op gebieden die gereserveerd zijn voor toekomstige ontwikkelingen door het Rijk. Afwijkactiviteiten kunnen worden toegestaan als deze van beperkte omvang zijn. Genoemde leden vragen of dit niet te veel ruimte laat voor interpretatie. Waarom is er niet voor gekozen aangezien er sprake is van een Rijksbelang deze beoordeling door het Rijk te laten plaatsvinden, zo vragen zij.	ChristenUnie	8.7.3
14.54	Artikel 5.34 De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat van de termijnstelling aan de omgevingsvergunning in artikel 5.34 mijnbouwactiviteiten zijn uitgezonderd. Hiervoor zijn aparte bepalingen in de mijnbouwwet opgenomen. Genoemde leden vragen waarom deze bepalingen niet worden opgenomen in de Omgevingswet.	ChristenUnie	14.4.3
14.55	Artikel 5.37 en 5.38 De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 5.37 en 5.38 een uniforme procedure regelt voor het wijzigen van voorschriften van de omgevingsvergunning en intrekken van de omgevingsvergunning. Dit is onder meer mogelijk indien de vergunning langere tijd niet wordt gebruikt. Hierbij is gekozen voor een uniforme termijn van één jaar of een in de omgevingsvergunning vast te stellen langere termijn. Deze leden vragen voor welke vergunningen deze termijn een verkorting is, hoe vaak onder de huidige wet gebruik wordt gemaakt van dit instrument en wat de verwachting is van het gebruik van dit instrument onder het nieuwe regime.	ChristenUnie	8.7.5

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.56	Artikel 5.41 De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat artikel 5.41 de revisievergunning regelt. Het is een goed instrument om ambtelijk een groot aantal gerelateerde vergunningen voor hetzelfde bedrijf samen te voegen. Deze leden trekken hierbij wel een parallel met het omgevingsplan waar er straks per gemeente nog maar één omgevingsplan is. Zij vragen waarom er niet voor gekozen is standaard bij de aanvraag van een nieuwe vergunning deze te integreren in een reeds bestaande gerelateerde vergunning.	ChristenUnie	14.4.4
14.57	Artikel 5.42 De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat, voor zover het energieprojecten betreft, ook in de energiewetten (zoals de Elektriciteitswet 1998, Gaswet en Mijnbouwwet) kan worden opgenomen dat voor bepaalde projecten de projectprocedure moet worden gevolgd. Dit komt overeen met de huidige regelingen van de energiewetten waarin de RCR van toepassing wordt verklaard. Genoemde leden vragen of in de Invoeringswet zal worden voorzien in deze regeling zodat de RCR op deze wijze wordt voortgezet.	ChristenUnie	10.12
14.58	Artikel 5.44 De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 5.44 de bevoegdheid van de Minister regelt om een projectbesluit vast te stellen voor werken met een nationaal belang. Genoemde leden vragen waarom in het eerste lid onder b sub 2 is gekozen voor «de uitbreiding van een weg met een of meer rijstroken, als het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt». De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom hier niet ook uitbreidingen onder vallen die weliswaar geen aansluitingen met elkaar verbinden maar wel een relatief groot wegvak beslaan (enkele kilometers). Dezelfde vraag hebben deze leden over lid c sub 1 over spoorwegen. Ook vragen zij of onder aansluitingen in dit geval ook stations worden verstaan, ook als er geen sprake is van een aansluiting op een andere spoorlijn.	ChristenUnie	8.8.1
14.59	Artikel 5.48 en 5.52 De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat voor een wijziging of een latere uitwerking van het projectbesluit dezelfde procedure kan worden gevolgd als het projectbesluit blijkt de toelichting bij artikel 5.52. Zij vinden dit echter niet terug in de betreffende wetstekst en vragen om dit toe te lichten.	ChristenUnie	8.8.2
14.60	Voorts constateren deze leden dat volgens artikel 5.48 in deze gevallen de procedure van voornemen, verkennen en voorkeursbeslissing niet van toepassing is. Genoemde leden vragen of hiermee niet cruciale besluiten buiten het participatieproces van de sneller en beter aanpak worden gehouden. Zijn er geen situaties denkbaar zo vragen deze leden, waarbij gezien de omvang van het uit te werken deel wel een voorkeursbesluit wenselijk is. Genoemde leden noemen als voorbeeld de verbreding van de A27 tussen Houten en Hooipolder. Is het met de voorgestelde wetstekst mogelijk dat bij een dergelijk project het traject van de rivierkruising bij Gorinchem en het knooppunt Gorinchem in het voorkeursbesluit als «uit te werken» worden aangewezen en zo zonder voorkeursbeslissing verder wordt uitgewerkt terwijl er op zo'n deeltracé veel varianten mogelijk zijn, zo vragen zij.	ChristenUnie	14.4.5
14.61	Artikel 5.49 De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in dit artikel een typfout staat. «betrokkenen» moet zijn «betrokken en».	ChristenUnie	14.9
14.62	Artikel 5.51 De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat het Rijk bij projectbesluit kan afwijken van decentrale regels als regelgeving onevenredig belemmerend is en het zorgvuldig is gemotiveerd. Genoemde leden vragen welke voorwaarden er hiervoor verder gelden. Is het Rijk verplicht tijdig in overleg te gaan met het betreffende bestuursorgaan? Zo nee, waarom is dit niet in dit artikel geregeld, zo vragen zij.	ChristenUnie	8.8.2
14.64	Artikel 5.53 De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat in artikel 5.53 (over de gemeentelijke projectprocedure) een koppeling wordt gelegd met de rechterlijke beslistermijn bij projectprocedures (artikel 16.85). Klopt het, zo vragen deze leden, dat de gemeente er voor kan kiezen om niet alle in artikel 5.53 genoemde artikelen toe te passen maar dat in dat geval wel de consequentie is dat artikel 16.85 niet van overeenkomstige toepassing is? Deelt de regering de mening dat bij het toepassen van de projectprocedure door gemeenten dat deze ook volledig dient te zijn, inclusief in genoemde artikelen genoemde voorwaarden ten aanzien van burgerparticipatie (artikel 5.45. lid 3 en artikel 5.49), zo vragen zij.	ChristenUnie	8.8.4

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.65	De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze de gemeenteraad kan besluiten tot het volgen van de gemeentelijke projectprocedure van artikel 5.53. Hoe kan de gemeenteraad hierop sturen aangezien meestal het college projecten initieert, eventueel op verzoek van een andere initiatiefnemer? Is het dan vaak niet te laat om alsnog zonder vertraging de gemeentelijke projectprocedure conform artikel 5.53 toe te passen? Genoemde leden geven om deze reden in overweging in de Omgevingswet expliciet vast te leggen dat de gemeenteraad in het Omgevingsplan vooraf locaties/ gebieden kan aanwijzen waarvoor de gemeentelijke projectprocedure in ieder geval zal worden gevolgd, tenzij de gemeenteraad hiervan af ziet.	ChristenUnie	8.8.4
14.66	Artikel 12.1 De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er in het hoofdstuk over grondexploitatie een knip wordt gemaakt tussen gewone grondexploitatiekosten en bijkomende kosten, zoals bijvoorbeeld ambtelijke kosten. Deze leden vragen op welke wijze deze bijkomende kosten kunnen worden verhaald op de initiatiefnemer in het geval hierover geen overeenkomst met de initiatiefnemer kan worden gesloten.	ChristenUnie	8.10
14.67	Artikel 13.6 De leden van de SGP-fractie constateren dat de Kamer een motie heeft aangenomen waarin de regering gevraagd wordt zorg te dragen voor een voldoende fijnmazige tariefstelling door de Commissie voor de milieueffectrapportage, waarbij ook de tarieven voor relatief kleine projecten evenredig zijn aan de grootte van het project. Deze leden vragen of dit verzoek voldoende terugkomt in artikel 13.6. Betekent het tweede lid dat zowel de commissie bij de vaststelling als Onze Minister bij de toetsing zorg moeten dragen voor een voldoende fijnmazige tariefstelling, zo vragen zij.	SGP	9.1.5
14.68	Artikel 13.16 De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat sinds kort ook voor vrijwillige adviezen van de commissie MER moet worden betaald. Zij vragen wat op het ogenblik de gemiddelde kosten zijn die hiervoor in rekening worden gebracht per project waarvoor vrijwillig advies wordt gevraagd en in totaal per jaar voor alle vrijwillige adviezen en welk percentage dit is van de totale inkomsten van de commissie MER.	ChristenUnie	9.1.5
14.69	Zij vragen of deze wijze van bekostiging mede gezien de krimpende budgetten van gemeenten er niet toe kan leiden dat er minder adviesaanvragen worden gedaan.	ChristenUnie	9.1.5
14.70	Zij vragen of het met de gekozen opzet van artikel 13.16 mogelijk is de tarieven te differentiëren zodat voor verplichte adviezen meer moet worden betaald waardoor voor niet-verplichte adviezen een lager (niet-kostendekkend) tarief kan worden vastgesteld.	ChristenUnie	9.1.5
14.71	Artikel 16.5 De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bij het nemen van een besluit op grond van deze wet in ieder geval gebruik kan worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij het ontwerpbesluit of, bij het ontbreken daarvan, bij de aanvraag zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar. Ten opzichte van de huidige houdbaarheidsbepalingen is hierbij de verwijzing naar «rapporten met inventarisaties» nieuw. Dit zou een verduidelijking zijn. Genoemde leden vragen naar de reden van deze toevoeging en waarom dit een verduidelijking is. Wordt hiermee bedoeld op metastudies? Zo ja, deelt de regering de mening dat hiermee een achterdeur wordt gecreëerd waarmee onderzoeksgegevens die ouder zijn dan twee jaar alsnog kunnen worden gebruikt als ze worden aangehaald in een inventarisatie die jonger is dan twee jaar? De houdbaarheidsbepaling is niet zonder meer van toepassing op besluiten die betrekking hebben op een Natura 2000-activiteit of flora en fauna activiteit.	ChristenUnie	14.5.1
14.72	Dit sluit aan bij de bestaande regelgeving volgens de MvT. Genoemde leden vragen dit toe te lichten gezien de tekst zoals opgenomen in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht artikel 3.1a waarin deze bepaling niet is terug te vinden.	ChristenUnie	14.5.1
14.73	De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen bij het uitsluiten van besluiten die betrekking hebben op Natura 2000 of flora en fauna activiteiten van de bepaling over de gewenste houdbaarheid van onderzoeksgegevens (tweede lid). Deze leden krijgen signalen dat ook op het gebied van natuurbescherming in de praktijk onvrede is over het regelmatig moeten actualiseren van onderzoeksgegevens. Zij nemen geen genoegen met de enkelvoudige redenering dat deze uitzondering aansluit bij de bestaande regelgeving. Heeft de regering inhoudelijke bezwaren tegen het van toepassing verklaren van de bepaling in het eerste lid op besluiten die betrekking hebben op Natura 2000- of flora- en fauna-activiteiten? Zo ja, welke? Heeft de regering juridische bezwaren? Zo ja, welke, zo vragen deze leden.	SGP	14.5.1



Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.74	<p>Artikel 16.6</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 16.6 de grondslag biedt om bij ministeriële regeling regels te stellen over reken- en meetmethoden en uitgangspunten voor de beoordeling van de gevolgen van het besluit. Genoemde leden vragen op welk niveau deze regels momenteel worden gesteld. Gezien het technische karakter lijkt een regeling op het niveau van ministeriële regeling vanzelfsprekend, maar genoemde leden constateren dat juist over de uitgangspunten zoals meten versus rekenen en de te gebruiken modellen in het recente verleden politieke discussies zijn geweest. Is het daarom niet verstandiger hier te kiezen voor regeling bij of krachtens AMvB zodat de kernbepalingen ten aanzien van meet- en rekenmethoden met betrokkenheid van de Kamer kunnen worden vastgesteld en de gedetailleerde technische uitwerking op het niveau van ministeriële regeling kan plaatsvinden, zo vragen zij.</p>	ChristenUnie	14.5.2
14.75	<p>Artikel 16.14</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit artikel regelt dat bij AMvB of bij omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening ook andere instanties dan bestuursorganen in de gelegenheid worden respectievelijk kunnen worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een omgevingsvergunning, besluit, omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening. Deze leden vragen of de regering van plan is drinkwaterbedrijven als adviseurs aan te (laten) wijzen.</p>	ChristenUnie	3.9.3
14.76	<p>Artikel 16.34</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 16.34 lid 4 regelt dat voor een plan of programma dat het kader vormt voor andere projecten dan bedoeld in het eerste lid het bevoegd gezag alleen een milieueffectrapport maakt als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Deze leden vragen waarom hier het woord «alleen» wordt gebruikt aangezien het bevoegd gezag altijd kan kiezen om een MER te doen als dat niet verplicht is.</p>	ChristenUnie	14.5.3
14.77	<p>Artikel 16.35</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het detailniveau van de MER wordt afgestemd op het niveau van het plan of programma. Genoemde leden vragen hoe wordt voorkomen dat redelijke alternatieven in deze fase afvallen als gevolg van te globale inschatting van effecten terwijl deze alternatieven in de project-MER fase mogelijk wel een reëel alternatief zouden kunnen blijken te zijn.</p>	ChristenUnie	9.1.6
14.78	<p>Voor een plan-MER mag gebruik gemaakt worden van andere plan-MER'en. Genoemde leden vragen in dit verband hoe dit zich verhoudt tot de bepalingen ten aanzien van de houdbaarheid van gegevens.</p>	ChristenUnie	9.1.6
14.79	<p>Artikel 16.36</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat voordat het MER wordt gemaakt, adviseurs worden geraadpleegd over reikwijdte en detailniveau. De te raadplegen adviseurs verschillen met de adviseurs volgens de huidige Wm. Genoemde leden vragen welke adviseurs hier niet meer worden genoemd.</p>	ChristenUnie	14.5.4
14.80	<p>Artikel 16.39</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat als een plan of programma zodanig is gewijzigd dat de gegevens die in het MER zijn opgenomen redelijkerwijs niet meer aan het definitief vastgestelde plan of programma ten grondslag kunnen worden gelegd, de gegevens uit het eerder ter inzage gelegde MER worden aangevuld. Deze leden vragen hoe op dat moment de procedures voor zienswijzen, bezwaar en beroep zijn geregeld en de advisering van de commissie MER. Wordt de aanvulling van de MER behandeld als ware het een nieuwe MER (dus nieuwe ter inzagelegging en nieuwe mogelijkheid voor advies door commissie MER)? Zo ja, waarom is dit niet specifiek geregeld in artikel 16.39? Zo nee, waarom is hier niet voor gekozen, zo vragen zij.</p>	ChristenUnie	9.1.7
14.81	<p>Artikel 16.40</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bij AMvB regels worden gesteld over de inhoud van de plan-MER. Genoemde leden vragen aan wat voor regels wordt gedacht. Zij constateren dat bij de project-MER wordt gevraagd relevante alternatieven te schetsen (artikel 16.50).</p>	ChristenUnie	9.1.6
14.82	<p>Zij vragen waarom dit niet wordt gedaan voor de plan-MER in de gevallen dat duidelijk is dat er uiteindelijk ook een project-MER zal komen. Deze leden zien hier een spanningsveld omdat met het wetsvoorstel er alleen nog een verplicht advies is van de commissie MER over het plan-MER en niet meer over het project-MER. Is het mede daarom niet wenselijk dat buiten twijfel wordt gesteld dat ook op het niveau van plan-MER redelijke alternatieven worden geschetst in het geval er een project-MER volgt waarin overgebleven alternatieven verder worden uitgewerkt, zo vragen zij.</p>	ChristenUnie	9.1.6

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.83	<p>Artikel 16.49</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat niet elk gebrek in een MER er meteen toe leidt dat de MER niet meer bij de besluitvorming gebruikt kan worden (lid 1). Artikel 16.49 lid 2 verklaart daar bovenop dat artikel 16.5 niet van toepassing is. In artikel 16.5 gaat het om de houdbaarheid van onderzoeksgegevens. In de MER kunnen immers oudere onderzoeksgegevens staan dan 2 jaar. Genoemde leden vragen in dit verband of in lid 2 niet specifiek moet worden gesteld dat artikel 16.5 niet van toepassing is «op de MER als bedoeld in het eerste lid» aangezien de houdbaarheid van onderzoeksgegevens wel van toepassing hoort te zijn op de andere onderzoeksgegevens die ten grondslag liggen aan een besluit.</p>	ChristenUnie	9.1.6
14.84	<p>Artikel 16.50</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat op grond van artikel 16.50 derde lid het alternatievenonderzoek geen betrekking heeft op de locatie, waaronder het tracé, als dat al in de plan-MER al is aangewezen. Genoemde leden vragen in hoeverre dit een wijziging is ten opzichte van de huidige wetgeving. Ook vragen zij of deze bepaling niet te ruim is.</p> <p>Deze leden noemen net als bij artikel 5.48 als voorbeeld de verbreding van de A27 tussen Houten en Hooipolder. Is het met de voorgestelde wetstekst mogelijk dat bij een dergelijk project het volledige traject wordt aangewezen in de plan-MER fase maar dat er pas in de project-MER een keuze valt over het aantal rijstroken bijvoorbeeld op het deeltraject van de rivierkruising bij Gorinchem en het knooppunt Gorinchem. Deelt de regering op basis van dit voorbeeld de mening dat ook als een traject al in de plan-MER fase is aangewezen nog steeds relevante verschillende alternatieven kunnen zijn voor de project-MER fase, zo vragen zij.</p>	ChristenUnie	9.1.6
14.85	<p>Artikel 17.5</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie menen dat het van belang is dat de commissie voor de milieueffectrapportage onafhankelijk kan opereren. Deze onafhankelijke positie maakt dat haar adviezen voor zowel bevoegd gezag en initiatiefnemer als belangengroepen en burgers meerwaarde hebben. De Wm biedt hiervoor nu op wettelijk niveau een concrete waarborg (artikel 2.21). Genoemde leden vragen waarom deze onafhankelijkheid niet is verankerd in de Omgevingswet mede omdat Europese vereisten vragen om het zeker stellen van een deskundige en onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van milieueffectrapportages.</p>	ChristenUnie	9.1.5
14.86	<p>Artikel 17.8</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie zien in artikel 17.8 dat onverenigbare functies worden genoemd voor adviesorganen op gemeentelijk niveau. Genoemde leden vragen waarom de functie van gemeenteraadslid, griffie en gemeentesecretaris niet zijn benoemd als onverenigbaar.</p>	ChristenUnie	14.6.1
14.87	<p>Artikel 17.10</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat op grond van artikel 17.10 de taak van de stichting advisering bestuursrechtspraak voor milieu en ruimtelijke ordening worden uitgebreid naar de fysieke leefomgeving. Genoemde leden vragen waarom dit een optie is en waarom in de Omgevingswet niet gelijk is gekozen voor een integrale benadering voor de fysieke leefomgeving. Ook vragen genoemde leden waarom de bepalingen uit artikel 20.14 t/m 20.17 uit de Wm niet in zijn geheel zijn overgezet naar de Omgevingswet zodat er één plaats in de wetgeving is waar de taken van genoemde stichting worden geregeld, mede met het oog op het feit dat het de bedoeling is dat de Wm op zal gaan in de Omgevingswet.</p>	ChristenUnie	14.6.2
14.89	<p>Artikel 18.3</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bestuursorganen die krachtens artikel 16.15 instemming moeten verlenen met een voorgenomen besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning, volgens artikel 18.3 in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen een zelfstandige bevoegdheid kunnen toegekend krijgen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Deze leden vragen waarom hier gekozen is voor het aanwijzen van gevallen bij AMvB. Waarom is het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.15 bevoegd is instemming te verlenen niet sowieso bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang, zo vragen deze leden.</p>	ChristenUnie	7.4.1

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.90	<p>Artikel 19.3</p> <p>De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering ervoor heeft gekozen om de bevoegdheid ten aanzien van ingrijpen bij archeologische toevalsvondsten grotendeels door te schuiven naar gemeenten. Deze leden hebben enkele vragen over bijbehorende lastenverschuiving in verband met het betalen van schadevergoedingen. De leden zetten vraagtekens bij het voornemen van de regering om pas bij Invoeringswet de bepalingen met betrekking tot schadevergoedingen in de wetgeving op te nemen met bijbehorende berekening van de financiële gevolgen voor gemeenten. Deze bepalingen zijn nauw verbonden aan de keuze om de bevoegdheid naar gemeenten door te schuiven. Waarom kiest de regering er, in lijn met het advies van de RvS, niet voor om in het licht van artikel 2 van de Wet financiële verhoudingen de schadeloosstelling in het voorliggende wetsvoorstel te regelen, met de berekening van de financiële gevolgen in de toelichting? Kan de regering een indicatie geven van de financiële gevolgen voor gemeenten? Deze leden kunnen zich voorstellen dat zich bijzondere situaties voordoen waarbij schadevergoedingen voor de betreffende gemeenten onevenredig hoog uitpakken. Wordt in de bepalingen met betrekking tot de schadeloosstelling ook een bepaling opgenomen dat het Rijk in bijzondere gevallen bijspringt, zo vragen zij.</p>	SGP	3.9.7
14.93	<p>Artikel 20.2 en 20.3</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of met methode van monitoring (artikel 20.2) en regels voor de uitvoering (artikel 20.3) gelijksoortige regels worden bedoeld.</p>	ChristenUnie	14.7.1
14.94	<p>De voorgestelde regeling voor regels over de uitvoering van monitoring in artikel 20.3 ziet niet op de niet-verplichte provinciale of gemeentelijke omgevingswaarden. Genoemde leden begrijpen dit vanuit het principe van subsidiariteit en lokale autonomie, maar hebben wel vragen of dit niet tot onnodige discussie kan leiden over de kwaliteit van monitoring van deze omgevingswaarden als die in verschillende gemeenten en provincies uiteenloopt. Is het voor de rechtszekerheid van burgers niet wenselijk deze methoden waar mogelijk te uniformeren?</p> <p>Bovendien vragen zij of alle gemeenten voldoende deskundigheid hebben om zelf voor technische omgevingswaarden de juiste methode vast te stellen. Dit is volgens genoemde leden wel van belang omdat in de Omgevingswet monitoring een essentieel onderdeel is van de beleidscyclus. Zij geven daarom in overweging het bij AMvB wel mogelijk te maken om voor frequent voorkomende omgevingswaarden waarvoor dit wenselijk is uniforme landelijke methoden vast te leggen. Zij trekken hierbij een vergelijking met bestaande normen, richtlijnen, certificeringen en keurmerken in de bouw.</p>	ChristenUnie	14.7.1
14.95	<p>Artikel 20.12</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 20.12 derde lid regelt dat de beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten kan worden beperkt tot daarbij aangewezen elementen van die documenten. Achtergrond hiervan is dat de landelijke voorziening in de toekomst mogelijk uitgebreid zou kunnen worden met omgevingsvergunningen en andere beschikkingen. Genoemde leden vragen waarom de beperking van het derde lid daarom niet beperkt is tot deze mogelijke uitbreidingen.</p>	ChristenUnie	14.7.3
14.96	<p>Ook vragen zij waarom het nog niet zeker is dat ook omgevingsvergunningen worden toegevoegd aan het loket van ruimtelijkeplannen.nl. Volgens genoemde leden zouden omgevingsvergunningen makkelijk toegankelijk moeten zijn voor burgers en zou openbaarmaking via het digitale loket uitgangspunt moeten zijn.</p>	ChristenUnie	12.4
14.97	<p>Artikel 20.14</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat op grond van artikel 20.14 vijfde lid regels kunnen worden gesteld over de toezending van verslagen aan een bestuursorgaan, de Staten-Generaal of de Europese Commissie. Genoemde leden vragen waarom hier is gekozen voor een kan-bepaling.</p>	ChristenUnie	14.7.4
14.98	<p>Artikel 20.18</p> <p>De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat dit artikel regelt dat het Planbureau voor de Leefomgeving ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt beschreven. Voorts regelt het artikel dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de ontwikkeling van de staat van cultureel erfgoed wordt beschreven. Genoemde leden vragen waarom er niet gekozen is voor een kortere termijn (bijvoorbeeld twee jaar) om er zo voor te zorgen dat de geconstateerde ontwikkelingen tijdig kunnen leiden tot bijstelling van beleid of de ontwikkeling van nieuw beleid.</p> <p>De reikwijdte van de rapportage door het Planbureau voor de Leefomgeving wordt bij ministeriële regeling bepaald, omdat deze niet alle onderdelen van de fysieke leefomgeving zal betreffen, maar het milieu in brede zin.</p>	ChristenUnie	14.7.5

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
14.99	Genoemde leden vragen waarom de Omgevingswet niet is aangegrepen om deze balans voor de leefomgeving te verbreden zodat hierin ook andere aspecten van de leefomgeving aan de orde komen zoals bijvoorbeeld ontwikkelingen in het ruimtegebruik.	ChristenUnie	14.7.5
14.100	Artikel 23.3 De leden van de ChristenUnie-fractie menen dat flexibiliteit creatieve oplossingen kan bevorderen en een experimenten bepaling kan daaraan bijdragen. Dit vraagt volgens genoemde leden echter wel inkadering om te voorkomen dat een te grote mate van flexibiliteit het beschermingsniveau en de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven ondermijnt. Genoemde leden constateren in dit verband dat een experiment alleen wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. In artikel 1.3 wordt echter niet gesproken over de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. Genoemde leden vragen naar de reden van deze toevoeging.	ChristenUnie	4.6
14.101	Genoemde leden vragen ook een nadere toelichting op de tijdsduur van een experiment. In lid 3 wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen de tijdsduur van een experiment (lid 3 sub c) en de termijn dat mag worden afgeweken van omgevingswaarden en de termijn dat mag worden afgeweken van andere zaken (lid 3 sub g). Als het gaat om andere afwijkingen dan afwijkingen van omgevingswaarden, kan die termijn langer dan 10 jaar zijn of zelfs permanent. Genoemde leden vragen aan wat voor soort afwijkingen moet worden gedacht.	ChristenUnie	4.6
14.103	Volgens lid 4 kan de tijdsduur van het experiment met ten hoogste vijf jaar worden verlengd. Genoemde leden vragen of deze bepaling ook van toepassing is op de termijn genoemd in lid 3 sub g zodat dus 15 jaar mag worden afgeweken van omgevingswaarden.	ChristenUnie	4.6
14.104	Als dit het geval is vragen genoemde leden wat de toegevoegde waarde van lid 3 sub c is. Kan dan niet beter worden volstaan met sub g en in lid 4 ook daar bij aan te sluiten?	ChristenUnie	4.6
14.105	Genoemde leden constateren dat in artikel 23.3 niet is voorzien in het treffen van maatregelen indien uit monitoring blijkt dat het experiment niet de beoogde of zelfs averechtse effecten heeft gehad op de kwaliteit van de leefomgeving. Zij vragen waarom dat niet is opgenomen. Genoemde leden constateren dat tegen aanwijzing bij AMvB geen beroep mogelijk is terwijl de aanwijzing wel langdurig gevolgen voor de leefomgeving van burgers kan hebben. Zij vragen daarom welke mogelijkheden tot rechtsbescherming burgers hebben bij dergelijke experimenten.	ChristenUnie	4.6
14.106	Artikel 23.6 De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het huidige artikel 122 Woningwet gemeenten verbiedt contractueel hogere eisen te stellen dan in het bouwbesluit vastgelegd. Het voorgestelde artikel 23.6 Omgevingswet is daarvoor in de plaats gekomen. Uit artikel 23.6 volgt niet dat gemeenten (of andere overheden) over andere onderwerpen dan waar dit artikel betrekking op heeft zonder meer andere rechtshandelingen naar burgerlijk recht mogen verrichten. Dit zal moeten worden getoetst aan de door de Hoge Raad in het Windmill-arrest geformuleerde criteria (HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393). Bevat de publiekrechtelijke regeling zelf geen antwoord op de vraag of toepassing van privaatrechtelijke bevoegdheden rechtmatig is, dan beoordeelt de rechter die rechtmatigheid in zulke gevallen aan de hand van de vraag of dat gebruik een onaanvaardbare doorkruising van de betreffende publiekrechtelijke regeling betekent. Genoemde leden vragen waarom in het wetsvoorstel hier niet meer duidelijkheid over wordt gegeven. Is de regering voornemens in lagere regelgeving de werking van artikel 23.6 te verbreden en zo ja, welke voor- en nadelen ziet de regering bij het regelen op wetsniveau, zo vragen zij.	ChristenUnie	14.8.2
<b>15. Overige</b>			
15.1	De leden van de D66-fractie constateren dat veel begrippen, waaronder «de fysieke leefomgeving», maar ook bijvoorbeeld «omgevingskwaliteit», «activiteit» en «maatschappelijke functies» niet worden gedefinieerd. Dit zorgt ervoor dat de reikwijdte van regels op basis van die begrippen vrijwel onbegrensd is. Deze leden vragen hoe dit zich verhoudt tot de rechtsbescherming en of dit niet gaat betekenen dat uiteindelijk de rechter degene gaat worden die via jurisprudentie deze begrippen gaat inkaderen.	D66	3.6.1 14.1.1 14.1.2

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
15.2	Deze leden zien dat het begrip «goede omgevingskwaliteit» geen eenduidige definiëring omvat en dat het woord soms vervangen lijkt te worden in de MvT door andere begrippen, zoals kwaliteit van de fysieke leefomgeving en soms ook omgevingswaarde. Deze leden vragen de regering of dit geen verwarring kan veroorzaken in de jurisprudentie en of zij heeft overwogen om «goede omgevingskwaliteit» nader te omschrijven.	D66	3.6.1 14.1.1
15.3	De leden van de D66-fractie vragen de regering om aan te geven hoe het voor burgers en bedrijven kenbaar wordt welke verantwoordelijkheden zij hebben met betrekking tot de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving en op welke manier het bevoegd gezag hierop kan handhaven.	D66	8.5
15.4	Daarbij willen deze leden weten hoe die algemene zorgplicht in combinatie met ongedefinieerde begrippen zich verhoudt tot het «lex certa»- beginsel, waarbij voor iedereen zoveel mogelijk duidelijk moet zijn welk handelen of nalaten kan leiden tot aansprakelijkheid.	D66	8.5.2
15.5a	De leden van de D66-fractie vragen welke andere onderdelen van de fysieke leefomgeving de regering ook heeft overwogen om ze ook op te nemen in artikel 1.2, maar uiteindelijk heeft gekozen om dat niet te doen en wat daarbij de overwegingen waren.	D66	14.1.1
15.5b	Kan de regering bijvoorbeeld aangeven of ze ook heeft overwogen om de samenhang van steden en dorpen daarin op te nemen?	D66	14.1.1
15.6	De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat het begrip «inrichting» vervangen wordt door het begrip «milieubelastende activiteit». Het begrip «inrichting» heeft echter door de jaren heen handen en voeten gekregen in de jurisprudentie. De leden van de D66-fractie vragen of er rondom het nieuwe begrip een geheel nieuw getailleerd systeem in de jurisprudentie moet worden gecreëerd en welke consequenties dat heeft, onder andere ten aanzien van de handhaving. Ook merken deze leden op dat een bedrijf uitgaat van een samenhangend geheel, in plaats van allerlei losse activiteiten. Deze leden vragen dan ook hoe deze wijziging van het begrip zich verhoudt tot de doelstelling van de wet om het gebruik te versimpelen.	D66	6.6.1 6.6.4
15.7	De leden van de D66-fractie vragen of het begrip duurzaam in de Omgevingswet hernieuwbaar betekent wanneer het over energie gaat, of alleen langdurig.	D66	14.10
15.8	De leden van de PvdD-fractie lezen dat het Rijk een forse bezuiniging koppelt aan de Omgevingswet. Deze nieuwe wet zou dus geld kunnen besparen. De leden vragen zich af: Waar komt dat geld vandaan? Wie gaat dat betalen? Een financiële onderbouwing van deze cijfers ontbreekt, evenals een beeld waar deze bezuiniging neer zal slaan.	PvdD	13.1
15.9	Het duurt enkele jaren voordat men vertrouwd is met nieuwe terminologie en (juridische) instrumenten. Deze stelselwijziging zal een enorme belasting vormen voor de mensen die ermee moeten werken, dus grondige en doordachte voorbereiding, duidelijkheid en korte periode van omschakeling is essentieel. Enerzijds kan dit door de omslag in de tijd kort te houden, anderzijds door een goede overgangsregeling voor projecten die onder huidige regelgeving en procedures gestart zijn. Hoe wordt dit precies vorm gegeven, zo vragen zij.	PvdD	12.2
15.10	De leden van de PvdD constateren dat het advies van de RvS maar mondjesmaat is opgevolgd. Een aantal wijzigingen die naar aanleiding van het advies zijn aangebracht stelde de leden van de PvdD-fractie gerust, zoals het schrappen van de lex silencio, waardoor vergunningen van rechtswege afgegeven zouden worden indien het bevoegd gezag de wettelijke termijnen voor een besluit zou passeren. Het baart deze leden echter grote zorgen dat de lex silencio wel in het conceptwetsvoorstel stond dat de regering naar de RvS heeft gestuurd. Dit illustreert naar mening van de Partij voor de Dieren het dedain van de regering voor de bescherming van de leefomgeving en de ruimtelijke kwaliteit. Kan de regering onderbouwen waarom de lex silencio in het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen?	PvdD	9.6.2
15.11	Tevens constateren deze leden dat het pas na het advies van de RvS is geweest dat de regering een voorhang-bepaling heeft ingevoerd voor de AMvB's die zij wil opstellen onder deze wet, en die de gehele uitwerking en wettelijke bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving regelen. Als het aan de regering had gelegen, had zij graag het parlement geheel buiten spel gezet in het bepalen van de uiteindelijke regels en bescherming. Dat vinden de leden van de Partij voor de Dieren-fractie op zijn minst opmerkelijk, kennelijk stelt de regering de betrokkenheid van het parlement in deze niet op prijs. Welke redenen had de regering voor het niet opnemen van een voor- of nahangbepaling bij deze AMvB's?	PvdD	5.1.3

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
15.12	Concluderend merken deze leden op dat zij geen enkele noodzaak zien om reeds over de Omgevingswet te stemmen voordat de AMvB's en de Invoeringswet aan de Kamer zijn aangeboden. Zij willen graag het gehele stelsel in samenhang bezien en bespreken, om dan tot een integraal oordeel te komen. Bij deze beoordeling zou een degelijke ex-ante evaluatie voor onafhankelijke experts wat deze leden betreft van grote waarde zijn. Het wetsvoorstel is dermate complex en veelomvattend, dat een dergelijke evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel zeer in de rede ligt, zo menen deze leden. Is de regering bereid om een ex-ante evaluatie uit te laten voeren? Zo nee, waarom niet, zo vragen zij.	PvdD	13.3



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 13**

### **NOTA VAN WIJZIGING**

Ontvangen 18 februari 2015

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2.19, derde lid, onder a, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

4°. communicatie-, navigatie- en radarapparatuur buiten luchthavens als bedoeld onder 1°.

B

Artikel 2.28, onder d, komt te luiden:

d. het behoeden van de staat en werking van de infrastructuur of voorzieningen, bedoeld in artikel 2.19, derde lid, onder a, onder 4°, en onder b, onder 2° tot en met 5°, voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur of voorzieningen.

C

In het opschrift van afdeling 2.6 wordt «beheerbevoegdheden» vervangen door: beheertaken en -bevoegdheden.

D

Artikel 2.41 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt vernummerd tot derde lid en als laatste lid opgenomen.

2. Het tweede en derde lid (oud) worden vernummerd tot eerste en tweede lid.

## E

Artikel 3.16, onder f, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt na «hebben» ingevoegd: op.
2. In onderdeel 1° vervalt «op».

## F

In artikel 4.16, vijfde lid, onder b, vervalt «door het» en wordt na «of» ingevoegd: het.

## G

Artikel 5.28, tweede lid, komt te luiden:

2. Deze regels strekken in ieder geval tot uitvoering van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, en artikel 16 van de habitatrichtlijn en artikel 9 van de vogelrichtlijn.

## H

In artikel 5.49 wordt «betrokkenen» vervangen door: betrokken en.

## I

In artikel 10.11, onder a, wordt «duurzaam of tijdelijk» vervangen door: voor bepaalde of onbepaalde tijd.

## J

In artikel 10.22, tweede lid, wordt «duurzaam of tijdelijk» vervangen door: voor bepaalde of onbepaalde tijd.

## K

Artikel 16.20, eerste lid, komt te luiden:

1. Gedeputeerde staten kunnen besluiten dat een onderdeel van een omgevingsplan geen deel daarvan uitmaakt als:

- a. zij over een onderdeel van het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze naar voren hebben gebracht en die zienswijze niet volledig in het omgevingsplan is overgenomen, of
- b. in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van een zienswijze van gedeputeerde staten.

## L

In artikel 16.32, eerste lid, wordt «en de daarop berustende bepalingen gaan» vervangen door: gaat.

## M

Artikel 16.34 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde en vierde lid vervalt «alleen».
2. De eerste zin van artikel 16.34, vijfde lid, komt te luiden:

Het bevoegd gezag beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten als bedoeld in het derde en vierde lid, tenzij het zonder een voorafgaande beoordeling een milieueffectrapport maakt.

N

Artikel 16.41 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
2. Het bevoegd gezag beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten als bedoeld in het eerste lid, onder b, tenzij het een:
  - a. besluit op aanvraag betreft en degene die voornemens is het project uit te voeren bij de mededeling, bedoeld in artikel 16.43, verklaart dat hij bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport maakt, of
  - b. ambtshalve te nemen besluit betreft en het bevoegd gezag zonder een voorafgaande beoordeling een milieueffectrapport maakt.
2. Onder vernummering van het derde en vierde lid tot vierde en vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
3. Bij de beoordeling houdt het bevoegd gezag rekening met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn. Als er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, wordt dat bij het besluit gemotiveerd.

O

Artikel 16.47, tweede lid, komt te luiden:

2. Bij de aanvraag om een besluit waarop artikel 16.41, tweede lid, van toepassing is, wordt de mededeling van het voornemen, bedoeld in artikel 16.43, gevoegd.

P

In artikel 16.50, derde lid, wordt «in een milieueffectrapport voor een plan of programma» vervangen door: in een plan of programma.

Q

In artikel 16.51, derde lid, wordt na «gegeven» een komma geplaatst.

R

In artikel 16.70, eerste lid, wordt in de eerste zin na «projectbesluit» ingevoegd:; of een uitwerking of een wijziging daarvan,.

S

Artikel 16.72 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid komt de eerste zin te luiden:

De gemeenteraad stelt geen omgevingsplan vast voor zover dat plan de uitvoering, het in werking hebben of het in stand houden van een ander project dat zijn grondslag vindt in een projectbesluit van gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, belemmert.
2. Na het eerste lid wordt onder vernummering van het tweede lid tot derde lid een lid ingevoegd, luidende:
  2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het vaststellen van een projectbesluit door het dagelijks bestuur van een waterschap.

3. Het derde lid (nieuw) komt te luiden:

3. Gedeputeerde staten stellen geen projectbesluit vast voor zover dat projectbesluit de uitvoering, het in werking hebben of het in stand houden van een ander project dat zijn grondslag vindt in een projectbesluit van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, belemmert. In het projectbesluit kan een termijn worden bepaald voor de toepassing van de eerste zin.

T

Artikel 16.76 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid vervalt na «intrekking» «van een» en wordt «en van een projectbesluit» vervangen door: van een projectbesluit en van de goedkeuring.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. In afwijking van het eerste lid treedt een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop van de goedkeuring mededeling is gedaan.

U

In artikel 16.85 wordt na «Op beroepen tegen een projectbesluit» ingevoegd: of tegen een besluit over goedkeuring als bedoeld in artikel 16.70.

V

Artikel 17.9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «commissie voor de monumentenzorg» vervangen door: gemeentelijke adviescommissie.

2. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de eerste zin wordt «commissie voor de monumentenzorg» vervangen door: commissie.

b. Aan het slot van de tweede zin wordt toegevoegd: die in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een rijksmonumentenactiviteit.

c. Er wordt een zin toegevoegd, luidende:

Bij een advies over deze activiteit neemt de commissie de uitgangspunten, bedoeld in artikel 5.21, in acht.

3. In het tweede lid wordt «commissie voor de monumentenzorg» vervangen door: commissie.

W

In artikel 18.1, onder c, wordt na «het opleggen» ingevoegd: en ten uitvoer leggen.

X

In artikel 20.12, derde lid, wordt «kan worden bepaald» vervangen door: kan voor beschikkingen worden bepaald.

## Y

In artikel 20.16, tweede lid, wordt «derde en vierde lid» vervangen door: vierde en vijfde lid.

## Z

In de bijlage wordt in de alfabetische rangschikking de volgende begripsbepaling ingevoegd:

natuurlijke hulpbronnen: delfstoffen, water, biomassa, warmte, windenergie, zonne-energie, waterkracht en energie uit een zee, voor zover die door de mens aan de fysieke leefomgeving onttrokken kunnen worden;.

### **Toelichting**

De onderdelen A en B voorzien in de regeling van taken en de verplichting tot het opstellen van instructieregels voor communicatie-, navigatie- en radarapparatuur buiten de luchthaven Schiphol en andere luchthavens van nationale betekenis. Dit ten behoeve van het waarborgen van de veiligheid van het nationale vliegverkeer. Qua terminologie is aangesloten bij de relevante internationale regelgeving. Een vergelijkbare regeling is al in het wetsvoorstel opgenomen voor radarstations en zend- en ontvangstinstallaties buiten militaire luchthavens (in de artikelen 2.19, derde lid, onder b, onder 5°, en 2.28, onder d).

In onderdeel C wordt voorgesteld het opschrift van afdeling 2.6 «Bijzondere beheerbevoegdheden» aan te passen. De reden daarvoor is dat in die afdeling niet alleen bevoegdheden maar ook taken worden toegedeeld. De artikelen 2.39, 2.41 en 2.42 bevatten bijvoorbeeld een taakopdracht. Het opschrift wordt hiermee in overeenstemming gebracht.

In onderdeel D wordt voorgesteld de indeling aan te passen van artikel 2.41 over het peilbesluit. In andere artikelen binnen het wetsvoorstel staat eerst de opdracht tot het nemen van een besluit en dan de uitwerking van wat het besluit moet inhouden. Artikel 2.41 wordt daarmee in overeenstemming gebracht. De inhoud van het artikel wijzigt hierdoor niet.

Onderdeel E bevat een technische wijziging, aangereikt door de leden van de fractie van de ChristenUnie.

Onderdeel F bevat een technische wijziging van artikel 4.16, vijfde lid, onder b, dat regelt wanneer de voorbereidingsbescherming vervalt in gevallen waarin een projectbesluit een omgevingsplan wijzigt. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan op het moment dat het projectbesluit in werking treedt. De zinsnede «op het tijdstip waarop het door het projectbesluit (...) gewijzigde omgevingsplan in werking treedt» zou de onjuiste indruk kunnen wekken dat bij inwerkingtreding van het projectbesluit het omgevingsplan wordt gewijzigd en dat die wijziging dan weer op een later moment in werking zou treden, wat niet het geval is. Om elk mogelijk misverstand hierover te voorkomen, wordt voorgesteld «door het» te schrappen in dit artikelonderdeel.

Onderdeel G bevat een wijziging van artikel 5.28, tweede lid. In het artikel wordt verduidelijkt welke artikelen van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn ten grondslag liggen aan de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit.

Deze verwijzing benadrukt ook dat deze beoordelingsregels uitvoering geven aan het voorzorgbeginsel en het preventiebeginsel. Van belang

hierbij is dat de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn hun grondslag vinden in de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie betreffende het Europese milieubeleid (artikel 192 VWEU), dat mede berust op het voorzorgbeginsel en het beginsel van preventief handelen (artikel 191, tweede lid, VWEU).

In het bijzonder kan worden opgemerkt dat het Europese Hof van Justitie in het Kokkelvisserij-arrest (C-127/02, ov. 58) heeft aangegeven dat het voorzorgbeginsel besloten ligt in het toestemmingsvereiste van artikel 6, derde lid, tweede volzin, van de habitatrichtlijn. Over artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn heeft het Hof aangegeven dat lidstaten ter uitvoering van die bepaling preventiemaatregelen dienen te treffen (Commissie/VK, C-6/04, ov. 34). In haar document «richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)» (2007/2012, blz. 3) meldt de Europese Commissie dat artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn met het oog op het voorzorg- en preventiebeginsel moet worden toegepast. De op grond van de artikelen 9 van de vogelrichtlijn en 16 van de habitatrichtlijn nog op te nemen beoordelingsregels maken onderdeel uit van het Europese regime van verboden ter bescherming van dieren en planten van soorten van Europees belang, die uitgaan van het nee-tenzij-principe: handelingen zoals het doden en vangen van dieren van beschermde soorten zijn verboden, tenzij is voldaan aan de opgenomen, limitatief opgesomde uitzonderingsgronden.

Nu onder meer het voorzorgbeginsel zelf niet in de richtlijnen wordt genoemd en gelet op de nog in ontwikkeling zijnde jurisprudentie, is ervoor gekozen om een verwijzing op te nemen naar de relevante richtlijnbeoordelingen. Op deze manier wordt nauw aangesloten bij de richtlijnen en tegelijkertijd wordt de rol van het voorzorg- en preventiebeginsel bij de regels van artikel 5.17 van het wetsvoorstel verhelderd.

De wijziging in onderdeel H betreft een redactionele verbetering, zoals aangekondigd in paragraaf 14.9 van de nota naar aanleiding van het verslag. Deze verbetering is ontleend aan het wetgevingstechnische commentaar van de leden van de fractie van de ChristenUnie.

De wijzigingen in de onderdelen I en J houden verband met het consistent gebruik van «duurzaam» in het wetsvoorstel. Dit is toegelicht in paragraaf 14.10 van de nota naar aanleiding van het verslag.

Onderdeel K bevat een wijziging van artikel 16.20 over de provinciale interventiebevoegdheid. Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie is het eerste lid aangepast. In paragraaf 7.4.2 van de nota naar aanleiding van het verslag is hier nader op ingegaan.

Onderdeel L bevat een aanpassing van artikel 16.32, eerste lid. Het tekstgedeelte «en de daarop berustende bepalingen» is niet nodig. Het kan bovendien vragen oproepen over andere artikelen en onderdelen waarin deze tekst niet opgenomen. Om die reden wordt voorgesteld dit tekstgedeelte te schrappen.

Onderdeel M wijzigt artikel 16.34. Het eerste onderdeel bevat een technische wijziging van artikel 16.34. Het woord «alleen» is in het derde en vierde lid van dat artikel overbodig.

Het tweede onderdeel stelt zeker dat geen de mer-beoordeling hoeft plaats te vinden als (direct) vast staat dat er een MER gemaakt gaat worden. Een vergelijkbare wijziging (van artikel 16.41, tweede lid), ook voor gevallen waarin het bevoegd gezag ambtshalve een besluit neemt, is in onderdeel N opgenomen. Dit voorkomt onnodige lasten.



Onderdeel O zorgt ervoor dat de verwijzing in artikel 16.47, tweede lid, naar artikel 16.41, tweede lid, wordt aangepast aan de wijzigingen in dat artikel, zoals voorgesteld in onderdeel N.

Onderdeel P bevat een technische wijziging van artikel 16.50, derde lid. De huidige redactie lijkt er op te duiden dat in het milieueffectrapport de locatie of het tracé wordt aangewezen. Dat is niet het geval. Als het om een project gaat waarvoor een MER gemaakt moet worden, gebeurt dat in het plan of programma. Dat is immers het kaderstellende plan of programma, waarvoor alternatieven moeten zijn onderzocht.

Onderdeel R bevat een technische wijziging van artikel 16.70. Dat artikel regelt de provinciale goedkeuring van een projectbesluit van het waterschap.

Die goedkeuring is nodig aangezien het waterschap als functioneel bestuur geen bevoegdheden heeft in het ruimtelijk spoor. Niet alleen het projectbesluit, maar ook de uitwerking of de wijziging van het projectbesluit kunnen ruimtelijke implicaties hebben waarvoor de goedkeuring van gedeputeerde staten nodig is. Om onduidelijkheden hierover te voorkomen wordt het artikel daarmee aangevuld.

Onderdeel S bevat een wijziging van artikel 16.72. Ten eerste wordt de formulering van «project» in het eerste lid in overeenstemming gebracht met de rest van het artikel door te verduidelijken dat het gaat om een project dat zijn grondslag vindt in een projectbesluit van gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat. Verder wordt in het voorgestelde tweede lid nu rechtstreeks bepaald dat het dagelijks bestuur van een waterschap geen projectbesluit kan vaststellen als die een provinciaal of Rijksproject belemmert waarvoor een projectbesluit is vastgesteld. Dit brengt de bedoeling helderder tot uitdrukking dan de oorspronkelijke tekst, waarin dit was gekoppeld aan de (latere) provinciale goedkeuring van een projectbesluit van het waterschap. Door dit nu expliciet te bepalen, kan de verwijzing naar de goedkeuring in het derde lid komen te vervallen. Mocht de situatie zich voordoen dat er in strijd met het nieuwe tweede lid een projectbesluit wordt vastgesteld, levert dit uiteraard wel een grond op om de goedkeuring te onthouden als bedoeld in artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht. Tot slot wordt een zin aan het derde lid toegevoegd, waarmee de tekst van dat lid in overeenstemming wordt gebracht met het eerste lid.

Onderdeel T wijzigt artikel 16.76, dat gaat over de inwerkingtreding van het projectbesluit. Vanwege de goedkeuring kan het projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap pas in werking treden nadat de goedkeuring is verleend. Op grond van artikel 10:31, eerste lid, Awb is de maximale termijn voor goedkeuring dertien weken.

Onderdeel U wijzigt artikel 16.85 dat de rechterlijke beslistermijn regelt bij projectbesluiten. In dit artikel was niet expliciet geregeld dat bij projectbesluiten van waterschappen die goedkeuring behoeven, het goedkeuringsbesluit het aangrijpingspunt is voor de rechterlijke beslistermijn. Dat wordt nu expliciet in het eerste lid van artikel 16.85 geregeld.

Onderdeel V bevat een wijziging van artikel 17.9 over de commissie voor de monumentenzorg. Met deze wijziging wordt dat artikel zodanig aangepast dat helder wordt dat de toedeling van taken aan de gemeentelijke adviescommissie niet beperkt hoeft te blijven tot monumentenzorg. Daarmee wordt helder dat een gemeente ook andere adviestaken voor de kwaliteit van de leefomgeving aan de commissie kan toedelen. Deze wijziging is doorgevoerd naar aanleiding van vragen van de fracties van de VVD, PvdA, D66, ChristenUnie en SP. In het eerste lid van artikel 17.9 is

al verankerd dat binnen deze commissie enkele leden deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg. Daarbij zal wel voorop hebben te staan dat de leden met deskundigheid op het gebied van de monumentenzorg betrokken worden bij een advies over een rijksmonumentenactiviteit en dat de uitgangspunten die gelden voor de beoordeling van een rijksmonumentenactiviteit (artikel 5.21) bij de totstandkoming van dit advies in acht worden genomen. Deze nota voorziet daarin. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 8.3 van de nota naar aanleiding van het verslag.

Onderdeel W bevat een wijziging van artikel 18.1 dat de inhoud van de handhavingstaak bepaalt. In de literatuur is er recent op gewezen dat het goed zou zijn om in de omschrijving van de handhavingstaak in artikel 18.1 het element van de tenuitvoerlegging van sancties op te nemen. Dat element wordt ook genoemd in artikel 18.5 (prof. mr. F.C.M.A. Michiels, Handhaving in de Omgevingswet, themanummer Tijdschrift voor Bouwrecht oktober 2014, pag. 958).

Voorgesteld wordt dit advies te volgen. Met «ten uitvoer leggen» wordt bedoeld het daadwerkelijk effectueren van de opgelegde bestuurlijke sanctie, dus het feitelijk optreden ter beëindiging van de overtreding na een opgelegde last onder bestuursdwang, c.q. het aanmanen tot betalen en als dat zonder resultaat blijft, het bij dwangbevel invorderen en executeren van een verbeurde last onder dwangsom. Met deze aanvulling is niet beoogd om de in de jurisprudentie geformuleerde «beginselplicht tot handhaving» uit te breiden of te verzwaren. Wel wordt hiermee tot uitdrukking gebracht dat het opleggen van een bestuurlijke sanctie niet vrijblijvend is. Zo wordt in bovengemelde literatuur erop gewezen dat het in de uitvoeringspraktijk «verleidelijk» zou zijn om af te zien van het invorderen van een verbeurde last onder dwangsom als de overtreding weliswaar is beëindigd, maar pas nadat de in die last gestelde termijn was overschreden. Evenmin is het de bedoeling dat het bevoegd gezag dat een last onder dwangsom heeft opgelegd de invorderingstermijn van een jaar (artikel 5:35 Awb) ongebruikt laat verstrijken, terwijl er wel aanleiding bestond om de verbeurde last in te vorderen.

De wijziging in onderdeel X is opgenomen naar aanleiding van een opmerking van de leden van de ChristenUnie-fractie. Verwezen wordt naar paragraaf 14.9 van de nota naar aanleiding van het verslag.

Tot slot wordt in onderdeel Z naar aanleiding van opmerkingen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en het CDA voorgesteld om een begripsbepaling in te voegen van natuurlijke hulpbronnen. In dit verband kan worden verwezen naar paragraaf 14.1.1 van de nota naar aanleiding van het verslag.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 14**

### **BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2015

In de bijlage bij deze brief wordt hierbij aan de Kamer aangeboden, het rapport inzake het Onderzoek Omgevingswet, getiteld «*Het wetsvoorstel Omgevingswet; Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State*»<sup>1</sup>.

Het onderzoek is uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Rechtsgeleerdheid, conform de door vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, het presidium en de Kamer vastgestelde onderzoeksopdracht (Kamerstuk 33 962, nr. 8).

Dit onderzoek is gedaan in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel inzake de Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstuk 33 962). De begeleiding van het onderzoek was in handen van een door de commissie ingestelde werkgroep bestaande uit de leden Veldman, Albert de Vries en Van Veldhoven.

Het onderzoek spitste zich kortweg toe op de vraag welke wijzigingen de regering heeft voorgesteld naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State (de Raad) ten aanzien van het wetsvoorstel (Kamerstuk 33 962, nr. 4), met welk effect en welke alternatieven daar voor te schetsen zijn, met welk effect. Voor de volledige beschrijving van de onderzoeksopzet wordt korthedshalve verwezen naar paragraaf 1.2 van het onderzoeksrapport.

---

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

Het onderzoek richtte zich op de volgende (geparafraseerde) opmerkingen:

- A. Regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.
- B. Er blijkt onvoldoende hoe wettelijke taken en bevoegdheden over Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen zullen worden verdeeld.
- C. Betwijfeld wordt of daadwerkelijk tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen.
- D. De veelheid aan instrumenten waarmee overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken, kan ten koste gaan van eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het omgevingsrecht.
- E. Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet opgenomen.

De bevindingen van de onderzoekers zijn verkort weergegeven in Hoofdstuk 7 Samenvatting (pagina 105) en in Hoofdstuk 8, houdende een tabel waarin de bevindingen overzichtelijk zijn gepresenteerd (pagina 111). De samenvatting bevat ook een slotbeschouwing, waarin de onderzoekers weergeven wat – vanuit hun perspectief – de meest opvallende elementen zijn.

De fracties dienen de in het onderzoeksrapport weergegeven bevindingen zelf om te zetten in standpunten en/of vragen aan de regering. Het onderzoek is ook met dat oogmerk uitgevoerd.

De voorzitter van de commissie,  
Van Dekken

De griffier van de commissie,  
Sneep

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 15**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 15 april 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 2.17 wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

1a. Het waterschapsbestuur is bevoegd om bij de uitoefening van de taken, bedoeld in het eerste lid, onder a, energie op te wekken en grondstoffen terug te winnen en deze energie en grondstoffen te leveren aan derden.

#### **Toelichting**

Waterschappen hebben ingevolge de Waterwet (Ww) en Waterschapswet (Wsw) als traditionele taak de zuivering van afvalwater (artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 2°) te verzorgen en watersystemen te beheren (artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 1°). Door de opkomst van de circulaire economie zijn de activiteiten van waterschappen de laatste jaren verbreed zonder dat de wetgeving hierop is aangepast. Met dit amendement wordt buiten twijfel gesteld dat het waterschapsbestuur tevens bevoegd is om energie op te wekken en grondstoffen terug te winnen.

Steeds meer waterschappen wekken energie op uit afvalwater. Zij zetten de opgewekte energie allereerst in om hun waterzuivering van energie te voorzien. In afvalwater zit – in theorie – tot acht keer meer energie dan nodig is om het water te zuiveren. Waterschappen zijn daarom in staat om de overschotten aan energie te leveren aan bedrijven of burgers. Zuiveringsinstallaties worden daarmee energiefabrieken die bijdragen aan het verwezenlijken van de doelen zoals gesteld in het in 2013 gesloten Energieakkoord.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Afvalwater, daar zit wat in!, <http://energiefabriek.com/energiefabriek>, laatst geraadpleegd: 20 augustus 2014.

Ook bouwen waterschappen zuiveringsinstallaties steeds meer om tot grondstoffenfabrieken. Kostbare grondstoffen zoals fosfaat of vezels worden hierbij teruggewonnen zodat ze kunnen worden hergebruikt.<sup>2</sup>

Ook ten aanzien van de watersysteemtaak (artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 1<sup>o</sup>) zijn er in de toekomst mogelijkheden voor energie terugwinning.

De bevoegdheden tot energieopwekking en grondstof terugwinnen berusten echter niet op de wet. Dit is problematisch omdat waterschappen functionele openbare lichamen zijn met een gesloten huishouding. Dit betekent dat waterschappen in het leven zijn geroepen om één of meer specifiek omschreven taak te vervullen en alleen bevoegd zijn om die belangen aan te trekken die hen rechtens zijn opgedragen.

Met dit amendement wordt dit opgelost, door buiten twijfel te stellen dat waterschappen ook bevoegd zijn tot energieopwekking en het terugwinnen van grondstoffen. Hiermee wordt tevens aangesloten op een aanbeveling van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) om het huidige juridische raamwerk onder de loep te nemen om te bezien in hoeverre innovaties in de watersector juridisch zijn geborgd.<sup>3</sup>

De activiteiten energieopwekking en het terugwinnen van grondstoffen zijn in dit amendement opgenomen als bevoegdheid en niet als taak. Wanneer wettelijk zou worden vastgelegd dat deze activiteiten een taak van het waterschapsbestuur zijn, zouden deze activiteiten ook moeten worden uitgevoerd wanneer dit niet doelmatig is. Door te kiezen voor een bevoegdheid kan het waterschapsbestuur zelf een afweging maken.

Dit amendement dient niet als een beperking te worden gezien voor eventuele andere bevoegdheden die niet expliciet gecodificeerd zijn, zoals energiewinning via windmolens op een dijk ten behoeve van de energievoorziening van poldergemalen.

Dik-Faber

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld het in 2011 gesloten Ketenakkoord Fosfaat.

<sup>3</sup> OECD (2014), Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?, OECD Studies on Water, OECD Publishing, p.27.



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 16**

### **NADER VERSLAG**

Vastgesteld 23 april 2015

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft na ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 33 962, nr. 12) en de nota van wijziging (Kamerstuk 33 962, nr. 13) besloten tot het uitbrengen van een nader verslag over het wetsvoorstel.

Dit onder meer omdat het in opdracht van de Kamer door de Rijksuniversiteit Groningen uitgevoerde onderzoek, getiteld «Het wetsvoorstel Omgevingswet; Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State» (Kamerstuk 33 962, nr. 14) aanleiding geeft voor een nadere beschouwing van het wetsvoorstel.

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu verzoekt de regering om de Kamer een reactie te doen toekomen op het hierboven genoemde onderzoeksrapport, tezamen met een reactie op de nadere vragen en opmerkingen van de fracties over het wetsvoorstel, zoals opgenomen in het navolgende deel.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit nader verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>Algemeen</b>	<b>3</b>
1. Doelen	3
2. Democratische controle	5
3. Bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid	6
4. Omgevingskwaliteit	12
5. Milieueffectrapportage	18
6. Omgevingswaarden en beginselen	22
7. Afwijken van regelgeving	26
8. Bestuurlijke verhoudingen	27
9. Instrumenten	29

10. Participatie	31
11. Bezwaar, beroep en controle	34
12. Uitvoering, digitalisering en regeldruk	35
13. Onderzoek RUG	40
14. Overige	42
<b>Artikelsgewijs</b>	<b>45</b>

## **Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota van wijziging en de nota naar aanleiding van het verslag (nnavv) bij het wetsvoorstel over Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). Zij hebben nog de volgende vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de nnavv. Ze spreken daarbij hun waardering uit voor het vele werk dat er door de regering verricht is. Zij hebben naar aanleiding van deze nota en het door de Kamer geëntameerde onderzoek naar de Omgevingswet door de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) (Kamerstuk 33 963, nr. 14) nog wel een aantal aanvullende vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben met verregaande interesse kennisgenomen van de antwoorden die gegeven zijn op de eerder door de SP geleverde inbreng. De eerder gemaakte opmerkingen – ten behoeve van dat nader verslag – dat voorliggend wetsvoorstel naar mening van deze leden een volledige en integrale herziening van het omgevingsrecht is, lijkt alleen al bevestigd door het grote aantal pagina's – meer dan 700 – met antwoorden. Het is naar mening van deze leden onmogelijk om op alle antwoorden in detail in te gaan. Toch hebben deze leden behoefte om op een aantal onderwerpen nader te reageren.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Deze leden hebben evenwel nog enige vragen.

De leden van de D66-fractie spreken hun waardering uit voor de grondige wijze waarop de regering in de nnavv de vragen die door de Kamer zijn gesteld heeft beantwoord. De leden van deze fractie hebben echter nog een aantal aanvullende vragen en opmerkingen, mede naar aanleiding van het rapport «Het wetsvoorstel Omgevingswet; Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State», dat op verzoek van de Kamer door de RUG is opgesteld. Deze leden kijken uit naar een gedetailleerde en uitputtende reactie van de regering op dit rapport.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nnavv. Zij danken de regering voor de uitgebreide beantwoording, maar hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie danken de regering voor haar uitgebreide beantwoording in de nnavv. Desalniettemin leven er bij deze leden nog nadere vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nnavv. Deze leden hebben nog enkele aanvullende vragen.

## **Algemeen**

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd of de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) waar de regering gewag van maakt inderdaad aan de Kamer zijn voorgelegd op het moment dat zij hierover te spreken komen. Het zou zeer wenselijk zijn dat al een forse inkijk gegund wordt alvorens de rondetafelgesprekken van 21 mei 2015 gevoerd worden. Natuurlijk klopt het dat de nieuwe Omgevingswetgeving alleen in werking kan treden als beide Kamers met de invoeringswet hebben ingestemd. Maar deze leden vragen begrip voor het feit dat draagvlak essentieel is en dat dit dus een zorgvuldige behandeling vergt. Het kan naar mening van de leden van de SP-fractie niet zo zijn dat een kleinst mogelijke meerderheid – vanwege coalitie afspraken – gaat bepalen of de voorliggende wet goedgekeurd kan worden. Naar mening van deze leden moet absolute zorgvuldigheid betracht worden, de toekomst van het omgevingsrecht ligt immers voor!

De leden van de SP-fractie zien een tegenstelling in het feit dat onder maatschappelijke functies ook economische functies en functies die burgers aangaan (wonen, vervoer en recreatie) vallen. Naar mening van deze leden is er een tegenstelling tussen maatschappelijke waarden en economische functies. Hoe worden «zachte waarden» beschermd? Het feit dat onder zaken die burgers aan gaan voorbeelden genoemd worden als wonen, vervoer en recreatie stelt niet echt gerust. De complete leefomgeving en de kwaliteit daarvan gaat burgers aan. Belangen van burgers behelzen meer dan de genoemde basiswaarden. Op welke wijze worden prioriteiten gewogen? Wanneer prevaleren maatschappelijke waarden boven economische? Wanneer gaan waarden van burgers boven die van de economie?

De leden van de CDA-fractie hebben een voorkeur voor normstelling bij wet. De voorgestane grotere rol voor de Kamer bij de normstelling bij AMvB's en ministeriële regelingen geeft de Kamer nog niet de rol die het parlement heeft als echte medewetgever. Deze leden zouden graag zien dat een groter deel van de te stellen regels toch bij wet worden vastgesteld. De flexibiliteit van aanpassing van AMvB's cum annexis vermindert de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven.

De leden van de GroenLinks-fractie zien op zich het belang in van een eenvoudiger, effectiever en overzichtelijker stelsel van het omgevingsrecht. De leden zijn er echter nog steeds niet van overtuigd dat de voorgestelde Omgevingswet ook in alle gevallen een verbetering is ten opzichte van het huidige vigerende stelsel. Het blijft voor de leden de vraag hoe met name de belangen van natuur en milieu uiteindelijk gediend worden.

### **1. Doelen**

De leden van de PvdA-fractie zijn anders dan de regering nog steeds van mening dat het doel van de wet breder en ambitieuzer zou moeten zijn dan de doelstelling zoals die in artikel 1.3 is opgenomen. Ze dringen er bij de regering op aan om die ambitie, zoals die ook verwoord is in de Grondwet, op te nemen in de Omgevingswet: het *verbeteren* van de leefomgevingskwaliteit.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze wordt vastgelegd hoe een omgevingswaarde moet worden gemonitord. En door wie? Wat zijn de sancties en wie legt deze op indien er een dreiging is dat een vastgestelde kwaliteit niet behaald wordt? Op welke wijze (anders dan een gang naar de rechter) kan een betrokkene verhaal halen? En bij wie?

De leden van de SP-fractie merken op dat het in theorie zo kan zijn dat een provincie een omgevingswaarde heeft bepaald, en dan (zich-)zelf moet monitoren en sanctioneren. Geldt datzelfde bij een gemeente? Hoe wordt de realiteit van de monitoring bewaakt voor wat betreft «wenselijke uitkomsten»? En wat is de positie van de burger hierbij? Hoe weet die waar hij of zij wezen moet met gebruik van welke instrumenten? Op welke wijze wordt bij verantwoordelijke ambtenaren hun rol duidelijk? Hoe vindt bewaking van integriteit bij dit alles een plek?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering van mening is dat doelen van wetten richtinggevend zijn voor het beleid en het uitvoeringsinstrumentarium. De leden van deze fractie zijn het daar zeer mee eens, maar benadrukken daarbij dat het hier gaat over zowel richtinggeving op proces als op inhoud. Als het gaat over die inhoudelijke richtinggeving vragen deze leden echter of de regering de huidige in het wetsvoorstel opgenomen maatschappelijke doelen inderdaad voldoende richtinggevend achten voor het beleid en het uitvoeringsinstrumentarium. Deze leden zijn content te lezen dat de doelen nevensgeschikt zijn aan elkaar, maar constateren tegelijkertijd dat de doelen zeer breed zijn geformuleerd. Deze leden vragen in hoeverre deze brede formulering daadwerkelijk bewerkstelligt dat er inhoudelijk richting gegeven wordt, zeker als het gaat over het uitvoeringsinstrumentarium. Immers, de doelen zijn op dit moment zo breed geformuleerd, dat er naar de mening van deze leden niet meer dan een zeer algemene richtinggeving vanuit gaat. Deze leden vragen of het niet verstandig is om voor de verschillende AMvB's afzonderlijke, nader uitgewerkte en meer concrete maatschappelijke doelen in de wet vast te leggen. Is de regering het met de leden van deze fractie eens dat ook in het kader van de inhoudelijke vereenvoudiging van de wet- en regelgeving het goed zou zijn om helder in de wet aan te geven aan welk maatschappelijk doel iedere AMvB moet voldoen? Is de regering het met deze leden eens dat heldere, concrete maatschappelijke doelen voor uitvoeringsregelgeving noodzakelijk zijn om te kunnen beoordelen of de uitvoeringsregelgeving wel voldoet aan de geest van de wet?

De leden van de D66-fractie hebben opgemerkt dat er geen brede evaluatie van de huidige wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden. De leden van deze fractie lezen nu dat de regering inderdaad erkent dat er geen sprake is geweest van een uniforme en brede evaluatie. Deze leden verbazen zich hierover. De regering geeft desalniettemin aan dat zij zorgvuldig de staat van het huidige omgevingsrecht heeft gezien en verwijst daarbij naar een schets uit 2012<sup>1</sup>, die gebaseerd was op veel uiteenlopende publicaties en onderzoeken. De regering geeft aan dat »dergelijke signalen en analyses»<sup>2</sup> voor de regering voldoende aanleiding waren om de stelselherziening ter hand te nemen. Deze leden vragen hoe dit zich verhoudt tot het feit dat de regering in haar beantwoording vervolgens slechts verwijst naar één onderzoek<sup>3</sup> om te beargumenteren dat deze enorme exercitie noodzakelijk is. De leden van deze fractie zijn er dan ook niet van overtuigd dat een stelselherziening strikt noodzakelijk is om gesignaleerde problemen binnen het omgevingsrecht aan te pakken. Hoe kan de regering op basis van het bovenstaande beargumenteren dat een verregaande analyse niet tot een andere conclusie had geleid? Kan de regering haar standpunt in dezen nader toelichten? Was het aanpakken van problemen binnen het omgevingsrecht niet op andere manieren

<sup>1</sup> Leo Huberts, Suzan Verberk, Stephan Berndsen e.a., *Overtredende overheden; op zoek naar de omvang en oorzaken van regelovertrading door overheden*, 2005.

<sup>2</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 12, blz. 16.

<sup>3</sup> W.J. Spreeuwiers, C. Zuidema en G. de Roo, *De basiskwaliteit voorbij; een zoektocht naar milieukwaliteit op niveau*, Rijksuniversiteit Groningen, 2008.

mogelijk geweest, bijvoorbeeld door middel van het ontwikkelen van slimme digitale tools, toegespitst op de gebruiker van de wet?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering enkele jaren na inwerkingtreding van het stelsel een evaluatie voorziet van de werking van het stelsel en de uitvoering die daaraan wordt gegeven. Daarbij geeft de regering aan dat een onderzoek of evaluatie, eventueel op verzoek van het parlement, altijd gedaan kan worden. De leden van deze fractie horen echter graag van de regering op welke termijn zij een dergelijke evaluatie opdoen. Wat kan de Kamer van de regering verwachten op dit punt? Waar komt de terughoudendheid van de regering vandaan om een heldere termijn te noemen? Deze leden zijn van mening dat wanneer de regering het overkoepelende doel van deze wet, namelijk het vereenvoudigen en verbeteren van het omgevingsrecht, hoog in het vaandel heeft staan zij tevens bereid moet zijn om de vinger aan de pols te houden, zodat bijsturing snel en efficiënt plaats kan vinden. Een tijdige evaluatie is daarbij van essentieel belang, zo vinden deze leden. Deelt de regering deze mening?

De leden van de CU-fractie constateren dat de regering aangeeft dat de verbeterdoelstelling ten aanzien van het leefmilieu afdoende is gedekt door de formulering «bereiken en in stand houden» in artikel 1.3 (blz. 33 van de nnavv). Bedoelt de regering hiermee dat als aan de kwaliteitsnormen wordt voldaan de verbeterdoelstelling dus gehaald is? Deelt de regering de mening dat een verbetering van het leefmilieu in de toekomst vraagt om stringenter normen? Zo ja, hoe verhoudt zich dit dan tot de huidige formulering van artikel 1.3a? Zo nee, kan de regering dit onderbouwen?

## **2. Democratische controle**

De leden van de D66-fractie zijn de regering erkentelijk voor het sturen van de brief Contouren uitvoeringsregelgeving<sup>4</sup>, zodat aan de hand daarvan vroegtijdig een inhoudelijk debat kan worden gevoerd over de hoofdlijnen van de uitvoeringsregelgeving. De leden van deze fractie constateren dat de regering ervoor heeft gekozen de vier AMvB's te voorzien van een voorhangprocedure. Echter, deze leden vroegen de regering een zware voorgangprocedure voor de AMvB's in te stellen. Dit is op dit moment niet het geval. De regering geeft aan dat middels de Invoeringswet er de facto ook voorzien wordt in de mogelijkheden die een zware voorhang biedt. Deze leden zijn van mening dat dit slechts ten dele waar is. Deze leden zijn ervan overtuigd dat de regering eveneens inziet dat hier slechts sprake is van een eenmaligheid. Middels de Invoeringswet kan de Kamer als medewetgever inderdaad nog wijzigingen aanbrengen in de Omgevingswet. De regering geeft aan dat met de Invoeringswet de Kamer de balans kan opmaken. Maar dit geldt vervolgens niet voor toekomstige wijzigingen van de AMvB's. Naar de mening van deze leden moet de Kamer ook in staat worden gesteld om tussentijds deze balans op te maken. Deze leden zijn voorts van mening dat de Kamer structureel de mogelijkheid zou moeten krijgen om delen van AMvB's alsnog in de wet te regelen, niet enkel in de invoeringsfase. Het kan niet zo zijn dat de Kamer na de invoering van deze wet voor een lange tijd buitenspel komt te staan. Vandaar dat deze leden wederom vragen of de regering nader in kan gaan op de vraag waarom er niet is gekozen voor een zware voorhangprocedure. Waarin schuilt nu precies het gevaar volgens de regering, wanneer er gekozen zou worden voor een zware voorhangprocedure? Is de regering met deze leden van mening dat een zware voorhangprocedure meer recht zou doen aan de betrokkenheid van de

<sup>4</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 18.

Kamer, zeker gezien er in beginsel door de regering gekozen wordt om als basisniveau voor normstelling de AMvB te hanteren; een keuze waarmee de rol van de Kamer in algemene zin aanzienlijk zou worden verkleind.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de door de regering geformuleerde waarborgen voor de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming en wijziging van de vier voorgestelde AMvB's wel voldoen. De leden wijzen erop dat het niveau van parlementaire betrokkenheid op onderdelen juist wordt verzwakt onder het nieuwe rechtsregime. In de huidige wetgeving (art. 21.6 lid 5 Wet milieubeheer) is bijvoorbeeld een verzwaarde voorhangprocedure opgenomen voor AMvB's waarin milieukwaliteitseisen worden vastgesteld. Deze procedure houdt in dat een AMvB, voordat deze in werking treedt, aan de Staten Generaal wordt voorgelegd en dat deze wordt ingetrokken als minimaal een vijfde van het ledental van een van de Kamers verlangt dat de milieukwaliteitseisen bij wet worden vastgelegd. In dat geval dient zo spoedig mogelijk een daartoe strekkend wetsvoorstel te worden ingediend.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de voorziene voorhangprocedure slechts uit de plicht om de ontwerp-AMvB gedurende vier weken aan de beide Kamers voor te leggen bestaat, voordat de voordracht voor de AMvB wordt gedaan (art 23.5 Omgevingswet). Deze verplichting is overigens pas ingevoegd naar aanleiding van de kritiek van de Raad van State dat de omgevingswet onvoldoende recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement. De beïnvloedingsmogelijkheden van de Eerste en Tweede Kamer op dit punt worden daardoor aanzienlijk ingeperkt. Het voorgaande kan niet helemaal door de Invoeringswet worden ondervangen, omdat het ook gaat om het vaststellen (wijzigingen van) van omgevingswaarden in de toekomst. Wat is het motief geweest om de medewetgevende rol van het parlement bij het per AMvB vaststellen van omgevingswaarden, in vergelijking met de huidige wetgeving, terug te dringen? Is de regering bereid de bestaande verzwaarde voorhangprocedure voor het vaststellen van milieukwaliteitseisen (o.g.v. art. 21.6 lid 5 Wm) in de Omgevingswet te laten terugkeren? Zo nee, waarom niet?

### **3. Bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid**

De leden van de VVD-fractie merken op dat de tijd die een bestuursorgaan heeft om een voorbereidingsbesluit te nemen wordt verlengd van één jaar in de huidige situatie naar twee jaar in de nieuwe situatie. Over het algemeen heeft een bestuursorgaan nu in de praktijk anderhalf jaar nodig om een voorbereidingsbesluit te nemen. De leden van de VVD-fractie vinden een periode van twee jaar erg lang. Dat betekent dat een bepaalde locatie of gebied twee jaar op slot zit en iemand twee jaar in onzekerheid zit over wat er gaat gebeuren. Waarom wordt er niet aangesloten bij de huidige praktijk van anderhalf jaar?

De leden van de VVD-fractie lezen in het wetsvoorstel dat aldaar is bepaald dat een ieder zienswijzen kan indienen, in plaats van alleen belanghebbenden. Vindt dit zijn grondslag in artikel 3:15 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waarbij behalve belanghebbenden ook anderen die geen rechtstreeks belang hebben de mogelijkheid wordt geboden in te spreken? Zo nee, waarin vindt deze uitbreiding dan zijn grondslag? En betekent dit dat bijvoorbeeld iemand uit Maastricht een zienswijze kan indienen voor een windmolen die in Groningen wordt geplaatst? Kan de regering aangeven in hoeverre dit tot een administratieve lastenverzwaring voor bestuursorganen zal leiden?



De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven waarin wordt weergegeven welke besluiten/instrumenten appellabel zijn en welke niet. Graag zien deze leden nader toegelicht waarom dat zo is.

De leden van de VVD-fractie merken op dat ten aanzien van de oplevertoets de regering bij het voorbereiden van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) beziet hoe een dergelijke toets er precies uit komt te zien en op welke aspecten deze betrekking moet hebben. Kan de regering aangeven aan welke aspecten gedacht wordt?

Het is de leden van de PvdA-fractie onvoldoende duidelijk wat het gebruik van de experimenteerbepaling straks zal betekenen voor de kwaliteit van de leefomgeving. In de betreffende AMvB kan worden bepaald of het experiment moet stoppen als resultaten tegenvallen, kan worden opgenomen hoe gemonitord en geëvalueerd wordt en kan geregeld worden of bijsturing bij tegenvallende resultaten nodig is. Om daadwerkelijk recht te doen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, achten deze leden aanscherping van de experimenteerbepaling noodzakelijk. Immers, om tien jaar lang te mogen afwijken van omgevingskwaliteiten terwijl er geen bijsturing, monitoring of evaluatie is geregeld, betekent dat de doelen alleen maar verder uit zicht kunnen raken. Deze leden zouden daarom in artikel 23.3 van het wetsvoorstel op willen laten nemen dat wanneer van een omgevingskwaliteit wordt afgeweken, tijdens het experiment gemonitord moet worden en een oplevertoets uitgevoerd moet worden aan het einde van het experiment, opdat bij tegenvallende resultaten het experiment bijgestuurd kan worden. Deze leden achten het niet wenselijk dat er onder het mom van experimenteeruimte straks honderden projecten worden gestart waarbij van normen wordt afgeweken, zonder dat eerst goed is bezien of dit wel nodig en wenselijk is, of dat dit mogelijk, bijvoorbeeld via een ander ontwerp, voorkomen zou kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over de positie van omwonenden en/of belanghebbenden bij grote projecten waarbij per saldo de omgevingskwaliteit wordt verhoogd, maar deze op onderdelen verslechtert. Hoe is de rechtsbescherming geregeld van een persoon die niet profiteert van de extra omgevingskwaliteit (bijvoorbeeld omdat die aan de andere kant van een gebiedsontwikkeling plaatsvindt), maar wel de negatieve gevolgen, (bijvoorbeeld verhoging van de geluidsbelasting) ondervindt? Met andere woorden, de balans kan voor een omwonende anders uitvallen dan voor een project als geheel. Hoe kijkt de regering daar tegenaan?

Deze leden maken zich zorgen over de informatievoorziening aan toekomstige bewoners en gebruikers van gebieden waar op onderdelen de normen worden overschreden. Zo zou het in de ogen van deze leden actief aan volgende eigenaren gecommuniceerd moeten worden dat er afwijking van bijvoorbeeld geluidsregels is toegestaan. Dit geldt ook voor plattelandswoningen die gebruik maken van de regeling plattelandswoningen<sup>5</sup>.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het meldingenstelsel rechtsvragen oplevert die met het oog op de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid beantwoord moeten worden. Om ervoor te zorgen dat

<sup>5</sup> Stb. 2012, 493: Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen)

meer algemene regels niet ten koste gaan van rechtsbescherming zou een uniforme regeling voor rechtsbescherming met betrekking tot reacties op meldingen, inclusief de mogelijkheid tot beroep wenselijk zijn. Dit is in lijn met het advies van de Raad van State. Onderschrijft de regering deze wenselijkheid? Hoe zal met dit advies ten aanzien van de Omgevingswet worden omgegaan?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het Bkl wordt gekeken waar het systeem «Niet in betekende mate» breder kan worden ingezet. Hoe wil de regering voorkomen dat cumulatie van alle «kleine» ontwikkelingen leiden tot verslechtering van de omgevingskwaliteit? Ook hier is het voor burgers niet mogelijk om op basis van monitoringsresultaten een programma of programmatische aanpak af te dwingen, waarom is hiervoor gekozen?

De leden van de SP-fractie vragen wat nu concreet bedoeld wordt met een zogenaamde instructieregel zoals neergelegd in artikel 2.29 van het wetsvoorstel. Hoe kan een dergelijke regel nu concreet de veiligheid en het beschermen van de veiligheid waarborgen als in het genoemde voorbeeld op pagina 24 van de nnavv? En is dit voorbeeld wel toereikend? Is het niet zo dat een luchthaven van nationaal belang is en dus wordt opgelegd aan lagere overheden? Met ander woorden, is het niet zo dat het Rijk zal bepalen hoe een provincie en gemeente vervolgens invulling moeten gaan geven aan de uitvoering? En hoe pakt vervolgens een instructieregel uit op een doelstelling die niet van nationaal belang is?

De leden van de SP-fractie zijn niet gerustgesteld over het feit dat er in toenemende mate wordt gesproken over «de mogelijkheid om bij AMvB instructieregels en omgevingswaarden te kunnen gaan stellen», afwijkingen daarvan, experimenteerregels en vervolgens veelvuldig het woord «kan» in plaats van «zal». Deze leden missen enige vorm van begrenzing daarnaast is de doorwerking van maatregelen vanuit de Omgevingswet absoluut niet te overzien zonder de beloofde AMvB's.

De leden van de CDA-fractie zien dat de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden niet in de wet zelf is neergelegd. Zij menen dat de rechtszekerheid dus verder vergroot kan worden als dat wel zou gebeuren. Deelt de regering deze visie?

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel er niet daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen worden afgewogen. Dat wordt betreurd, zeker in situaties dat een beperkt aantal belangen afgewogen moeten worden. Graag vernemen zij de visie van de regering daarop. Indien niet alle belangen in één keer worden afgewogen, in hoeverre wordt dan een van de basisprincipes van dit wetsvoorstel geweld aangedaan?

De leden van de CDA-fractie zien graag dat expliciet duidelijk wordt gemaakt waarom de geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. Bovendien menen zij dat als dat nodig is, er procedurele waarborgen nodig zijn ter waarborging van een zorgvuldige toepassing van de afwijkingsmogelijkheden. De mate van afwijken dient dan te stroken met de omvang van de waarborg. Deelt de regering die gedachte?

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het niet of slechts beperkt opnemen van materiële normen en/of toetsingskaders doorwerkt in de rechtsbescherming en de handhaving. Dan is immers niet duidelijk welke mate van rechtsbescherming burgers en bedrijven kunnen

verwachten en evenmin welke normen uiteindelijk gehandhaafd worden. Ziet de regering mogelijkheden om hier meer duidelijkheid te bieden?

Naar de visie van de CDA-fractie dienen normen niet zó ruim te zijn gesteld dat de rechter niet kan toetsen. Regels moeten daarbij altijd op een wijze opgesteld te zijn dat ze handhaafbaar zijn en (dus) niet te gedetailleerd. Kan de regering aangeven hoe in dit licht de afwegingen zijn gemaakt?

De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van de experimenteerregeling of die regeling alleen gebruikt mag worden als er geen alternatieve mogelijkheid is (analoog aan de Experimentenwet Stad en Milieu). De experimenteerregeling wordt dan niet een ontsnappingsroute (van ongemakkelijke voorschriften) maar een vangnet (voor gewenste ontwikkelingen). Bovendien zou volgens deze leden altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in de Awb moeten worden gevolgd. Deelt de regering deze visie?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering toe kan lichten of het behalen van de doelstellingen met betrekking tot de omgevingswaarden voldoende is geborgd, nu niet is gekozen om de standstill periode hierop van toepassing te verklaren.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering toelichten wat er gebeurt als een gemeente geen omgevingsplan opstelt. Kan dan de situatie kan ontstaan dat een deel van het omgevingsplan bestaat uit een niet actueel onderdeel, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voornemens is om met de invoeringswet voor de Omgevingswet een bestemmingsplan gelijk te stellen aan een omgevingsplan. Is het daarbij ook de bedoeling dat de inhoud van deze plannen kan worden omgezet in een omgevingsplan en dat een dergelijk besluit niet appellabel is? Ook vragen deze leden of de regering kan toelichten hoe dan moet worden omgegaan met aspecten als de Ladder voor duurzame verstedelijking maar ook met situaties waarin beleid is gewijzigd, maar nog steeds sprake is van onbenutte bouw mogelijkheden.

De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over de beoordelingscapaciteit en snelheid bij gemeenten. Veel plannen blijven vaak lang op bureaus liggen en dat kost vaak handen vol geld. Zij vragen of het wellicht wenselijk om dwingend afdoening binnen termijnen in de vooroverlegfase voor te schrijven. In het verlengde daarvan vragen deze leden nogmaals hoe de cultuurverandering bij bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers wordt geborgd. Deze leden willen geen transitie maar meer een transformatie. Daarbij kunnen de ervaringen uit de drie decentralisaties gebruikt worden, zo menen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen of het uitspreken van een voorkeursbeslissing bij andere projectbesluiten dan Tracéwetbesluiten facultatief is. De regering herhaalt het voornemen om de voorkeursbeslissing (en dus de sneller en beter-aanpak) niet bij andere complexe besluiten verplicht te stellen, maar motiveert dit niet. Kan de regering uitleggen waarom voorkeursbeslissingen bij Tracéwetbesluiten wel wenselijk zijn, maar bij andere ingrijpende besluiten niet?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het huidige voorbereidingsbesluit één jaar geldig is. Waarom is ervoor gekozen om het voorbereidingsbesluit te verlengen naar twee jaar? Het gevaar is dat gemeenten onnodig

te veel tijd nemen waardoor burgers en ondernemers te lang met hun initiatieven moeten wachten.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe voorkomen kan worden dat indien een College van burgemeester en wethouders bij gebruikmaking van de gedelegeerde bevoegdheid lange tijd rechtsonzekerheid laat bestaan over de rechtmatigheid van het delegatiebesluit. Als daar immers sprake van zou zijn dan zou dat belangrijke consequenties hebben voor grondeigenaren en andere belanghebbenden.

De leden van de D66-fractie maken zich, ondanks de ontvangen antwoorden van de regering op vragen hieromtrent, nog steeds zorgen om de balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. De leden van deze fractie zien dat de regering gepoogd heeft om waarborgen op te nemen, maar zijn tegelijkertijd nog steeds ongerust over het ruime toepassingsgebruik van de experimenteerbepaling, aangezien er daarbij verwezen wordt naar eveneens zeer breed geformuleerde maatschappelijk doelen die in de wet staan opgenomen. Deze leden vragen de regering nogmaals of er niet meer evenwicht zou kunnen ontstaan door een nadere begrenzing in te stellen, waardoor nog beter wordt geborgd dat enkel initiatieven met een zeer bijzondere status en/of karakter in aanmerking komen voor de experimenteerbepaling. Deze leden wijzen erop dat hoe meer initiatieven er onder de experimenteerbepaling zullen vallen, hoe minder gewichtig de experimenteerbepaling zelf wordt. Uiteraard kan, naar de mening van deze leden en zoals elders reeds bepleit, de regering er ook in voorzien om de maatschappelijke doelen nader in de wet uit te werken, bijvoorbeeld door voor iedere AMvB deze doelen nader te specificeren en een verwijzing hiernaar op te nemen wanneer het gaat over de experimenteerbepaling.

De leden van de D66-fractie vragen de regering ten aanzien van het reguleren van de flexibiliteit bij AMvB of zij nader in kan gaan op wat zij bedoelt met een hoger en lager beschermingsniveau. De leden van deze fractie vragen de regering te bevestigen dat het hier niet gaat om een procedureel beschermingsniveau maar een inhoudelijk beschermingsniveau. In het geval van het laatste geeft de regering aan dat de voorgenomen AMvB's zoveel mogelijk in een zelfde mate of op een gelijkwaardige wijze bescherming zullen bieden tegen aantasting van essentiële belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving als de huidige wet- en regelgeving. Deze leden hebben echter behoefte aan meer duidelijkheid van de regering op dit punt. Wat bedoelt de regering met «zoveel mogelijk»? Wat is de reden dat de regering hier een slag om de arm houdt, en geen garantie uitspreekt, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij de zorg deelt dat vanwege de vele afwijkingsmogelijkheden (uitzonderingsmogelijkheden alsmede experimenteerbepalingen) die in de wet staan opgenomen het gevaar dreigt dat de rechter minder goed in staat is om bij te sturen en/of te controleren wanneer er een beroep op hem/haar wordt gedaan. Zo nee, waarom niet? Voorts vragen de leden van deze fractie of in het antwoord specifiek kan worden ingegaan op wat het effect hiervan kan zijn voor de rechtszekerheid van de burger.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij de zorg deelt dat vanwege de vele afwijkingsmogelijkheden (uitzonderingsmogelijkheden alsmede experimenteerbepalingen) die in de wet staan opgenomen, een aanzienlijk groter beroep zal worden gedaan op de rechter om te bepalen of er geen sprake is van oneigenlijk gebruik van de afwijkingsruimte. Dit aangezien de hoge mate van afwijkingsmogelijkheden de kans op willekeur vergroot en/of de betrokken partijen op zijn minst sneller doet

vermoeden dat er sprake is van een oneigenlijk gebruik van de afwijkingsruimte die het wetsvoorstel in voorkomende gevallen biedt. Zo nee, waarom niet? Deze leden vragen voorts of de regering de zorg deelt dat er een verhoogde kans is op het ontstaan van jurisprudentie waarmee een tegenovergesteld effect wordt bereikt ten opzichte van wat de wetgever heeft beoogd.

De leden van de D66-fractie vragen ten aanzien van het stellen van algemene regels of dit niet ten koste gaat van de rechtsbescherming van belanghebbenden. De leden van deze fractie vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor een uniforme beroepsregeling voor beschikkingen die betrekking hebben op meldingen, inclusief de acceptatie daarvan.

De leden van de D66-fractie lezen dat een onderzoek naar wat er gebeurt met het rechtsbeschermingsniveau van de kwaliteit van de leefomgeving en de rechtszekerheid van de omwonenden indien in één gebied alle mogelijke flexibiliseringsbepalingen en uitzonderingsregels gebruikt worden mogelijk is zodra de uitvoeringsregelgeving vorm heeft gekregen. De leden van deze fractie vragen of dit onderzoek niet nu al mogelijk is, aangezien de regering de Kamer inmiddels de contouren van de uitvoeringsregelgeving heeft doen toekomen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering ten aanzien van de gelijkwaardigheidsbepaling, waarbij er een meldplicht of instemmende beschikking door het bevoegd gezag geldt maar dit slechts een uitgangspunt is en dus niet verplicht, hoe de regering vervolgens kan monitoren of in Nederland daadwerkelijk gelijkwaardigheid van maatregelen wordt bereikt na inwerkingtreding van de Omgevingswet. De leden van deze fractie menen dat het lastig is om dit te toetsen, wanneer de regering niet over de gegevens beschikt waardoor zij kan zien of de initiatiefnemer inderdaad de gelijkwaardigheid van de maatregel heeft aangetoond. Dit is een groot zorgpunt van deze leden. Deze leden vragen de regering voorts om aan te geven hoe zij zich in staat gaat stellen om te monitoren, c.q. te controleren, dat er inderdaad geen teruggang plaats zal vinden in het beschermen van belangen ten opzichte van de oude situatie. Hoe ziet de regering dit precies voor zich?

De leden van de D66-fractie wijzen de regering op de kans op onnodig lange procedures van bezwaar en beroep terwijl dit geen functie heeft in het kader van de rechtsbescherming. De leden van deze fractie vrezen dat de keuze voor beroep in twee instanties de tijdswinst van versnelling aan de voorkant meer dan teniet zal doen in geval van projecten met een bovengemiddelde complexiteit en/of impact op de omgeving. Hierbij denken deze leden bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van windenergie en verplichte mestverwerking. Maar ook andere categorieën van ruimtelijk «lastige» en complexe projecten kunnen te maken krijgen met een lange periode van onzekerheid en vertraging door beroep in twee instanties. Wat is de visie van de regering op dit punt? Is de invoering van beroep in twee instanties reeds geëvalueerd met het oog op gerealiseerde doorlooptijden, en zo ja, wat zijn daarvan de uitkomsten voor projecten in het kader van duurzame ontwikkeling? Zo nee, kan de regering een dergelijke evaluatie op korte termijn uitvoeren en de Kamer daarover informeren? In hoeverre is beroep in twee instanties functioneel bij vergunningen die inhoudelijk complex zijn en waarbij de beroepsprocedure in veel gevallen, hetzij zelfstandig, hetzij in opdracht, wordt getrokken door professionele organisaties? Hoe wil de regering voorkomen dat beroep in twee instanties leidt tot onnodige vertraging van projecten, daar waar dit geen functie heeft voor de rechtsbescherming? Is de regering bereid om, in het kader van duurzame economische groei, categorieën van projecten aan te wijzen waarvoor slechts beroep in één

instantie open staat, zoals ook het geval was vóór invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bij het vergunningsstelsel voor inrichtingen? Zo nee, waarom niet? Welke andere mogelijkheden ziet de regering om onnodige vertraging door beroep in twee instanties te voorkomen?

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten waarom de voorwaarden voor het geven van een proactieve aanwijzing niet is opgenomen in artikel 2.35 van het wetsvoorstel bij het geven van een instructie.

De leden van de CU-fractie lezen op blz. 30 van de nnavv dat de regering stelt dat het zorgpunt van de ruimte die cumulatie van alle mogelijke flexibiliteitsbepalingen biedt en welke gevolgen dit kan hebben voor het beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving en de rechtszekerheid wordt betrokken bij de verdere ontwikkeling van de uitvoeringsregelgeving. Zodra de uitvoeringsregelgeving wordt voorgehangen kan worden gezien of hier nader onderzoek naar nodig is. Genoemde leden vragen of de regering bereid is dergelijk onderzoek sowieso te doen en reeds op te leveren bij de genoemde voorhang zodat de Kamer de resultaten hiervan kan betrekken bij de verdere behandeling.

De leden van de CU-fractie constateren dat belangen die de voorgescreven maatregel niet beoogt te beschermen bij de toets op gelijkwaardigheid niet hoeven te worden meegewogen. Als reden hiervoor wordt gegeven dat besluiten dan onvoorspelbaar zouden worden (blz. 106 nnavv). Genoemde leden hebben hier begrip voor maar constateren dat hiermee sluipenderwijs de omgevingskwaliteit ten aanzien van andere belangen door «gelijkwaardige maatregelen» bij een specifiek belang kan verslechteren zolang nog aan de regels voor deze andere belangen wordt voldaan. Genoemde leden vragen daarom of er geen mogelijkheid is om deze andere belangen bij de toets op gelijkwaardigheid toch beter te beschermen vanuit het principe «voorkomen van achteruitgang» in die gevallen dat die achteruitgang substantieel is.

De leden van de CU-fractie vragen of de bij AMvB toegestane afwijking van een regel in het kader van de experimenteerbepaling (blz. 105 nnavv) altijd moet worden toegepast door een concreet besluit? In andere woorden, is het mogelijk dat toepassing van de experimenteerbepaling niet via een exceptieve toetsing aan de orde kan worden gesteld? Zo ja, wanneer is dat het geval en betekent dit dus dat er niet altijd rechtsbescherming mogelijk is tegen de aanwijzing van een experiment? Wanneer een experiment een afwijking van een normstelling en omgevingswaarde toestaat, kan deze tienjarige afwijking worden verlengd als het experiment volgens de evaluatie succesvol is (blz. 106). Wie bepaalt op basis van welke informatie of dat het geval is? Staat hier tegen beroep open?

#### **4. Omgevingskwaliteit**

De leden van de VVD-fractie menen dat de mogelijkheid om in het omgevingsplan globaler te bestemmen en minder detailregels op te nemen dan in bestemmingsplannen maakt dat een omgevingsplan flexibeler kan inspelen op de dynamiek in de samenleving. Kan de regering het idee van globaler bestemmen nader toelichten? Waar liggen wat de regering betreft de kaders?

De leden van de VVD-fractie merken op dat alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving worden opgenomen in één omgevingsplan. De mogelijkheid bestaat om bij AMvB gevallen aan te wijzen waarvoor die verplichting niet geldt. Kan de regering een



opsomming geven van alle bestaande plannen zoals de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen? En kan de regering reflecteren op de opmerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat de uitzonderingen de regel zouden gaan vormen en het effectiever zou zijn om in de uitvoeringsregelgeving op te nemen welke gemeentelijke verordeningen wél in het omgevingsplan moeten worden opgenomen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering toelicht dat er drie opties zijn om, na het opnemen van alle bestaande bestemmingsplannen in het toekomstige gemeentelijke omgevingsplan, één consistent en coherent omgevingsplan te bereiken. Hoe wordt gewaarborgd dat dit ook daadwerkelijk tot minder regels en dus minder administratieve lasten voor de bewoners van een gemeente gaat leiden?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van mening is dat risico's die (nog) niet gedefinieerd of wetenschappelijk onderbouwd zijn, noch genormeerd, wel meegenomen moeten worden in omgevingsplannen. Zo ja, waarom? En hoe? Is de regering van mening dat morele aspecten als vrijwilligheid en billijkheid hierbij een rol moeten spelen? Zo ja, waarom? En wie bepaalt in dat geval hoe invulling aan deze termen gegeven moet worden? In hoeverre zou volgens de regering het Beoordelingskader Gezondheid en Milieu<sup>6</sup> (BGM) gehanteerd moeten worden?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu samen met decentrale overheden in het kader van het programma «Nu al Eenvoudig Beter» pilots is gestart voor gemeentelijke omgevingsvisies om een goede praktijk voor (gemeentelijke) omgevingsvisies op te bouwen. In dit kader zijn negen projecten om een omgevingsvisie op te stellen als pilot gestart, veelal bij gemeenten. Ook negentien andere bestuursorganen hebben in het kader van «Nu al Eenvoudig Beter» aangegeven een omgevingsvisie op te stellen. Hoeveel bestuursorganen hebben inmiddels een omgevingsvisie opgesteld? Wat zijn hun ervaringen daarmee? Wat vindt de regering van het idee van een omgevingsrapportage? Hoe zou dit vormgegeven moeten worden? Past het idee van een omgevingsrapportage in de doelstelling van de wet?

De leden van de VVD-fractie zien dat de regering bevestigt dat er geen verplichting tot het raadplegen van een welstandscommissie in het wetsvoorstel staat opgenomen. Het staat gemeenten in de toekomst vrij een commissie voor welstand in te stellen die «redelijke eisen voor welstand» hanteert. Kan de regering aangeven wat zij verstaat onder «redelijke eisen van welstand» en hoe deze kwalificatie zich verhoudt tot de doelstelling van de stelselherziening, te weten sneller, eenvoudiger en inzichtelijker omgevingsrecht?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat instructieregels, in het kader van artikel 2.26 tweede lid van het wetsvoorstel, alleen gesteld kunnen worden ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en dus niet met als doel de verbetering, ter (betere) uitvoering van bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn<sup>7</sup> of de Richtlijn luchtkwaliteit.<sup>8</sup> Zo ja, waarom is dit niet mogelijk? Hoe kunnen overheden dan regels ter verbetering stellen?

---

<sup>6</sup> Bron?

<sup>7</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

<sup>8</sup> Richtlijn 2008/50/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat maatwerkregels volgens de regering straks ook ingezet moeten worden om rekening te houden met cumulatie. Kan de regering toelichten hoe ze dit in de praktijk ziet? Wie houdt er toezicht op de concentratie fijnstof, of de geluidsbelasting of de Habitatrichtlijnsoorten? Wat als men heeft gekozen hier geen omgevingswaarde voor vast te stellen, maar om dit aspect van de leefomgeving te dekken door instructieregels? Wie bepaalt wanneer, op basis van welke informatie, welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen? Welke mate van wetenschappelijke bewijsvoering is noodzakelijk om regels te stellen met het oog op cumulatie?

De leden van de PvdA-fractie vinden het wenselijk dat gemeenten een omgevingsvisie maken. Zij zien daarbij wel de mogelijkheid dat (kleinere) gemeenten dit in gezamenlijkheid zouden doen. Hoe kijkt de regering aan tegen dit idee?

De leden van de CDA-fractie lezen dat een verplichte omgevingsvisie voor gemeenten naar het oordeel van de regering niet strikt noodzakelijk is omdat de regering van mening is dat van iedere overheid verwacht mag worden dat deze een visie heeft. Genoemde leden delen deze gedachte, wat echter niet wegneemt dat het noodzakelijk kan zijn om in het bijzondere geval dat een overheidsorgaan desondanks toch geen omgevingsvisie wil opstellen, er toch een stok achter de deur moet zijn.

De leden van de D66-fractie vragen of de instructiebevoegdheid, zoals deze nu door de regering wordt voorgesteld, het een provincie onmogelijk kan maken om gemeenten in die provincie aan te zetten tot verduurzaming. De regering geeft aan door middel van open geformuleerde instructieregels de bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen een optimale beslis-, afweeg- en handelingsruimte te bieden. Binnen de stelselherziening staan daarom het subsidiariteitsbeginsel en ook de proportionaliteit van sturing centraal. De leden van deze fractie vragen de regering te reflecteren op de vraag of dit dan ook betekent dat in een voorkomend geval, wanneer het gaat om verduurzaming, de provincie de aangewezen bestuurslaag kan zijn om aan te sturen op verduurzaming, en dat deze daarin gebruik kan maken van de instructiebevoegdheid om dit te realiseren. Deze leden vragen voorts in hoeverre de door de regering voorziene toekomstige situatie omtrent instructiebevoegdheid in relatie tot het aanzetten tot verduurzaming verschilt met de huidige situatie.

De leden van de D66-fractie maken zich onverminderd zorgen over of de Omgevingswet duurzame ontwikkeling daadwerkelijk zal stimuleren. De leden van deze fractie lezen onder meer dat de regering aangeeft dat in de omgevingsvisie duurzame ontwikkeling wordt geconcretiseerd in beleidsdoelstellingen en dat er wordt gekozen voor bij dat beleid passende instrumenten. Dit is volgens deze leden een voorbeeld waarop de hiervoor beschreven zorg is gebaseerd. De regering geeft namelijk aan omgevingsvisies niet verplicht te willen stellen, terwijl zij tegelijkertijd aangeeft dat de omgevingsvisie een kerninstrument is bij het bereiken van duurzame ontwikkeling. Als straks al blijkt dat duurzame ontwikkeling inderdaad wordt gestimuleerd met de omgevingsvisies, zoals de regering claimt, dan is het nog geenszins gezegd dat dit effect wijdverspreid zal optreden. Immers, gemeenten worden niet verplicht om een omgevingsvisie op te stellen. Enkel wanneer bestuursorganen zelf beslissen een omgevingsvisie op te stellen, is dit zelfbindend. De leden van deze fractie stellen dan ook vraagtekens bij het door de regering geclaimde effect van de Omgevingswet voor duurzame ontwikkeling, wanneer omgevings-

visies niet verplicht wordt gesteld. Voor deze leden is dit wederom een reden om de regering te vragen haar standpunt hierover te heroverwegen.

De leden van de D66-fractie zijn door de antwoorden van de regering er niet van overtuigd dat duurzame ontwikkeling daadwerkelijk gewaarborgd is in de Omgevingswet. Er is elders reeds verwezen naar het niet verplicht stellen van omgevingsvisies, wat in de ogen van de leden van deze fractie een groot deel van de claim van de regering op dit punt in gevaar brengt. Ook is er reeds verwezen naar de brede formulering van de (maatschappelijke) doelen in de wet, waarop de regering eveneens een deel van haar claim baseert. Deze leden blijven dan ook behoefte hebben aan meer waarborging in de wet. Deze leden vragen de regering of zij bereid is te overwegen om nader uitgewerkte (maatschappelijke) doelen in de wet op te nemen, al dan niet toegespitst op de AMvB's, zodat er meer waarborgen voor richtinggeving in de wet zelf staan opgenomen. Zo nee, dan vragen deze leden of de regering bereid is naar andere mogelijkheden te kijken om meer waarborgen aan te brengen in de wet als het gaat om duurzame ontwikkeling.

De leden van de D66-fractie lezen in het antwoord op de vraag over dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aangeeft dat de flexibiliteit voor ontwikkelingen en de beperking van de m.e.r. risico's opleveren voor natuur en milieu, dat de regering opmerkt dat de door het PBL benoemde risico's deels gebaseerd zijn op het feit dat enkele onderwerpen slechts op AMvB-niveau worden geregeld. De leden van deze fractie vragen de regering of zij in detail kan toelichten hoe zij de door het PBL benoemde risico's denkt te hebben afgedekt, nu de contouren van de uitvoeringsregelgeving naar de Kamer zijn gestuurd. Voorts zijn de leden van deze fractie content met het feit dat het PBL gevraagd zal worden de milieueffecttoets ook voor de uitvoeringsregelgeving te doen. Wel vragen deze leden of het niet mogelijk is om het PBL tevens de uitkomsten van deze toets af te laten zetten tegen de uitkomsten van het reeds gedane onderzoek naar het beschermingsniveau van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie lezen inzake het verplichte toetsingsadvies door de Commissie voor de m.e.r. bij plan-mer dat het bevoegd gezag meer ruimte om bij projecten van geval tot geval na te gaan of een toetsingsadvies meerwaarde heeft. De regering stelt dat het bevoegd gezag in staat wordt geacht en ook in staat wordt gesteld om bij projecten keuzes op goede gronden te maken en daarin een actieve rol te vervullen. De leden van deze fractie constateren voorts dat de regering hier volledig vaart op het vertrouwen in het bevoegd gezag om de «goede» keuze te maken. Deze leden delen zeker een bepaalde mate van vertrouwen in het bevoegd gezag, maar achtten het belang van de effecten op het milieu dermate groot dat het toch risicovol is om slechts op dat vertrouwen te varen, zeker als het gaat om complexe projecten. Deze leden vragen de regering waarop zij het uitgesproken vertrouwen precies baseert. Heeft zij onderzoek laten doen naar of er inderdaad voldoende kennis bij de bevoegde gezagen aanwezig is om de kwaliteit van het MER goed in te schatten?

De leden van de D66-fractie klinkt het vreemd in de oren wanneer de regering aangeeft dat voor besluiten die aanzienlijke effecten kunnen hebben voor het milieu een milieueffectrapport moet worden opgesteld, maar voor besluiten waarbij het milieu in mindere mate aan de orde is zij dit niet noodzakelijk acht. De leden van deze fractie vragen of het niet immers het doel is van een m.e.r. om dit te bepalen, namelijk in welke mate voorgenomen besluiten effect hebben op het milieu. Deze leden zijn van mening dat juist vanwege de vele mogelijkheden om op project-

niveau af te wijken van de algemene regels of om niet aan de omgevingswaarden te voldoen, deze inschatting moeilijker wordt. Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de tegenstelling die deze leden hierin lezen. Deze leden nemen overigens aan dat de regering het geen goed idee zou vinden wanneer er, door het loslaten van de verplichting van een milieueffectrapport, er veelvuldig gebruik gemaakt gaat worden van de mogelijkheid om tegen het besluit in beroep te gaan en de rechter vervolgens moet beoordelen of het besluit inhoudelijk de rechtmatigheidstoets kan doorstaan.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij haar standpunt ten aanzien van de negatieve werking van de verandering van de kostenstructuur omtrent een MER-advies nader kan toelichten. De leden van deze fractie lezen nu slechts dat uit eerste signalen blijkt dat er geen sprake is van invloed op de nieuwe tariefstelling op het aantal vrijwillig gevraagde adviezen. Deze leden vragen hoe de regering kan garanderen dat dit effect daadwerkelijk uitblijft.

De leden van de D66-fractie vragen de regering ten aanzien van het omgevingsplan of het gevaar dreigt dat het aantal uitzonderingen op verplichte opname van regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in één omgevingsplan zo talrijk en onvoorspelbaar zal zijn, dat de uitzonderingen de regel gaan vormen in plaats van andersom. De leden van deze fractie vragen voorts of dit de efficiëntie en effectiviteit van het wetsvoorstel niet zou schaden. Zo ja, dan vragen deze leden de regering hoe zij aankijkt tegen het in een AMvB opnemen van welke gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan moeten worden opgenomen en welke verordeningen facultatief opgenomen kunnen worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering wat er concreet wordt bedoeld met de uitspraak dat de bindende kracht van de normstelling niet verandert. Bestuursorganen krijgen toch, zo veronderstellen de leden, met de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte om al dan niet tijdelijk van normen af te kunnen wijken? De leden vragen de regering dit te adstrueren aan de hand van de Europese besluitvorming over milieunormen. Onderschrijft de regering de veronderstelling van de leden dat Europese normen uiteindelijk het resultaat zijn van een politieke afweging tussen de verschillende lidstaten? Zo ja, onderschrijft de regering dat er dus Europese normen zijn die vanuit wetenschappelijk oogpunt te hoog liggen, zoals de norm voor fijnstof? Waarom wordt er dan nog steeds gekozen voor de Europese norm als harde grens? Ontstaat door de inwerkingtreding van de Omgevingswet de bestuurlijke afwegingsruimte om strengere milieunormen te stellen dan de Europese normen?

Gesteld wordt dat er sprake is van een zorgvuldige procedure met betrokkenheid van publiek en parlement bij de uitvoeringsregelingen. Hoeveel tijd krijgt het publiek bij de internetconsultatie van de AMvB's om hun zienswijzen kenbaar te maken? Aangegeven wordt dat met de bundeling van de normen en kwaliteitseisen in een AMvB het overzichtelijker moet worden voor burgers. Kan de regering aangeven hoe omvangrijk zij denkt dat deze AMvB zal zijn, in pagina's en artikelen? Wordt de AMvB weer sectoraal ingedeeld? Zo nee, hoe dan?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering te verduidelijken wat er wordt bedoeld met de aantasting van essentiële belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving, zoals wordt gezegd op pagina 80 van de nnavv.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat gesteld wordt dat de beoordelingskaders voor omgevingsvergunningen niet worden omgebouwd tot een integraal kader. Maar, zo vragen de leden, waar een initiatiefnemer een aantal separate toetsingen moet doorlopen voor deelaspecten die alleen gehaald moeten worden, kan straks dus toestemming worden verleend zolang de meerderheid van de aspecten voldoet? Klopt dit? Hoe wordt de leefomgeving hier beter van?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat als gekeken wordt naar de bepalingen in de ontwerpwet over het omgevingsplan, er valt op te maken dat er geen concrete bestemming meer wordt toegekend aan locaties. Het plan zal wel omgevingswaarden en regels bevatten. De omgevingswaarden kunnen volgens art. 2.9 en 2.10 betrekking hebben op de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting door activiteiten en de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Daarbij kunnen de aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en bijbehorende verplichtingen worden bepaald. Kunnen gebruikers van de fysieke leefomgeving op dezelfde manier als nu rechten ontlenen aan en verplichtingen afleiden uit het omgevingsplan? Bijvoorbeeld, kan iemand een stuk grond kopen waarvan uit het omgevingsplan blijkt of er een gebouw geplaatst kan worden, of er binnen 100 meter een bedrijventerrein komt of dat er al dan niet geboord mag worden naar schaliegas? Welke consequenties heeft het omgevingsplan voor de nadeelcompensatieregeling?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat een programma met programmatische aanpak ingevolge artikel 3.16 onder b Omgevingswet een beschrijving moet bevatten van de periode waarop het programma betrekking heeft, of -en hiermee wordt een stuk rechtsonzekerheid ingebouwd- de mate van doelbereiking waarbij het programma eindigt. Aangezien het programma als direct toetsingskader fungeert voor de uitoefening van taken en bevoegdheden, zoals vergunningverlening, zal het exacte moment moeten vastgesteld wanneer het doel bereikt is. Dat moment zal dan door monitoring moeten blijken en door het voor monitoring verantwoordelijke bestuursorgaan moeten worden vastgesteld. Uit de koppeling van de looptijd van het programma aan «een mate van doelbereiking» blijkt weinig daadkracht, omdat het programma in principe eeuwig zou kunnen gelden (namelijk zolang het doel niet bereikt is). Het stellen van een duidelijke termijn, desnoods met de mogelijkheid om het programma te verlengen, is daadkrachtiger en duidelijker vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Erkent de regering dat een programma met programmatische aanpak, bij koppeling aan de mate van doelbereiking, in beginsel een onbeperkte duur kan hebben? Is dit gewenst vanuit het oogpunt van rechtszekerheid? Waarom is er noch over de wijze van monitoring van de mate van doelbereiking, noch over het vaststellen van een voldoende mate van doelbereiking en het kennis geven daarvan, in de wet iets geregeld? Is het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet beter om een programma met programmatische aanpak aan een bepaalde termijn te koppelen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat onder de huidige Wet ruimtelijke ordening een gemeenteraad de mogelijkheid heeft om in het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid en/of uitwerkingsplicht voor het college op te nemen, inclusief de voorwaarden daarvoor. Het bestemmingsplan evenals de daarin opgenomen wijzigingsbevoegdheid, uitwerkingsplicht en voorwaarden, zijn vatbaar voor beroep. In het voorliggende voorstel (artikel 2.8) wordt het delegatiebesluit uit het omgevingsplan gehaald. Is de veronderstelling juist dat tegen het voorgestelde delegatiebesluit geen afzonderlijk beroep openstaat, dat pas bij toepassing van de delegatiebevoegdheid in de praktijk het achterlig-

gende besluit aangevochten kan worden en dat derhalve sprake is van minder rechtsbescherming ten opzichte van de huidige situatie (Wet ruimtelijke ordening)? Acht de regering dit gewenst?

## **5. Milieueffectrapportage**

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de MER-verplichting toe kan lichten. Kan de regering bevestigen dat met deze verplichting alle activiteiten met een MER-plicht gedekt zijn?

De leden van de VVD-fractie menen dat in uitvoeringsregelgeving wordt opgenomen dat het MER «in de plaats kan komen» van andere aanvraageisen, waarmee een hoop dubbel werk kan worden voorkomen. Op welke aanvraageisen doelt de regering? En kan de regering met een concreet voorbeeld aangeven op welke wijze onder de Omgevingswet hiermee een verkorting van procedures teweeg wordt gebracht?

De huidige milieueffectrapportage achten de leden van de PvdA-fractie zeer waardevol, zeker waar het de afweging van alternatieven betreft waarmee betere keuzes gemaakt kunnen worden en de impact kan worden geminimaliseerd. Deze leden zouden daarbij ook graag meerdere aspecten betrekken zoals waterveiligheid en gezondheid. Zo zouden de watertoets, drinkwatertoets, gezondheidsscan, erfgoed, natuur, brandveiligheid in de omgevingseffectrapportage een plaats kunnen krijgen. Deze leden vragen de regering om haar visie op een verbreding van de milieueffectrapportage naar een omgevings-effectrapportage.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat in de toekomstige watertoets de huidige koppeling tussen de overlegverplichtingen en de motiveringsverplichting feitelijk komt te vervallen. Is de regering bereid in de voorgenomen instructieregel in het Bkl deze koppeling in stand te houden? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CU-fractie waarderen dat de regering ervoor kiest om de wijziging van de M.e.r.-richtlijn tijdig te implementeren, door de implementatie van deze richtlijn niet te laten afhangen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Niettemin vragen deze leden om bij de totstandkoming van de Omgevingswet wel met de geest van de wijziging van de richtlijn rekening te houden. Deze richtlijn zet in op meer waarborgen voor m.e.r.-beoordeling en de kwaliteit van m.e.r., verstevigt de positie van m.e.r.-evaluatie, vereist een scheiding van functies als het bevoegd gezag initiatiefnemer is en verduidelijkt dat in m.e.r. onderzoek naar redelijke alternatieven moet worden gedaan. Op dat laatste punt is de Omgevingswet wel aangepast ten opzichte van de toetsversie. Waarom wordt de Omgevingswet niet ook op de andere punten aangepast?

De leden van de CU-fractie lezen dat in de nnavv wordt gesteld dat participatie niet zozeer versterkt wordt door een wettelijke verplichting, maar door de wijze waarop het uitgevoerd wordt. Voor de veelal complexe projecten van publiek belang die met een projectbesluit (de huidige inpassingsplannen) en met een omgevingsplan worden gerealiseerd is gelet op het karakter van deze projecten, wel gekozen voor wettelijke verankering van vroegtijdige publieke betrokkenheid. Genoemde leden vragen waarom niet over de hele linie van m.e.r.-projecten tenminste een minimale vorm van verplichte participatie in een vroeg stadium (reikwijdte en detailniveau) is opgenomen. Dat daarbij per geval de ruimte kan worden gegeven om een meer intensieve vorm van participatie te kiezen is natuurlijk goed. Participatie in de voorfase van een m.e.r. leidt immers in de praktijk tot betere rapporten en vervolgens tot betere besluitvorming. Deelt de regering de mening dat het genoemde



voorbeeld van de veehouderij lokaal vaak wel als ingrijpend wordt ervaren?

Volgens genoemde leden is de consequentie van het niet opnemen van een wettelijke verplichting dat het regelmatig zal kunnen gebeuren dat derden pas kunnen reageren op een MER bij de publicatie van het ontwerpbesluit en het MER. Op dat moment is echter geen participatie meer mogelijk om bijvoorbeeld alternatieven te onderzoeken. Genoemde leden vragen of met het vervallen van de wettelijke plicht om de mogelijkheid te bieden zienswijzen in te dienen over reikwijdte en detailniveau niet een belangrijke waarborg vervalt voor vroegtijdige participatie zoals geadviseerd door de commissie Elverding. Zij vragen wat er op tegen is de zienswijze procedure met betrekking tot de reikwijdte en detailniveau te handhaven? Immers het opstellen van het MER neemt sowieso enige tijd in beslag dus de zienswijze procedure hoeft niet tot vertraging te leiden.

De leden van de CU-fractie lezen in de nnavv dat wordt erkend dat algemene regels «in een enkel geval (...) naast deze regels van algemene strekking ook regels bevatten die kaderstellend zijn voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige projecten.» (blz. 185, nnavv). Geeft de regering hiermee niet zelf ook aan dat de algemene regels onder de (ruime) reikwijdte van de Europese strategische milieu beoordelingsrichtlijn (SMB-richtlijn) vallen, vragen genoemde leden? Een provincie kan via de verordening een gemeente bijvoorbeeld verplichten mee te werken aan de realisatie van een windmolenpark op een specifieke locatie. Doordat de verordening echter niet is opgenomen in de definitie van plannen en programma's in artikel 16.32 tweede lid gelden ook de criteria in artikel 16.34 van het wetsvoorstel aan de hand waarvan kan worden bepaald of er bij plannen en programma's sprake is van een plan-m.e.r.-plicht volgens genoemde leden niet voor de verordening. Volgens genoemde leden kan zich hierdoor toch de situatie voordoen dat er sprake is van een plan-m.e.r.-plicht op grond van de SMB-richtlijn die niet volgt uit de tekst van het wetsvoorstel (artikel 16.34). Deelt de regering de mening dat het onwenselijk is dat op deze manier situaties kunnen ontstaan dat er geen plan-m.e.r. wordt uitgevoerd (omdat de wet dit niet verplicht) waarin achteraf blijkt dat dit op grond van de SMB-richtlijn wel had moeten gebeuren? Genoemde leden vragen om deze reden waarom de regering voor dergelijke gevallen niet ook instructieregels, algemene rijksregels en verordeningen aan als mogelijk plan-m.e.r.-plichtig aanwijst? De SMB-richtlijn bevat, juist vanwege de grote verschillen in plan- en programmabegrip tussen de lidstaten, geen specifieke definitie van plan en programma. Het is dus volgens genoemde leden aan de lidstaten om deze begrippen nader te duiden en verder in te vullen. Volgens genoemde leden wordt er terecht gewezen op het feit dat nog een beoordelingsmoment op projectniveau plaatsvindt, de zogenoemde project-m.e.r. Dat doet echter volgens genoemde leden niet af aan de vraag of voorafgaand daaraan het milieubelang voldoende is meegewogen in de besluitvorming. Deelt de regering deze mening?

De leden van de CU-fractie lezen dat volgens de Omgevingswet algemene regels, zoals omgevingsverordeningen en instructieregels, locatiespecifieke, kaderstellende uitspraken kunnen doen over m.e.r.- (beoordelings)plichtige projecten. Bij de besluitvorming op projectniveau wordt dan verwezen naar een beslissing die op een hoger aggregatieniveau is genomen. Voor m.e.r. betekent dit dat een gemeente in een dergelijk geval moet laten zien hoe het milieubelang een rol in de beslissing van een provincie heeft gespeeld, waarbij gekeken moet worden naar het volledige grondgebied van de provincie. Deelt de regering de mening dat het mede op grond van de SMB-richtlijn voor de hand ligt dat de provincie zelf op het geschikte moment het milieubelang

in haar besluitvorming meeneemt? Dit klemt volgens genoemde leden temeer nu onder de Omgevingswet meer onderwerpen met behulp van algemene regels worden gereguleerd.

De leden van de CU-fractie constateren dat de scheidslijn tussen algemene regels enerzijds en plannen en projecten anderzijds niet zo scherp is als de regering suggereert. Dit blijkt volgens genoemde leden uit het feit dat de huidige bestemmingsplannen als plan-m.e.r.-plichtig zijn aangewezen, maar meestal (ook) veel algemene regels bevatten. Bovendien geeft de regering zelf aan dat ook het omgevingsplan als algemene regels kunnen worden beschouwd, maar niettemin als mogelijk plan-m.e.r.-plichtig wordt aangewezen. Genoemde leden vragen een reactie op deze analyse. Genoemde leden vragen ook nader in te gaan op de vraag hoe de regering waarborgt dat de milieubelangen meegewogen worden bij functie- en locatiespecifieke regels in algemene regels. Volgens de nnavv bevat het wetsvoorstel mogelijkheden voor het meewegen van cumulatie van effecten bij activiteiten die worden gereguleerd door algemene (rijks-) regels. Genoemde leden vragen wat deze mogelijkheden dan zijn.

De leden van de CU-fractie constateren dat in sommige algemene regels, net als overigens nu al in sommige situaties, ontheffing van de vergunningplicht verleend wordt. Volgens genoemde leden wordt daarmee niet meer voldaan aan de Europese eis dat voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten een vergunningplicht moet bestaan. Reden voor deze Europese eis is dat de resultaten van een MER moeten kunnen worden verwerkt in vergunningsvoorwaarden. Als een project op grond van algemene regels geen vergunning behoeft, dan kunnen de resultaten van de MER niet doorwerken. Hoe denkt het de regering te voorkomen dat, nu onder de Omgevingswet meer gebruik zal worden gemaakt van algemene regels, de vergunningplicht uit de m.e.r.-richtlijn voor sommige projecten verdwijnt? Is een waarborg in de wet geen minimaal instrument om dit te voorkomen?

De leden van de CU-fractie constateren dat blijkens de nnavv de regering van mening is dat het bevoegd gezag zelf goed in staat moet worden geacht om in geval van kleine wijzigingen of kleine gebieden zelf een besluit te nemen over wel of geen plan-m.e.r. Genoemde leden vragen hoe hierbij cumulatie met aanzienlijke milieugevolgen wordt voorkomen. Zou het de praktijk niet helpen, met het oog op een level playing field, als de wetgever een indicatie geeft van hetgeen onder kleine wijzigingen en kleine gebieden wordt verstaan?

De leden van de CU-fractie lezen dat hoewel de regering niet vooruit wil lopen op de implementatie van de wijzigingsrichtlijn m.e.r., zij in de nnavv in een algemene paragraaf over functiescheiding bij vergunningverlening (9.4) stelt dat de volgende spelregels gelden: «deze spelregels houden in dat voor de generalistische deskundigheidsgebieden een functiescheiding op persoonsniveau moet worden aangehouden tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Voor de specialistische functies geldt een scheiding op object- of dossierniveau (...). De scheiding op persoonsniveau moet ook worden aangehouden (...) tussen vergunningverlener enerzijds en het bevoegd gezag in de rol van initiatiefnemer of ontwikkelaar anderzijds.» Gelet op het mogelijke ingrijpende karakter van deze functiescheiding voor de Omgevingswet, zouden genoemde leden graag zien dat de regering nu al ingaat op de gevolgen van deze scheiding voor de bevoegdheidsverdeling in de Omgevingswet.

De leden van de CU-fractie vragen waar de regering de verwachting op baseert dat de tariefstelling van de commissie m.e.r. geen barrière gaat vormen voor vrijwillige toetsing op projectniveau door het bevoegd gezag. Zij hebben begrepen dat uit cijfers van de commissie blijkt dat minder om vrijwillige toetsing is gevraagd. Klopt het, zo vragen deze leden, dat uit de jaarcijfers van 2014 blijkt dat het absolute aantal vrijwillige adviezen met 28% is afgenomen ten opzichte van 2013? Genoemde leden vragen in dit verband of er op korte termijn nog een evaluatie zal plaatsvinden van het in 2012 gewijzigd Besluit m.e.r. zodat dit kan worden betrokken bij de invoeringswet.

De leden van de CU-fractie constateren dat in de huidige m.e.r.-regelgeving weliswaar het meest milieuvriendelijk alternatief is vervallen, maar dat de verplichting om in het MER het volledige speelveld van milieuvriendelijke oplossingsrichtingen in beeld te brengen nog bestaat. Beoogt de regering om deze regelgeving in stand te laten? Mogen de leden dit afleiden uit de zin «Hierover merkt de regering allereerst op (...) moeten worden onderzocht»? (blz. 214 nnavv).

De leden van de CU-fractie lezen dat voor inhoudelijke verplichtingen wordt aangesloten bij EU-vereisten. Om die reden en om onderzoeklasten te beperken, is het blijkens het antwoord van de regering in de nnavv niet wenselijk om de scope van m.e.r. in de wet te verbreden. Gezondheid, klimaatverandering, cultuurhistorie en landschap vallen echter nu al onder de reguliere scope van m.e.r. Hoe kan er dan sprake zijn van inhoudelijke verbreding? Het gaat volgens genoemde leden puur en alleen om de term m.e.r. in overeenstemming te brengen met de nieuwe terminologie van de Omgevingswet. Hoe en wanneer «zachte waarden» in de m.e.r. meegenomen moeten worden, wordt geregeld in het Bkl. De casus Binckhorst wordt vervolgens in een box toegelicht. Volgt uit deze casus niet juist dat breed moet worden ingestoken, vragen genoemde leden. Bovendien suggereert het voorbeeld dat een MER uitsluitend als toetsend instrument kan worden gebruikt. In de bestaande praktijk wordt MER juist vaak (ook) als sturend instrument gebruikt. Deelt de regering de mening dat de alternatievenvergelijking er juist toe dient om sturing te geven?

De leden van de CU-fractie constateren dat de regering blijft bij haar standpunt dat er geen algemene evaluatieplicht op projectniveau hoeft te komen maar programma-evaluatie in de meeste gevallen volstaat. Genoemde leden zijn blij dat «de regering beziet of er mogelijkheden zijn om voor bepaalde aspecten van fysieke leefomgeving en voor bepaalde besluiten een specifieke oplevtoets in te stellen als dat gecombineerd kan worden met vermindering van onderzoeklasten aan de voorkant van het proces (met vuistregels)». Zij vragen echter waarom dit onderzoek wordt inperkt tot die gevallen waarin dit tot vermindering van onderzoeklasten aan de voorkant kan leiden. De afgelopen jaren is vaker in het nieuws geweest dat handhaving in het milieurecht een ondergeschoven kindje is. Nu de regering inzet op aansluiting bij de beleidscyclus begrijpen de leden niet waarom niet ook voor de m.e.r. deze cyclus leidend is, maar in plaats daarvan halverwege de cirkel wordt gestopt. De regering stelt voor (onderaan blz. 190 van de nnavv) om bij AMvB het bevoegd gezag of de initiatiefnemer verplichtingen op te leggen om voor een m.e.r.-plichtig project monitoring voor te schrijven. Voor welke gevallen zal dit worden voorgeschreven? Waarom niet voor alle m.e.r.-projecten? Fungeert deze m.e.r.-evaluatie dan niet automatisch als oplevtoets? Draagt de m.e.r.-evaluatie niet bij aan de verbetering van de positie van omwonenden zodat zij zeker weten dat de feitelijke situatie overeenstemt met de in het MER geschetste situatie?

## 6. Omgevingswaarden en beginselen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het verschil tussen het voorzorgsbeginsel en de zorgplicht nader kan toelichten.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Omgevingswet in een generieke zorgplicht en in specifieke zorgplichten voorziet. Hoe wordt de reikwijdte van de (specifieke) zorgplicht bepaald? Hoe wordt voorkomen dat bestuursorganen onder het mom van de (specifieke) zorgplicht, alsnog meer regels dan wellicht strikt noodzakelijk gaan instellen? En hoe staat de (specifieke) zorgplicht in verhouding tot de rechtszekerheid van een initiatiefnemer? Voor welke categorie activiteiten komt er een specifieke zorgplicht in de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's)?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag (nnavv) schrijft: «Van iemand die bedrijfsmatig activiteiten verricht mag, meer dan van een burger, verwacht worden dat hij zich vergewist van de mogelijke nadelige gevolgen van zijn activiteit voor de fysieke leefomgeving en preventief maatregelen treft om die gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.» Deelt de regering de mening dat van iedereen – bedrijf of particulier – dezelfde verantwoordelijkheid mag worden verwacht ten aanzien van de zorg voor de fysieke leefomgeving? Immers, een particulier die aan een auto sleutel kan net als een professioneel autobedrijf de fysieke leefomgeving schaden.

De leden van de PvdA-fractie hebben begrip voor de argumenten van de regering om de normen in AMvB's op te nemen, en hechten daarbij aan het bestendigen van de rol van de Tweede Kamer en Eerste Kamer bij de vaststelling en mogelijke wijzigingen daarvan. Uit het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) blijkt er wel een uitwisseling tussen het opnemen van normen in de wet en de noodzaak om de principes of beginselen op te nemen in de wet. Graag zien deze leden beginselen, te weten milieubeginselen, maar ook bijvoorbeeld het profijtbeginsel, opgenomen in de wet

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in geval van een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde de plicht tot het opstellen van een programma in beginsel bij de gemeente wordt gelegd, ook als het gaat om een nationale waarde. Hoe gaat de regering er op toezien dat dit gebeurt en dat de op te stellen programma's ook voldoen om de omgevingswaarde te behalen? Om goed zicht te houden op de kwaliteit van de leefomgeving is de balans van de leefomgeving een belangrijk instrument. Deze leden zouden de tweejaarlijkse frequentie hiervan graag willen behouden.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering in de nnavv stelt dat gemeenten waardevolle landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten waarderen en dat deze zo nodig worden beschermd door voorschriften in bestemmingsplannen. Daarom volgt vanuit de beantwoording dat de regering het niet nodig vindt om dit vast te leggen. De leden van de SP-fractie nemen hier kennis van. Zij stellen echter wel dat als het Rijk dan niets van dat alles vast legt er tenminste voor gemeenten de verplichting moet zijn om een omgevingsplan verplicht vast te stellen. Immers in de nieuwe Omgevingswet verdwijnt het instrument bestemmingsplan. Daarbij is er slechts een monitoringsplicht indien er een omgevingsplan is vastgesteld. Dat houdt tevens in dat als er geen omgevingsplan is en dus geen monitoringsverplichting van de (te beschermen) omgevingswaarde, inwoners van een gemeente nog niet het begin van een haakje hebben om in te grijpen bij de verloedering of achteruitgang van hun leefom-

geving. Waartegen – anders dan een abstract begrip – moeten burgers dan in beroep gaan?

Hoe moet de gemeente gevolg geven aan haar wettelijke zorgplicht voor de omgevingskwaliteit indien er geen democratisch vastgestelde omgevingsvisie is vastgelegd, zo vragen deze leden.

Op provinciaal niveau kunnen dezelfde vragen gesteld worden, zo menen de leden van de SP-fractie, wanneer wordt gesproken over een omgevingswaarde voor het landschap. Als niemand een waarde toedicht aan een landschap en er dus niets wordt gemonitord, wie is er dan verantwoordelijk voor dat landschap en wie beschermt dat landschap?

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre is onderzocht welke omgevingswaarden zich lenen voor opnemen op wetsniveau. Wat zijn de consequenties van het niet of slechts beperkt opnemen in de wet van dergelijke materiële normen voor de rechtsbescherming en de handhaving? Bent u bereid om enkele fundamentele omgevingswaarden – bijvoorbeeld waterveiligheid – alsnog op te nemen op wetsniveau?

De leden van de SP-fractie hebben met enige verbazing kennis genomen van de beantwoording in het nnavv over het voorzorgsprincipe. Er wordt minstens twee maal verwezen naar recente jurisprudentie. Onder meer wordt gesteld dat de toepassing van voorzorgschriften bij het toestaan van concrete initiatieven via maatwerkvoorschriften of vergunningsvoorschriften niet goed mogelijk is. Klopt het dat de regering bij de Omgevingswet uit blijft gaan van onder oude wetgeving ontstane jurisprudentie? Indien het antwoord daarop positief is, is het dan wel mogelijk om te komen tot nieuwe omgevingswetgeving? Deze leden vragen daarnaast, of de opmerking over maatwerkvoorschriften – waar in de Omgevingswet vaak aan wordt gerefereerd – dan eveneens aan de weg staat van een nieuwe Omgevingswet. Kan iets beter worden uitgelegd wat de mededeling<sup>9</sup> van de Europese Commissie concreet betekent voor de situaties bij veehouderijen in Noord-Brabant?

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat bestuursrechtelijke handhaving van de algemene zorgplicht alleen mogelijk is als, na een overtreding hiervan, eerst afspraken zijn gemaakt over de invulling van de zorgplicht. Hoe verhoudt dit zich tot artikel 5:1 en 5:4 van de Awb?<sup>10</sup> Klopt vervolgens de aanname dat dit in de praktijk betekent dat er dus eerst sprake moet zijn van aantasting van de fysieke leefomgeving, waarna afspraken worden gemaakt, waarna de aantasting voortduurt en de regels dus niet worden nageleefd en men dan pas kan handhaven? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot het behouden en beschermen van een veilige en gezonde leefomgeving? Is de regering bereid op dit punt de zorgplicht aan te scherpen?

De leden van de CDA-fractie zien graag dat de richtinggevende milieubeginselen in het wetsvoorstel worden opgenomen. De doelstellingen en beginselen van milieubeleid conform Artikel 191 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) lenen zich daar goed voor. Graag vernemen deze leden of de regering daartoe bereid is en wat de gevolgen zouden zijn indien de rechter er dan ook op kan toetsen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering heeft gekozen om normstellingen niet op wetsniveau, maar op het niveau van een AMvB te regelen. Dat geldt dus ook voor de waterveiligheidsnormen die nu nog in de Waterwet opgenomen zijn. Nederland is een laaggelegen land dat door

<sup>9</sup> [mededeling over het voorzorgsbeginsel, COM (2000)1]

<sup>10</sup> [http://www.akd.nl/media/1725717/14-10-2014\\_oratie-gvdveen.pdf](http://www.akd.nl/media/1725717/14-10-2014_oratie-gvdveen.pdf)

klimaatveranderingen extra kwetsbaar kan worden. De leden van de CDA-fractie vinden het daarom van fundamenteel belang om de veiligheidsnormen op wetsniveau vast te leggen en niet op het niveau van een AMvB. Door deze normen op wetsniveau te borgen, is het parlement volledig betrokken bij vaststelling van de waterveiligheidsnormen. Dit vergroot de democratische legitimatie van de normen. Deelt de regering deze visie en is de regering bereid enkele fundamentele omgevingswaarden – denk aan de normen voor waterveiligheid – alsnog op te nemen op wetsniveau?

De leden van de D66-fractie zijn verheugd te lezen dat de regering de mening van deze leden deelt dat van iedere overheid verwacht mag worden dat deze een visie heeft over onder meer het gebruik en de bescherming van de fysieke leefomgeving. De regering noemt een aantal voordelen die in haar ogen een stimulans zullen zijn voor bijvoorbeeld gemeenten om een omgevingsvisie op te stellen. Deze voordelen zien de leden van deze fractie eveneens, maar vragen de regering voorts te reageren op de tegenstelling die deze leden in het antwoord van de regering lezen. Aan de ene kant geeft zij aan dat een omgevingsvisie een vermindering van bestuurslasten bij de uitvoering van taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving op kan leveren. Aan de andere kant stelt zij dat een verplichting tot het opstellen van een omgevingsvisie «formeel gezien»<sup>11</sup> leidt tot een verzwaring van bestuurlijke lasten voor gemeenten. Deze leden vragen de regering nader uiteen te zetten hoe de vermindering van bestuurlijke lasten ten gevolge van een gemeentelijke omgevingsvisie zich verhoudt tot de «formele» toename van deze lasten wanneer dit verplicht zou worden gesteld. Deze leden vragen of deze balans niet positief uitpakt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering dan met deze leden van mening dat er geen overtuigende argumenten tegen een verplichting overblijven?

De leden van de D66-fractie lezen dat ten aanzien van het vaststellen van omgevingswaarden door provincies en gemeenten de regering aangeeft dat een beleidsambitie alleen kan gelden voor die onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het vaststellend orgaan verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft. Bij de vaststelling van een lokale omgevingswaarde door een gemeente zal deze volgens de regering dus goed moeten bezien of zij het in haar macht heeft om die waarde te bereiken. De leden van deze fractie vinden dit een verontrustend antwoord. De reactie van de regering op het voorbeeld dat deze leden hebben aangedragen – dat een omgevingswaarde voor geluid niet kan worden gehaald vanwege een lawaaierig bedrijventerrein van een andere gemeente of door een nieuwe spoorlijn van het Rijk – is namelijk ronduit negatief. Deze leden lezen dat de gemeente in het voorbeeld dus niet bij machte is om voor de eigen inwoners bepaalde omgevingswaarden te halen, aangezien de gemeente immers geen zeggenschap heeft over het bedrijventerrein of de snelweg naast de deur. Deze leden lezen hierin dat in dat geval de wet- en regelgeving het vaststellend orgaan belet om hogere waarden na te streven dan de waarden die door een ander orgaan en/of op een ander bestuursniveau zijn vastgesteld. Deze leden vragen de regering om dit voorbeeld nader uit te werken, en daarbij in te gaan op de situatie waarbij er bijvoorbeeld een knelpunt ontstaat met betrekking tot geluid. Hoe wordt een dergelijk situatie dan precies opgelost, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd te lezen dat de regering aangeeft dat op milieugebied er goed doordachte en internationaal breed geaccepteerde beginselen bestaan. De leden van deze fractie lezen voorts

<sup>11</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 12, pag. 174.



dat dergelijke beginselen niet zijn beschreven voor andere beleidsonderwerpen op het gebied van de fysieke leefomgeving, met uitzondering van cultureel erfgoed. De regering ziet hierin reden om niet te kiezen voor verankering van milieubeginselen aangezien dit zou leiden tot een zekere onevenwichtigheid in de regelgeving. Deze leden vragen echter of dit argument niet net zo goed omgedraaid kan worden: kan de regering de kans op onevenwichtigheid niet elimineren door juist ervoor te kiezen om eveneens goed doordachte beginselen voor andere beleidsonderwerpen te formuleren? Deze leden wijzen erop dat dit zich op milieugebied immers heeft bewezen, zoals de regering zelf ook aangeeft. Deelt de regering de mening dat hier net zo goed een andere keuze kan worden gemaakt om hetzelfde te verwachten probleem op te lossen?

De leden van de CU-fractie lezen in de nnavv dat op blz. 55 wordt gesteld dat een decentrale omgevingswaarde in de omgeving van een autosnelweg die in het beheer van het Rijk is, niet zo zinvol is omdat de gemeente de fijnstofdepositie zelf niet kan beïnvloeden. Genoemde leden vragen of dit niet juist een argument is om een landelijke omgevingswaarde voor fijnstof en roet vast te leggen? Is het immers niet zo dat in grote delen van Amsterdam de concentratie van fijnstof en roet voor een aanzienlijk deel afhankelijk is van de depositie van Rijkswegen? Genoemde leden vragen ook hoe deze uitspraak zich verhoudt tot de stelling in de nnavv dat luchtkwaliteit een regionale opgave wordt in en rond de grote steden en dat gemeenten in overleg kunnen gaan met het Rijk als rijkswegen substantieel bijdragen aan de slechte lokale luchtkwaliteit (blz. 62).

De leden van de CU-fractie constateren dat de regering naar de huidige stand van inzicht geen mogelijkheden ziet om voor geur of geluid voor het gehele land een rijksomgevingswaarde vast te stellen die wordt opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl, blz. 61 nnavv). Genoemde leden vragen hoe er in dit besluit zal worden omgegaan met de reeds vastgelegde geluidsproductieplafonds langs rijkswegen. Ook vragen zij of het niet mogelijk is een omgevingswaarde als absolute ondergrens te stellen die op decentraal niveau kan worden aangescherpt.

De leden van de CU-fractie constateren dat het uitgangspunt bij vaststelling van een programma bij dreigende overschrijding is dat deze verplichting bij het gemeentebestuur ligt, ongeacht of het gaat om een omgevingswaarde van Rijk, provincie of gemeente (blz. 161 nnavv). Wie ziet er op toe dat een gemeente een dergelijk programma opstelt als overschrijding dreigt van een provinciale of nationale waarden en hoe weet de desbetreffende gemeente dat de waarde niet gehaald gaat worden binnen de gemeentegrenzen? Wat wordt er concreet bedoeld met het aannemelijk maken dat niet kan worden voldaan aan een omgevingswaarde?

De leden van de SGP-fractie hebben een vraag over de bevoegdheid van gemeenten en provincies om afwijkende of aanvullende omgevingswaarden op te stellen. Deze leden vragen of de formulering «in aanvulling op» in de artikelen 2.11 en 2.12 niet voor onduidelijkheid kan zorgen. In de nnavv geeft de regering aan dat gemeenten en provincies de bevoegdheid hebben om wat betreft luchtkwaliteit voor andere stoffen in de buitenlucht, zoals roet, aanvullende omgevingswaarden vast te stellen. Dat lijkt in strijd met de gekozen formulering in het wetsvoorstel. Voldoet de formulering «in aanvulling op» of is aanpassing nodig?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het Rijk en provincies de mogelijkheid hebben om allerlei omgevingswaarden vast te stellen. Deze omgevingswaarden werken in principe door op decentraal niveau. Het voorgestelde artikel 3.9 verplicht gemeenten om programma's vast te stellen als aannemelijk is dat niet voldaan wordt aan een omgevingswaarde. Dat betekent dat gemeenten primair verantwoordelijk worden voor handhaving van de door hogere overheden vastgestelde omgevingswaarden, met de bijbehorende lasten. In het tweede lid, onderdeel b, wordt wel aangegeven dat bij AMvB of omgevingsverordening een ander bestuursorgaan dat het programma vaststelt, kan worden aangewezen. De leden constateren echter dat deze bepaling een vrijblijvend karakter heeft. Deze leden vinden dat de uitvoeringslast behorend bij het handhaven van door hogere overheden vastgestelde omgevingswaarden te gemakkelijk op het bord van gemeenten geschoven wordt. Deze leden horen graag waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de bepaling niet-facultatief te maken en tevens een koppeling te maken met artikel 2.2. (afstemming en samenwerking).

## **7. Afwijken van regelgeving**

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering aangeeft dat de ontheffing op een instructieregel een «noodventiel» is. Deze ontheffing is met de Omgevingswet echter breder toepasbaar dan met het vergelijkbare figuur uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Op welke manier wordt toepassing van deze ontheffingsmogelijkheid ingekaderd als zijnde een «noodventiel»? Klopt het dat het oordeel van een Minister of gedeputeerde staten of er sprake is van een onevenredige belemmering in verhouding tot het belang dat wordt gediend met deze instructieregel een politiek oordeel is? Zo ja, is de regering bereid artikel 2.32 van het wetsvoorstel te verduidelijken zodat van deze ontheffing alleen gebruik kan worden gemaakt als dit ten dienste staat van behoud of verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het gemeentelijk omgevingsplan beschouwd wordt als het centrale plan waarin voor het gehele gemeentelijk grondgebied een evenwichtige toedeling van functies aan locaties plaatsvindt. Dit is overzichtelijk en eenduidig voor de grondgebruiker. Het is deze leden niet duidelijk waarom bij de vormgeving van een nieuw systeem toch weer wordt gekozen voor het maken van uitzonderingen. In provinciale omgevingsverordeningen kunnen functies aan locaties worden toegedeeld indien het onderwerp van zorg niet doelmatig kan worden behartigd met instructieregels of instructies. Dit heeft tot gevolg dat er geen eenduidig beeld over het toegestane gebruik van de grond ontstaat en maakt dit het systeem niet «eenvoudig beter». Waarom kan de provincie bij verordening ook bestemmingen vastleggen? Kan de regering hier voorbeelden van geven?

De leden van de D66-fractie zijn niet geheel tevreden gesteld met de antwoorden van de regering inzake de mogelijke stapeling van flexibiliteitsbepalingen, waardoor de ruimte om af te wijken van de vigerende regels erg groot is. De regering geeft aan dat er «in feite»<sup>12</sup> geen sprake is van stapeling omdat elke bepaling bedoeld is voor specifieke gevallen. Voorts spreekt de regering van flexibiliteitsmogelijkheden die «naast elkaar staan»<sup>13</sup>, en dat de toepassing van één vorm van flexibiliteit de andere «vaak»<sup>14</sup> onnodig maakt. Deze leden willen graag weten of de regering nu bedoelt te zeggen dat zij van mening is dat het überhaupt niet

<sup>12</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 12, pag. 90.

<sup>13</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 12, pag. 26.

<sup>14</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 12, pag. 26.

mogelijk is dat er stapeling kan ontstaan, of dat de regering dat risico toch wél ziet. In het laatste geval zien de leden van deze fractie niet afdoende terug in de beantwoording hoe de regering die – zoals zij ook zelf aangeeft – ongewenste stapeling, wenst te voorkomen.

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat een experiment naar zijn aard tijdelijk is en is afgebakend tot een bepaald gebied of andere concrete situatie. De toegestane afwijking kan er volgens de regering echter in bepaalde gevallen toe leiden dat voor een bepaalde activiteit of project sprake blijft van een permanente afwijking van de regelgeving. Vervolgens wordt door de regering een voorbeeld gegeven van een woningbouwproject. De leden van deze fractie vinden het gegeven voorbeeld niet geheel duidelijk. Wat bedoelt de regering nu precies met «bepaalde gevallen»? Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de mogelijkheid tot het permanent afwijken van de regelgeving. Onder welke omstandigheden is de regering van mening dat dit geoorloofd is? Hoe verhoudt zich dit tot de rechtszekerheid? Deze leden vragen de regering eveneens of zij de mening deelt dat monitoring en bijsturing noodzakelijk is om te bepalen of er een verlenging plaats kan vinden van de toepassing van dit instrument. Is dit volgens de regering voldoende gewaarborgd?

De leden van de CU-fractie constateren dat individueel afwijken mogelijk is indien niet-afwijken een onevenredige belemmering zou zijn in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel. Volgens de nnavv (blz. 102) zou dit voldoende garantie zijn dat ook alternatieven worden afgewogen. Genoemde leden vragen dit te onderbouwen. Immers: het niet toestaan van een afwijking kan een onevenredige belemmering zijn terwijl er tegelijkertijd alternatieven kunnen zijn die minder afwijken.

## **8. Bestuurlijke verhoudingen**

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering aan kan geven wat het nadeel zou zijn van een uitwerking van de verschillende taken en bevoegdheden van de verschillende overheidslagen in de wet? Deze leden merken op dat in de uitvoeringsregelgeving voor sommige onderwerpen een terugtrekking van de rol van de rijksoverheid te zien zal zijn. Welke onderwerpen betreft het hier?

De leden van de VVD-fractie zien dat het uitgangspunt bij de stelselherziening is dat steeds de afweging wordt gemaakt tussen wanneer ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau en wanneer iets op nationaal niveau zal worden vastgelegd, conform het subsidiariteitsbeginsel. Hoe wordt bij het subsidiariteitsbeginsel rekening gehouden met het beginsel van proportionaliteit? Hoe wordt voorkomen dat provincies en gemeenten niet bovenop regelgeving vanuit het Rijk alsnog allerlei aanvullende zaken – lokale koppen op nationaal beleid – uit zullen werken in eigen regelgeving?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het uitgangspunt bij de Omgevingswet is dat er niets meer geregeld zal worden bovenop wat er Europees geregeld is. In andere woorden dat er geen Nederlandse koppen op Europese regels komen. Welke koppen op de huidige regelgeving ten aanzien van de fysieke omgeving bestaan er nu die niet overgenomen worden in de Omgevingswet?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe straks onder het nieuwe stelsel het overleg tussen verschillende bestuursorganen wordt bevorderd. Hoe vindt dit nu plaats?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel het bevoegd gezag grote flexibiliteit voor de inrichting van de verder benodigde besluitvorming over een project als een Rijksweg of een provinciale weg biedt. Kan de regering toelichten hoe deze flexibiliteit er concreet uit ziet en wat de resultaten daarvan in de praktijk zullen zijn?

De leden van de D66-fractie zien graag dat de regering nader ingaat op de vraag hoe met de Omgevingswet wordt voorkomen dat het Rijk eenzijdig beslist om vrijgekomen gebruiksruimte op te vullen, zoals onlangs met de snelheidsverhogingen op ringwegen is gebeurd. De leden van deze fractie zijn van mening dat de regering in haar beantwoording niet specifiek is ingegaan op deze vraag, en onvoldoende heeft beargumenteerd dat de Omgevingswet dit in de toekomst situaties zoals deze gaat voorkomen.

De leden van de CU-fractie constateren dat een aantal vragen over recreatieve routenetwerken uit het verslag niet zijn beantwoord. De onderbouwing dat er geen wettelijke borging meer nodig zou zijn voor de recreatieve routenetwerken, stelde op de motivatie dat het benoemen in de Rijksstructuurvisie voldoende was en men uit diende te gaan van vertrouwen tussen overheden. Deze leden vragen of deze aanname in de praktijk heeft gewerkt. Zij constateren dat honderden miljoenen aan investeringen in deze routenetwerken teloor dreigen te gaan, omdat een integrale aanpak voor onderhoud, brughogten en aansluiting van paden en routes niet kan worden afgedwongen op grond van een structuurvisie. Welke voor- en nadelen ziet de regering om de recreatieve infrastructuur wel expliciet in de Omgevingswet te benoemen. Zij vragen concreet waarom de recreatieve routenetwerken niet zijn opgenomen in artikel 4.3, eerste lid. Deze leden vragen tevens of de regering voornemens is bij AMvB de basisinfrastructuur voor wandelen en fietsers te garanderen in de vorm van een Nationaal Padennet en Nationaal Routenet.

De leden van de CU-fractie constateren dat in het wetsvoorstel het verplichte welstandsoordeel op grond van vastgesteld welstandsbeleid komt te vervallen. Het wordt vervangen door de facultatieve mogelijkheid om eisen te stellen aan het uiterlijk van bouwwerken. Daarmee is echter tevens het huidige art. 12, lid 1 van de Woningwet vervallen dat bepaalt dat een bestaand bouwwerk niet in ernstige mate in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Deze zogenaamde excessenregeling maakt het mogelijk dat gemeenten gebouw-eigenaren aanschrijven om verwaarloosde gebouwen, die in ernstige mate afbreuk doen aan de omgevingskwaliteit, te herstellen en in een staat te brengen die overeenstemt met wat redelijkerwijze van het uiterlijk van een bouwwerk verlangd mag worden. Vrij recent heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een casus te Noordwijk nog eens bevestigd dat op deze wijze verwaarlozing en verloedering succesvol aangepakt kan worden (ECLI:NL:RVS:2014:4069, uitspraak d.d. 12-11-2014). Deze bepaling in de Woningwet is onomstreden en heeft een generieke werking. Genoemde leden vragen waarom deze bepaling niet is overgenomen in de Omgevingswet. Immers, als gemeenten ieder voor zich hun eigen bepaling over ernstige verwaarlozing en ontsiering moeten opstellen kan dit leiden tot nieuwe (en onzekere) jurisprudentie.

De leden van de CU-fractie lezen in de nnavv dat wordt gesteld dat overheden middelen die voorheen nodig waren voor vergunningverlening kunnen inzetten voor toezicht op de naleving van algemene regels (blz. 263 nnavv). Genoemde leden vragen deze stelling te onderbouwen aangezien gemeenten door de toename van algemene regels veel minder leges zullen ontvangen.

De leden van GroenLinks-fractie betreuren het zeer dat de normering van het omgevingsrecht geen plaats zal krijgen in de Omgevingswet. Met de Raad van State blijven de leden van mening dat er geen overtuigende argumenten voorhanden zijn om codificering van de voor het omgevingsrecht essentiële normen achterwege te laten. De Omgevingswet krijgt substantiële meerwaarde zodra de materiële normen die een minimum-kwaliteitsniveau van een veilige, gezonde en aangename leefomgeving erin opgenomen worden. Dat dient ook nog eens de noodzakelijke rechtszekerheid. Waarom is er niet voor gekozen om, zoals de Raad van State adviseert, in het kader van helderheid en inzichtelijk de normen waarvan verwacht wordt dat die de komende tien jaar niet zullen wijzigen in de wet op te nemen?

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie hoe erin voorzien wordt dat bij de besluitvorming alle relevante belangen, belanghebbenden en belangenorganisaties betrokken worden. De leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het al dan niet indienen van een zienswijze op een voorgenomen besluit doorslaggevend is voor de mogelijkheden om in latere instantie op te komen tegen een uiteindelijk besluit. In hoeverre staat beroep open tegen een gemotiveerde afwijking door het bevoegde gezag naar aanleiding van een advies van een advies- of bestuursorgaan?

Ten derde vragen de leden van de GroenLinks-fractie of voldoende belang wordt toegekend aan het subsidiariteitsbeginsel. De zorg voor de fysieke leefomgeving ligt doorgaans lokaal. Dan moet de hoofdregel «decentraal wat kan, centraal wat moet» stevig verankerd worden. De leden vragen de regering om te reageren op de door de VNG en de RUG geformuleerde bezwaren tegen de huidige voorgestelde formulering van de uitzonderingen op het eerste lid van artikel 2.3 van de Omgevingswet. Tevens vragen de leden de regering om een analyse over de veronderstelling dat het op lokaal niveau waarschijnlijk beter lukt alle belangen, belanghebbenden en belangenbehartigers te bereiken en te betrekken in de besluitvorming over de fysieke leefomgeving. Door de verplaatsing van het vergunningensysteem naar het systeem met algemene regels, geldt de vergunningsprocedure straks alleen voor complexe projecten. Waarom wordt ervoor gekozen hier de reguliere voorbereidingsprocedure voor te gebruiken en dus niet te voorzien in een moment van inspraak? De leden van GroenLinks-fractie blijven erbij dat het uiterst bezwaarlijk is om in te stemmen met de voorgestelde Omgevingswet zonder daarbij de vier in het vooruitzicht gestelde AMvB's te kunnen betrekken.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de huidige Wet ruimtelijke ordening (artikelen 4.1 – 4.4) aangeeft dat pas overgegaan kan worden tot het geven van een aanwijzing aan een lagere overheid als er overleg heeft plaatsgevonden (college B&W, provinciale staten) dan wel wanneer de Tweede Kamer is geïnformeerd. In de voorwaarden voor toepassing van instructies (artikel 2.35) is een dergelijke bepaling niet opgenomen. De vragen waarom de regering een dergelijke bepaling niet ook in artikel 2.35 van het voorliggende voorstel heeft opgenomen.

## **9. Instrumenten**

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering aan kan geven wat de voordelen zouden zijn om ook het waterschap een projectbesluitbevoegdheid te geven.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de oplevertoets geen generieke regeling gekregen heeft omdat het monitoren van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het nemen van maatregelen bij

dreigende overschrijdingen op programmaniveau al wordt vormgegeven. Maar dat is alleen als er een omgevingswaarde en/of programma is vastgesteld. Voor geluid of natuur is dat niet verplicht. In de beantwoording in de nnavv geeft de regering verder ook aan dat het vaststellen van omgevingswaarden niet altijd het aangewezen instrument is. Als er geen omgevingswaarde wordt vastgesteld, is monitoring ook niet verplicht noch toepassing van een programma bij dreigende overschrijding. Om deze reden vinden deze leden een generieke regeling van de oplevertoets wenselijk en nodig. Onderschrijft de regering dat? Zo niet, hoe wordt dan geborgd dat ten aanzien van bijvoorbeeld geluid geen (lokale) ingrijpende verslechtering plaatsvindt omdat er geen omgevingswaarde is vastgesteld?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat volgens artikel 4.4 lid 2 van het wetsvoorstel alleen in een waterschapsverordening en in een provinciale omgevingsverordening een omgevingsvergunningvereiste voor het verrichten van activiteiten kan worden opgenomen. Voor het omgevingsplan bestaat die mogelijkheid niet. In de huidige bestemmingsplanfiguur bestaat die mogelijkheid wel op basis van artikel 3.3 van de Wro (aanleggen en slopen) en art. 3.6 onder c van de Wro (binnenplanse afwijking). Waarom is de huidige praktijk niet gevolgd?

De leden van de CDA-fractie menen dat duurzaamheid als onderdeel bij gebiedsontwikkeling meer houvast in de wet zou moeten vinden. Deze leden zien graag dat er meer instrumenten komen voor overheden om juist het duurzame aspect bij gebiedsontwikkeling te borgen. Deelt de regering die gedachte?

De leden van de CDA-fractie onderstrepen dat één van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is dat de wet een overgang naar een duurzame samenleving zou moeten faciliteren. Burgers zouden duurzaam gebruik moeten kunnen maken van hun woning, van gebouwen en van de openbare ruimte en dat de leefomgeving in principe zo is ingericht dat alle groepen burgers ongeacht hun leeftijd, lengte, verstandelijke vermogens, mobiliteit, gezichtsvermogen etcetera er kunnen functioneren. Daarom zijn toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid voor deze leden belangrijke waarden. Zij vragen of de regering die visie deelt en of dat leidt tot opname in de Omgevingswet.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de regering geen volledig antwoord heeft gegeven op de vraag of de regering bereid is een toetsingskader voor een integrale benadering bij een omgevingsvergunning in de AMvB's op te nemen en hoe deze dan zal worden ingevuld. De leden van deze fractie lezen slechts dat de regering aangeeft dat een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving niet altijd betekent dat bij alle besluiten een integrale afweging van belangen plaatsvindt. Vervolgens zet zij uiteen dat bij een omgevingsvergunning slechts sprake is van een procedurele integratie en dat dit ook gehandhaafd blijft. Deze leden willen echter graag weten waarom de regering er niet voor kiest om met een apart toetsingskader in de AMvB te werken. Dat instrumenten kunnen leiden tot afstemming van de verschillende bij de fysieke leefomgeving betrokken belangen is wat deze leden betreft een vrij magere en door onzekerheid omgeven alternatief om de integrale afweging te borgen.

De leden van de D66-fractie lezen tot hun verbazing dat het omgevingsloket vragen van burgers over hun rechtspositie niet zal ondersteunen. Deze informatie kan niet bij het omgevingsloket verkregen worden; burgers worden doorverwezen naar generieke voorzieningen, zoals mijnoverheid.nl. De leden van deze fractie vinden het in het licht van



«eenvoudig beter» onbestaanbaar dat gebruikers, van wie de rechtspositie met deze stelselherziening vaak aanzienlijk verandert, door de regering naar een website worden gestuurd om zelf uit te zoeken hoe het gesteld is met hun rechtspositie. Wat deze leden betreft hoort dit bij de taak van het omgevingsloket en zou het vreemd overkomen als informatie over rechtszekerheid daar niet verkregen kan worden. Dit geldt wat deze leden betreft zeker voor de eerste fase van deze stelselherziening, waarbij de informerende en voorlichtende taak van de overheid van evident belang is. Deze leden vragen de regering dan ook om voor op zijn minst de periode tot het eerste evaluatiemoment van de Omgevingswet, de positie in dezen te wijzigen.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de regering nog in onvoldoende mate antwoord heeft gegeven op de vraag hoe een instrument zoals de milieueffectenrapportage in de omslag van vergunningen naar algemene regels wordt meegenomen. De leden van deze fractie constateren dat de regering slechts verwijst naar dat het bieden van dezelfde bescherming van de fysieke leefomgeving het uitgangspunt is. Dat geloven de leden van deze fractie graag, maar het ging er specifiek om dat ook de milieugevolgen van een belangenafweging inzichtelijk worden gemaakt, zoals een m.e.r. dit doet. Deze leden vragen de regering om hier nader op in te gaan.

De leden van de D66-fractie lezen ten aanzien van de programmatische aanpak dat het niet goed mogelijk om nu alle mogelijke kinderziektes voor alle specifieke programma's in beeld te brengen. Het lijkt de leden van deze fractie echter wel mogelijk om best-practices van reeds lopende programma's te verzamelen en deze actief te delen met andere overheden voordat deze aan de slag gaan met de programmatische aanpak. Deze leden vragen of de regering hiertoe bereid is en of zij de mening deelt dat ook op deze manier mogelijke belemmeringen aan de voorkant kunnen worden weggenomen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij nader in kan gaan op hoe tussentijdse monitoring en (verplichte) bijsturing geborgd zal worden bij de programmatische aanpak.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering inmiddels meer zekerheid kan geven over hoe de huidige plannen en structuurvisies een plaats krijgen in de Omgevingswet. De leden van deze fractie merken dat de regering op dit punt nog geen heldere keuzes heeft gemaakt, en zijn van mening dat de regering deze onzekerheid zo spoedig mogelijk dient weg te nemen.

De leden van de CU-fractie constateren dat door het wetsvoorstel het verhalen van louter bijkomende kosten niet meer mogelijk is. Genoemde leden vragen wat dit betekent voor projecten die worden stopgezet voor het moment dat er sprake is van de realisatie van publieke voorzieningen. Betekent dit dat in dit geval de gemeente de reeds gemaakte kosten niet meer kan verhalen terwijl dit wel zo was overeengekomen in de grondexploitatie (blz. 203, nnavv).

## **10. Participatie**

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering op een rij kan zetten bij welke instrumenten er bewonersconsultatie zal plaatsvinden? Hoe verschilt dit met de huidige situatie? Waarom zou bovenop bewonersconsultatie nog een inspanningsverplichting opgenomen moeten worden?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering ook uiteen kan zetten hoe de advisering door derden wordt vormgegeven. Wat zijn hiervan de voordelen ten opzichte van de huidige situatie?

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe het gelijkwaardigheidsprincipe geoperationaliseerd wordt bij een dilemma, wijst de regering er in de nnavv (Kamerstuk 33 962, nr. 12) onder meer op dat bij de afweging dikwijls ook deskundigen en hulpmiddelen worden betrokken. Ook de inbreng van belanghebbende burgers (in de vorm van een belevingsenquête) wordt gebruikt om tot een goede afweging en besluitvorming te komen. Uit onderzoek naar effecten van aanleg van windmolenparken in relatie tot geluidhinder is komen vast te staan dat mensen die betrokken zijn in het proces van vergunningverlening minder last hebben van ernstige hinder van de windmolenparken dan mensen die niet in de planvormingsfase zijn betrokken. Hoe borgt het wetsvoorstel dat naast deskundigen en hulpmiddelen ook de burgers participeren in de belangafweging? Kan in de wet geborgd worden dat bij risicovolle projecten experts worden ingeschakeld (zoals bijvoorbeeld door de Kamer is verzocht met betrekking tot windmolens in de motie De Vries/Houwers<sup>15</sup>)? Deze leden hechten erg aan de betrokkenheid van belanghebbenden bij projecten. Zij geloven er in dat door mensen in een vroeg stadium in de planvorming te betrekken, op het moment dat er nog alternatieven mogelijk zijn, veel meer draagvlak verkregen kan worden. Zij vragen de regering om de «Elverdingaanpak» en/of de Code maatschappelijke participatie daarom bij alle m.e.r.-plichtige projecten verplicht te stellen.

De leden van de CDA-fractie zouden graag zien dat ten aanzien van burgerparticipatie voor de voorbereiding van belangrijke omgevingsrechtelijke besluiten instrumenten het wettelijk verplicht is dat burgers en maatschappelijke organisaties daarbij worden betrokken. Is de regering daartoe bereid vragen deze leden.

In dat verband is van belang dat de Code Maatschappelijke Participatie verplicht is voor MIRT-projecten. De Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) (WRO) bevatte vóór 1 juli 2005 in artikel 6a (ook) een verplichting tot inspraak ten aanzien van bestemmingsplannen. Een plicht tot burgerparticipatie kan (dus) zeker door de wetgever opgelegd worden.

Naar de visie van de CDA-fractie zouden decentrale overheden daarbij juist geen bepaalde vorm voorgeschreven moeten krijgen.

In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) (artikel 3.1.6. lid sub e) staat dat de toelichting op een bestemmingsplan ook een beschrijving moet bevatten van de manier waarop burgers bij de voorbereiding zijn betrokken. De ABRvS blijkt echter niet snel te oordelen dat hieraan niet aan is voldaan.<sup>16</sup> Voor een echte verplichting tot serieuze burgerparticipatie ten aanzien van het gebruik van belangrijke omgevingsrechtelijke instrumenten zorgt deze bepaling (dan ook) niet. Het zou misschien mooi zijn als de Omgevingswet dat straks wel doet, zo menen deze leden.

De leden van de D66-fractie delen het standpunt van de regering dat in de voorfase van een besluit een professionele aanpak en houding van bestuurders en ambtenaren belangrijk is. De leden van deze fractie lezen dat de regering van mening is dat dit niet juridisch afgedwongen kan worden. Deze leden zijn echter wel van mening dat er een waarborg zou moeten zijn dat burgers en bedrijven inderdaad in deze eerste fase betrokken worden. Deze leden zouden zich kunnen voorstellen dat er wel degelijk een wettelijke verplichting geldt voor het betrekken van burgers en bedrijven in deze eerste fase, en dat hierbij wordt aangegeven dat de Code Maatschappelijke Participatie daarbij als leidraad kan dienen, zodat

<sup>15</sup> Kamerstuk 33 612, nr. 9

<sup>16</sup> ABRvS 16 januari 2013, 201208377/1/A1).

bestuurders en ambtenaren daar een houvast aan hebben. Deze leden zijn ontevreden met de beantwoording van de regering op dit punt en vragen voorts of de regering bereid is om deze waarborg in te bouwen voor alle procedures en niet enkel wanneer het gaat om een projectbesluit. Zo nee, waarom niet? Deze leden vragen nogmaals hoe de regering denkt deze participatie dan te kunnen waarborgen, en te voorkomen dat bestuurders en ambtenaren niet slechts «voor de vorm» handelen in deze eerste fase. Volgens deze leden gaat de regering in zijn geheel niet in op deze laatste vraag.

De leden van de D66-fractie lezen dat ook ten aanzien van vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij zaken die in een m.e.r. aan de orde moeten komen, de regering erop wijst dat zij bij maatschappelijke participatie vooral maatwerk van belang vindt, zodat gebiedsgericht en per geval kan worden gekeken naar de meest passende vorm van participatie. De leden van deze fractie kunnen zich vinden in het belang van maatwerk, maar missen ook hier een gedegen onderbouwing van de regering ten aanzien van de vraag hoe zij, zonder verplichtingen op te nemen in de wet, participatie gaat waarborgen. De regering gaat maatschappelijk participatie slechts stimuleren. Deze leden vragen hoe die stimulering dan vorm gaat krijgen in de praktijk, en dan met name niet slechts in deze fase waarin de regering de wet- en regelgeving opstelt. Kan de regering hard maken dat zij ook tussentijds, wanneer de Omgevingswet eenmaal in werking is getreden, participatie én de kwaliteit van hoe die participatie wordt vormgegeven, in de eerste fase van ieder project kan garanderen?

De leden van de D66-fractie betreuren het dat de regering niet heeft overwogen het inspraakrecht van burgers te versterken door een strikte scheiding tussen informatie- en consultatiebijeenkomsten te maken. De leden van deze fractie verbazen zich over de redenering van de regering die hieraan ten grondslag ligt. De regering geeft namelijk aan dat om een volwaardige maatschappelijke participatie mogelijk te maken veelal eerst – wellicht een beperkte hoeveelheid – informatie zal moeten worden gegeven. Dat is volgens deze leden ook precies de reden waarom het verstandig is om informatiebijeenkomsten en consultatiebijeenkomsten van elkaar te scheiden, zodat het burgers helder is of zij de mogelijkheid hebben om advies te geven of niet. Dit belang onderstreept de regering ook. Deze leden zien de argumenten die de regering aandraagt in haar beantwoording dan ook als ondersteuning van hun wens, en vragen de regering daarom nader toe te lichten waarom zij dan toch tot een andere conclusie komt.

De leden van de D66-fractie betreuren het dat de regering niet in is gegaan op de vraag of zij heeft overwogen om een verplichting in de Omgevingswet op te nemen om aan burgers mee te delen wat er met hun inbreng en advies is gedaan en hoe het afwegingsproces verliep. De leden van deze fractie vragen de regering alsnog in te gaan op dit specifieke punt, aangezien zij van mening zijn dat dit een ander karakter heeft dan de overige vragen omtrent burgerparticipatie, die door de regering wel zijn beantwoord.

De leden van de CU-fractie constateren dat voor de wijziging en uitwerking van het projectbesluit het niet vereist is om de participatieprocedure te doorlopen (blz. 198 nnavv). Genoemde leden begrijpen dit als het om kleine wijzigingen gaat, maar zij vragen of participatie niet noodzakelijk is indien de wijziging de hoofdkeuzes van het projectbesluit raakt of aanzienlijk andere effecten heeft op de leefomgeving dan het oorspronkelijke besluit.

De leden van de CU-fractie vragen aandacht voor het gebruikersperspectief en de positie van de consument in de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving. Er wordt gesteld dat de toegankelijkheidsbepalingen uit het Bouwbesluit 2012 gehandhaafd worden. Deelt de regering de mening dat de beleidsmatige wens dat steeds meer burgers met allerlei vormen van beperkingen langer zelfstandig wonen, vraagt om hogere kwaliteitseisen? Is de regering daarom voornemens om in de AMvB's de bruikbaarheidseisen en de eisen voor toegankelijkheid en brandveiligheid van zowel de woning als de omgeving aan te scherpen? Ook vragen genoemde leden op welke wijze de regering wil voorzien in voldoende prikkels voor duurzaam bouwen. Deze leden wijzen er op dat er hiervoor niet alleen regels nodig zijn voor de milieueffecten van bouwmaterialen en bouwwerken, maar dat ook de levensduur van gebouwen en bouwdelen hierbij van belang is en dus de functionele kwaliteit, aanpasbaarheid en gerichtheid op gebruikers-preferenties. Op welke wijze wordt dit beter geborgd in de Omgevingswet ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de memorie van toelichting (Kamerstuk 33 962, nr. 3, p. 218) dat de Code Maatschappelijke Participatie genoemd wordt als een «belangrijke leidraad die bij de voorbereiding van besluiten kan worden gehanteerd». Er wordt op gewezen dat bestuursorganen vaak over eigen participatieverordeningen beschikken, op grond van de Gemeentewet, Provinciewet of Waterschapswet, dat daarin «aandacht kan worden besteed aan de Code». Dit is naar het oordeel van de leden weliswaar een stap vooruit, maar uiteindelijk toch vrijblijvend. Een stevigere borging zou zijn dat bestuursorganen in beginsel de Code toepassen, of een daarmee gelijkwaardige gedragscode. Dit zou in ieder geval voor projectbesluiten, waarin met de artikelen 5.45 e.v. al in een vorm van burgerparticipatie is voorzien, moeten gelden. Dat kan op wetsniveau geregeld worden, of in een AMvB krachtens artikel 16.86 (delegatiegrondslag procedurele en vormvereisten, met name lid 2 sub d) van het wetsvoorstel. De leden vragen de regering om in de wet, of in een AMvB krachtens art. 16.86, op te nemen dat bij de voorbereiding van besluiten, met name projectbesluiten, de Code Maatschappelijke Participatie, of een daarmee gelijkwaardige, door het bevoegd gezag vast te stellen gedragscode wordt toegepast.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering in de navv aangeeft dat de meeste Nederlandse agrarische bedrijven onder het activiteitenbesluit vallen en daarom niet te maken krijgen met leges voor het milieugedeelte van de omgevingsvergunning. Dat is volgens deze leden te kort door de bocht. Veel veehouderijbedrijven die onder het activiteitenbesluit vallen moeten een zogenaamde «omgevingsvergunning beperkte milieutoets» indienen. Is de veronderstelling juist dat deze bedrijven in de nieuwe systematiek waarschijnlijk wel te maken krijgen met leges voor de milieuprocedure?

## **11. Bezwaar, beroep en controle**

De leden van de D66-fractie zijn content te lezen dat de regering de opvatting van deze leden ten aanzien van het beroep in het geval van gedoogplichtbeschikkingen en onteigeningsbesluiten zal betrekken bij de voorbereiding van de Invoeringswet. De leden van deze fractie lezen dat de regering de beslissing om bij gedoogplichten beroep in één instantie mogelijk te maken, wil heroverwegen.

De leden van de D66-fractie zijn content te lezen dat de facultatieve inzet van een commissie die onafhankelijk advies geeft over de omgevingskwaliteit volledig open staat. De leden van deze fractie zouden echter graag

een nadere toelichting willen op de vraag of de regering voornemens is dat in de AMvB eisen worden gesteld aan de onafhankelijkheid en de professionaliteit van een commissie voor omgevingskwaliteit en/of andere adviesorganen, indien de gemeenten daar gebruik van wensen te maken.

De leden van de CU-fractie constateren dat de voorkeursbeslissing niet open staat voor beroep. Deelt de regering de mening dat deze politieke besluiten strijdig kunnen zijn met andere wetten of Europese regelgeving. Onderschrijft de regering dat wanneer men later in het traject tot een rechtelijke toets komt en erachter komt dat er strijdigheid is met wetten of regels de snelle besluitvorming meer vertraging oploopt, dan wanneer dit aan het begin van het proces al gesignaleerd was door een beroep tegen de voorkeursbeslissing?

## **12. Uitvoering, digitalisering en regeldruk**

De leden van de VVD-fractie merken op dat door het houden van integraal toezicht de toezichtsdruk aanzienlijk kan worden teruggebracht. Bij integraal toezicht controleert één toezichthouder de naleving van de regels. Hoe zal het integraal toezicht in de toekomst vormgegeven worden? Wie is aan zet om te regelen dat ondernemers inderdaad maar met één toezichthouder te maken zullen krijgen?

De leden van de VVD-fractie refereren aan het gegeven dat op dit moment het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een tussenmeting verricht naar de werking van het herziene interbestuurlijke toezicht. De Kamer zou dit voorjaar worden geïnformeerd over de uitkomsten van deze tussenmeting. Zijn de uitkomsten van dit onderzoek al bekend? Zo ja, hoe luiden deze? In hoeverre en op welke wijze worden deze uitkomsten meegenomen in het verdere proces ten aanzien van de Omgevingswet?

Wat zijn tot nu toe de ervaringen binnen de bestuursorganen waar het specifieke toezicht is afgeschaft? In hoeverre wordt beoogd dit in het hele land toe te passen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de stelselherziening digitaal wordt ondersteund door het webportaal «Laan van de Leefomgeving». In hoeverre wordt bij de vormgeving van de Laan van de Leefomgeving rekening gehouden met de aanbevelingen van de commissie Elias, zoals overgenomen door de Minister van Wonen en Rijksdienst?

De leden van de VVD-fractie vragen wie uiteindelijk toegang hebben tot alle informatie die op deze portal wordt gezet. Zullen er ook bedrijven zijn die gebruik gaan maken van alle gegevens?

De leden van de VVD-fractie vragen welke gegevens er precies in de Laan van de Leefomgeving worden gezet. Zitten hier ook meer persoonlijke gegevens tussen (zoals de koopsom van- of de hypotheek op een huis)? Zijn er kosten verbonden aan het verkrijgen van deze informatie zoals nu het geval is wanneer men gegevens bij het Kadaster opvraagt?

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is om een uitgebreidere planning te geven ten aanzien van de Laan van de Leefomgeving voor de periode 2019 tot 2024. Deze is nu namelijk erg summier. Is er gezien de lange doorlooptijd van het project mogelijkheid tot bijsturing van het project naar scope, inhoud en te kiezen ICT-technologie? Is dat bij de raming van de kosten ook meegenomen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat er huismeesters op verschillende ministeries komen. Is hier ook een overkoepelend orgaan voor? Bij wie ligt de eindverantwoordelijkheid? Onder welk ministerie komt het programmateam te vallen?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering toe kan lichten hoe burgers die bijvoorbeeld een dakkapel willen bouwen of een oprit willen verbreden, geïnformeerd worden over de verbeteringen die dit wetsvoorstel bewerkstelligt.

De leden van de VVD-fractie vragen in wiens opdracht het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) momenteel een milieugezondheidsrisico-scoringsinstrument (MGR) ontwikkelt. Is de regering voornemens een dergelijk systeem één-op-één over te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)? Zo ja, sluit de regering aan bij de aanbeveling van het RIVM om ook positieve factoren voor gezondheid, waaronder beweging en aanwezigheid van groen, mee te nemen in het MGR? Zo ja, waarom? Hoe wordt het MGR gewogen ten opzichte van economisch rendement? In hoeverre moet dit scoringsstelsel doorgevoerd worden in omgevingsplannen? Welk idee heeft de regering ten aanzien van een MKBA als onderdeel van een totale integrale afweging bij een project?

De leden van de VVD-fractie juichen het voornemen van de regering toe om de bestaande mogelijkheden voor saldering en compensering in het Bkl daar waar mogelijk ook ten opzichte van de huidige regelgeving een ruimer toepassingsbereik te geven. Heeft de regering al een beeld van waar dit zou kunnen? Zo ja, waar?

De leden van de PvdA-fractie vroegen te reflecteren op het verplichte gezondheidsadvies door RIVM en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD). Dit is volgens de regering niet wenselijk omdat er nu al automatisch advies wordt ingewonnen en omdat het leidt tot aanzienlijke maatschappelijke en bestuurlijke lasten. Ook verplicht de Wet publieke gezondheid (Wpg) volgens de regering al dat gezondheidsaspecten betrokken moeten worden bij besluiten over de fysieke leefomgeving en om bij besluiten die gevolgen hebben voor de publieke gezondheid advies in te winnen bij de GGD. Juist om deze redenen vinden deze leden het van belang dat een gezondheidsadvies structureel en transparant wordt betrokken in het afwegingskader. Ervaring, onder andere met de Experimentenwet Stad en Milieu<sup>17</sup>, leert dat lasten worden terugverdiend doordat bestuurders maatschappelijke onrust wordt bespaard. En dat verplicht gezondheidsadvies preventief werkt, dat wil zeggen op voorhand tot betere planvorming leidt. Deze leden willen daarom als het nodig is bij een project een gezondheidsscan meenemen in een bredere milieueffect-rapportage.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat gezondheid vaak één van de belangen is, maar in de professionele praktijk vaak een ondergewaardeerd belang. In feite wordt dit belang vooral via de omweg van een milieunorm meegenomen. Milieunormen zijn niet altijd gezondheid gerelateerde normen, maar het resultaat van een afweging waarin volksgezondheid een rol speelt. Milieunormen zijn bovendien bij uitstek sectoraal omdat ze een bepaalde milieufactoor betreffen. In een integrale benadering kan het nodig zijn ze de gevolgen van verschillende milieufactoren tegen elkaar af te wegen, bijvoorbeeld als een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt beoogd. Deze leden vragen daarom standaard en transparant gezond-

<sup>17</sup> Wet van 26 november 1998, houdende regels over experimenten inzake zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefkwaliteit in stedelijk gebied.



heidsadvies mee te wegen in het afwegingskader. Zij vragen tevens of dit idee aansluit bij dat van de regering.

De leden van de PvdA-fractie vinden dat de publieke gezondheid en veiligheid worden bedreigd door nieuwe risico's (bijvoorbeeld antibiotica-resistentie door resten in oppervlaktewater en bodem, klimaatveiligheid en gewasbeschermingsmiddelen) en dierziekten (bijvoorbeeld Q-koorts). Om de bevolking te beschermen is het riskant om uitsluitend te sturen op wetenschappelijke onderbouwing en milieunormen en om alles aan de lokale overheid over te laten. Een virus, waterloop of weersomstandigheden houden zich niet aan gemeentegrenzen. Daarnaast kan een activiteit effecten hebben buiten de gemeentegrenzen, die binnen de gemeente niet optreden (bijvoorbeeld door waar mensen wonen). Hoe beschermend is de Omgevingswet bij dergelijke grensoverschrijdende risico's? Op welke wijze wordt zicht gehouden op grensoverschrijdende effecten van besluiten door gemeenten? Dat kan met betrekking tot gezondheid, luchtkwaliteit en waterkwaliteit spelen, met geluid, met geur, met verstoring van de detailhandelsstructuur, met het creëren van overcapaciteit in vastgoedsectoren enzovoorts.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat het de bedoeling is van de Laan voor de Leefomgeving dat een gebruiker geen toegang krijgt tot de onderliggende gegevens, maar alleen antwoord krijgt op zijn vraag. Zo ja, waarom?

De leden van de PvdA-fractie hebben zorgen bij de Laan van de Leefomgeving. Het woord Laan suggereert dat een initiatiefnemer bij verschillende «huizen» moet gaan shoppen om gegevens op te halen. Deze leden vinden het van belang dat niet de gegevens of de daarachter liggende onderzoeksinstituten leidend zijn in het ontwerp van de informatie, maar juist het gebruik door de potentiële gebruiker. Zo zal een initiatiefnemer van de bouw van een flatgebouw niet geïnteresseerd zijn in het al dan niet voorkomen van een bepaald soort vleermuis, maar zal willen weten wat – als deze voorkomt in zijn voorziene locatie – dit betekent voor het al dan niet aldaar mogen bouwen van een flatgebouw. Deze leden zien daarom liever een kaart met kaartlagen, waarop de initiatiefnemer aangeeft «ik ben hier», om vervolgens uit te kunnen lezen welke mogelijkheden en beperkingen er aldaar gelden vanuit het beleid. Deze leden hebben dit eerder de digitale breinaald genoemd. Zo zorgt een waterwingebied voor een andersoortige beperking dan een landschap waar openheid behouden dient te worden. In het eerste geval zullen beperkingen gelden ten aanzien van lozingen, in het tweede geval beperkingen ten aanzien van de hoogte van gebouwen. Belangrijker dan te weten welke soorten waar voorkomen is daarom voor de initiatiefnemer te weten welk beleid waar geldt. Dat is een stuk minder ingewikkeld, zo menen deze leden.

Ten aanzien van het vóórkomen van (hoge) onderzoekslasten vragen deze leden of een database met bijvoorbeeld vleermuis-waarnemingen wel voldoet. Het maakt immers uit welke activiteit men voornemens is uit te voeren en in welke mate dit van invloed zou kunnen zijn op een mogelijk aanwezige vleermuispopulatie. In hoeverre kan in dat geval worden volgehouden dat de onderzoekslasten van de initiatiefnemer vervallen of verminderen?

De leden van de PvdA-fractie vragen voor wiens rekening de kosten van monitoring, handhaving en het opstellen en uitvoeren van programma's komen. Zijn dat de vergunninghouders, alle bewoners (via hun gemeente), of anderen? Hoe is in algemene zin de financiële kant van de Omgevingswet bedacht. Wie betaalt wat? En waar dalen de verwachte besparingen van circa 600 miljoen euro neer?

De leden van de CDA-fractie menen dat nu nog onduidelijk is of voor handhaving van de Omgevingswet straks meer financiële middelen en toezichtcapaciteit beschikbaar worden gesteld. Bij meer algemene regels wordt handhaving belangrijker. Onderschrijft de regering dat handhaving geen sluitpost moet worden in dit traject, zo vragen zij. Ook stelt de regering dat de middelen die voorheen nodig waren voor vergunningverlening nu kunnen worden ingezet voor toezicht op naleving van algemene regels. De leden van de CDA-fractie vragen echter of die redenatie klopt, aangezien gemeenten straks voor veel meer zaken verantwoordelijk zullen zijn. Hoe wordt er gezorgd dat de gemeenten hiervoor straks voldoende middelen beschikbaar hebben?

De leden van de SP-fractie zijn nog steeds zoekende naar een manier om de regering te overtuigen dat het gezondheidsbelang een betere verankering dient te krijgen in de Omgevingswet. Op grond van de Wpg zijn verantwoordelijke besturen verplicht advies te vragen aan de GGD voor besluiten met belangrijke gevolgen voor de publieke gezondheidszorg. De GGD heeft al vaak aangegeven<sup>18</sup> dat adviezen vaak genegeerd worden door gemeenten. Waarom wordt niet gezorgd voor een nadere borging van gezondheid voor relevante besluiten bijvoorbeeld ten aanzien van wegen of veehouderijen door middel van bijvoorbeeld een verplichte toetsing?

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze in de Omgevingswet wordt geborgd dat, op basis van de nieuwste wetenschappelijke inzichten over schadelijke effecten van (bestaande) activiteiten op volksgezondheid, maatregelen worden getroffen om de gezondheidseffecten van de betreffende activiteit in te perken. Hoe wordt er voor gewaakt dat lokale overheden bij hun afweging niet het korte termijn belang of lokale economische belangen uitruilen ten koste van een veilige en gezonde leefomgeving? Deze leden vinden het een taak van het Rijk om een minimale kwaliteit van Nederland te borgen. Wat is de mening van de regering ten aanzien hiervan? Gaat de regering hier concreet op toe zien? Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie hebben geïnformeerd naar de pilotgemeenten. De leden van deze fractie vragen de regering of zij bereid is om de pilotresultaten met de Kamer te delen, zodat de Kamer inzicht kan krijgen in hoe de wet in de praktijk haar meerwaarde bewijst. Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie hebben de regering gevraagd haar veronderstelling te onderbouwen dat integratie van wetten tot minder regeldruk zal leiden. De leden van deze fractie lezen in de beantwoording dat dit niet zozeer een veronderstelling is, maar een opgave die de regering zichzelf heeft gesteld. Naar de mening van deze leden maakt de regering hiermee de vraag zo mogelijk nog relevanter. Wanneer er zelfs geen sprake is van een veronderstelling, gestoeld op vergelijkend onderzoek op het terrein van regeldruk, waar is de opgave die de regering zichzelf heeft gesteld dan precies op gebaseerd? Deze leden hebben aangegeven er niet van overtuigd te zijn dat integratie van wetten per definitie leidt tot meer begrijpelijker regels. Deze leden vragen de regering om nader te onderbouwen waarom zij zichzelf dan toch onvoorwaardelijk voor deze opgave heeft gesteld.

---

<sup>18</sup> <http://www.omgevingswet.nl/index.php/opinie-debat/47-ggd-gezondheidsnormen-omgevingswet>

De leden van de D66-fractie lezen dat de monitoring zoals die in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel is opgenomen een onderdeel is van het bestuurlijke takenpakket in de beleidscyclus. Voorts lezen de leden van deze fractie dat artikel 20.2, eerste lid, bepaalt dat monitoring gebeurt door een aangewezen bestuursorgaan. De regering geeft vervolgens aan dat als daarbij een Minister aangewezen wordt, deze de monitoring laten uitvoeren door het Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu (RIVM), dat geldt als een onafhankelijke instantie. Deze leden vragen de regering voorts hoe monitoring door een onafhankelijke instantie plaatsvindt wanneer er geen sprake is van een Minister die wordt aangewezen als bestuursorgaan. Ook vragen deze leden of een Minister niet verplicht gesteld moet worden om een onafhankelijke instantie de monitoring te laten uitvoeren.

De leden van de CU-fractie constateren dat om daadwerkelijk de inzichtelijkheid van de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor de gebruikers te vergroten een (overzichtelijke) digitale ontsluiting nodig is (blz. 192 nnavv). Wordt die digitale ontsluiting in 2018 gerealiseerd, vragen genoemde leden? Hoe wordt gewaarborgd dat de beschikbare informatie volledig en actueel is en blijft? Wie is hiervoor verantwoordelijk en wie houdt hier het toezicht op?

De leden van de CU-fractie lezen dat de regering voornemens is de watertoets zodanig te moderniseren dat de juridische bescherming van de waterbelangen sterker wordt geformuleerd (paragraaf 3.9.2. nnavv). Concreet wordt gedacht aan een instructieregel in het Bkl. Betekent dit dat de huidige koppeling tussen de overlegverplichting en de motiveringsverplichting niet in stand blijft en dat de overlegverplichting feitelijk komt te vervallen, vragen genoemde leden. Is de regering bereid – indachtig de adviezen van de OESO (zie ook p. 62 nnavv) – in de voorgenomen instructieregel in het Bkl deze koppeling in stand te houden? Ten aanzien van de reikwijdte van de watertoets geeft de nnavv aan dat het wetsvoorstel aan omgevingsvisies geen inhouds- en vormvereisten stelt (blz. 62). Wel biedt het wetsvoorstel in artikel 16.86 de mogelijkheid om regels te stellen aan de totstandkoming van omgevingsvisies. Is de regering bereid, gelet op het belang van een vroegtijdig uit te voeren watertoetsproces, regels te stellen ten aanzien van het watertoetsproces bij de totstandkoming van omgevingsvisies?

De leden van de CU-fractie lezen dat de regering de Kamer verzoekt niet te wachten met de behandeling van het wetsvoorstel tot het moment dat de AMvB's zijn afgerond. Is de regering bereid om voor de behandeling meer inzicht te geven in de inhoud van de AMvB's? Genoemde leden vragen voor welke vergunningplichten de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal gelden en waarvoor de reguliere procedure gaat gelden. Kan hier al meer duidelijkheid over geboden en zo nee, wanneer dan wel?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de «Sneller en beter» procedure in het wetsvoorstel van toepassing is voor projectbesluiten (paragraaf 5.2.1–5.2.3), en – na de nota van wijziging – gemeentelijke projecten van publiek belang (paragraaf 4.2.4) die worden uitgevoerd via regels in een omgevingsplan. Het is daarnaast echter alleszins mogelijk dat complexe en omvangrijke projecten worden gerealiseerd door middel van een omgevingsvergunning, al dan niet in afwijking van het omgevingsplan. Dan ligt het voor de hand om de mogelijkheden van «sneller en beter» ook open te stellen voor omgevingsvergunningen, dat wil zeggen, in ieder geval het bevoegd gezag deze mogelijkheden te verschaffen. Erkent de regering dat omvangrijke en complexe projecten niet alleen via een projectbesluit, of een gemeentelijk project van publiek belang, maar ook door middel van een omgevingsvergunning (paragraaf

5.1 Omgevingswet) kunnen worden gerealiseerd? Is de regering bereid om, evenals inmiddels is mogelijk gemaakt voor gemeentelijke projecten van publiek belang (art. 5.53), bestuursorganen de mogelijkheid te geven om ook bij omgevingsvergunningen de «sneller en beter» procedure toe te passen?

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering ten aanzien van de reikwijdte van de watertoets in de nnavv aangeeft dat het wetsvoorstel aan omgevingsvisies geen inhouds- en vormvereisten stelt en dat derhalve ook geen watertoets vereist kan worden. De leden constateren dat artikel 16.86 van het wetsvoorstel wel de mogelijkheid biedt om regels te stellen aan de totstandkoming van omgevingsvisies. Is de regering bereid, gelet op het belang van het tijdig meewegen van waterveiligheid, dienaangaande regels te stellen bij de totstandkoming van omgevingsvisies?

De regering is positief over verbreding van de reikwijdte van de watertoets naar omgevingsverordeningen. Is de veronderstelling juist dat in het Bkl dus ook een instructieregel opgenomen wordt met betrekking tot een watertoets bij wijziging of vaststelling van een omgevingsverordening?

### **13. Onderzoek RUG**

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat uit het onderzoek van de RUG «Het wetsvoorstel Omgevingswet; Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State» blijkt dat veel flexibiliteit ten koste gaat van rechtszekerheid. De VNG stelt dat het geen probleem is als er in verschillende gemeenten verschillende normen gaan gelden. Hoe beoordeelt de regering de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven in dit verband? En hoe dat van bewoners?

De leden van de D66-fractie wijzen de regering op het verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu om de Kamer een reactie te doen toekomen op het rapport «Het wetsvoorstel Omgevingswet; Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State», zoals aan het begin van dit verslag staat opgenomen. Naast dat de leden van deze fractie uitzien naar een gedetailleerde en uitputtende reactie van de regering op dit rapport, geven deze leden de regering graag mee op welke aspecten die in het rapport naar voren komen extra aandacht zou moeten worden besteed in de reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie vragen de regering te reageren op de constatering dat er niet zonder meer gesteld kan worden dat het wetsvoorstel nu meer inhoudelijke normen bevat die de burger rechtstreeks binden, terwijl de Raad van State wel degelijk op heeft gemerkt dat inhoudelijke normen slechts beperkte mate worden vastgelegd op wetsniveau. De leden van deze fractie vinden dit evenzeer problematisch en vragen de regering nader in te gaan op waarom er zo weinig van de aanbevelingen van de Raad van State op dit punt door de regering zijn overgenomen. Het gaat dan om de adviezen over de milieubeginselen van artikel 191 VwEU in de wet neer te leggen, om over te gaan tot hercodificatie van het standstill-beginsel (nu kent de codificatie slechts een beperkte reikwijdte), om de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning in de wet op te nemen en om nader te onderzoeken welke materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in de wet te worden opgenomen.

De leden van de D66-fractie lezen in het rapport dat het belang van de (nadere) inhoudelijke sturing die kan uitgaan van dergelijke uitgangspunten, beginselen en/of randvoorwaarden, worden benadrukt en niet

onderschat worden. De leden van deze fractie lezen eveneens dat het de vraag is er of met het vastleggen van de maatschappelijke doelen van de wet voldoende inhoudelijke sturing wordt geboden aan de uitvoeringsregelgeving. Sturing die de Raad van State wel degelijk van belang acht, gezien ook de keuze van de regering om inhoudelijke normen niet (allemaal) in de wet zelf op te nemen. Deze leden vragen de regering in haar reactie op het rapport nader in te gaan op alternatieven die worden beschreven voor het vergroten van inhoudelijke sturing op wetsniveau. Daarbij gaat het zowel om inhoudelijke begrenzing van delegatiegrondslagen, het neerleggen van toetsingskaders voor vergunningverlening en meer materiële, inhoudelijke normen in de wet zelf opnemen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de vraag die wordt gesteld in het rapport of aan het subsidiariteitsvereiste wel steeds in gelijke mate recht wordt gedaan. De auteurs wijzen er in dat verband op dat de alternatieve opsommingen in artikel 2.3 lid 2 sub a en sub b en lid 3 sub a en sub b Omgevingswet worden gehandhaafd, en dat de alternatieve opsommingen in het tweede en het derde lid van die bepaling (sub a of sub b) de vraag oproept of aan het subsidiariteitsvereiste wel steeds voldoende gewicht zal worden toegekend. Deze leden lezen dat de mogelijkheid immers blijft bestaan dat de bevoegdheid van de provincie of het Rijk slechts gebaseerd is op een analyse van doeltreffendheid of doelmatigheid en niet is gerelateerd aan de aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de constatering dat de door de Raad van State geadviseerde onderbouwing ontbreekt van de opvatting van de regering dat het noodzakelijk is om diverse instrumenten die aan overheid of burgers flexibiliteit bieden, in het wetsvoorstel op te nemen. De leden van deze fractie lezen dat er nog ruimte is om meer materiële en procedurele waarborgen voor het hanteren van de flexibiliseringsinstrumenten te optimaliseren.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de stelling dat ten aanzien van de introductie van de voorhangprocedure voor AMvB's niet geldt dat dit zou moeten worden gebruikt als compensatie voor (te) ruime delegatiegrondslagen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de constatering dat de bevoegdheidsverdeling niet in de wet zelf is neergelegd en de rechtszekerheid die met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling kan worden ontleend aan de opsommingen in het eerste lid van de artikelen 5.10 en 5.11 Omgevingswet, zeker vergroot kan worden.

De leden van de D66-fractie betreuren het dat ook in het rapport valt te lezen dat uit de reactie van de regering blijkt dat met de stelselherziening niet wordt beoogd een integrale afweging van alle belangen bij alle besluiten te laten plaatsvinden. De leden van deze fractie lezen dat het wetsvoorstel (enkel) is gericht op het bewerkstelligen van functionele integratie. Zij lezen eveneens dat de daadwerkelijke reikwijdte van de belangenafweging bij vergunningverlening pas te beoordelen is als de inhoud van deze AMvB bekend is. Deze leden vragen de regering hier nader op in te gaan nu zij de contouren van de uitvoeringsregelgeving aan de Kamer heeft doen toekomen.

De leden van de D66-fractie horen graag van de regering of is beoordeeld of alle mogelijkheden tot afwijking van algemene verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. Zo ja, hoe?

De leden van de D66-fractie lezen dat op het gebied van het bieden van inzicht in de wijze waarop de doorwerking van omgevingswaarden (inclusief afwijkingmogelijkheid) gestalte krijgt, het begrenzen en preciseren naar tijd van het afwijken bij een programmatische aanpak en het begrenzen van de experimenteerbepaling de regering niet of niet geheel aan de opmerkingen van de Raad van State tegemoet is gekomen. De leden van deze fractie vragen de regering nader in te gaan op deze constatering in het rapport en de alternatieven die in dat kader worden aangedragen.

De leden van de D66-fractie lezen in het rapport een vrij forse constatering, namelijk dat het niet of slechts beperkt opnemen van materiële normen en/of toetsingskaders doorwerkt in de rechtsbescherming en de handhaving en dat daarom niet duidelijk is welke mate van rechtsbescherming burgers en bedrijven kunnen verwachten en evenmin welke normen uiteindelijk gehandhaafd worden. De beoordeling van de mate waarin de regering opmerkingen van de Raad van State inzake rechtsbescherming en handhaving heeft overgenomen, kan dus niet los worden gezien van de beoordeling van de mate waarin de regering tegemoet komt aan de opmerkingen van de Raad van State op het punt van de normstelling. De leden van deze fractie vragen de regering nader in te gaan op deze kritiekpunten.

#### **14. Overige**

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van mening is dat de bescherming van drinkwatervoorzieningen voldoende beschermd wordt in de Omgevingswet. Zo ja, waarom?

De leden van de VVD-fractie betreuren het feit dat in het wetsvoorstel in alle gevallen is afgezien van het behouden van de Lex silencio positivo. Welke middelen heeft een aanvrager in de toekomst om druk uit te oefenen op een bestuursorgaan om een besluit te nemen? De bestuursrechter is in deze niet voor iedereen altijd een alternatief. Welke alternatieven zijn er nog om te voorkomen dat een aanvrager eindeloos op een besluit moet wachten

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het wetsvoorstel het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt benadrukt. De leden van de VVD-fractie begrijpen dat met de Omgevingswet de stap van functioneel naar doelgericht bestemmen wordt gemaakt. Maakt dat ook mogelijk dat er op één locatie mengvormen kunnen bestaan van detailhandel en horeca? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie menen dat er internationaal overeenstemming bestaat over het beginsel dat de vervuiler betaalt. Toch kunnen zich situaties voordoen waarin een bedrijf door een opgelegde milieumaatregel in vergelijking met concurrenten een onevenredige last ondervindt. Er is sprake van een onevenredige last als de concurrentieverhoudingen wezenlijk worden verstoord. Die last zal veelal bestaan uit relatief hoge en zwaarwegende kosten voor «bovennormale» voorzieningen. In zo'n omstandigheid moet óf van de specifieke eis worden afgezien óf zal sprake moeten zijn van een financiële tegemoetkoming in de kosten. Kan de regering dit toelichten? Moet hier sprake zijn van tijdelijke of permanente tegemoetkoming? En hoe wordt dit bepaald?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de mening deelt dat een risicoloze samenleving niet bestaat en dat we, om prettig te kunnen



wonen, werken en recreëren, een bepaalde mate van risico's moeten accepteren. Zo ja, waar ligt volgens de regering deze acceptatiegrens? En in het verlengde daarvan vragen deze leden welke ruimte het wetsvoorstel laat om te wonen, werken of te ondernemen in gebieden die niet aan alle milieunormen voldoen, als men daar zelf een bewuste keuze voor maakt?

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre er volgens de regering de noodzaak bestaat om een gemeentelijke of provinciale monumentenstatus in te stellen bovenop de landelijke monumentenstatus?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de mening deelt dat het niet wenselijk is een minimum beschermingsniveau op te nemen in de wet. Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer bij het opstellen van een omgevingsvergunning geldt dat alleen advies moet worden ingewonnen en wanneer advies met instemming.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen wordt in het voorgenomen Bkl. Voorkomen moet worden dat deze ladder door een te strikte toepassing bijvoorbeeld averechts werkt in transformatie- en herstructureringsgebieden. Kan de regering toelichten aan welke mogelijke averechtse effecten zij denkt?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel het Rijk en provincies de mogelijkheid geeft omgevingswaarden vast te stellen. De plicht om maatregelen te nemen, indien de omgevingswaarden (dreigen) te worden overschreden, ligt echter bij gemeenten. De leden van de VVD-fractie vragen waarom er voor gekozen is om ook gemeenten verantwoordelijk te maken voor een programma met maatregelen (inclusief de financiering), wanneer een provincie in eerste instantie de omgevingswaarde heeft vastgesteld.

De leden van de VVD-fractie merken op dat alleen in een waterschapverordening en in een provinciale omgevingsverordening een omgevingsvergunningsvereiste voor het verrichten van activiteiten wordt opgenomen. Voor het omgevingsplan bestaat deze mogelijkheid niet, waar die in het huidige bestemmingsplan wel bestaat. Kan de regering aangeven of deze constatering klopt? Zo ja, wat zijn hier de gevolgen van? Wat zijn de consequenties voor de bestuurlijke lasten?

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het nationale belang van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening onvoldoende is geborgd in artikel 2.1 van het wetsvoorstel sub l (beheer watersystemen) en sub n (beheer van natuurlijke hulpbronnen) en in het derde lid. Ziet de regering in het rapport van de RUG aanleiding om op dit punt alsnog het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (AARvS) op te volgen en dit belang toch als bijzonder punt in art. 2.1 op te nemen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het pleit van de Woonbond en leder(in) om gebruikers meer centraal te stellen bij de inrichting van de woning en de woonomgeving. Deze leden vinden het daarom belangrijk dat de inspraak van gebruikers op lokaal niveau bij ruimtelijke ontwikkelingen geborgd wordt. Hoe beoordeelt de regering het voorstel van deze organisatie(s) om inspraak van bewoners en gebruikers te regelen net zoals in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), waarin participatie van burgers in de Wmo-raad is geregeld?

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze geborgd wordt dat de ontwikkeling van de leefomgeving op een wijze plaatsvindt waarmee ook mensen met een handicap daar optimaal gebruik van kunnen maken. Hierbij denken deze leden aan toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid. Dit wordt des te belangrijker in een samenleving waarin mensen langer thuis zullen blijven wonen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat met de Omgevingswet het generieke verbod op welstandsexcessen verdwijnt. Dat wettelijke verbod wordt nu succesvol gebruikt tegen verwaarlozing van bouwwerken, met verloedering als gevolg (bijvoorbeeld tegen speculanten die hun pand moedwillig laten verloederen, om zo makkelijker een sloop- en bouwrecht af te dwingen). Deze leden zijn van mening dat dit een waardevol instrument is in de instrumentenkoffer van gemeenten. Wat was de reden voor de regering om dit instrument niet op te nemen in de Omgevingswet, net nu dit met een grote hoeveelheid leegstaande kantoren en bedrijfsgebouwen vaker dan ooit nodig is?

De leden van de PvdA-fractie zijn blij dat in de nota van wijziging aangeeft dat de gemeentelijke adviescommissie is opgenomen welke ingeschakeld dient te worden bij de advisering rond wijzigingen aan rijksmonumenten. Deze leden vragen wel hoe de kwaliteit en deskundigheid van deze commissie gewaarborgd worden, hoe de rechtszekerheid geregeld is en hoe de transparantie geregeld wordt.

De leden van de PvdA-fractie refereren aan het feit dat in de Initiatiefnota «Een stap vooruit, voorstellen voor de uitbouw en betere benutting van het Nederlandse wandel- en fietsnetwerk» (Kamerstuk 33 888) een rijkstaak voor het beleid omtrent wandelen en fietsen beschreven is. Hoe denkt de regering deze rijkstaak het beste in de Omgevingswet te beschrijven? De routestructuur voor wandelen en fietsen kent een nationale verantwoordelijkheid. Hoe wil de regering deze basisinfrastructuur borgen in de Omgevingswet of de onderliggende regelgeving? Hoe beschrijft de regering de verhouding inzake de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies?

De leden van de SP-fractie vragen of instructieregels verplicht worden opgesteld en vastgesteld voor werelderfgoederen als bijvoorbeeld Beemster, Hollandse Waterlinie en de Wadden. Wanneer is de verantwoordelijkheid voor landschappen vervallen als Rijkstaak? »De provincies zullen met gebruikmaking van de instrumenten van de Omgevingswet regels blijven stellen ter bescherming van dat landschap» zo lezen deze leden in de nnavv. Wie zegt dat? Waar is dat verplichtend vastgelegd? Waarom zijn de Nederlandse Unesco werelderfgoederen niet opgenomen in de uitzonderingslijst?

De leden van de SP-fractie vragen hoe kwetsbare erfgoederen als het molencomplex Kinderdijk-Elshout, Schokland, de Grachtengordel van Amsterdam en het Woudagemaal te Lemmer beschermd worden tegen het al dan niet hebben van Welstandsbeleid van gemeenten, vergunningvrij bouwen, monumentenbeleid en dies zij meer? Hoe blijven kernwaarden beschermd en de «Outstanding Universal Values» (OUV) behouden? Bent u bereid om, nog voor de behandeling van de Omgevingswet, de Werelderfgoederen op te nemen in de uitzonderingslijst? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie menen dat het goed zou zijn als ook de mentaliteit van de spelers verandert. Hoe verandert de attitude van de verschillende spelers (overheden, bedrijven, burgers en belangenbehartigers) van te bureaucratisch naar meer creatieve energie in het maken en realiseren van mooie plannen, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie menen dat de Initiatiefnota «Een stap vooruit, voorstellen voor de uitbouw en betere benutting van het Nederlandse wandel- en fietsnetwerk» (Kamerstuk 33 888) waarin verbetervoorstellen voor wandelen en fietsen staan, weerslag verdient in de wet. Deze leden wijzen er op dat de motie Van Helvert c.s. (Kamerstuk 33 888 nr. 11) om het gedachtegoed uit deze nota over te nemen in meerderheid door de Tweede Kamer is aangenomen. Hierin is een rijkstaak voor wandelen en fietsen beschreven. Deze leden vernemen graag hoe de regering denkt deze rijkstaak het beste in de Omgevingswet vast te leggen.

De leden van de CDA-fractie menen dat een nationale routestructuur voor wandelen en fietsen ook een nationale verantwoordelijkheid inhoudt. Hoe wil de regering deze basisinfrastructuur borgen in de Omgevingswet of de onderliggende regelgeving en hoe ziet de regering de verhouding in de verantwoordelijkheden tussen rijk, provincies, waterschappen en gemeenten op dit gebied?

De leden van de CDA-fractie vragen of er mogelijk sprake kan zijn van inbouw van de Wegenwet in de Omgevingswet. Wordt het advies van de Commissie Advisering Waterstaatswetgeving (CAW) uit 2007 met als titel «Oude Waarden, Nieuwe Wegen» (Kamerstuk 29 892, nr. 17) daarbij betrokken?

De leden van de CDA-fractie willen graag de visie van de regering vernemen ten aanzien van de bescherming van drinkwatervoorziening. Deze leden vragen waarom een expliciete opname van bescherming niet is opgenomen in artikel 2.1 van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie zijn ietwat teleurgesteld in de beantwoording van de regering als het gaat om de tijdsplanning omtrent de omgevingsvisie op rijksniveau, oftewel een nationale omgevingsvisie. De regering geeft aan dat in het proces duidelijk zal worden wat geëigende momenten zijn om de Kamer hierover te informeren. De leden van deze fractie zijn van mening dat de regering hier specifiek kan zijn. Het proces wordt immers uit de beantwoording duidelijk, en daar valt al uit op te maken dat er een bepaalde volgorde wordt gehanteerd, ook in de tijd. Het klinkt de leden van deze fractie wat vreemd in de oren dat de planning van de Omgevingswet zelf vaststaat, en de regering er blijk van geeft zeer veel belang te hechten aan het volgen van deze planning, maar dat zij vervolgens geen indicatie kan geven van de tijdsplanning omtrent de eerste nationale omgevingsvisie. Deze leden vragen de regering daarom nogmaals om nader in te gaan op deze tijdsplanning.

## **Artikelsgewijs**

### **Artikel 2.1**

De leden van de CU-fractie lezen in de nnavv dat wordt gesteld dat artikel 2.1 lid 3 de mogelijkheid biedt om «oogkleppen op te doen» (blz. 279). Dit lid gaat echter niet alleen over «beperken» maar ook over «uitwerken». Genoemde leden vragen in dit verband waarom de door de verschillende fracties genoemde voorstellen tot uitbreiding van lid 3 niet toch een toegevoegde waarde kunnen hebben.

### **Artikel 2.2**

De leden van de CDA-fractie menen dat de bedoeling van artikel 2.2 lid 1 (afstemming en samenwerking) van het voorliggende wetsvoorstel onvoldoende aansluit op artikel 3.9 van het wetsvoorstel, door de lasten eenzijdig bij de gemeenten te leggen.

### **Artikel 2.3**

De leden van de CDA-fractie wijzen op de algemene criteria van verdeling van taken en bevoegdheden. Deze leden vragen of nader ingegaan kan worden op het in artikel 2.3 van het wetsvoorstel gebruikte «of» in het tweede en derde lid. Waarom is hier niet gekozen voor «en», zo vragen deze leden.

### **Artikel 2.7**

De leden van de CU-fractie lezen in artikel 2.4 dat alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving moeten worden opgenomen in één omgevingsplan. Artikel 2.7 biedt de mogelijkheid bij AMvB gevallen aan te wijzen waarvoor die verplichting tot opname in het omgevingsplan niet geldt. Genoemde leden vragen aan welke gevallen wordt gedacht? Vanuit gemeenten komen namelijk signalen dat deze talrijk en onvoorspelbaar zijn.

### **Artikel 2.8**

De leden van de CU-fractie constateren dat de algemene delegatiebevoegdheid van artikel 2.8 de huidige mogelijkheden van de gemeenteraad om in het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid en/of een uitwerkingsplicht voor B&W op te nemen, vervangt. Nu bevat het bestemmingsplan regels waartoe en onder welke voorwaarden van de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht gebruik kan/moet worden gemaakt. Deze regels maken deel uit van het bestemmingsplan en zijn vatbaar voor beroep. Straks zal ook het delegatiebesluit onder artikel 2.8 regels bevatten waartoe en onder welke voorwaarden het college van B&W gebruik mag of moet maken van de gedelegeerde bevoegdheid. Het delegatiebesluit maakt geen deel uit van het omgevingsplan en er staat ook geen afzonderlijk beroep tegen open. Pas bij gebruikmaking van de gedelegeerde bevoegdheid door het college van B&W kan het achterliggende delegatiebesluit worden aangevochten. Dit heeft volgens genoemde leden tot gevolg dat er lange tijd rechtsonzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van het delegatiebesluit dat belangrijke consequenties heeft voor grondeigenaren en andere belanghebbenden. Deelt de regering de mening dat hier sprake is van een achteruitgang in de rechtsbescherming?

### **Artikel 2.35**

De leden van de SP-fractie merken op dat volgens de huidige Wro pas over kan worden gegaan tot het geven van een proactieve aanwijzing indien er overleg plaats heeft gevonden met het College van burgemeester en wethouders en provinciale staten (artikel 41, tweede lid van de Wro), respectievelijk met de Tweede Kamer (artikel 4.4, tweede lid van de Wro) in kennis zijn gebracht van het voornemen van het besluit. Deze leden vragen waarom deze voorwaarden niet zijn opgenomen in artikel 2.25 van het wetsvoorstel bij het geven van een instructie.

De leden van de CU-fractie constateren dat volgens de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) pas kan worden overgegaan tot het geven van een proactieve aanwijzing indien er overleg heeft plaatsgevonden met het college van B&W en provinciale staten (artikel 4.1 lid 2 Wro) respectievelijk de Tweede Kamer der Staten-Generaal (artikel 4.4, lid 2 Wro) in kennis zijn gebracht van het voornemen van het besluit. Genoemde leden vragen waarom deze voorwaarden niet zijn opgenomen in artikel 2.35 van het wetsvoorstel bij het geven van een instructie.

#### **Artikel 4.4**

De leden van de CDA-fractie vragen, onder verwijzing naar artikel 4.4 lid 2 van het wetsvoorstel, waarom alleen in een waterschapsverordening en in een provinciale omgevingsverordening een omgevingsvergunningsvereiste voor het verrichten van activiteiten kan worden opgenomen. Nu bestaat die mogelijkheid immers ook in het huidige bestemmingsplan (artikel 3.3 Wro (aanleggen en slopen) en 3.6 lid 1 onder c Wro (binnenplanse afwijking).

Deelt de regering de gedachte dat het omgevingsplan hierdoor een beheersmatig en statisch karakter zal krijgen waarvan veel zal worden afgeweken omdat er een verschuiving plaats zal vinden van de mogelijkheden tot het opnemen van een vergunningsplicht in een bestemmingsplan naar vergunningen ten behoeve van het afwijken van het omgevingsplan?

De leden van de CU-fractie constateren dat volgens artikel 4.4 lid 2 alleen in een waterschapsverordening en in een provinciale omgevingsverordening een omgevingsvergunningsvereiste voor het verrichten van activiteiten kan worden opgenomen. Voor het omgevingsplan bestaat die mogelijkheid niet. In het huidige bestemmingsplan bestaat die mogelijkheid wel in artikel 3.3 Wro (aanleggen en slopen) en 3.6 onder c Wro (binnenplanse afwijking). Genoemde leden vragen deze keuze te onderbouwen. Dit heeft immers tot gevolg dat kleine afwijkingen van het omgevingsplan (binnenplanse ontheffing), het reguleren van bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde of werkzaamheden (graven van een sloot, aanbrengen van verharding, slaan van palen in beschermingszones), alsmede het reguleren van activiteiten die voorheen via een vergunningstelsel in een gemeentelijke verordening waren toegestaan (reclameverordening, kapverordening) voortaan alleen kunnen worden toegestaan door een vergunning om van het omgevingsplan af te wijken. Deelt de regering de mening dat het omgevingsplan hierdoor een beheersmatig en statisch karakter krijgt waarvan veel zal worden afgeweken. Genoemde leden vragen ook of deze nieuwe manier van werken gevolgen heeft voor de administratieve lasten van gemeenten. Zij wijzen in dit verband in het bijzonder op de voldoening aan de verplichting tot actualisering van het omgevingsplan in verband met afwijkactiviteiten (art. 4.17).

#### **Artikel 4.19**

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het feit dat het verplichte welstandsoordeel op grond van vastgesteld welstandsbeleid is komen te vervallen in de Omgevingswet. Dit wordt vervangen door een facultatieve mogelijkheid om eisen te stellen aan het uiterlijk van bouwwerken. Daarmee is tevens artikel 12, lid 1 van de Woningwet vervallen dat bepaalt dat een bestaand bouwwerk niet in ernstige mate in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Deze zogenaamde excessenregeling maakt het mogelijk dat gemeenten gebouweigenaren aanschrijven om verwaarloosde gebouwen, die in ernstige mate afbreuk doen aan de omgevingskwaliteit, te herstellen en in een staat te brengen die overeenstemt met wat redelijkerwijze van het uiterlijk van een bouwwerk verlangd mag worden. Vrij recent heeft de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State (ABRvS) in een casus te Noordwijk nog eens bevestigd dat op deze wijze verwaarlozing en verloedering succesvol aangepakt kan worden.<sup>19</sup> Deze bepaling in de Woningwet is onomstreden, en heeft een generieke werking. Het valt niet goed in te zien waarom deze algemene regel onder de Omgevingswet vervangen wordt door een systeem waarin de

<sup>19</sup> ABRvS 12 november 2014, 201401691/1/A1

gemeenten stuk voor stuk hun eigen bepaling over ernstige verwaarlozing en ontsiering moeten opstellen, met de consequenties van nieuwe en onzekere jurisprudentie. Deze leden stellen dan ook voor dat in de Omgevingswet een bepaling wordt opgenomen die luidt dat het uiterlijk van een bestaand bouwwerk niet in ernstige mate afbreuk mag doen aan het gewenste beeld in de betreffende omgeving, beoordeeld naar de randvoorwaarden uit de beleidsregels op dit gebied, die op grond van art. 4.19 van het wetsvoorstel worden opgesteld.

#### **Artikel 5.45**

De leden van de CU-fractie lezen dat voor een onafhankelijk advies over een burgerinitiatief in de memorie van toelichting (blz. 513) slechts de mogelijkheid van een vrijblijvend adviserende ad-hoc expertgroep wordt genoemd, «vanuit de wens geen nieuwe instituties op te richten». Genoemde leden vragen waarom niet gekozen wordt voor een bestaande institutie, namelijk de commissie m.e.r. Deze heeft immers al tot taak om advies uit te brengen over alternatieven die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen. Volgens genoemde leden kunnen deze ervaring, en de onafhankelijke positie van de commissie m.e.r. voor de beoordeling van de haalbaarheid van burgerinitiatieven ten nutte worden gemaakt. Is de regering bereid om in de wet, of in een AMvB, op te nemen dat de commissie m.e.r. met overeenkomstige toepassing van de alternatieven toets zoals vervat in 7.23 lid 1 sub b Wet milieubeheer, adviseert over op grond van art. 5.45 lid 3 ingediende mogelijke oplossingen?

#### **Artikel 5.49**

De leden van de CU-fractie lezen dat in artikel 5.49 is vastgelegd dat het bevoegd gezag verantwoording aflegt van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het besluit betrokken zijn. Dit houdt volgens genoemde leden echter nog geen expliciete motiveringsplicht in waarom, in voorkomende geval, een burgerinitiatief niet in de besluitvorming is betrokken. Is de regering bereid om in de wet op te nemen dat dit mede inhoudt dat het bevoegd gezag, in voorkomend geval motiveert, waarom een burgerinitiatief op grond van art. 5.45 lid 3 niet in de besluitvorming is meegenomen?

#### **Artikel 5.50**

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering er voor kiest om indien een projectbesluit van het waterschap wordt genomen dit de regels van het omgevingsplan, voor zover die regels met elkaar in strijd zijn (art. 5.50), wijzigt.

Deze leden menen dat dit instrument daardoor zwaar ingrijpt op de gemeentelijke autonomie. Deze doorwerking van een projectbesluit van het waterschap in het gemeentelijk omgevingsplan is niet in lijn is met het subsidiariteitsbeginsel, en is slechts te rechtvaardigen met zwaarwegende argumenten. Welke zwaarwegende argumenten heeft de regering hiervoor, zo vragen zij.

#### **Artikel 5.51**

De leden van de CU-fractie lezen in de nnavv dat de regering aangeeft dat zij niet heeft voorzien in een nadere regeling in artikel 5.51 voor overleg met betrokken bestuursorgaan, omdat artikel 3:2 van de Awb al voorziet in zorgvuldige besluitvorming waardoor doorgaans al overleg tussen bestuursorganen vereist zal zijn (blz. 176 nota nnavv). Genoemde leden vragen of desondanks in artikel 5.51 niet een nadere bepaling over



verplicht overleg nodig is om te voorkomen dat toepassing van artikel 5.51 de verhoudingen tussen bestuursorganen verstoort. Kan de regering nader aangeven wat ze bedoelt met «onevenredig belemmerd» in de zin van artikel 5.51 lid 3 en 4? Hoe staat de regering tegenover de suggestie van de onderzoekscommissie om «dringende redenen» in de wettekst op te nemen, zoals dat ook bij artikel 3.35 lid 8 Wro het geval was?

### **Artikel 23.3**

De leden van de CU-fractie constateren dat een experiment alleen wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. In artikel 1.3 wordt echter niet gesproken over de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. Genoemde leden vragen naar de reden van deze toevoeging.

De voorzitter van de commissie,  
Van Dekken

Adjunct-griffier van de commissie,  
Jansma

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 17**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DE ROUWE**

Ontvangen 19 mei 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 16.5 wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

1a. Bij het nemen van een besluit op grond van deze wet kan ook gebruik worden gemaakt van gegevens uit rapporten die bij de vaststelling van het besluit ouder zijn dan twee jaar, indien die rapporten betrekking hebben op de kwaliteit van de bodem, en wordt onderbouwd dat de gegevens nog actueel zijn.

#### **Toelichting**

Met dit amendement wordt duidelijk gemaakt dat bij het nemen van besluiten op grond van de Omgevingswet ook gebruik kan worden gemaakt van gegevens uit rapporten ouder dan twee jaar, wanneer het gaat om rapporten die betrekking hebben op de kwaliteit van de bodem. In dergelijke gevallen moet onderbouwd worden waarom deze gegevens nog actueel zijn.

De indiener constateert dat de onderzoeken die ten grondslag liggen aan het nemen van een besluit in het kader van de Omgevingswet omvangrijk zijn. Dat is weliswaar mede afhankelijk van de omvang en impact van het voorgenomen plan, maar in zijn algemeenheid is die onderzoeksdruk fors. Dat kan (economische) initiatieven belemmeren. Indiener vindt dat ongewenst en wil daarom expliciet maken dat reeds gedaan onderzoek dat ouder is dan twee jaar nog bruikbaar is, indien het gaat om een rapport dat betrekking heeft op de kwaliteit van de bodem en wordt onderbouwd dat de gegevens nog actueel zijn.

De Rouwe

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 18**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DE ROUWE**

Ontvangen 19 mei 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel 2.19, derde lid, wordt na onderdeel a een onderdeel ingevoegd, luidende:

ab. bij Onze Minister: de coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen met het oog op het behoud en de verbetering van de recreatieve infrastructuur voor wandelen, fietsen en varen, waaronder begrepen de aansluiting op de grensoverschrijdende, recreatieve infrastructuur voor die activiteiten,.

II

Aan artikel 2.28 wordt, onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel d door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. het behoud en de verbetering van de recreatieve infrastructuur voor wandelen, fietsen en varen, waaronder begrepen de aansluiting op de grensoverschrijdende, recreatieve infrastructuur voor die activiteiten.

### **Toelichting**

Dit amendement ziet op het behoud en de verbetering van de recreatieve infrastructuur voor wandelen, fietsen en varen. Hieronder wordt mede begrepen de aansluiting van de nationale recreatieve infrastructuur voor deze activiteiten op de grensoverschrijdende recreatieve infrastructuur. Dit wordt concreet geregeld door de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen met het oog op het behoud en de verbetering van de recreatieve infrastructuur voor wandelen, fietsen en varen, waaronder begrepen de aansluiting op de grensoverschrijdende, recreatieve infrastructuur voor die activiteiten. Tevens worden met het oog op het

behoud en de verbetering van de recreatieve infrastructuur verplichte instructieregels over omgevingsplannen en projectbesluiten gesteld.

Indiener vindt dat in de Omgevingswet beschreven moet worden dat het Rijk een taak heeft waar het recreatief wandelen, fietsen en varen betreft. Indiener wijst daarbij op de aangenomen motie van het lid Van Helvert (Kamerstukken II, 2014/15, 33 888, nr. 11) over Een Stap Vooruit, waarin verwezen wordt naar een landelijk fiets- en wandelbeleid (en bovendien wordt verwezen naar het gedachtegoed van de initiatiefnota (Kamerstukken II, 2013/14, 33 888, nr. 2) waarin het Rijk een duidelijke taak heeft).

De Rouwe

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 19**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 20 mei 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 3.2 wordt na de aanhef een onderdeel ingevoegd, luidende:

0a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,.

#### **Toelichting**

Een omgevingsvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Met dit amendement wordt toegevoegd dat er ook een beschrijving dient te zijn van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hiermee wordt gegarandeerd dat de omgevingsvisie nadrukkelijk ook rekening houdt met de historie van een gebied en de aanwezige kwaliteiten. Het is niet de bedoeling dat ieder element van de fysieke leefomgeving in Nederland wordt beschreven. Het gaat net als bij de andere onderdelen van artikel 3.2 om de hoofdlijnen. Een dergelijke beschrijving draagt er toe bij dat te beschermen elementen van de omgeving zoals cultureel erfgoed in beeld zijn.

De regering is terughoudend met het voorschrijven van inhoudelijke vereisten aan de omgevingsvisie omdat dit kan leiden tot juridisering van het instrument (Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II, 2014–2015, 33 962, nr. 12, paragraaf 8.3.2, blz. 173). Door het gebruik van het begrip hoofdlijnen in dit amendement, zoals ook het geval is in de andere onderdelen van artikel 3.2, wordt juridisering voorkomen.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 20**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 20 mei 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 2.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanduiding «1» voor het eerste lid vervalt.
2. In het eerste lid (oud) wordt na «De gemeenteraad stelt» ingevoegd: voor het gehele grondgebied van de gemeente.
3. Het tweede lid vervalt.

### **Toelichting**

In artikel 2.4 wordt het eindbeeld vastgelegd van één omgevingsplan per gemeente. Uit de toelichting blijkt dat dit plan over het hele grondgebied van de gemeente moet gaan. Dit staat zo echter niet in de voorgestelde wetstekst. Met dit amendement wordt dit verduidelijkt op dezelfde wijze zoals het is geformuleerd in artikel 3.1 van de huidige Wet ruimtelijke ordening, waar dit wel expliciet is verwoord.

Voorts wordt met dit amendement de mogelijkheid geschrapt om meer omgevingsplannen in één gemeente te hebben. Omgevingsplannen kunnen continu voor deelgebieden worden aangepast als ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Het is daarom niet noodzakelijk om in een gemeente meerdere losse omgevingsplannen te hebben. Door het schrappen van lid 2 wordt ook voorkomen dat de huidige praktijk van «postzegelplannen» blijvend wordt gefaciliteerd.

Bij de Invoeringswet Omgevingswet zal ervoor worden gezorgd dat alle bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen binnen een gemeente, bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, samen het omgevingsplan gaan vormen (Kamerstukken II, 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 161–162). Gemeenten kunnen vervolgens door middel van opeenvolgende wijzigingen dit Omgevingsplan geleidelijk omvormen



tot één consistent en samenhangend Omgevingsplan. Ook kunnen zijn in één keer een gebiedsdekkend Omgevingsplan vaststellen. De mogelijkheid van meer omgevingsplannen per gemeente is desondanks in de wet geïntroduceerd als overgangsmaatregel zodat de bestaande bestemmingsplannen ook gefaseerd kunnen worden omgezet in het nieuwe gemeentebrede Omgevingsplan waarbij een deel van de gemeente al een integraal Omgevingsplan heeft en een ander deel nog werkt met een Omgevingsplan dat bestaat uit een bundeling van oude bestemmingsplannen. Om deze reden is het tweede lid van artikel 2.4 door de regering voorgesteld. Het is de bedoeling van de regering deze mogelijkheid op termijn uit de wet te schrappen (Kamerstukken II, 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 281). Indiener sluit een dergelijke overgangsbepaling niet uit, maar deze dient dan een plaats te krijgen bij de overgangsbepalingen in de Invoeringswet Omgevingswet. De regering heeft bovendien al aangekondigd dat er ten aanzien van artikel 2.4 een overgangsrechtelijke regeling zal komen in de Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II, 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 161). Het is logischer dergelijke overgangsbepalingen te bundelen en dus niet op te nemen in artikel 2.4.

Bij het vaststellen van de Invoeringswet Omgevingswet kunnen deze overgangsbepalingen volgens de indiener ook beperkt worden met een termijn zodat voor alle gemeenten duidelijk is op welke datum zij een consistent gemeentebreed omgevingsplan dienen te hebben. Dit is een betere methode dan een bepaling met een onbepaalde termijn zoals nu is opgenomen in artikel 2.4.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 21**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 20 mei 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Het opschrift van afdeling 23.4 komt te luiden: Afdeling 23.4 Evaluatie- en slotbepalingen.

II

In afdeling 23.4 wordt voor artikel 23.8 een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 23.7a (evaluatie)**

Onze Minister zendt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens na vier jaar aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

#### **Toelichting**

De Omgevingswet bevat een uitgebreid systeem van monitoring van omgevingswaarden. Ook is voorzien in een vierjaarlijkse rapportage over de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving en de staat van het cultureel erfgoed (artikel 20.18).

Met dit amendement wordt voorzien in een evaluatie van de werking van het wettelijke stelsel. Een dergelijke evaluatie dient op grond van het amendement op twee momenten plaats te vinden: de eerste evaluatie vindt plaats binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet en de tweede evaluatie vindt plaats binnen zes jaar na de inwerkingtreding van de wet. Het is van belang dat in de praktijk wordt gekeken of de beoogde doelen van de wet, zoals minder complexiteit en snellere procedures in de praktijk, ook worden bereikt. Er is hierbij gekozen voor twee evaluatiemomenten.

Door reeds na twee jaar een eerste evaluatie te doen, wordt het mogelijk om eventuele noodzakelijke aanpassingen snel door te voeren tegelijkertijd met reeds geplande hoofdstukken die later nog aan de Omgevingswet zullen worden toegevoegd.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 22**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 20 mei 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 16.32, tweede lid, wordt na «een omgevingsplan» ingevoegd: een instructieregel, een omgevingsverordening, een waterschapsverordening, regels als bedoeld in artikel 4.3.

#### **Toelichting**

Dit amendement verduidelijkt in welke situaties er sprake kan zijn van een plan-MER-plicht.

De plan-MER-plicht voor plannen en programma's volgt uit de Smb-richtlijn. Voor het vaststellen van de plan-MER-plicht voor plannen en programma's wordt in artikel 16.33 en 16.34 van het wetsvoorstel dan ook aangesloten op de tekst van deze richtlijn.

De plan-MER-plicht ontstaat als een plan of programma kaderstellende regels bevat voor projecten die MER-(beoordelings)plichtig zijn. De richtlijn bevat echter, juist vanwege de grote verschillen in plan- en programmabegrip tussen de lidstaten, geen specifieke definitie van plan en programma. Het is dus aan de lidstaten om deze begrippen nader te duiden en verder in te vullen. De guidance van de Europese Commissie wijst er wel op dat de Smb-richtlijn, vanwege de werkingssfeer en het doel, breed moet worden uitgelegd (zie [http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923\\_sea\\_guidance\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf), blz. 5 e.v.).

Artikel 16.32, tweede lid, stelt dat onder plannen en programma's in ieder geval moet worden verstaan een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing. De lijst in artikel 16.32, tweede lid, is niet-limitatief. Desondanks wordt in dit amendement wel voorgesteld de opsomming uit te breiden. Uit de praktijk blijkt namelijk dat plan-MER-plicht niet wordt overwogen als niet duidelijk is aangegeven dat de plan-MER-plicht wellicht voor plannen geldt (bijvoorbeeld de Actieplannen geluid of de beheerplannen in het kader van de Natuurbe-

schermingswet 1998). Daar komt bij dat implementatie van richtlijnen betekent dat deze moeten worden omgezet naar de nationale situatie. Enkel rechtstreeks verwijzen naar de Smb-richtlijn voorkomt weliswaar dat onvolledig wordt geïmplementeerd, maar maakt niet duidelijk wat in de nationale situatie onder de richtlijntekst wordt verstaan.

Met dit amendement wordt daarom voor de toepassing van de paragraaf over de plan-MER-plicht geregeld dat onder plannen en programma's ook wordt verstaan instructieregels, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en rijksregels bedoeld in artikel 4.3. Deze documenten bevatten veelal algemene regels. Er kunnen echter ook kaderstellende functie- en locatie specifieke regels worden opgenomen bedoeld om bepaalde projecten of activiteiten te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het opnemen van zoekgebieden voor windenergie of waterberging. De Omgevingswet heeft mede als doel meer activiteiten via algemene regels te reguleren. Het is dan ook de verwachting dat het vaker voor zal komen dat functie- en locatie specifieke regels zullen worden opgenomen in genoemde documenten.

Van functie- en locatie specifieke regels moeten de milieueffecten op grond van de Smb-richtlijn in beeld worden gebracht als wordt voldaan aan de criteria uit deze richtlijn. Door de genoemde documenten op te nemen in artikel 16.32, tweede lid, wordt buiten twijfel gesteld dat voor (onderdelen van) deze documenten de plan-MER-plicht kan gelden, uiteraard alleen als wordt voldaan aan de criteria van de Smb-richtlijn, of te wel: als er sprake is van functie- en locatie specifieke regels.

Met dit amendement wordt voorkomen dat er onterecht geen plan-MER wordt opgesteld en dit pas aan de orde komt bij een beroep tegen concrete projecten. Het Europese Hof van Justitie heeft geoordeeld dat plannen en programma's buiten toepassing moeten worden gelaten als hiervoor ten onrechte geen plan-MER is gedaan. Dat zou betekenen dat de procedure alsnog moet worden over gedaan, hetgeen de nodige vertraging oplevert.

Uiteraard is er nog een beoordelingsmoment op projectniveau via de project-MER. Dat doet echter niet af aan de vraag of voorafgaand daaraan het milieubelang voldoende is meegewogen in de besluitvorming. De plan-m.e.r.-plicht staat los van de vraag of later nog project-MER-plicht volgt. Op projectniveau kan immers niet meer worden gekeken naar de cumulatie van effecten.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 23**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG**

Ontvangen 20 mei 2015

#### **Inhoudsopgave**

Inleiding en samenvatting	2
1.1 Algemeen	2
1.2 Samenvatting hoofdpunten	2
1.2.1 Inhoudelijke sturing	2
1.2.2 Flexibiliteit en rechtszekerheid	4
1.2.3 Verbeteren en versnellen van procedures	5
1.3 Vervolg	7
Reactie op (de samenvatting van) het rapport van de RUG	7
1. Onderzoeksrapport en reactie	7
2. Reactie op de belangrijkste bevindingen per onderdeel van het rapport	8
2.1 Onderdeel A (regeling bij wet of AMvB)	8
2.2 Onderdeel B (bevoegdheidsverdeling)	11
2.3 Onderdeel C (integrale belangenafweging)	13
2.4 Onderdeel D (flexibiliteit en rechtszekerheid)	14
2.5 Onderdeel E (rechtsbescherming en handhaving)	15
0 Algemene vragen van de leden van de fracties	17
1 Doelen	19
2 Democratische controle	23
3 Bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid	25
4 Omgevingskwaliteit	53
5 Milieueffectrapportage	68
6 Omgevingswaarden en beginselen	75
7 Afwijken van regelgeving	95
8 Bestuurlijke verhoudingen	100
9 Instrumenten	118
10 Participatie	124
11 Bezwaar, beroep en controle	132
12 Uitvoering, digitalisering en regeldruk	132
13 Onderzoek RUG	142
14 Overige	152
15 Artikelsgewijs	160



## **Inleiding en samenvatting**

### **1.1 Algemeen**

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen die de fracties hebben gesteld en van de opvattingen die zij over de het wetsvoorstel voor de Omgevingswet hebben. Ook heeft de regering met waardering kennis genomen van het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), dat in opdracht van uw Kamer is verricht.<sup>1</sup> Met het nader verslag en het onderzoek is het inhoudelijk debat over het wetsvoorstel weer een stap verder gebracht. Het onderzoek onderstreept het bijzondere karakter van de stelselherziening omgevingsrecht. De stelselherziening wordt gekenmerkt door vroege en grote betrokkenheid van burgers, bedrijven, overheden, belangenorganisaties en wetenschappers. Dit is van belang voor zowel het draagvlak als de kwaliteit van de nieuwe regels en voor de doelmatige en doeltreffende werking daarvan. Deze brede betrokkenheid en zorgvuldige voorbereiding krijgen een vervolg bij de behandeling van dit wetsvoorstel door uw Kamer. De rondetafelbijeenkomsten van uw Kamer en het verrichte onderzoek bieden een waardevolle bijdrage aan het openbare debat over het wetsvoorstel.

In deze nota wordt, zoals de vaste Kamercommissie heeft gevraagd, eerst een algemene reactie gegeven op het onderzoeksrapport. Vervolgens worden de vragen van de leden van de fracties beantwoord. Daarbij is de volgorde van de vragen in het nader verslag aangehouden. In de bijlage is een tabel opgenomen, waarin wordt ingegaan op de afzonderlijke in het onderzoeksrapport geschetste alternatieven.

Voor de regering vormen de vragen en opmerkingen van de leden van de diverse fracties en het onderzoek van de RUG een reden om op enkele belangrijke punten aanpassingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Deze nota naar aanleiding van het nader verslag gaat daarom vergezeld van een tweede nota van wijziging.

### **1.2 Samenvatting hoofdpunten**

Hieronder wordt de reactie van de regering op enkele belangrijke punten uit het nader verslag samengevat. In het bijzonder gaat de aandacht uit naar de belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel.

#### **1.2.1 Inhoudelijke sturing**

Diverse fracties stellen vragen over de inhoudelijke sturing op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving door wet en parlement en de mogelijkheden om die verder te versterken. Die sturing van het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in belangrijke mate versterkt. Het onderzoeksrapport van de RUG gaat hier uitgebreid op in. In de beantwoording van de vragen in deze nota wordt beschreven hoe het nieuwe stelsel bijdraagt aan (het verbeteren van) de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook wordt ingegaan op de waarborgen voor parlementaire betrokkenheid daarbij.

---

<sup>1</sup> Het wetsvoorstel Omgevingswet: Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14. Zonder andere vermelding wordt in dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk verwezen naar de bladzijdennummers van dit onderzoeksrapport.

Door diverse fracties en door de onderzoekers van de RUG zijn verschillende zinvolle suggesties gedaan om op enkele specifieke punten de inhoudelijke sturing te versterken. Dit is voor de regering reden om het wetsvoorstel aan te passen. Zo heeft de regering onder andere expliciet bepaald dat regels worden gesteld ter uitvoering van internationale verdragen over cultureel erfgoed. Daarnaast wordt in het artikel over bouwwerken expliciet bepaald dat regels ook worden gesteld met het oog op de bruikbaarheid van bouwwerken. Daarmee wordt verzekerd dat ook de toegankelijkheid voor mindervaliden in die regels een plek krijgt. Ook worden enkele artikelen over de uitoefening van bevoegdheden nader begrensd. De wijzigingen worden in deze nota en de nota van wijziging verder toegelicht.

#### *Sturing door beginselen*

Diverse fracties vragen om de inhoudelijke sturing verder te versterken door de Europese milieubeginselen als bedoeld in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) in het wetsvoorstel op te nemen. Ook de onderzoekers achten een dergelijke codificatie passend. De regering heeft gezocht naar een mogelijkheid om daaraan tegemoet te komen. De regering meent die gevonden te hebben en heeft in de tweede nota van wijziging aan het wetsvoorstel artikel 3.2a toegevoegd waarin de beginselen uit het artikel 191 VwEU zijn opgenomen. Dit artikel luidt:

#### **Artikel 3.2a (doorwerking beginselen)**

*In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuan- tastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.*

De genoemde vier beginselen zijn daarmee van toepassing op omgevingsvisies van gemeenten, provincies en het Rijk. Met deze formulering kiest de regering er – net als artikel 191 VwEU – voor de beginselen van toepassing te laten zijn op het *beleid*. Dit betekent dat wettelijk wordt geborgd dat al bij de start van de beleidscyclus – dus vroeg in de beleidsvorming – met deze beginselen rekening gehouden moet worden. Het beleid dat in die omgevingsvisies zal worden opgenomen vormt het kader voor meer uitvoeringsgericht beleid (zoals het programma en de voorkeursbeslissing in de projectprocedure), voor regelgeving en voor de toepassing van bevoegdheden van het bestuurs- orgaan dat die omgevingsvisie heeft vastgesteld. Deze beginselen zijn – om rechtsonzekerheid te voorkomen – daarop niet rechtstreeks van toepassing. De beginselen die als rechtsregel werken en die al in het wetsvoorstel waren opgenomen doen dat natuurlijk wel (zoals het preventiebeginsel en het beginsel «beste beschikbare technieken» bij milieubelastende activiteiten).

Met de codificatie van de Europese beginselen wordt de inhoudelijke sturing op het beleid voor de fysieke leefomgeving versterkt. Ook wordt daarmee verder richting gegeven aan de toepassing van de doelen van de wet.

#### *Parlementaire betrokkenheid*

In deze nota wordt beschreven welke waarborgen er zijn voor parlementaire betrokkenheid bij de stelselherziening. Dat betreft uiteraard ten eerste de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel zelf, dat de hoofdlijnen en het kerninstrumentarium bevat. Dit legt het fundament. Voor de uitwerking van de inhoudelijke normstelling in AMvB's voorziet

het wetsvoorstel in vroege betrokkenheid van beide Kamers op het moment dat de belangrijkste politieke keuzes gemaakt worden (voorhang). Dan kan er een parlementair debat en een maatschappelijke discussie over plaatsvinden. Een dergelijke brede betrokkenheid kan bijdragen aan een zorgvuldige totstandkoming en een goede kwaliteit van de voorgenomen regels.

Vervolgens kan het parlement als medewetgever bij de Invoeringswet Omgevingswet de voorstellen in samenhang beoordelen. Ook kunnen daarbij wijzigingen worden voorgesteld en (door uw Kamer) amendementen worden gemaakt. Het nieuwe stelsel kan alleen in werking treden als beide Kamers met de voorstellen voor de Omgevingswet én de Invoeringswet Omgevingswet hebben ingestemd. Het eindoordeel over het nieuwe stelsel is dus aan het parlement. Dat is ook voor de toekomst van belang. Het nieuwe stelsel, met het geharmoniseerde instrumentarium, beoogt een bestendige basis te bieden.

Op een aantal specifieke terreinen zijn aanvullingen van het nieuwe stelsel voorzien. Voor natuur, geluid, bodem en grondeigendom zullen parallel aan de Invoeringswet zelfstandige wetsvoorstellen worden voorbereid. Ook daarbij is het parlement als medewetgever betrokken. Verder geldt de wettelijke voorhangprocedure ook voor toekomstige wijzigingen en aanvullingen van AMvB's. Als het parlement de inhoud van de ontwerp-regels van zodanige aard vindt dat regeling bij wet aangewezen is, kan het de regering oproepen om een wetsontwerp voor te bereiden. Eventueel kan dit ook worden bewerkstelligd door aanpassing of amendering van daarmee samenhangende wetsvoorstellen tot wijziging of aanvulling van de Omgevingswet. Tot slot kan uw Kamer daartoe – als medewetgever – zelf het initiatief nemen.

De opbouw van de stelselherziening kent hiermee – naast andere waarborgen als publieksparticipatie en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State – diverse *checks and balances*. Hiermee wordt beoogd om zowel recht te doen aan:

- het vergroten van de samenhang en inzichtelijkheid van de regels voor burgers, bedrijven en overheden en een tijdige omzetting van Europese en internationale regelgeving (door harmonisatie en bundeling van normstelling), als
- een effectieve parlementaire betrokkenheid.

### **1.2.2 Flexibiliteit en rechtszekerheid**

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld over de verhouding tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Ook in het onderzoek van de RUG is dit een belangrijk thema. De onderzoekers waarderen de wijzigingen die naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn gedaan op het gebied van de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden als «redelijk sterk». In deze nota wordt, in aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag, de voorziene werking van flexibiliteit nader toegelicht. Daarnaast worden mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de onderzoekers van de RUG over de experimenteerbepaling en de programmatische aanpak extra waarborgen voorgesteld. Deze voorstellen zijn in de tweede nota van wijziging opgenomen.

#### *Experimenteerbepaling*

De regering onderschrijft het standpunt van de leden van diverse fracties dat de experimenteerbepaling niet lichtvaardig moet worden toegepast. Experimenten zijn bedoeld voor bijzondere situaties, zoals technische innovaties. Experimenten dienen bovendien altijd bij te dragen aan het nastreven van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Het wetsvoorstel kent de benodigde waarborgen

daarvoor. Een verdere inkadering van de reikwijdte acht de regering daarom niet nodig. Dit past ook niet bij het kenmerk van innovaties, waarvan de vorm en inhoud immers niet vooraf zijn vast te stellen. Monitoring en evaluatie zijn van essentieel belang om te kunnen leren van het experiment en om (tussentijds) de feitelijke bijdrage aan de bescherming van de fysieke leefomgeving vast te kunnen stellen. In navolging van de aanbevelingen in het onderzoeksrapport en de vragen van diverse fracties daarover zijn in de tweede nota van wijziging enkele veranderingen in de wetstekst doorgevoerd. Nu is expliciet bepaald dat de monitoring en evaluatie worden uitgevoerd mede met het oog op de beoogde bijdrage aan de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Verder wordt een bepaling opgenomen om het experiment bij te sturen, als op basis van de resultaten van de monitoring of de evaluatie blijkt dat dit nodig is met het oog op de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat degene die het experiment uitvoert in dat geval maatregelen moet treffen. Mochten deze maatregelen niet tot resultaten leiden, kan de Minister het experiment beëindigen. Tot slot is aangegeven dat de termijn van een experiment niet langer mag duren dan nodig is gelet op het doel van dat experiment. Met deze wijzigingen wordt de extra wettelijke waarborgen aangebracht om ervoor te zorgen dat de experimenteerbepaling aan zijn doel beantwoordt.

#### *Programmatische aanpak*

De regeling over de programmatische aanpak die in het wetsvoorstel is opgenomen kende de mogelijkheid om een programma met programmatische aanpak te laten voortduren tot het moment dat een bepaalde «mate van doelbereik» wordt gerealiseerd (artikel 3.16, onder b). Hiermee werd een zekere mate van flexibiliteit geboden aan het vaststellend bestuursorgaan. Mede naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de RUG is dit gewijzigd in het wetsvoorstel. Met het oog op de rechtszekerheid verdient het de voorkeur om per programma de periode te bepalen. Die biedt de gewenste duidelijkheid over de looptijd. In de tweede nota van wijziging is dan ook een wijziging opgenomen om de mogelijkheid te laten vervallen om te kiezen voor de mate van doelbereik, waarop het programma eindigt.

### **1.2.3 Verbeteren en versnellen van procedures**

#### *Participatie*

Leden van diverse fracties pleiten ervoor om participatie verder juridisch te verankeren. De regering onderschrijft het belang van participatie en ziet ook dat de Nederlandse bestuurscultuur al in belangrijke mate door-drongen is van het belang hiervan. Het wordt steeds meer onderdeel van de bestuurspraktijk. Participatie gaat vaak verder dan de wettelijke participatieverplichtingen en is en op maat ingericht. Zeker bij projecten met (mogelijk) grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving is vroegtijdige participatie gemeengoed geworden.

De regering heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat het «hoe» van vroegtijdige participatie niet in de regelgeving moet worden vastgelegd. Voor vroegtijdige participatie worden vele verschillende methoden toegetast, zoals burgerpanels, enquêtes, discussiefora, ontwerpateliers, raadspanels en stadsgesprekken. De te kiezen methode hangt af van de omstandigheden van het geval. Een goed participatieproces is gebaat bij maatwerk en niet bij het afvinken van een lijstje met voorgeschreven stappen. Niet de wettelijke regeling, maar de bestuurscultuur is bepalend. De regering leest in het nader verslag steun voor dit standpunt en wil deze lijn dan ook overeind houden.

Wel bevordert het wetsvoorstel dat maatschappelijke participatie voorafgaat aan de formele besluitvormingsprocedures en daarbij horende participatieprocedures. Dat geldt in de eerste plaats voor belangrijke publieke projecten in de fysieke leefomgeving. Veelal is de overheid zelf voor dergelijke projecten verantwoordelijk. Om te zorgen dat bestuursorganen bewust met vroegtijdige participatie omgaan, moet op grond van het wetsvoorstel in het projectbesluit worden gemotiveerd hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is omgegaan. Met deze motiveringsplicht wordt bevorderd dat maatschappelijke participatie voor deze besluiten plaatsvindt, waarbij de specifieke invulling ervan aan het verantwoordelijke bestuursorgaan wordt overgelaten.

Naar aanleiding van de vragen in het nader verslag stelt de regering voor om in het beoogde Omgevingsbesluit ook een dergelijke motiveringsplicht voor te schrijven bij besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen. Vroegtijdige maatschappelijke participatie is niet alleen van belang als de overheid initiatiefnemer is, maar ook bij initiatieven van derden, zoals bedrijven en burgers. Daarom wil de regering in aanvulling hierop in het wettelijk systeem opnemen dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om omgevingsvergunning moet aangeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd over en betrokken bij de ingediende aanvraag. Met een dergelijk indieningsvereiste voor initiatiefnemers krijgt de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden ook bij particuliere initiatieven een plaats.

Als participatie op een goede wijze wordt ingericht, wordt ook vroegtijdig informatie verkregen die van belang is voor het eventuele MER, zoals voor de vraag welke alternatieven moeten worden beschouwd.

#### *Vorbereidingsbescherming*

Leden van enkele fracties hebben gevraagd de geldigheidsduur van een voorbereidingsbesluit te bekorten van twee jaar naar anderhalf jaar. Deze termijn sluit aan bij de huidige praktijk van voorbereidingsbescherming in de bestemmingsplanprocedure. In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 167–168) is uitvoerig ingegaan op de nieuwe voorbereidingsbescherming voor het omgevingsplan. Met de tweede nota van wijziging stelt de regering inderdaad een termijn voor van anderhalf jaar voor een voorbereidingsbesluit met het oog op een omgevingsplan. Met deze wijziging wordt daarnaast voorgesteld om de termijn van anderhalf jaar ook te hanteren voor een voorbereidingsbesluit voor een omgevingsverordening en een voorbereidingsbesluit in verband met een projectbesluit, instructies of instructieregels. Ook daarvoor moet anderhalf jaar voldoende worden geacht. Op die manier wordt een consistente termijn aangehouden voor alle voorbereidingsbesluiten.

#### *Beperken administratieve lasten*

Daarnaast zijn enkele wijzigingen doorgevoerd met het oog op een betere dienstverlening door overheden en het voorkomen van onnodige lasten voor burgers en bedrijven. Zo is een regeling opgenomen voor «eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag». Deze zorgt ervoor dat de vergunninghouder met één bevoegd gezag te maken heeft. Dat is vooral van belang voor complexe bedrijven waarbij er vaak sprake is van verschillende soorten vergunningplichtige activiteiten gedurende een lange periode. Ook is bepaald dat aanvragers van vergunningen de gegevens en bescheiden niet behoeven te verstrekken voor zover het bevoegd gezag al over die gegevens of bescheiden beschikt. Verder kan de overheid niet langer vergoedingen in rekening brengen voor het vervaardigen van

afschriften van gegevens uit registers, gegeven de gemaakte keuze voor open data.

### **1.3 Vervolg**

Met de beantwoording van het nader verslag en de tweede nota van wijziging hoopt de regering de vragen en opmerkingen afdoende te hebben beantwoord, opdat de openbare behandeling van het voorstel voldoende is voorbereid. De regering ziet dan ook uit naar het vervolg van deze behandeling.

## **Reactie op (de samenvatting van) het rapport van de RUG**

### **1. Onderzoeksrapport en reactie**

In deze paragraaf wordt eerst in algemene zin ingegaan op het onderzoek en de belangrijkste conclusies. Vervolgens wordt in de bijlage bij deze nota, aan de hand van de tabel die bij het onderzoeksrapport is opgenomen, een korte reactie gegeven op de afzonderlijke geschetste alternatieven. Daarnaast zijn er door de leden van diverse fracties vragen gesteld over specifieke onderdelen van het rapport. Die worden beantwoord in de tekst van de volgende hoofdstukken van deze nota, in het bijzonder in hoofdstuk 13. Wanneer dat het geval is, wordt daarnaar verwezen.

#### *Reikwijdte van het onderzoek*

Het onderzoek gaat over de wijze waarop de regering is omgegaan met de voornaamste punten uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpvoorstel dat in juli 2013 aan de Afdeling is voorgelegd. Vertrekpunt van het onderzoek vormt dus het advies van de Afdeling advisering, het nader rapport en het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, zoals ingediend in juni 2014.<sup>2</sup>

Het onderzoek betreft volgens het rapport uitdrukkelijk niet de nota naar aanleiding van het verslag, de nota van wijziging en de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet.<sup>3</sup> Dit is van belang omdat in die nota en brief over diverse onderwerpen nadere informatie of een nadere toelichting is gegeven, naar aanleiding van de vragen die door de leden van diverse fracties in het verslag zijn gesteld. In de reactie op de afzonderlijke onderdelen van het rapport zal daar zo specifiek mogelijk naar worden verwezen.

#### *Genuanceerde benadering*

Het onderzoek kent een genuanceerde benadering. Dit past bij de complexiteit van de materie en de verschillende factoren en belangen die binnen de fysieke leefomgeving een rol spelen. Vaak is er niet één route, maar zijn er meerdere wegen om doelen te bereiken. Aan elke route kleven voor- en nadelen. De waardering daarvan is onder meer afhankelijk van de gekozen invalshoek en de weging van belangen en effecten. Dit is uiteraard primair een politieke afweging. De genuanceerde benadering in het rapport geeft daar ook blijk van.

Over het geheel genomen is de conclusie van het rapport dat de regering de belangrijkste punten van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gedeeltelijk heeft overgenomen. In veel gevallen met een redelijk sterk effect. Daarnaast zijn er onderdelen die de regering niet heeft

<sup>2</sup> Vindplaats van de genoemde stukken: Kamerstukken II 2013/14, nrs. 4, 2 en 3.

<sup>3</sup> Voetnoot 2 op pagina 7 van het onderzoeksrapport. Vindplaats van de genoemde stukken: Kamerstukken II 2014/15, 33 692, nrs. 12 en 13 en Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 18.



overgenomen of waarvoor naar het oordeel van de onderzoekers alternatieven met een sterker effect voorhanden zijn. Daarop zal in deze nota uitgebreider worden ingegaan dan op de overige onderdelen. De regering beoogt daarmee overigens niet af te doen aan de genuanceerde benadering in het rapport.

## **2. Reactie op de belangrijkste bevindingen per onderdeel van het rapport**

### **2.1 Onderdeel A (regeling bij wet of AMvB)**

In dit onderdeel van het rapport wordt ingegaan op de wijze waarop en de mate waarin de regering uitvoering heeft gegeven aan de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over het niveau van de normstelling, de parlementaire betrokkenheid daarbij en de begrenzing van de delegatiegrondslagen. Onderwerpen die daarbij aan de orde komen zijn de wettelijke sturing op beginselen, omgevingswaarden en de toetsingskaders voor vergunningverlening.

#### *Regeling bij AMvB*

Over het niveau van de normstelling merken de onderzoekers op:

*«Gelet op het huidige niveau van normstelling, waarbij frequent gekozen wordt voor het niveau van een AMvB is het niet verrassend dat ook de Omgevingswet in belangrijke mate gebruik maakt van de mogelijkheid om de regelgevende bevoegdheid te delegeren» (blz. 30).*

In het vervolg concluderen zij:

*«Dat normstelling bij AMvB de hoofdregel is, hoeft niet te betekenen dat de door de normstelling gewaarborgde kwaliteit van bescherming van de fysieke leefomgeving achteruitgaat. Bij AMvB kunnen immers dezelfde normen worden gesteld die in het huidige omgevingsrecht in de wet in formele zin zijn opgenomen. Een dergelijke norm is juridisch in gelijke mate bindend als de wet» (blz. 31).*

De regering onderschrijft deze punten. Deze sluiten aan bij de samenvatting en hoofdstuk 5 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 11 en 117 e.v.). Daar is onder meer beschreven dat ook in de uitvoeringsregelgeving het belang, de verbindende kracht en de kenbaarheid van de normstelling onverkort gewaarborgd is.

#### *Parlementaire betrokkenheid bij normstelling AMvB's*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in het wetsvoorstel een brede voorhangprocedure opgenomen. De onderzoekers constateren dat met die (in het huidige omgevingsrecht gebruikelijke) voorhangprocedure de rol van parlement en de democratische legitimatie is versterkt. Daarmee is geborgd dat ontwerpAMvB's aan beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd, zodat daarover vroegtijdig een openbaar debat kan plaatsvinden. Dat geldt zowel voor de eerste vaststelling als voor latere wijzigingen. Er zijn nog andere varianten van parlementaire betrokkenheid, waarbij delegatie plaatsvindt onder voorwaarden of onder het vereiste van goedkeuring. Hierover merken de onderzoekers op:

*«De laatstgenoemde – bijzondere – varianten zijn echter zeer terughoudend toe te passen en ons is noch uit de interviews, noch uit de literatuur gebleken van een noodzaak om dergelijke varianten toe te passen in de onderhavige situatie» (blz. 15).*

De onderzoekers wijzen er op dat de rol van het parlement in de voorhangprocedure niet hetzelfde is als de rol als medewetgever. De toezegging van de regering dat de Invoeringswet Omgevingswet en de ontwerpAMvB's gelijktijdig in procedure worden gebracht en zodoende in samenhang kunnen worden beoordeeld, heeft volgens hen een sterk effect (blz. 14 en 112). Het parlement heeft bij de Invoeringswet Omgevingswet immers de rol van medewetgever. Uw Kamer kan dan onderwerpen alsnog op wetsniveau regelen, als zij dat wenselijk acht. Ook kan het nieuwe stelsel pas in werking treden als beide Kamers met de Invoeringswet hebben ingestemd.

In het verlengde hiervan zijn door de leden van de fracties van D66 [2.1] en GroenLinks [2.2] vragen gesteld over de betrokkenheid van het parlement bij toekomstige wijzigingen. Die vragen worden in hoofdstuk 2 van deze nota beantwoord.

### *Beginselen*

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd om in het nieuwe stelsel ook milieubeginselen een plek te geven. De onderzoekers stellen vast dat de regering – in ruimere mate dan de Afdeling heeft geadviseerd – milieubeginselen die langs juridische weg als rechtsregel doorwerken in het wetsvoorstel heeft opgenomen. Een voorbeeld hiervan is de nadere codificatie van BBT (beste beschikbare technieken). De onderzoekers zijn verder van mening dat de werking van het standstill-beginsel binnen het wetsvoorstel kan worden verbreed. Dit heeft niet geleid tot een aanpassing. Hierop wordt nader ingegaan in de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van het CDA in hoofdstuk 3 van deze nota [3.19].

Daarnaast stellen de onderzoekers vast dat milieubeginselen (191 VwEU) die langs beleidsmatige weg werken niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. De onderzoekers zijn van mening dat met de codificatie daarvan meer inhoudelijke sturing in de wet kan worden aangebracht. De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag nader uiteengezet dat de hierboven bedoelde Europese beginselen van belang zijn voor de beleidsvorming. Ze werken ook nu zonder wettelijke verankering al als beginsel door in het Nederlandse beleid. Niettemin zorgt codificatie ervoor dat deze beginselen zichtbaarder zijn, wat een positief effect kan hebben op de sturing op het beleid voor de fysieke leefomgeving. Gezien de aanbevelingen in het rapport en het belang dat diverse fracties hechten aan de verankering van deze Europese beginselen, stelt de regering voor om een wettelijke doorwerking daarvan te verzekeren in de omgevingsvisie. Dit betekent dat wettelijk wordt geborgd dat al bij de start van de beleidscyclus – dat wil zeggen vroegtijdig in de beleidsvorming – met deze beginselen rekening gehouden moet worden. Ook wordt de inhoudelijke wettelijke sturing hiermee versterkt. Op dit punt wordt nader ingegaan bij de beantwoording van de vragen hierover van de leden van de fracties van de PvdA [6.4], het CDA [6.13] en D66 [6.17] [13.2] in de hoofdstukken 6 en 13 van deze nota. Via de tweede nota van wijziging wordt hiervoor een nieuw artikel 3.2a in het wetsvoorstel opgenomen.

### *Begrenzing delegatiegrondslagen*

Wettelijke sturing gebeurt niet alleen door regeling op wetsniveau maar ook door delegatiegrondslagen inhoudelijk te normeren en begrenzen. De

onderzoekers constateren dat de regering de delegatiegrondslagen in belangrijke mate en met een sterk effect heeft ingekaderd en begrensd (blz. 106). Onder meer door verplichtingen op te nemen tot het stellen van normen, mede ter uitvoering van Europese en internationale regelgeving. Of door te bepalen dat regels «alleen kunnen worden opgesteld» voor een beperkt aantal specifieke onderwerpen. Daarnaast is frequent aangegeven met het oog op welk doel of specifiek belangenkader regels bij AMvB kunnen worden gesteld. Daarmee wordt de bevoegdheid zowel inhoudelijk genormeerd als begrensd.

In enkele artikelen wordt verwezen naar «de doelen van de wet», dat wil zeggen de in artikel 1.3 opgenomen doelen tot het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Belangrijk is de verwijzing in artikel 2.1, eerste lid, waardoor de doelen van de wet doorwerken naar bevoegdheden die noodzakelijkerwijs een ruime discretionaire bevoegdheid hebben, zoals het opstellen van een omgevingsvisie of omgevingsplan. Ook in andere gevallen betreft het bepalingen waar het bevoegd gezag onder het huidige recht een ruime discretionaire bevoegdheid heeft.

Hoewel beide doelen uit artikel 1.3 nevensgeschikt zijn, blijkt uit de aanhef van deze doelbepaling dat deze in onderlinge samenhang op duurzame ontwikkeling gericht zijn.

De verwijzing naar de doelen staat niet op zich. Bij de regulering van een onderwerp in de AMvB's zullen deze verder worden geconcretiseerd door bijvoorbeeld omgevingswaarden, instructieregels of algemene regels. De sturing zal daarmee verder vorm krijgen.

In andere gevallen zijn delegatiegrondslagen toegesneden op specifieke oogmerken, zoals de bescherming van het milieu. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de artikelen 2.15, 4.21 e.v. en 5.12 e.v. Deze oogmerken zijn ook verankerd in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel. In de uitvoeringsregelgeving kunnen die in concrete bepalingen nader worden gespecificeerd, bijvoorbeeld het voorkomen van hinder of verontreiniging. Op die manier kan worden gezorgd voor sturing op maat. Zie in dit verband ook de beantwoording van de vragen van de leden van de D66-fractie [1.4]. In aanvulling daarop is de aanbeveling van de onderzoekers gevolgd om de sturing te versterken door de codificatie van de milieubeginselen, bedoeld in artikel 191 VwEU.

#### *Toetsingskaders voor vergunningverlening*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn de grondslagen voor de regulering van toetsingskaders begrensd en inhoudelijk aangevuld. Hierover merken de onderzoekers op:

*«Aan deze wijze van regulering ligt de principiële keuze van de regering ten grondslag om de inzichtelijkheid te vergroten en de vereenvoudiging van het omgevingsrecht ook te zoeken in het bundelen van de toetsingskaders op AMvB-niveau, zodat de gelaagdheid van de normenstructuur afneemt.*

*De keuze van de regering om de delegatiegrondslag gedetailleerd vast te leggen en gelijktijdig toch niet het toetsingskader zelf in de wet neer te leggen, lijkt de kool en de geit te sparen; aan het advies van de Raad van State is, zonder het uitdrukkelijk op te volgen, (gedeeltelijk) tegemoetgekomen, terwijl de doelstelling om een inzichtelijk, volledig toetsingskader bij AMvB vast te stellen eveneens kan worden behaald. De waarborg van de advisering door de Raad van State blijft daarmee in stand en de voorhangprocedure garandeert bovendien een zekere mate van betrokkenheid van de Tweede Kamer» (blz. 106).*

Los van de specifieke bewoordingen is de regering van mening dat de onderzoekers daarmee goed weergeven welke balans is gezocht bij de verwerking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. De toetsingskaders zijn in de huidige regelgeving verspreid over diverse wetten en AMvB's. Met de stelselherziening wordt voorzien in een gebundelde en inzichtelijke regeling. Op de relatie met rechtsbescherming en toezicht wordt nader ingegaan in de reactie op onderdeel E van het rapport en bij de beantwoording van de vragen hierover van de fracties van het CDA in hoofdstuk 3 [3.13] en D66 in hoofdstuk 13 van deze nota [13.2].

### *Regeling omgevingswaarden*

De normstelling wordt omwille van toegankelijkheid en samenhang gebundeld in op AMvB-niveau. Dit vereenvoudigt ook de tijdige implementatie van Europese en internationale regelgeving. De onderzoekers constateren dat de regering niet tegemoet komt aan het advies van de Afdeling om te bezien welke omgevingswaarden op wetsniveau zouden kunnen worden geregeld. De onderzoekers constateren:

*«Met het opnemen van dergelijke normen (belangrijkste omgevingswaarden zoals grenswaarden) voor de fysieke leefomgeving zouden meer materiële normen in het wetsvoorstel zijn opgenomen, met een sterk(er) effect ten aanzien van de sturende werking van het wetsvoorstel en ten aanzien van de bescherming van de fysieke leefomgeving.*

*Als bijeffect kan gewezen worden op het standpunt van de regering dat met het regelen van omgevingswaarden op verschillend niveau (wet of AMvB) afbreuk wordt gedaan aan de inzichtelijkheid en de kenbaarheid van de normstelling.*

*Daarnaast geldt ook dat het opnemen van concrete omgevingswaarden in veel gevallen leidt tot regelgeving van technische aard waarvoor geldt dat weliswaar regulering op wetsniveau gerechtvaardigd kan worden, maar dat toch vanwege de technische aard regulering op AMvB-niveau voor de hand ligt» (blz. 27 en 28).*

Dit laatste sluit aan op hetgeen in paragraaf 3.7, in het bijzonder paragraaf 3.7.2, van de nota naar aanleiding van het verslag uiteen is gezet. Daarin is onder meer aangegeven dat vanwege de grote omvang en de vaak internationaalrechtelijke herkomst, is gekozen voor gebundelde normstelling op AMvB-niveau. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van het CDA [6.10], de SP [6.14] en D66 [13.2] in de hoofdstukken 6 en 13 wordt hierop nader ingegaan. In het verlengde hiervan zijn door de leden van de fractie van GroenLinks vragen gesteld over een zware voorhangprocedure bij de vaststelling van omgevingswaarden. Die vragen worden beantwoord in hoofdstuk 2 van deze nota [2.2].

## **2.2 Onderdeel B (bevoegdheidsverdeling)**

Onderdeel B van het advies betreft de verdeling van de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen van de gemeenten, de waterschappen, de provincies en het Rijk. In het wetsvoorstel zijn alle specifieke taken genoemd, zoals functionele taken voor waterbeheer door waterschappen. Meer algemene taken, zoals de zorg voor de luchtkwaliteit, zijn een collectieve verantwoordelijkheid van bestuursorganen. Voor een doeltreffende en doelmatige aanpak is vaak nauwe samenwerking en co-actorschap nodig. Zo vergen de veranderende opgaven in de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld op het gebied van krimp of klimaatverandering, een gedifferentieerde inzet van verschillende overheden op de diverse terreinen van de zorg voor de fysieke leefomgeving. Deze

algemene taken zijn in de huidige regelgeving vaak niet benoemd. Het benoemen van alle denkbare taken zou leiden tot lange opsommingen. Dit hoeft ook niet, deze volgen al uit de algemene (grond)wettelijke taken van overheden. Zie in dit verband ook blz. 83 van de memorie van toelichting. De toedeling van bevoegdheden gebeurt grotendeels bij wet in formele zin. Dat geldt voor de bevoegdheid tot het vaststellen van algemene regels en instructieregels, het vaststellen van een omgevingsvisie of een programma, het nemen van een projectbesluit, het geven van een gedoogplichtbeschikking en de meeste bevoegdheden in bijzondere omstandigheden. Deze zijn nader ingekaderd, bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het geven van instructieregels. Verder zijn de bevoegdheden van het Rijk voor het stellen van algemene regels en beoordelingsregels op wetsniveau ingekaderd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

In het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan taken en bevoegdheden rondom monitoring, bijzondere omstandigheden, bij archeologische vondsten, de prioritering van de uitvoering van projecten bij schaarste, landsverdediging en de bevoegdheidstoedeling bij handhaving. Voor die laatste meer specifieke onderwerpen concluderen de onderzoekers dat de regering tegemoet komt aan het advies van de Afdeling en dat de getroffen maatregelen een sterk effect hebben. In de samenvatting zoomen de onderzoekers in op drie belangrijke onderwerpen:

#### *Subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij)*

De onderzoekers concluderen dat de aangepaste tekst van artikel 2.3 duidelijker aangeeft hoe wettelijke taken en bevoegdheden over bestuursorganen zullen worden verdeeld. Dit effect kwalificeren zij voor de terminologie als sterk en voor de aansluiting op Gemeentewet en Provinciewet als redelijk sterk.

Zij stellen vast dat de regering er niet voor heeft gekozen om de voorwaarden voor de uitoefeningen van taken en bevoegdheden door Rijk en provincie (in de onderdelen a en b in het tweede en derde lid) cumulatief te laten zijn. Zoals de regering in het nader rapport (blz. 118) heeft aangegeven is de formulering van artikel 2.3 naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in overeenstemming gebracht met de strekking van de artikelen 117, tweede lid, Gemeentewet en artikel 115, tweede lid, Provinciewet. Het woordje «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid, is daarbij bewust gehandhaafd. In het kader van het omgevingsrecht moeten de bestuursorganen van provincie en Rijk soms ook een taak of bevoegdheid kunnen uitoefenen vanuit een doelmatigheids- en doeltreffendheids-oogmerk, zonder dat er sprake is van een nationaal of provinciaal belang. Dit komt ook in de bestaande regelgeving voor. Voorbeelden daarvan zijn:

- diverse regels uit het Bouwbesluit 2012 en het Activiteitenbesluit milieubeheer, zoals de aanwezigheid van personenliften of het beschermen van de bodem bij kleinschalig afleveren van brandstoffen (rijksregels gesteld vanwege doelmatigheids- en doeltreffendheids-overwegingen, zonder specifiek nationaal belang);
- aanwijzing van de provincie als bevoegd gezag voor bepaalde IPPC-installaties, Seveso-inrichtingen<sup>4</sup> en ontgrondingsactiviteiten (toedeling bevoegd gezag aan provincie vanwege doelmatigheids- en doeltreffendheids-overwegingen, zonder dat er altijd sprake is van een provinciaal belang);
- regels over de vereiste inhoud van programma's die opgesteld moeten worden op grond van EU-richtlijnen (ter uitvoering van internationale verplichtingen, zonder dat er altijd sprake is van een nationaal belang).

<sup>4</sup> Nu bekend als BRZO-inrichtingen.

Vooral bij ordenende wetgeving en bij implementatie van EU-richtlijnen en internationale verdragen is niet altijd een direct nationaal of provinciaal belang aanwezig en is het toch van belang dat op een meer centraal niveau bevoegdheden worden uitgeoefend. De Omgevingswet zet daarom de bestaande mogelijkheden voort. Hierop wordt nader ingegaan in de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks [8.13], die ook antwoord geeft op vragen van de leden van de fracties van het CDA en D66.

#### *Instructiebesluit*

De onderzoekers zien goede gronden ter rechtvaardiging van het standpunt van de regering om het instructiebesluit te handhaven in het wetsvoorstel (blz. 43, 55 en 107). Als de bepalingen daaromtrent zouden worden geschrapt zou het risico ontstaan dat bepaalde belangen in de fysieke leefomgeving niet optimaal behartigd kunnen worden (blz. 44). De regering onderschrijft dat.

#### *Toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunningen*

Hier is de regering deels tegemoet gekomen aan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State door op wetsniveau meer duidelijkheid te bieden over de toedeling van bevoegdheden aan verschillende bestuursorganen. In de artikelen 5.10 en 5.11 van het wetsvoorstel zijn limitatief de activiteiten aangewezen waarvoor Rijk of provincie bevoegd gezag zullen zijn. Het wetsvoorstel heeft hier volgens de onderzoekers een slag gemaakt, vooral door meer sturing te geven aan de inhoud van de AMvB (blz. 56). De bevoegdheidstoedeling aan Rijk en provincie in het wetsvoorstel is hiermee inzichtelijker en beter ingekaderd dan de huidige regeling in artikel 2.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Daarnaast is deze systematiek inzichtelijk voor de gebruikers omdat de bevoegdheidstoedelingen op één niveau bij elkaar staan, en niet verdeeld worden over wet en AMvB.

De onderzoekers geven aan dat de aanpassingen als winst zijn te beschouwen maar dat de duidelijkheid van de bevoegdheidsverdeling verder kan worden vergroot met een dwingender formulering op wetsniveau (blz. 56). Zij doen daarvoor de suggestie om op wetsniveau te bepalen dat Rijk en provincie in bepaalde gevallen altijd bevoegd gezag zijn. Dit zou echter leiden tot een grofmazige toedeling, die afbreuk kan doen aan het uitgangspunt decentraal, tenzij. Om onnodige centralisatie te voorkomen is een afweging op maat wenselijk. Die afweging kan het beste gemaakt worden bij de concrete aanwijzing van de gevallen op AMvB-niveau.

Een andere suggestie betreft het benoemen van enkele specifieke activiteiten met betrekking tot installaties in de artikelen over de bevoegdheidsverdeling. Dat zou echter leiden tot verdergaande detaillering van bepaalde activiteiten. Dit doet afbreuk aan de harmonisatie die met de Omgevingswet is beoogd. Het leidt er daarnaast toe dat relatief kleine verschuivingen wetswijzigingen vergen, wat de tijdige implementatie van wijzigingen van EU-richtlijnen moeilijker zou maken dan onder de bestaande wetgeving. De stelselherziening beoogt juist toekomstbestendig te zijn en zo dicht mogelijk op de EU-regelgeving aan te sluiten.

### **2.3 Onderdeel C (integrale belangenafweging)**

In het nader rapport is toegelicht dat het wetsvoorstel uitgaat van functionele integratie. Een van de verbeterdoelen van de stelselherziening is het tot stand brengen van een samenhangende benadering. Op onderdelen kan daarbij sprake zijn van een integrale belangenafweging, bijvoorbeeld bij de omgevingsvisie. De wet is niet gericht op een integrale



belangenafweging voor alle besluiten, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State veronderstelde. De onderzoekers stellen dit verschil vast en onderzoeken vervolgens in hoeverre het nieuwe stelsel het mogelijk maakt dat de verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen.

Als algemeen uitgangspunt volgt uit artikel 2.1, eerste en tweede lid, dat bij het nemen van besluiten er in beginsel een afweging is van alle rechtstreeks betrokken belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het derde lid maakt vervolgens duidelijk dat die belangen in de rest van de wet of de daarop gebaseerde regels kunnen worden beperkt of geconcretiseerd. Dit betreft bijvoorbeeld de specificatie tot «de bescherming van het milieu» of «het beheer van watersystemen». Het wetsvoorstel maakt helder bij welke besluiten het belangenkader wordt begrensd en wat dan de specifieke belangen zijn. Bij de vergunningen en maatwerkvoorschriften is steeds het oogmerk aangegeven waarmee concrete regels worden gegeven over het nemen van besluiten, zoals het verlenen of weigeren van een vergunning.

De maximumreikwijdte van de belangenafweging is daarmee volledig op wetsniveau bepaald. Dat vervolgens de gedetailleerde beslisregels opgenomen worden in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving doet daar niets aan af. Dat deze nadere detaillering op AMvB-niveau gebeurt, wijkt in veel gevallen overigens niet af van de huidige regelgeving. Zo is nu op wetsniveau het criterium «een goede ruimtelijke ordening» opgenomen en wordt dit begrip nader ingevuld in verschillende sectorale instructieregels, zoals in het Besluit externe veiligheid inrichtingen en Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. De constatering van de onderzoekers dat de daadwerkelijke reikwijdte van de belangenafweging bij de vergunningverlening pas is te beoordelen als de inhoud van de AMvB bekend is, is dus in zoverre juist dat dat de nadere uitwerking betreft. Het wetsvoorstel bepaalt daarvoor de grenzen. Het regelt wanneer er een specifiek belangenkader geldt en welke belangen daarbij aan de orde zijn. Die zijn leidend voor de uitvoeringsregelgeving en de toepassing in de praktijk. Daarvan kan niet worden afgeweken.

#### **2.4 Onderdeel D (flexibiliteit en rechtszekerheid)**

Volgens de onderzoekers heeft de regering niet voldoende beschreven of alle geboden mogelijkheden tot afwijken van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. Hoewel de memorie van toelichting indertijd op verschillende punten is aangevuld, ziet de regering dat een samenhangende toelichting op dit onderwerp nodig was.

Dit bleek ook uit het verslag van uw Kamer. Daarin waren ook veel vragen gesteld over dit onderwerp. Hierop is uitgebreid geantwoord in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 20–30 en blz. 93–117). Daarmee is inmiddels voorzien in de gevraagde samenhangende toelichting.

In die toelichting komt onder meer aan de orde wat precies onder flexibiliteit moet worden verstaan. In paragraaf 2.4 van de nota naar aanleiding van het verslag is verhelderd dat er verschillende vormen van flexibiliteit zijn. Onderscheid kan worden gemaakt in twee hoofdsoorten. Ten eerste de bestuurlijke afwegingsruimte, bijvoorbeeld de ontheffing van een instructieregel. Ten tweede de handelingsruimte bij activiteiten (van burgers, bedrijven en overheden), bijvoorbeeld een maatwerkvoorschrift en gelijkwaardigheid.

De flexibiliteitsbepalingen zorgen voor regelgeving en besluitvorming op maat. Zowel de leefomgeving als daarin voorkomende activiteiten zijn heel divers. Flexibiliteitsbepalingen bieden de ruimte om de fysieke leefomgeving:

- beter te beschermen waar dat gewenst is, en
- intensiever te benutten waar dat mogelijk is.

De landelijk geldende regels blijven het uitgangspunt en voldoen in het merendeel van de gevallen. Maar de flexibiliteitsbepalingen kunnen ervoor zorgen dat in specifieke gevallen de doelen van de wet beter worden gediend, dan met de onverkorte toepassing van de regels. Die instrumenten moeten, uit oogpunt van voorspelbaarheid en rechtszekerheid, uiteraard met waarborgen zijn omkleed. Zoals hierboven is beschreven worden deze begrensd door het specifieke belangenkader dat in de wet is aangegeven. Bijvoorbeeld de bescherming van het milieu. Daar kan niet van worden afgeweken.

Belangrijk is ook dat flexibiliteitsbepalingen niet altijd kunnen worden toegepast. Ze moeten bij AMvB expliciet worden «aangezet». Daarbij wordt ook bepaald onder welke voorwaarden ze mogen worden ingezet. Daarnaast zijn er procedurele randvoorwaarden. Bijvoorbeeld dat maatwerkregels bij verordening of omgevingsplan moeten worden vastgesteld. Die doorlopen de daarvoor geldende procedures, voor een omgevingsplan is dat afdeling 3.4 Awb en vaststelling door de gemeenteraad. Bij beschikkingen is ook altijd beroep bij de rechter mogelijk. De onderzoekers geven aan dat de regering diverse procedurele en materiële waarborgen heeft opgenomen in het wetsvoorstel en wijzigingen in de memorie van toelichting. Deze hebben volgens hen een redelijk sterk effect. Zij identificeren nog enkele punten waar de regering de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State niet of niet geheel heeft overgenomen. Dit betreft onder meer het begrenzen naar tijd van het afwijken van een programmatische aanpak en het begrenzen van de experimenteerbepaling. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de onderzoekers wordt het wetsvoorstel hierop aangepast. Hierop wordt uitgebreider ingegaan bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de PvdA [3.5], GroenLinks [4.27] en D66 [13.10] [13.11]. De voorgestelde wijzigingen zijn opgenomen in de tweede nota van wijziging.

## **2.5 Onderdeel E (rechtsbescherming en handhaving)**

### *Rechtsbescherming*

De onderzoekers constateren dat het wetsvoorstel op het punt van de rechtsbescherming en de handhaving vrij beperkte regelingen kent. Het is daardoor volgens de onderzoekers nog niet duidelijk, welke mate van rechtsbescherming burgers en bedrijven kunnen verwachten en evenmin welke normen uiteindelijk gehandhaafd worden.

De constatering dat de regeling relatief beperkt is, is correct. Voor een groot deel zal – nog meer dan in het huidige omgevingsrecht al het geval is – worden aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht of andere algemene wetten, zoals de Wet op de economische delicten. Dat wordt geregeld via de Invoeringswet Omgevingswet. Wel is in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting uitgebreid beschreven welke rechtsbeschermingsregeling de regering voor ogen heeft.

Zoals in de memorie van toelichting is beschreven, geldt als uitgangspunt voor de stelselherziening dat er sprake is van een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming. Verder geldt dat voor alle normen die worden gesteld ook handavingsinstrumenten beschikbaar zullen zijn. Dit kunnen onder meer bestuursrechtelijke of strafrechtelijke instrumenten zijn. Zoals in het onderzoeksrapport terecht wordt opgemerkt, geschiedt de regeling daarvan via de Invoeringswet Omgevingswet. Via die wet zal er onder meer voor worden gezorgd dat de relevante regels in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de economische delicten van toepassing zijn op de regels op grond van de Omgevingswet. Ook zullen daarbij de regels die zijn opgenomen in wetsvoorstel verbetering vergunningverlening,

toezicht en handhaving<sup>5</sup>, dat op dit moment bij uw Kamer aanhangig is, worden doorvertaald naar de Omgevingswet. Hiervoor is onder meer afdeling 18.3 «Kwaliteitsbevordering en afstemming» gereserveerd. Naar de mogelijke toepassing van de regeling van de bestuurlijke boete loopt nog een onderzoek.

Op deze wijze zullen op *wetsniveau* de hoofdlijnen en de mate en wijze van rechtsbescherming en handhaving duidelijk worden vastgelegd. De onderzoekers wijzen op het verband tussen normstelling en rechtsbescherming en handhaving. De regeling van rechtsbescherming en handhaving staat inderdaad niet op zich. Zo volgt het toezicht op het stellen van een norm. De precieze omvang van de handhaving en rechtsbescherming is dan ook onderdeel van de verdere uitwerking van de normstelling. De wijze van en effecten voor toezicht en handhaving zullen dan ook onderdeel van de vormgeving daarvan zijn. Zoals al aangekondigd zullen de ontwerpuitvoeringsregels en het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet tegelijk voor advies aan de Afdeling Advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Ook het parlement kan deze in samenhang beoordelen en zo nodig wijzigingen aanbrengen in of via de Invoeringswet. Dat geldt ook voor de relatie met de handhaving en rechtsbescherming.

### *Omgevingsplan en Bibob*

Ten aanzien van de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan kwalificeren de onderzoekers het effect van de door de regering getroffen maatregel als sterk. De maatregel volgt precies een van de suggesties van de Afdeling (blz. 93).

Over de verhouding met de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) constateren de onderzoekers terecht dat de bevoegdheid tot het weigeren of intrekken van een omgevingsvergunning is ingekaderd, maar dat die inkadering nog aandacht vergt. De onderzoekers bevelen aan om artikel 5.38, tweede lid, van het wetsvoorstel, dat een regeling bevat voor de intrekking van een omgevingsvergunning, in lijn te brengen met artikel 5.30 (blz. 102 en 103). Die aanbeveling is gevolgd door die wijziging op te nemen in de tweede nota van wijziging.

### *Binnentreden*

De onderzoekers merken op dat de regering de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State over de regeling van de bevoegdheid tot binnentreden in beperkte mate heeft overgenomen. Zij bevelen aan om te bezien voor welke gevallen een aanwijzing in de wet dienstig is. Bijvoorbeeld door aansluiting te zoeken bij de regeling in de Wabo. Zij bevelen in ieder geval aan om nader te onderbouwen waarom niet voor een dergelijke wijze van reguleren is gekozen. In aanvulling op hetgeen daarover in het nader rapport is opgenomen, luidt die onderbouwing als volgt.

De regeling van de bestuursrechtelijke handhaving in hoofdstuk 5 van de Wabo is de belangrijkste inspiratiebron voor de voorgestelde regeling in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel. In dat kader is ook overwogen of een (vrijwel) identieke bepaling als in het huidige artikel 5.13 van de Wabo ter aanwijzing van de bevoegdheid tot binnentreden opgenomen zou moeten worden in het wetsvoorstel. Er is gekozen hiervan af te zien omdat een dergelijke aanwijzing of te grofmazig zou worden of te gedetailleerd (en daarmee onleesbaar). Bedoelde bepaling in de Wabo bevat een mix van gedetailleerde opsomming (voor wat betreft de artikelen 2.1 en 2.2 van de

<sup>5</sup> Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (33 872).

Wabo), globale benoeming (de Wet milieubeheer, ten aanzien van gevaarlijke stoffen) en van algemene aanwijzingen voor complete wetten (Monumentenwet 1988, Wet ruimtelijke ordening, hoofdstukken I-IV van de Woningwet).

Naar de opvatting van de regering verdient een fijnmaziger aanwijzing de voorkeur, gelet op de ingrijpendheid van de bevoegdheid (ter aanvulling van de al in de Awb gegeven bevoegdheden). De concrete aanwijzingsbesluiten voor toezichthoudende ambtenaren lenen zich beter voor het op maat toedelen van deze bevoegdheid dan de wet in formele zin. Zo kan in een dergelijk besluit de toedeling van die bevoegdheid beperkt worden tot de relevante onderdelen van de nu nog in voorbereiding zijnde uitvoeringsbesluiten. In een wet in formele zin behoort dit niet tot de mogelijkheden.

De regering beoogt een adequate, beperkte, op het takenpakket van de betrokken toezichthouder toegesneden toedeling van deze bevoegdheid en heeft daarom, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, de toedelingsbevoegdheid nader genormeerd. Gelet op deze normering mag van de betrokken bestuursorganen verwacht worden dat zij met de toedeling van deze bevoegdheid overeenkomstig de uitdrukkelijke wens van de wetgever prudent zullen omgaan. Het overlaten van deze bevoegdheid aan de met de handhaving belaste bestuursorganen past overigens in de aan deze bestuursorganen toegedeelde bevoegdheden, zoals het aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren en het toepassen van soms ingrijpende bestuursrechtelijke sancties.

Bovendien heeft de wetgever al in andere algemene wetgeving die betrekking heeft op deze ingrijpende bevoegdheid waarborgen ingebouwd voor toepassing van deze bevoegdheid, zodat voor misbruik of oneigenlijk gebruik daarvan niet gevreesd hoeft te worden. De bestuursrechter kan de feitelijke toepassing van deze bevoegdheid toetsen. Bovendien staat rechtsbescherming open tegen aanwijzingsbesluiten en kan ook via de politieke lijn een te grofmazige aanwijzing worden aangekaart.

## **0 Algemene vragen van de leden van de fracties**

**[0.1]** De leden van de fractie van de SP vragen naar het moment waarop de AMvB's beschikbaar zijn. Zij vragen begrip voor het feit dat draagvlak essentieel is en dat dit een zorgvuldige behandeling vergt. Naar de mening van deze leden moet absolute zorgvuldigheid betracht worden omdat de toekomst van het omgevingsrecht voorligt.

De regering is het met deze leden eens dat een zorgvuldige voorbereiding van essentieel belang is. De stelselherziening kent dan ook een gefaseerde opbouw, die in de brief van 1 oktober 2014<sup>6</sup> is beschreven. Deze opbouw gaat ervan uit dat met het wetsvoorstel het fundament van de stelselherziening wordt gelegd, dat vervolgens stapsgewijs wordt op- en uitgebouwd. Voor elk van de stappen is voorzien in een uitgebreide voorbereidingsprocedure, inclusief brede publieksparticipatie en betrokkenheid van het parlement. Voor de AMvB's is voorzien in een voorhangprocedure, naar verwachting in 2016, zoals ook beschreven in voornoemde brief. Daarnaast heeft de regering toegezegd dat de Invoeringswet Omgevingswet tegelijk met de ontwerp-AMvB's in procedure zal worden gebracht, zodat het parlement het geheel in samenhang kan bekijken. Ook kan uw Kamer dan nog wijzigingen aanbrenge als zij dat nodig acht. Hiermee wordt naar de mening van de regering voorzien in een zorgvuldig proces, waarbij het eindoordeel aan het parlement is.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

**[0.2]** De leden van de SP-fractie hebben vragen over het begrip «maatschappelijke functies» in relatie tot de belangenafweging bij besluitvorming. Zij vragen op welke wijze prioriteiten worden gewogen, wanneer maatschappelijke waarden boven economische waarden gaan, en wanneer waarden van burgers boven die van economie gaan. Het maken van belangenafwegingen over activiteiten in de fysieke leefomgeving gebeurt in concrete besluiten, zoals besluiten over vergunningen, omgevingsplannen en projectbesluiten. Die belangenafweging maken bestuursorganen in het licht van het door henzelf geformuleerde beleid, met inachtneming van de beslisregels die in de uitvoeringsregelgeving plaats zullen krijgen. Die beslisregels zullen soms zo geformuleerd zijn dat bepaalde waarden – of dat nu maatschappelijke waarden zijn of economische waarden – in ieder geval in acht moeten worden genomen en dus «boven» andere waarden gaan. De voorkeur van de regering gaat er echter naar uit dat bestuursorganen zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid en daarbij behorende besluitmogelijkheden hebben. Zo kan gebiedsgericht, in samenspraak met belanghebbenden en lokaal democratisch bepaald, tot een optimale afweging van de belangen worden gekomen in het licht van de doelen van de wet. Om de betekenis van «maatschappelijke functies» te verduidelijken is, mede naar aanleiding van de vraag van deze leden, het wetsvoorstel gewijzigd. De term, opgenomen in artikel 1.3, onder b, is bij de tweede nota van wijziging vervangen door de term «maatschappelijke behoeften». Daarmee wordt aangesloten bij het gebruik van «behoeften» in de definitie van duurzame ontwikkeling in het wetsvoorstel die is ontleend aan de Commissie-Brundlandt (de commissie gebruikt het woord «needs»). Met «maatschappelijke behoeften» wordt bedoeld op hetgeen de samenleving nodig heeft zoals voedsel, drinkwater, huisvesting, energie, riolering, gezondheidszorg, transport en recreatie. Daarnaast wordt met deze vervanging ook begripsverwarring voorkomen met de term «functie» in het begrip «de evenwichtige toedeling van functies aan locaties».

**[0.3]** De leden van de fractie van het CDA hebben een voorkeur voor normstelling bij wet. Zij zouden graag zien dat een groter deel van de te stellen regels bij wet worden gesteld. Volgens deze leden vermindert de flexibiliteit van aanpassing van AMvB's de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven.

In de nota naar aanleiding van het verslag is beschreven wat de belangrijkste redenen zijn voor de bundeling van normstelling in een beperkt aantal AMvB's. De voornaamste redenen zijn de verbetering van de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van het omgevingsrecht voor overheden, bedrijven en burgers. Bundeling voorkomt gelaagde en versnipperde regelgeving die als zeer complex wordt ervaren. Ook zorgt bundeling voor meer samenhang binnen de regels. Daarnaast maakt regeling bij AMvB de tijdige implementatie van Europese en internationale regelgeving beter mogelijk. Op dit moment leidt de implementatie soms tot normstelling op een lager niveau dan de nationale normstelling, bijvoorbeeld bij ministeriële regeling in plaats van bij algemene maatregel van bestuur. Dat is uit het oogpunt van samenhang en toegankelijkheid onwenselijk.

Binnen het nieuwe stelsel ontstaat één uniform niveau van normstelling. Dit leidt niet tot een verminderde rechtszekerheid. Zoals ook in het rapport van de RUG en in de reactie op onderdeel A van dat rapport in deze nota is beschreven, blijft het belang, de verbindende kracht en de kenbaarheid van de normstelling onverkort gewaarborgd. De regering wil de flexibiliteit in de normstelling bevorderen. Maar dat betreft de wijze waarop de norm is gesteld en de toepassing van de normstelling, niet zo zeer het niveau van de normstelling. De stelselherziening beoogt juist de norm-

stelling toekomstgericht te maken en de inzichtelijkheid te vergroten. Dit komt bovendien ten goede aan de rechtszekerheid.

## 1 Doelen

**[1.1]** De leden van de PvdA-fractie dringen er bij de regering op aan om de ambitie die verwoord is in de Grondwet op te nemen in de Omgevingswet.

Artikel 21 van de Grondwet bevat een tweetal sociale grondrechten. Het sociale grondrecht «bescherming en verbetering van het leefmilieu» brengt de zorg van de overheid voor de bescherming en verbetering van milieu, natuur en landschap tot uitdrukking. Het staat naast het sociale grondrecht «bewoonbaarheid van het land», dat de zorg van de overheid voor een bewoonbaar land tot uitdrukking brengt – denk aan het waterbeheer, de ruimtelijke ordening en recreatievoorzieningen. De voorgestelde Omgevingswet bundelt het merendeel van het wettelijke instrumentarium ter uitvoering van beide sociale grondrechten. Bij de uitvoering van de wet moet de overheid soms een balans zoeken tussen de grondrechten. In de memorie van toelichting op artikel 21 van de Grondwet is dit als volgt verwoord:

*«De zorg voor de bewoonbaarheid van het land kan overigens in strijd komen met de zorg voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu en omgekeerd. De aanleg van een waterkering met het oog op de bewoonbaarheid van het land, kan worden ervaren als een bedreiging van het leefmilieu ter plaatse. Hier is een voorbeeld van de stelling uit het algemeen deel van deze toelichting, dat de belangen, verwoord in de bepalingen over sociale grondrechten soms tegen elkaar moeten worden afgewogen. De keuze, welke van die belangen in het concrete geval de voorrang zal krijgen, is aan de verantwoordelijke politieke organen. De Grondwet zelf spreekt zich er niet over uit.»<sup>7</sup>*

Om richting te geven aan de belangenafweging die bestuursorganen moeten maken heeft de regering gekozen voor een doelomschrijving met twee onderdelen die, scherper dan artikel 21 van de Grondwet, de belangen binnen de fysieke leefomgeving laten zien. De onderdelen a en b van artikel 1.3 vormen dus een eerste concretisering van de belangenafweging die verantwoordelijke organen moeten maken bij het tegen elkaar afwegen van de sociale grondrechten. Door in de aanhef van dat artikel «duurzame ontwikkeling» op te nemen komt ook tot uitdrukking dat daarbij onze verplichtingen jegens toekomstige generaties betrokken worden. Bij de uitvoering van de wet wordt de balans gezocht tussen het beschermen van de fysieke leefomgeving, uitgedrukt in doel a, en het benutten van de fysieke leefomgeving, uitgedrukt in doel b. De uitkomst van die balans zal in concrete gevallen niet altijd hoeven te leiden tot een beter leefmilieu. Het gaat er om dat het totaal van menselijke activiteiten het leefmilieu minder belast, waardoor dat verbetert.

De opname van een verbeterdoelstelling die het ene sociale grondrecht tot uitdrukking brengt zonder het andere sociale grondrecht ook tot uitdrukking te brengen, zou leiden tot een minder evenwichtig artikel. Een meer pragmatische reden is dat «verbeteren» zich redactioneel moeilijk laat inbouwen in onderdeel a van het artikel. In de formulering «bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit» zit immers al de ambitie besloten tot het verhogen van de kwaliteit waar deze te kort schiet. Met de gekozen formulering wordt bedoeld op de opdracht om de veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren waar

<sup>7</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, blz. 13–14.



deze te kort schiet en te behouden waar deze goed is. Dat is ook wat de Grondwetgever bedoeld heeft.

In het wetsvoorstel worden de maatschappelijk doelen overigens geconcretiseerd in tal van oogmerken die belangrijke sturende invloed hebben op de uitvoeringsregelgeving. Artikel 2.1, derde lid, geeft een overzicht van deze oogmerken. In een aantal daarvan komt de verbetering tot uitdrukking omdat het begrip «beschermen» is gedefinieerd als «behouden of verbeteren van de staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving» (zie de bijlage bij artikel 1.1, onderdeel A). Dit betekent dus dat elke keer dat in het wetsvoorstel het «beschermen van het milieu» geschreven wordt, bedoeld wordt op het beschermen én verbeteren van het milieu. Op het belang van deze oogmerken zal nader worden ingegaan in het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66 [1.4].

**[1.2]** De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze wordt vastgelegd hoe een omgevingswaarde moet worden gemonitord, en door wie. Dit is geregeld in de artikelen 20.2 en 20.3 van het wetsvoorstel. Op grond hiervan wordt in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving voor rijksomgevingswaarden de methode van monitoring vastgelegd en bepaald welk bestuursorgaan of welke instantie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de monitoring. In een ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de uitvoering, zoals meet- en rekenmethoden. Voor omgevingswaarden van provincies en gemeenten worden regels hieromtrent op grond van artikel 20.2 opgenomen in de omgevingsverordening respectievelijk het omgevingsplan.

Deze leden vragen ook naar sancties – anders dan een gang naar de rechter – als dreigt dat een vastgestelde kwaliteit niet behaald wordt. Als een kwaliteit niet wordt behaald, of dreigt niet behaald te worden, moet het verantwoordelijke bestuursorgaan een programma opstellen dat erop gericht is de vereiste kwaliteit wel te behalen.

Het toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen door een overheidsorgaan ligt in de lijn van de Wet revitalisering interbestuurlijk toezicht bij de desbetreffende vertegenwoordigende organen, in het geval van een gemeente dus bij de gemeenteraad. Als het uitvoerend bestuursorgaan zich onvoldoende van die taak zou kwijten, is het in eerste instantie aan het vertegenwoordigend orgaan om het uitvoerend bestuursorgaan hierop aan te spreken. De burger kan zich dus wenden tot een volksvertegenwoordiger en deze attenderen op het feit dat de vereiste kwaliteit niet gehaald dreigt te worden. De meest vergaande sanctie van het vertegenwoordigend orgaan is dan het wegsturen van de verantwoordelijke bestuurder.

Volgens de Wet revitalisering interbestuurlijk toezicht is de provincie in principe de enige verticale toezichthouder op de uitvoering van de gemeentelijke taken op het terrein van de fysieke leefomgeving en het Rijk de verticale toezichthouder op de uitvoering van provinciale taken. De Gemeentewet en de Provinciewet zijn bij de inwerkingtreding van deze wet gewijzigd, waarbij aan het provinciebestuur en het Rijk toereikende interventiebevoegdheden zijn toebedeeld. Op grond van de regeling voor taakverwaarlozing in de Gemeentewet en de Provinciewet kan de provincie doen wat de gemeente had moeten doen, en kan het Rijk doen wat de provincie had moeten doen. Als de volksvertegenwoordiging niet zou ingrijpen, kunnen burgers zich tot de genoemde toezichthoudende organen wenden.

Tot slot kunnen burgers zich wenden tot de Europese Commissie. De Commissie kan een inbreukprocedure starten als een lidstaat Europees-rechtelijke verplichtingen niet naleeft.

**[1.3]** De leden van de SP-fractie vragen of decentrale bestuursorganen hun omgevingswaarden zelf monitoren en zichzelf sanctioneren. Ze

duiden op risico's rond integriteit en «wenselijke uitkomsten» en vragen naar de ambtelijke rolverdeling en naar de rol van de burger. Als een gemeenteraad kiest voor de vaststelling van van een omgevingswaarde, ontstaat daarmee een verplichting voor burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders is verplicht te monitoren of de omgevingswaarde gehaald wordt en een programma op te stellen als daaraan niet voldaan wordt, of dreigt niet voldaan te worden. Het college legt daarover verantwoording af aan de gemeenteraad. Het kan wenselijk zijn binnen het gemeentelijk apparaat een zekere mate van functiescheiding aan te brengen zodat het risico dat «de slager zijn eigen vlees keurt» beperkt wordt. Dit is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de gemeente, die immers zelf de keuze maakt om het instrument omgevingswaarde in te zetten.

Als provinciale staten kiezen voor de vaststelling van een omgevingswaarde, moeten zij bepalen welk uitvoerend bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de monitoring en de programmaplicht. Als daarbij geoordeeld wordt dat uitvoering door gedeputeerde staten zelf wordt gedaan, dan geldt dezelfde lijn die voor gemeenten is uiteengezet. Voor zover de omgevingswaarden betrekking hebben op regionale watersystemen berust de programmaplicht bij het waterschap (zie artikel 3.9, tweede lid, onder a). Het ligt voor de hand dat de monitoring van de verplichte omgevingswaarden voor watersystemen (die provincies op grond van artikel 2.13 moeten stellen) ook bij de waterschappen wordt belegd. Op dat moment is er ook een duidelijke functiescheiding binnen de overheid, wat de kans verkleint op de mogelijke problemen die de leden aanduiden. Omgevingswaarden zijn een bestuursinstrument. Ze hebben gevolgen voor de uitoefening van taken en bevoegdheden van bestuursorganen en zijn niet gericht tot burgers. Ze bestaan vaak wel ter bescherming van belangen van onder andere burgers. Voor het antwoord op de vraag wat de positie van burgers is als zij van mening zijn dat de naleving niet goed is, wordt verwezen naar het antwoord op de vorige vraag van de leden. Verder kan een belanghebbende een civiele procedure starten als hij van mening is dat het desbetreffende bestuursorgaan onrechtmatig handelt door niet goed uitvoering te geven aan wettelijke verplichtingen.

**[1.4]** De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over de doelen van de wet. Zij vragen of de regering de in het wetsvoorstel opgenomen maatschappelijke doelen voldoende richtinggevend acht voor het beleid en het uitvoeringsinstrumentarium. Zij vragen verder in hoeverre deze brede formulering daadwerkelijk bewerkstelligt dat er inhoudelijk richting gegeven wordt, zeker als het gaat over het uitvoeringsinstrumentarium. De regering onderschrijft de visie van de leden dat de doelen van de wet op een zeer algemeen niveau richting geven. Dat is ook het niveau van sturing dat nodig is bij zeer brede opdrachten, zoals het opstellen van een omgevingsvisie of een omgevingsplan, waar in alle belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving bijeen komen. Dat geldt ook voor projectbesluiten, waarin alle belangen rond een project bijeen komen. Die brede opdracht maakt een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk. Ook in de huidige wetgeving – denk aan het begrip «een goede ruimtelijke ordening» in de Wet ruimtelijke ordening – wordt in dergelijke gevallen op algemeen niveau richting gegeven. Meer specifieke sturing is er bij verplichte programma's, vergunningen en bij algemene regels, waar het wetsvoorstel richting geeft door aan te geven met het oog waarop die bevoegdheden toegepast worden. Ook vragen deze leden naar de mogelijkheid om meer concrete maatschappelijke doelen in de wet vast te leggen voor de AMvB's, om zo te kunnen beoordelen of de uitvoeringsregelgeving wel voldoet aan de geest van de wet. Hierop kan geantwoord worden dat in het wetsvoorstel naast de «neutrale» AMvB-grondslagen veel specifieke verplichtingen zijn opgenomen waarbij aangegeven is dat bij AMvB bepaalde regels gesteld

moeten worden met het oog op een bepaald belang, zoals «de bescherming van het milieu» of «het behoud van cultureel erfgoed». Dergelijke oogmerkbepalingen («met het oog op») zijn vooral opgenomen voor verplichte instructieregels (artikelen 2.26 tot en met 2.31), verplichte algemene regels (artikelen 4.20 tot en met 4.28) en de verplichte beoordelingsregels (artikelen 5.19 tot en met 5.28). Elk van die bepalingen geeft de AMvB-wetgever richting bij het vaststellen van de regels.

De voorgenomen AMvB's zijn dus niet gericht op één set maatschappelijke doelen, maar omvatten regels met meerdere oogmerken. Zo zullen het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving regels bevatten die gericht zijn op het waarborgen van de veiligheid, op het beschermen van het milieu en op het behoud van cultureel erfgoed. De uitvoeringsregelgeving wordt in beginsel zo opgebouwd dat bij elk inhoudelijk regelcomplex duidelijk is met het oog waarop die regels gesteld zijn. Deze oogmerken zijn dan richtinggevend bij het maken van bestuurlijke afwegingen over de toepassing van de regels en het gebruik van eventuele discretionaire bevoegdheden die in die regels zijn ingebouwd. Als de mogelijkheid wordt geboden om een ontheffing te verlenen van een instructieregel (artikel 2.32) wordt afgewogen of de uitvoering van de taak of bevoegdheid waarover de instructieregel gaat onevenredig belemmerd wordt in verhouding met het belang waarvoor de instructieregel is gesteld. Als de mogelijkheid wordt geboden om maatwerkvoorschriften (artikel 4.5) of maatwerkregels (artikel 4.6) te stellen, moeten deze strekken tot hetzelfde oogmerk als de regels waarvan ze afwijken (dit blijkt uit artikel 4.5, eerste lid, tweede volzin en artikel 4.6, tweede lid, tweede volzin). De meer concrete maatschappelijke doelen, waarop de leden duiden, zijn dus al ingebouwd in het wetsvoorstel en spelen een belangrijke rol in het stelsel en in de verhouding tussen wet en uitvoeringsregelgeving.

**[1.5]** De leden van de fractie van D66 vragen zich af of een stelselherziening strikt noodzakelijk is en hoe de regering ertoe is gekomen om deze stelselherziening in gang te zetten zonder brede evaluatie (op een manier zoals voorgesteld door prof. mr. J. Struiksmā, zoals de leden van de D66-fractie in het verslag suggereerden). Zou bijvoorbeeld niet kunnen worden volstaan met de ontwikkeling van slimme digitale tools? In antwoord hierop merkt de regering op dat de door haar genoemde schets uit 2012 op meer onderzoek was gebaseerd. Een brede evaluatie, zoals de leden van de D66-fractie ook suggereerden in een vraag in het verslag, zou veel tijd en geld hebben gekost, terwijl de signalen over het versnipperde karakter van het omgevingsrecht naar het oordeel regering dringend waren. De regering hecht aan een efficiënte werkwijze, waarbij de stelselherziening in voortdurende dialoog met de uitvoeringspraktijk en andere relevante betrokkenen vorm wordt gegeven (zoals ook betoogd in de nota naar aanleiding van het verslag, blz. 15–16). Het stelsel zoals dat nu is vormgegeven laat ook zien dat er veel winst kan worden behaald. De doelen van de stelselherziening (zoals deze zijn verwoord in de memorie van toelichting, blz. 25), zijn naar het oordeel van de regering dan ook gediend met de gekozen aanpak. Wat betreft de suggestie van de D66-fractie om bijvoorbeeld te volstaan met de ontwikkeling van slimme digitale tools merkt de regering het volgende op. Een digitale tool kan alleen slim zijn (goed functioneren), als het daaraan ten grondslag liggende wettelijke stelsel en de bepalingen en regels die daar deel van uitmaken, zijn geharmoniseerd en op een bepaalde (uniforme) manier zijn vormgegeven. Het huidige omgevingsrecht wordt gekenmerkt door ongelijksoortige structuren, instrumenten, procedures en regels. Het is daardoor lastig te digitaliseren. Digitale ontsluiting van regels en digitale uitwisseling van documenten zijn gebaat bij een vereenvoudiging en harmonisering van regels zoals die is voorzien bij de stelselherziening van

het omgevingsrecht. In de door de regering gekozen aanpak kunnen de inzichten van gebruikers, ICT-ers en juristen in één slag worden samengebracht, zodat de kwaliteit en het gebruiksgemak van de digitale tools kunnen worden geborgd. Dat was niet mogelijk geweest als deze gebaseerd zouden worden op het huidige omgevingsrecht.

**[1.6]** De leden van de fractie van D66 benadrukken het belang van een tijdige evaluatie van de stelselherziening en vragen wanneer de regering een evaluatie opdoemt. De regering vindt het net als de leden van de fractie van D66 van belang een vinger aan de pols te houden. Er komt daarom in het kader van de implementatie een voortgangsmeter. In het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie [3.23] en de D66-fractie [12.22] wordt hier verder op ingegaan. Uw Kamer zal hier jaarlijks over geïnformeerd worden. In aanvulling daarop stelt de regering voor, naar aanleiding van de vraag naar een termijn van een evaluatie, om aan te sluiten bij de gangbare termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

**[1.7]** De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen enkele vragen over de grondwettelijke verbeterdoelstelling. Zij vragen allereerst of de regering met de formulering «bereiken en in stand houden» in artikel 1.3 bedoelt dat de grondwettelijke verbeterdoelstelling is gehaald als aan de kwaliteitsnormen wordt voldaan. Zij vragen de regering ook of zij de mening deelt dat een verbetering van het leefmilieu in de toekomst vraagt om strengere normen.

De regering is van mening dat er normen moeten zijn voor de kwaliteit van de bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving. Die normen moeten zodanig strikt zijn dat de risico's voor veiligheid en gezondheid blijvend worden teruggedrongen tot een maatschappelijk acceptabel niveau. In sommige gevallen zijn de normen een compromis tussen het wenselijke en het haalbare en kan een aanscherping van normen wenselijk zijn als de technologische mogelijkheden om de belasting van het milieu te verminderen in zicht komen. In die zin moet artikel 1.3 niet zo gelezen worden dat aan de grondwettelijke verbeterdoelstelling is voldaan als aan de huidige normen is voldaan.

Als aan de norm is voldaan kan verder terugdringen van gevolgen voor de fysieke leefomgeving soms wenselijk zijn, bijvoorbeeld als het emissieniveau geen gezondheidsrisico's meer veroorzaakt, maar nog wel hinder. Overigens wordt op dit moment niet aan alle kwaliteitsnormen voldaan. Er zijn nog grote opgaven voor het bereiken van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en dus ook voor het verbeteren van het leefmilieu. Ook kunnen nieuwe activiteiten of uitbreiding daarvan leiden tot druk op de al behaalde kwaliteitsniveaus, wat weer inzet kan vergen voor het in stand houden van de kwaliteit.

De genoemde leden vragen de regering ook te onderbouwen hoe de verbetering van het leefmilieu zich verhoudt tot de formulering van artikel 1.3, onder a. Hierop is al ingegaan in het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA aan het begin van dit hoofdstuk [1.1].

## **2 Democratische controle**

**[2.1]** De leden van de fractie van D66 vragen naar de betrokkenheid van het parlement bij toekomstige wijzigingen van de AMvB's. In het wetsvoorstel is een voorhangprocedure opgenomen die ook op toekomstige wijzigingen van de AMvB's van toepassing is. Daarnaast heeft de regering toegezegd dat bij de totstandkoming van het nieuwe stelsel de ontwerp-AMvB's en de Invoeringswet Omgevingswet tegelijk in procedure zullen worden gebracht. Het parlement is dan ook als medewetgever betrokken. Het stelsel kan dan in samenhang worden beoordeeld. Dat is belangrijk, bij de eerste vaststelling krijgt het nieuwe stelsel immers vorm.

Dat betreft niet alleen de afzonderlijke technische normen maar de volledige nieuwe inrichting van de uitvoeringsbesluiten, die een bestendige basis voor de komende jaren moet bieden.

De leden van de fractie van D66 vinden dat uw Kamer structureel de mogelijkheid moet hebben om aan te geven dat onderwerpen bij wet moeten worden geregeld. Zij vragen waarom niet is gekozen voor een zware voorhangprocedure. Voor zover deze leden daarmee de procedure voor milieukwaliteitseisen bedoelen in artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer wordt verwezen naar het antwoord op de vragen daarover van de leden van de fractie van GroenLinks hieronder [2.2].

De kern van de vraag behelst het waarborgen van de parlementaire betrokkenheid en mogelijkheden voor inhoudelijke beïnvloeding en verbeteringen. Daarin is primair voorzien via de voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal die in het wetsvoorstel is opgenomen. Die maakt een vroegtijdig debat over inhoud en kwaliteit van de voorgestelde regels mogelijk, waarbij ook wijzigingen kunnen worden voorgesteld. Als het parlement de inhoud van zodanige aard vindt dat regeling bij wet aangewezen is, kan het de regering oproepen om een wetsontwerp voor te bereiden. Eventueel kan dit ook worden bewerkstelligd door aanpassing of amendering van daarmee samenhangende wetsvoorstellen tot wijziging van de Omgevingswet. Tot slot kan uw Kamer daartoe – als medewetgever – zelf het initiatief nemen.

Een aanvullende bijzondere wettelijke voorziening is daarvoor niet nodig. Dat is ook op dit moment niet het geval voor belangrijke AMvB's als het Bouwbesluit 2012, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit milieueffectrapportage, het Waterbesluit, het Besluit ruimtelijke ordening en het Besluit omgevingsrecht. De bijzondere procedure voor milieukwaliteitseisen als bedoeld in artikel 21.6, vijfde lid, de Wet milieubeheer, vormt dan ook een uitzondering binnen het huidige omgevingsrecht. Die procedure is slechts van toepassing op (onderdelen van) 6 van de 120 AMvB's die zullen opgaan in het nieuwe stelsel. Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven op dit punt grote terughoudendheid voor.<sup>8</sup>

**[2.2]** De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de betrokkenheid van het parlement bij de vaststelling van omgevingswaarden. Zij wijzen op de procedure die in artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer (Wm) is opgenomen voor de vaststelling van milieukwaliteitseisen. Zij vragen of de regering bereid is die procedure in de Omgevingswet op te nemen voor omgevingswaarden.

De regering deelt het belang van betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van omgevingswaarden. Dan kan er een parlementair debat en een maatschappelijke discussie over plaatsvinden. Een dergelijke brede betrokkenheid kan bijdragen aan een zorgvuldige totstandkoming en een goede kwaliteit van de voorgenomen regels. Die betrokkenheid komt het best tot zijn recht in een vroeg stadium. Op dat moment liggen immers de richtinggevende keuzes voor en is de ruimte voor alternatieven of bijstellingen het grootst. Dan kan op de meest effectieve wijze invulling worden gegeven aan parlementaire medebetrokkenheid.

De door de leden aangehaalde procedure van artikel 21.6, vijfde lid, Wm biedt een bevoegdheid aan het slot van het regelgevingproces. Die stelt weliswaar een minderheid (een vijfde deel) van een van beide Kamers in de gelegenheid om de wens te kennen te geven dat het onderwerp bij wet wordt geregeld, maar pas op het moment dat de betrokken AMvB al is vastgesteld. Op dat moment is dus de volledige procedure, inclusief verplichte toetsen, publieksparticipatie, voorhang bij beide Kamers der Staten-Generaal en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State – vaak een langdurig proces van soms jaren – al doorlopen. Omdat de AMvB op dat moment al is vastgesteld, kan de procedure niet

<sup>8</sup> Vgl. Aanwijzingen voor de regelgeving 42.

meer leiden tot inhoudelijke bijstellingen of verbeteringen. Toepassing van de bevoegdheid leidt er toe dat de AMvB onverwijld moet worden ingetrokken. Er dient vervolgens een nieuwe AMvB te worden gemaakt om de betrokken AMvB in te trekken (die ook weer het volledige totstandkomingsproces, inclusief voorhang en advisering door de Afdeling advisering doorloopt). Daarnaast dient een wetsvoorstel te worden ingediend. Dat doorloopt vervolgens de normale wetgevingsprocedure, waarover het parlement bij meerderheid beslist.

De procedure van artikel 21.6, vijfde lid, Wm leidt dus niet zo zeer tot inhoudelijke beïnvloeding of kwaliteitsverbetering, maar vooral tot uitstel van het inhoudelijke debat. Deze procedure leidt tot doublures en onnodige lasten, ook bij burgers, bedrijven en overheden die zich al voorbereiden op de nieuwe regelgeving. Het zorgt er bovendien voor dat de beoogde kwaliteitseisen niet in werking kunnen treden en dus gedurende deze lange totstandkomingsperiode niet gelden. Dit kan leiden tot overschrijding van omzettingstermijnen en daarmee tot rechtstreekse toepasselijkheid van normen uit Europese of internationale regelgeving. Dat zou leiden tot een ongenueanceerd instrumentarium, terwijl juist de wijze van omzetting in het Nederlandse recht de beleidsvrijheid betreft waarover het debat zal gaan. In andere gevallen kan dit ten koste gaan van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Dat is onwenselijk. Zeker als die procedure zou worden toegepast door een minderheid binnen een van beide Kamers die geen voorstander is van snelle invoering van de beoogde (bijvoorbeeld strengere) kwaliteitseisen, terwijl daarvoor wel steun van een parlementaire meerderheid is. Aan deze procedure in de Wet milieubeheer is tot nu toe geen volledige toepassing gegeven. Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven voor dat met de toepassing van deze procedure grote terughoudendheid moet worden betracht.

Het is dan ook wenselijk om de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van omgevingswaarden effectiever en efficiënter te laten verlopen dan in artikel 21.6, vijfde lid, Wm. De in de Omgevingswet geregelde voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal zorgt voor vroegtijdige invloed op de voorgenomen regeling van omgevingswaarden. Die geldt ook voor toekomstige wijzigingen of nieuwe omgevingswaarden. Gedurende de voorhangprocedure kan het parlement de wenselijkheid van de ontwerpregels aangeven, wijzigingen voorstellen en aangeven dat het desbetreffende onderwerp bij wet moeten worden geregeld. De werking van het parlementaire stelsel, inclusief parlementaire bevoegdheden, vertrouwensregel en de ministeriële verantwoordelijkheid, voorziet daar al in. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de parlementaire betrokkenheid bij de inhoud centraal komt te staan – en daadwerkelijk is gericht op beïnvloeding en kwaliteitsverbetering van de omgevingswaarden. Dit gebeurt aan de voorkant, het moment waarop de belangrijkste politieke keuzes aan de orde zijn.

Mocht de situatie zich voordoen dat het parlement niet tevreden is met de verwerking van opmerkingen van het parlement die tijdens de voorhang zijn ingebracht, of met de neerslag in een besluit van adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, is vanzelfsprekend nog altijd een nieuw debat met de regering mogelijk. De wijziging van de eerder in werking getreden regelgeving is dan een van de mogelijke uitkomsten. Maar dat leidt dan niet tot de paradoxale situatie dat de inwerkingtreding van normen uiteindelijk moet worden bereikt via een dubbele procedure.

### **3 Bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid**

**[3.1]** De leden van de fractie van de VVD vinden een geldigheidsduur van twee jaar voor een voorbereidingsbesluit, zoals nu opgenomen in het wetsvoorstel, erg lang omdat het een gebied op slot zet en onzekerheid brengt wat er gaat gebeuren. De leden van de fractie van de VVD vragen



waarom deze termijn niet wordt bekort tot anderhalf jaar, zodat deze beter aansluit bij de huidige praktijk van voorbereidingsbescherming. Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven (blz. 167), merkt de regering in antwoord op deze vraag op dat de effecten van een voorbereidingsbesluit in meerdere opzichten minder verstrekkend zijn dan onder het huidige regime. In het voorbereidingsbesluit zal straks gericht moeten worden aangegeven voor welke categorieën van bouwwerken het regime van het aanhouden van de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning van toepassing zal zijn. Dat geldt dus niet meer automatisch voor alle aanvragen voor bouwplannen in een gebied. Verder is aan het regime van aanhouding een omgekeerde werking gegeven. Waar nu in het wettelijk stelsel sprake is van een automatisch tot stand komende plicht om alle ingekomen aanvragen om omgevingsvergunning aan te houden, die door het verlenen van de omgevingsvergunning kan worden doorbroken, dient binnen het nieuwe stelsel expliciet een besluit tot aanhouding te worden genomen per aanvraag. Een voorbereidingsbesluit kan daarmee straks beter toegespitst worden op het gewenste doel. De nu voorgestelde regeling leidt er dus niet meer toe dat een gebied volledig «op slot» wordt gezet. De regering is het eens met de zienswijze dat een geldigheidstermijn van anderhalf jaar beter aansluit bij de huidige duur van voorbereidingsbescherming. Dit zorgt bovendien voor minder lange procedures, wat goed aansluit bij de verbeterdoelen van de stelselherziening. Om die reden is de termijn op anderhalf jaar gesteld in de tweede nota van wijziging.

**[3.2]** De leden van de fractie van de VVD constateren dat in het wetsvoorstel is bepaald dat «een ieder» zienswijzen kan indienen, in plaats van alleen belanghebbenden. Zij vragen of dit zijn grondslag vindt in artikel 3:15 Awb. Gevraagd wordt of dit betekent dat bijvoorbeeld iemand uit Maastricht zienswijzen kan indienen voor een windmolen die in Groningen wordt geplaatst. Verder vragen deze leden in hoeverre dit tot een administratieve lastenverzwaring voor bestuursorganen gaat leiden. In artikel 16.22 van het wetsvoorstel wordt bepaald dat bij de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb, een ieder zienswijzen kan indienen op het ter inzage gelegde ontwerpbesluit. Daarmee is invulling gegeven aan de in het tweede lid van artikel 3:15 Awb gegeven mogelijkheid dat naast belanghebbenden ook anderen een zienswijze naar voren kunnen brengen. Daardoor is het inderdaad mogelijk dat een bewoner van Maastricht een zienswijze naar voren brengt op een ontwerpbesluit voor een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld het plaatsen van een windmolen in Groningen. Tegen het uiteindelijke besluit kan overigens alleen een belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend beroep instellen. Ook geldt daarbij sinds de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht op 1 januari 2013 het relativiteitsvereiste. Dit houdt in dat een besluit alleen door de bestuursrechter vernietigd kan worden als de regel waarop een beroep wordt gedaan strekt tot bescherming van de belangen van degene die er een beroep op doet.

Met de mogelijkheid voor een ieder om een zienswijze naar voren te brengen wordt de bestaande situatie bij een omgevingsvergunning, watervergunning, tracébesluit en de totstandkoming van een bestemmingsplan of inpassingsplan voortgezet. Er is dus geen sprake van een nieuw procedureel vereiste en evenmin van een administratieve lastenverzwaring. In dit verband is het overigens wel de bedoeling om voor de omgevingsvergunning de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb verder te beperken tot die activiteiten waarvoor dat op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen nodig is. Meer dan nu al het geval is zullen daardoor omgevingsvergunningen met de reguliere procedure worden voorbereid, waarbij slechts de kring van belanghebbenden in eventuele inspraak en bezwaar

betrokken kan worden. Op grotere of complexe projecten met een publiek belang, zoals grote windturbineparken, zal doorgaans de projectprocedure worden toegepast. Op de voorbereiding van het projectbesluit is afdeling 3.4 Awb van toepassing en kan ook een ieder zienswijzen indienen. Internationaalrechtelijke verplichtingen zijn overigens de reden voor de bepaling dat een ieder een zienswijze naar voren kan brengen. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wabo is dit onderwerp uitvoerig aan de orde geweest. Bij de behandeling van de Wabo werd in de Tweede Kamer een amendement aanvaard, dat tot het beperken van de kring van inspraakgerechtigden heeft geleid.<sup>9</sup> Een soortgelijk amendement werd ook aanvaard bij de Waterwet.<sup>10</sup> Bij de behandeling van beide wetsvoorstellen in de Eerste Kamer zijn vragen gesteld over de verhouding van de desbetreffende bepalingen tot de toepasselijke Europese en internationale regelgeving, in het bijzonder het verdrag van Aarhus. Naar aanleiding daarvan is over dit onderwerp een voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling heeft hierin onder meer op grond van artikel 6 van het verdrag van Aarhus geconcludeerd dat een ieder de gelegenheid moet hebben om van inspraakgelegenheden gebruik te maken. Zowel de Wabo als de Waterwet zijn hierop aangepast bij de betrokken invoeringswetgeving.<sup>11</sup> De desbetreffende voorlichting heeft aan actualiteit niet verloren. Vandaar dat in het wetsvoorstel op dit punt de huidige regeling wordt gecontinueerd.

**[3.3]** De leden van de VVD-fractie vragen welke besluiten en instrumenten appellabel zijn en welke niet en willen graag een nadere toelichting over waarom dat zo is.

In het algemeen deel van de memorie van toelichting is in hoofdstuk 6 voor elk van de besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet weergegeven hoe de rechtsbescherming zal worden geregeld. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de rechtsbeschermingsmogelijkheden ten aanzien van de kerninstrumenten. Voor het totale overzicht van alle besluiten en rechtsfiguren wordt verwezen naar paragraaf 6.4 van de memorie waarin per hoofdstuk van de Omgevingswet uiteengezet is welke beroepsmogelijkheden zijn voorzien en waarom. Tegen de *omgevingsvisie* staat geen beroep open. Het zijn beleidsdocumenten die geen juridisch bindende voorschriften voor burgers en bedrijven bevatten, maar die alleen het vaststellende bestuursorgaan binden bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden. Dat geldt in principe ook voor *programma's*. Er geldt een uitzondering voor delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen. Onder de Omgevingswet wordt daartegen wel beroep opengesteld. Het gaat dan om programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor die activiteiten hoeft geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer te worden vastgesteld voordat de activiteit mag worden verricht. Een voorbeeld daarvan betreft het beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Tegen de desbetreffende onderdelen van het plan staat conform de hoofdregel van de Awb beroep open bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen het besluit tot vaststelling van het *omgevingsplan* kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Die lijn sluit aan bij de rechtsbescherming die nu tegen het bestemmingsplan openstaat. Daarvoor is gekozen vanwege het locatie-specifieke karakter van de functietoedeling in een omgevingsplan. Een omgevingsplan en de daarin opgenomen regels zijn immers van grote invloed op de mogelijkheden van grondeigenaren om op hun percelen activiteiten te verrichten. *Omgevingsverordeningen* van provincies en

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 16.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 17.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3. blz. 56–57.

*waterschapsverordeningen* hebben een ander karakter. Daarvoor geldt de hoofdregel van de Awb dat geen beroep open staat tegen algemeen verbindende voorschriften. Datzelfde geldt voor *algemene rijksregels*. De rechtsbescherming tegen *omgevingsvergunningen* volgt de hoofdregel van de Awb. Dat betekent beroep bij de rechtbank met een mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen *projectbesluiten* staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg. Dit komt overeen met de situatie onder het huidige recht, bijvoorbeeld bij tracébesluiten op grond van de Tracéwet. De beroepsregeling sluit ook aan bij de rechtsbeschermingsregeling voor het omgevingsplan.

Samengevat is bij de vormgeving van de beroepsmogelijkheden bij de kerninstrumenten zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel voor vergelijkbare rechtsfiguren. De bestaande rechtsbeschermingsmogelijkheden worden dan ook zoveel mogelijk gecontinueerd, waarbij alleen aanpassingen gedaan worden als dat nodig is voor een inzichtelijk en eenvoudig toepasbaar stelsel.

Het is overigens nog belangrijk aan te geven dat de beroepsmogelijkheden voor een deel hun beslag krijgen in de Invoeringswet Omgevingswet. Sinds 1 januari 2013 wordt de bevoegdheid van de bestuursrechter uitsluitend geregeld door de Algemene wet bestuursrecht (hoofdstuk 8) en de daarbij behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak en niet meer (deels) in de bijzondere wetten (zoals de Omgevingswet). Zolang er niets bepaald wordt, geldt het hoofdsysteem van de Awb en is sprake van beroep in twee instanties: beroep in eerste aanleg bij de rechtbank met een mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het aanwijzen van de Afdeling bestuursrechtspraak als bestuursrechter oordelend in eerste en enige aanleg of het uitsluiten van beroep tegen bepaalde besluiten vergt aanpassing van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak die als bijlage bij de Awb is opgenomen. Dat zal gebeuren via de Invoeringswet.

**[3.4]** De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de uitwerking van de oplevertoets in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving er uit komt te zien.

Een oplevertoets zou kunnen worden omschreven als «aan het eind van het project aantonen dat is voldaan aan wat vooraf is afgesproken en, als dat niet het geval is, maatregelen treffen». De huidige wetgeving kent enkele formele oplevertoetsen. Eén daarvan is opgenomen in artikel 10 van de Tracéwet. Een ander voorbeeld is de oplevertoets bij de oplevering van bouwwerken. Wil men gebruik maken van subsidies in het kader van de regeling milieuinvesteringsaftrek (MIA) / Willekeurige afschrijving milieuinvesteringen (VAMIL), dan is men verplicht een oplevertoets uit te laten voeren. In materiële zin is de oplevertoets op meer plekken aanwijsbaar. Zo kan gewezen worden op de regeling voor ontwikkelingsgebieden van de Crisis- en herstelwet die een eindtermijn kent – een soort «oplevermoment» – waarbij het college van burgemeester en wethouders moet nagaan of weer wordt voldaan aan de wettelijke normen waarvan gedurende de ontwikkelingsperiode mocht worden afgeweken.

Het wetsvoorstel steunt in belangrijke mate op het monitoren van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het nemen van maatregelen bij (dreigende) overschrijdingen van omgevingswaarden en andere kwaliteitsmaatstaven. Nadelige gevolgen voor luchtkwaliteit en geluid van bijvoorbeeld wegen worden via de monitoringsprogramma's gevolgd. Bij langdurige en continue activiteiten wordt veelal monitoring voorgescreven in vergunningen. Dat is een bredere garantie voor het tijdig onderkennen van tekorten en het treffen van maatregelen dan een eenmalige oplevertoets aan het eind van een project. Voor geluid van infrastructuur zal die monitoring – voortbordurend op de aanpak die

hiervoor medio 2012 is geïntroduceerd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer voor de naleving van geluidproductieplafonds langs rijksinfrastructuur – nader worden vormgegeven met de Aanvullingswet geluid en een apart besluit tot aanvulling van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De regering beziet op dit moment bij de totstandkoming van het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving of het mogelijk en wenselijk is om voor bepaalde besluiten een soort uitvoerings- of oplevertoets voor bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving te regelen, in combinatie met vermindering van de onderzoekslasten voor de initiatiefnemers aan de voorkant van het proces (rekenen met vuistregels). Als tot zo'n «oplevertoets» wordt besloten voor andere besluiten dan waarvoor de evaluatieverplichting van de mer-regelgeving geldt, dan zal deze waarschijnlijk voor een beperkt aantal typen gaan gelden. De regering stelt de leden van de VVD-fractie voor hun visie te betrekken bij de beoordeling van het ontwerp voor het Besluit kwaliteit leefomgeving dat aan uw Kamer zal worden voorgelegd.

**[3.5]** De leden van de PvdA-fractie zien graag een aanscherping van de experimenteerbepaling en willen dat een experiment bij tegenvallende resultaten bijgestuurd kan worden. De regering onderschrijft het standpunt van deze leden (en van diverse fracties) dat de experimenteerbepaling voldoende waarborgen moeten bevatten voor de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Monitoring en evaluatie zijn daarbij van essentieel belang om te kunnen leren van het experiment en om (tussentijds) de feitelijke bijdrage aan de bescherming van de fysieke leefomgeving vast te kunnen stellen.

De onderzoekers van de RUG constateren dat de procedurele waarborgen aanzienlijk zijn versterkt doordat ook in de wettekst een monitorings- en evaluatiebepaling is opgenomen. Zij doen twee aanbevelingen om de bepalingen over monitoring in het wetsvoorstel aan te scherpen. Naar aanleiding van deze aanbevelingen en de vragen van uw Kamer heeft de regering de bepalingen voor monitoring en evaluatie op twee onderdelen verder aangevuld via de tweede nota van wijziging. In het wetsvoorstel is nu bepaald dat de monitoring en evaluatie mede worden uitgevoerd met het oog op de beoogde bijdrage aan de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hiermee wordt meer richting gegeven aan de monitoring en evaluatie. Ten tweede zijn in artikel 23.3 bepalingen opgenomen die gericht zijn op bijsturing van het experiment als op basis van de resultaten van de monitoring of de evaluatie blijkt dat dit nodig is met het oog op de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De bijsturing kan op verschillende manieren worden ingevuld. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt primair bij degene die het experiment uitvoert. Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het experiment kan aanwijzingen geven tot het treffen van maatregelen om nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken als dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tot slot kan het experiment voortijdig worden beëindigd door de Minister van Infrastructuur en Milieu als de maatregelen niet toereikend blijken te zijn om het experiment bij te sturen. Deze wettelijke grondslag voor een combinatie van monitoring en bijsturing komt materieel overeen met de oplevertoets die door de leden van fractie van de PvdA wordt voorgesteld.

**[3.6]** De leden van de fractie van de PvdA geven aan dat het niet wenselijk is dat onder het mom van de experimenteerbepaling honderden projecten worden gestart waarbij van normen wordt afgeweken. De regering onderschrijft het standpunt van genoemde leden dat de experimenteerbepaling niet lichtvaardig mag worden toegepast. Het moet gaan om uitzonderingen. Daar waar landelijke regels in een concreet gebied of concrete situatie knellend zijn voor vernieuwende initiatieven vanuit de

samenleving en technologische ontwikkelingen, zoals nieuwe duurzame technieken of nieuwe materialen, biedt het wetsvoorstel ruimte binnen de bij deze regels aangegeven begrenzing. De experimenteerbepaling is niet bedoeld als extra «ontsnappingsclausule» ten opzichte van deze mogelijkheden.

Bovendien moet een experiment altijd beogen bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De toepassing van de experimenteerbepaling is daarom ingeperkt tot de aanhef en onderdeel a van de maatschappelijke doelen van de wet (artikel 1.3), inclusief de besluitvorming daarover. Er kan geen experiment voor een ontwikkeling worden gestart dat uitsluitend gericht is op het benutten van de fysieke leefomgeving zonder dat dat experiment beoogt een bijdrage te leveren aan de verbetering daarvan.

Het verder inperken van de reikwijdte op wetsniveau past niet bij het karakter van de experimenteerbepaling. De kenmerken van toekomstige innovatieve ontwikkelingen zijn immers niet op voorhand te identificeren. De regering wil mogelijke innovatie ook niet inperken tot een bepaald onderdeel van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Uiteraard vindt concrete duiding van het beoogde doel van het experiment wel plaats bij het opstellen van de experimenteer-AMvB. Daar wordt de reikwijdte van het experiment afgebakend, bijvoorbeeld tot een concreet gebied of project.

Daarnaast zijn er enkele procedurele waarborgen voor het vaststellen van de experimenteer-AMvB die er voor zorgen dat het toepassingsbereik beperkt blijft. Het ontwerp van de AMvB wordt voorgehangen bij uw Kamer. Ook vindt verplichte advisering plaats door de Afdeling advisering van de Raad van State. Elk afzonderlijk experiment wordt daarmee dus zowel beleidsinhoudelijk, politiek als juridisch beoordeeld.

Doordat het toepassingsbereik beperkt is en door de procedurele waarborgen voor de totstandkoming van de experimenteer-AMvB is het uitzonderingskarakter van de experimenteerbepaling volgens de regering voldoende gewaarborgd.

**[3.7]** De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de rechtsbescherming geregeld is voor degene die niet profiteert van de extra omgevingskwaliteit bij een groot project maar wel de negatieve gevolgen ervaart. Het kan inderdaad voorkomen dat bij grote projecten de kwaliteit van de fysieke leefomgeving per saldo wordt verhoogd, maar op onderdelen of voor enkelen een zekere vermindering inhoudt. Individuele belangen van de burger moeten soms wijken voor een groter algemeen belang. De projecten waarop de vraag doelt zullen in veruit de meeste gevallen hun basis vinden in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning of een projectbesluit. De rechtsbescherming in de vorm van beroepsmogelijkheden tegen die besluiten is in het wetsvoorstel niet anders dan de daarmee vergelijkbare besluiten onder de huidige wetgeving. Degene die van opvatting is dat de verslechtering van zijn persoonlijke situatie op een onvoldoende wijze is meegewogen in de besluitvorming, kan die opvatting aan de rechter ter beoordeling voorleggen. De regering neemt aan dat de genoemde leden met hun vraag mede doelen op de situatie dat de rechter tot het oordeel komt dat het besluit op goede gronden tot stand is gekomen en er sprake is van een evenwichtige belangenafweging, dus een rechtmatig besluit. Dan is de vraag of en op welke wijze een of enkele burgers die materieel of financieel worden getroffen door zo'n besluit in aanmerking kunnen komen voor financiële compensatie. De regering kan daarover het volgende opmerken. Rechtmatige overheidsbesluiten leiden in de praktijk regelmatig tot nadeel. Dat valt niet te voorkomen. Het is in ons recht een algemeen aanvaard beginsel dat degene die in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen door rechtmatig overheidshandelen, daarvoor een vergoeding kan ontvangen. Dit beginsel wordt aangeduid

als het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten of het égalitébeginsel. De hoogte van de compensatie moet in zo'n geval redelijk zijn. Op dit moment bestaan er uiteenlopende regelingen voor nadeelcompensatie in verschillende wetten en buitenwettelijke regelingen. De Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten voorziet in één algemene regeling – in elk geval voor de algemene aspecten – door een aanvulling van de Awb. Het is nog een punt van nader onderzoek of deze algemene regeling nog verbijzonderd zou moeten worden in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. De inhoud van dat hoofdstuk is niet opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel, maar zal worden opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

**[3.8]** De leden van de PvdA-fractie vinden dat burgers in gebieden waar op onderdelen de normen worden overschreden van bijvoorbeeld geluidsregels, hierover actief moeten worden geïnformeerd. Dit geldt ook voor plattelandswoningen die gebruik maken van de regeling plattelandswoningen.

Voor situaties waarin ten gevolge van een specifiek besluit al dan niet tijdelijk een lager beschermingsniveau geldt (bijvoorbeeld voor geluidsbelasting, in een transformatiegebied, voor een plattelandswoning) zal in de uitvoeringsregelgeving worden geregeld dat die informatie voor dat gebied of object zal worden opgenomen in of bij het omgevingsplan. Voor de informatie aan burgers over de staat en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving staat de regering daarnaast het volgende voor ogen. De regering blijft uitgaan van een eigen verantwoordelijkheid van burgers als het gaat om het vergaren van informatie die zij bij het nemen van persoonlijke besluiten nodig hebben. Waar die gewenste informatie betrekking heeft op de fysieke leefomgeving is het beleid erop gericht dat deze op een laagdrempelige manier openbaar toegankelijk wordt gemaakt en dus ter beschikking wordt gesteld: belanghebbenden hebben recht op toegang tot informatie over hun fysieke leefomgeving, zoals vastgelegd in het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieuinformatie. Dergelijke informatie komt tot stand via monitoring: het doen van metingen en berekeningen om de toestand van de fysieke leefomgeving te bepalen, en door het verzamelen van informatie bij bronhouders zoals bedrijven en beheerders.

Het digitale stelsel van de Omgevingswet zal toegang verschaffen tot voor besluiten met rechtsgevolgen over de fysieke leefomgeving. Informatie over de geldende rechtstoestand (zoals de geldende regels, genomen besluiten) zal hier onderdeel van uitmaken. Die informatie is onder meer nodig voor het vaststellen van de rechtstoestand bij de verkoop van onroerende zaken. Het wetsvoorstel biedt de basis voor die voorziening waarmee een ieder online kennis kan nemen van documenten over de rechtstoestand.

**[3.9]** De leden van de PvdA-fractie vragen, naar aanleiding van de conclusie van de advocaat-generaal van de Raad van State over meldingenstelsels, hoe daarmee binnen de Omgevingswet wordt omgegaan. Meer specifiek vragen deze leden naar de mening van de regering over de wenselijkheid van opname van een uniforme rechtsbescherming bij meldingen, inclusief de mogelijkheid tot beroep.

In de afgelopen tijd hebben, zoals de leden van de PvdA-fractie aangeven, verschillende rechtsvragen rondom meldingenstelsels gespeeld. Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak geoordeeld dat de acceptatie van een melding, of het uitblijven daarvan, onder omstandigheden moet worden gelijkgesteld met een beschikking als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, Awb. De Afdeling maakt, in navolging van het advies van de staatsraad advocaat-generaal van de Raad van State, onderscheid in verschillende typen meldingenstelsels. De



uitspraak had betrekking op een type meldingenstelsel, waarbij na het melden naar aanleiding van een inhoudelijke beoordeling de gemelde activiteit door het bevoegd gezag alsnog bij beschikking kan worden verboden.

In de Omgevingswet is nadrukkelijk niet voor een dergelijk meldingenstelsel gekozen. Artikel 4.4, eerste lid van het wetsvoorstel bepaalt, dat algemene regels een verbod kunnen inhouden om een activiteit te verrichten zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag. Het gaat daarbij om een activiteit, die (uiteraard onder het voldoen aan overige in de algemene regels gestelde voorschriften) alleen mag plaatsvinden na het doen van de melding en het verstrijken van de periode die volgens de algemene regels ten minste tussen het melden en het starten van de activiteit moet worden aangehouden. In de memorie van toelichting (blz. 469) is ingegaan op de argumenten om een meldingsplicht op te nemen en op eventuele acties die het bevoegd gezag naar aanleiding van de melding kan verrichten. Een mogelijkheid om de activiteit na een melding alsnog te verbieden biedt het wetsvoorstel niet. Het kan voorkomen dat het bevoegd gezag naar aanleiding van een melding constateert, dat na het starten van de activiteit niet aan de algemene regels zal worden voldaan. Uiteraard ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag in dat geval degene die de activiteit wil uitvoeren daarop wijst. Dit moet echter niet worden opgevat als een beschikking inhoudende een verbod. Immers, wanneer niet wordt voldaan aan de algemene regels, mag de activiteit ook zonder een dergelijke reactie van het bevoegd gezag niet op die manier worden uitgevoerd.

In de memorie van toelichting is ook aangegeven dat het bevoegd gezag vrij is in de keuze hoe het met de melding omgaat. Een reactie naar degene die de activiteit uitvoert vereist het wetsvoorstel niet, maar het zenden van een ontvangstbevestiging of het (schriftelijk) kenbaar maken van een mening over de juistheid van de melding is mogelijk. Mocht de melding zoals die in het wetsvoorstel is vormgegeven door het bevoegd gezag uitdrukkelijk «geaccepteerd» worden, ondanks het feit dat de regeling in het wetsvoorstel niet tot een dergelijke acceptatie noodzaakt, dan moet worden aangenomen dat aan die acceptatie juridisch geen betekenis toekomt. Als aan de algemene regels (inclusief de verplichting tot melden) wordt voldaan is de gemelde activiteit toegestaan; wordt niet aan een of meer vereisten voldaan, dan is de activiteit op die wijze niet toegestaan. Het al dan niet reageren door het bevoegd gezag op de melding kan daar niets aan veranderen.

De keuze voor het hiervoor beschreven meldingenstelsel heeft de regering gemaakt omdat ze degene die de activiteit uitvoert de zekerheid wil bieden, dat de activiteit mag worden verricht als aan de algemene regels (inclusief een eventuele specifieke zorgplicht, indien van toepassing) wordt voldaan. De algemene regels bieden daarbij aan het bevoegd gezag wel de mogelijkheid tot het bij beschikking stellen van maatwerkvoorschriften, maar deze mogelijkheid is niet afhankelijk van het al dan niet moeten doen van een melding, en ook niet gekoppeld aan het moment van de melding. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, kunnen de maatwerkvoorschriften ook niet zo ver gaan, dat de activiteit daardoor alsnog onmogelijk wordt. Tegen een beschikking, waarmee een maatwerkvoorschrift wordt opgelegd, is beroep mogelijk. Ook kunnen zowel degene die de activiteit uitvoert als andere belanghebbenden om het stellen van een maatwerkvoorschrift verzoeken.

Gelet op het voorgaande, en in lijn met de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal en de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ziet de regering geen aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen en een uniforme regeling voor rechtsbescherming bij reacties op meldingen in het wetsvoorstel op te nemen. Het meldingenstelsel onder de Omgevingswet is namelijk al uniform, gelet op deze jurisprudentie: een acceptatie van een melding of

het uitblijven daarvan, levert onder de Omgevingswet geen beschikking op en er kan dus ook geen bezwaar en beroep tegen worden ingesteld.

**[3.10]** De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe kan worden voorkomen dat cumulatie van alle «kleine» ontwikkelingen leidt tot verslechtering van de omgevingskwaliteit, mogelijk mede als gevolg van het breder toepassen van het principe «niet in betekenende mate». Zij veronderstellen dat het voor burgers niet mogelijk is om op basis van monitoringsresultaten een programma of programmatische aanpak af te dwingen als er geen sprake is van (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden. Gelet op de nauwe samenhang van deze twee vragen beantwoordt de regering die gebundeld.

Activiteiten in de samenleving die op zichzelf beschouwd best acceptabel zijn of die voldoen aan de voor de afzonderlijke activiteiten gestelde regels, kunnen door cumulatie leiden tot een kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet voldoet aan wat de maatschappij ervan verwacht. Ook het toepassen van vuistregels, zoals het principe van «niet in betekenende mate» zou er toe kunnen leiden dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving sluipenderwijs verslechtert ten gevolge van een cumulatie van «onbetekenende» emissies, hinder, risico's of wijzigingen. Dat verschijnsel kennen we ook onder de huidige wetgeving. Het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving zal het bestuursorgaan of de instantie die belast is met de monitoring van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving evenals de methode en frequentie van die monitoring aanwijzen. Daarbij wordt een aansluiting bij de huidige regelgeving nagestreefd. Artikel 20.2 van het wetsvoorstel bevat ook een grondslag voor het stellen van dergelijke regels voor normen die niet zijn vastgelegd als een omgevingswaarde, zoals voor geur. In artikel 2.26, tweede lid, van het wetsvoorstel is het *beginsel van geen achteruitgang* een uitgangspunt voor beleid voor de onderwerpen die in dat artikel zijn opgenomen. Voor de meeste van de in dat artikellid opgenomen aspecten, zoals lucht- en waterkwaliteit, zullen omgevingswaarden worden vastgesteld. Dat laatste geldt niet voor het aspect geluid, maar ook daarvoor zal in monitoring worden voorzien.

Voor lang niet alle aspecten die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bepalen, stelt het wetsvoorstel een programma verplicht als – al dan niet door sluipende kleine ontwikkelingen – een bepaald normatief niveau wordt benaderd of overschreden. Zo kan zich door tal van kleinere ontwikkelingen of activiteiten van burgers in de gebouwde omgeving een verrommeling manifesteren waardoor de kwaliteitsambities van de gemeente niet worden gerealiseerd. Het zou te ver gaan als het Rijk dan een programmaplicht zou voorschrijven. Dat geldt ook voor andere lokale «bedreigingen» van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die door cumulatie een zekere acceptatiegrens overschrijden, zoals voor geur veroorzaakt door verkeer, een oliebollenkraam en dergelijke. De regering gaat ervan uit dat de politieke mechanismen binnen gemeenten als democratisch gelegitimeerd algemeen bestuur robuust genoeg zijn om voor kwaliteitsaspecten waarvoor op rijksniveau geen omgevingswaarden zijn gesteld, zelf tot het oordeel te komen of een vraagstuk de acceptatiegrens overschrijdt en erin te voorzien dat een pakket maatregelen wordt vastgesteld om de kwaliteit te verbeteren. Belanghebbenden kunnen in voorkomende gevallen het vraagstuk bij de desbetreffende bestuursorganen aan de orde stellen.

Het wetsvoorstel biedt aan de verantwoordelijke bestuursorganen een breed palet aan mogelijkheden om cumulatie die een acceptatiegrens overschrijdt, te voorkomen of terug te dringen. Voor het preventieve aspect wijst de regering op het omgevingsplan: cumulatie van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving moet de aandacht krijgen bij het toedelen van functies aan locaties. Een evenwichtige toedeling van die functies, en het met het oog op die functies stellen van regels, moet

immers ook zijn gericht op het waar mogelijk voorkomen van ongewenste cumulatieve gevolgen. Dat kan de vorm krijgen van gebiedsgerichte maatwerkregels in het omgevingsplan. Dergelijke maatwerkregels kunnen ook in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen. Ook gemeentelijke gebiedsgerichte omgevingswaarden voor bepaalde aspecten zijn mogelijk, in combinatie met daaraan gekoppelde programma's als de omgevingswaarden overschreden dreigen te worden. Specifieke maatwerkvoorschriften gericht op concrete activiteiten zijn ook mogelijk als het Rijk of de provincie over die activiteiten algemene regels hebben gesteld en de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften is opengesteld. Ook de aanscherping van vergunningvoorschriften of andere (effectgerichte) maatregelen zijn denkbaar.

Over cumulatie van geluid merkt de regering nog het volgende op. Voor geluidsbelasting zal, door middel van de aanvullingswet geluid en een separaat besluit tot aanvulling van het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving, een specifieke regeling worden opgenomen voor de monitoring van geluid door verkeer en het treffen van maatregelen als bepaalde waarden worden overschreden, bijvoorbeeld door een toename van het verkeer. Dit zal zoveel als mogelijk gecombineerd worden met de verplichtingen uit de artikelen 20.17 respectievelijk 3.5, 3.7 en 3.8 van het wetsvoorstel waarin de karterings- en actieplanverplichtingen uit de richtlijn omgevingslawaai zijn geïmplementeerd. In haar brief van 28 maart 2013<sup>12</sup> heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu ter uitvoering van de motie-Samsom<sup>13</sup> toegezegd dat voor cumulatie van geluid van meerdere bronnen wordt gezien op welke wijze het mogelijk is de huidige regeling in de Wet geluidhinder voor cumulatie aan te scherpen. Dit is een complex vraagstuk, zowel methodisch als wat betreft de beoordeling van de uitvoerbaarheid. Bij de uitwerking hiervan in het besluit tot aanvulling van het Besluit kwaliteit leefomgeving zal in de nota van toelichting worden toegelicht welke afwegingen daarbij zijn gemaakt.

**[3.11]** De leden van de SP-fractie vragen om een nadere verduidelijking van de instructieregels als bedoeld in artikel 2.29 van het wetsvoorstel. Zij willen weten hoe een instructieregel de veiligheid en de gezondheid kan waarborgen. Zij vragen zich af of het Rijk gaat bepalen hoe een provincie en gemeente invulling moeten gaan geven aan de uitvoering en hoe een instructieregel uitwerkt op een doelstelling die niet van nationaal belang is.

De regering verstaat deze vraag zo, dat de leden vragen naar het verschil tussen de benadering van regionale luchthavens van nationale betekenis en regionale luchthavens van regionale betekenis.

Artikel 2.29 verplicht tot het stellen van de instructieregels die nu op grond van de Wet luchtvaart, het Besluit burgerluchthavens en de luchthaven(indelings)besluiten gelden voor het geven van bestemmingen aan gronden behorend tot het luchthavengebied en het beperkingengebied daaromheen en de regels voor gebruiksbeperkingen voor die gebieden. Die regels zullen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen en gaan gelden voor de wijziging van een omgevingsplan, het vaststellen van een projectbesluit of het besluit op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Daarnaast zullen in het genoemde besluit ook regels worden gesteld over de staat van gronden, bouwwerken en andere objecten binnen het beperkingengebied behorend bij de in dat artikel genoemde luchthavens. Deze regels worden gesteld met het oog op de vliegveiligheid of in verband met het externe veiligheidsrisico en de geluidbelasting door het vliegverkeer. De materiële wetgever gaat dus dwingende beperkingen

---

<sup>12</sup> Kamerstukken 2012/13, 32 252, nr. 52.

<sup>13</sup> Kamerstukken 2010/11, 32 252, nr. 37.

opleggen aan de wijze van toedeling van functies aan locaties in deze gebieden.

Voor regionale luchthavens met een luchthavenbesluit zijn er beperkingen nodig in verband met geluid, externe veiligheid en vliegveiligheid. Het Rijk acht het doelmatig en doeltreffend om voor deze categorie luchthavens landelijk uniforme instructieregels te geven; voor de vliegveiligheid is dat overigens noodzakelijk in verband met de verdrag van Chicago. De provincie bepaalt de toegestane omvang van het luchtverkeer bij dergelijke luchthavens en daarom ook de noodzakelijke omvang van het beperkingengebied dat ingesteld wordt rond deze luchthavens. Deze werkwijze komt overeen met de huidige regeling (landelijk Besluit burgerluchthavens en provinciale luchthavenbesluiten).

**[3.12]** De leden van de SP-fractie missen enige vorm van begrenzing en de wijze van doorwerking van de regels in de AMvB's die de regering zich heeft voorgenomen. De invulling van de ruime delegatiemogelijkheden in het wetsvoorstel kan niet worden beoordeeld zonder een inzicht in die AMvB's.

Waar het wetsvoorstel een verplichte of mogelijke uitwerking bij AMvB regelt, biedt het wetsvoorstel naar het oordeel van de regering telkens een inzichtelijk kader waartoe, waarover en onder welke voorwaarden die regels kunnen worden gesteld. In het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [1.4] is daarop ingegaan. De sturing door wet en parlement op de inhoud van de AMvB's is daarmee sterk. Ook is voorzien in een brede voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal en een regeling voor publiekparticipatie bij ontwerpregelgeving. Die wordt gevolgd bij de eerste totstandkoming en bij latere wijzigingen daarvan. De regering geeft dan ook de verzekering dat het parlement betrokken blijft bij de totstandkoming en wijziging van de regels in de AMvB's. De ontwerpAMvB's zullen tegelijk met de Invoeringswet Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Dat betekent dat het parlement als medewetgever invloed uitoefent op de inhoud van de voorgenomen AMvB's voordat deze in werking kunnen treden. Het biedt de Kamer de mogelijkheid om het wetsvoorstel, de uitvoeringsregelgeving en de invoeringsregelgeving in samenhang te beoordelen.

**[3.13]** De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de visie deelt dat de rechtszekerheid verder vergroot kan worden als de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden in de wet wordt neergelegd. De regering is het met deze leden eens dat het van belang is dat helder is welk orgaan, welke bevoegdheden heeft. Dat is van belang zowel voor de onderlinge bevoegdheidsverdeling als voor burgers en bedrijven, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een vergunning. De rechtszekerheid is er mee gediend dat vooraf helder en kenbaar is welk orgaan bevoegd is. Het nieuwe stelsel zal daarin voorzien. Ook zal het gebruiksgemak worden bevorderd door digitale voorzieningen als het omgevingsloket. De leden van de CDA-fractie lijken van mening te zijn dat de kenbaarheid het beste kan worden gediend met een regeling in de formele wet. De regering deelt die visie niet. Uit rechtsstatelijk oogpunt en voor de toegankelijkheid en kenbaarheid is het van belang dat de hoofdlijnen en grondslagen van bevoegdhedenregelingen op wetsniveau worden geregeld. Daarin is, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, voorzien. De voorgestelde regeling geeft bijvoorbeeld meer duidelijkheid op wetsniveau over de bevoegdheidsverdeling dan de huidige regeling in de Wabo. Gezien de hoeveelheid en diversiteit van de taken en bevoegdheden binnen de fysieke leefomgeving, vormt de uitwerking een omvangrijke regeling. Een voorbeeld daarvan vormt (de bijlage bij) het huidige Besluit omgevingsrecht. De onderzoekers van de RUG merken in dit verband op: «Mocht het

advies van de Raad van State daadwerkelijk inhouden dat alle aspecten van de bevoegdheidsverdeling in de wet geregeld zouden moeten worden, dan zou het opvolgen van dat advies ten koste gaan van de overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van de voorgestelde Omgevingswet (blz. 46).»

Regeling bij AMvB biedt ook de mogelijkheid om de bevoegdhedenregeling op maat te maken bij de implementatie van een EU-richtlijn. Als in die gevallen (ook voor een beperkte bijstelling) altijd een formele wetsprocedure moet worden doorlopen, betekent dat – gezien de doorgaans korte implementatietermijnen – dat het risico op niet tijdige implementatie en ingebrekestellingen zou worden vergroot ten opzichte van de bestaande regelgeving. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling. Met de stelselherziening wordt juist beoogd het omgevingsrecht beter toekomstbestendig te maken – en zo dicht mogelijk bij de Europese regelgeving te laten aansluiten.

**[3.14]** De leden van de fractie van het CDA vernemen graag de visie van de regering op de constatering van de fractie dat niet bij alle instrumenten in het wetsvoorstel in één besluit alle betrokken belangen worden afgewogen.

De regering merkt op dat het uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat bij besluiten en bij de uitoefening van taken alle betrokken belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving in samenhang worden betrokken. Dit uitgangspunt is gebaseerd op artikel 3:2 Awb en verder uitgewerkt in artikel 2.1, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel. Een aantal taken en besluiten is echter op slechts een deel van de belangen van de fysieke leefomgeving gericht. In dat geval geeft het wetsvoorstel aan tot welke aspecten of belangen deze taken of besluiten zijn begrensd.

Voorbeeld: in het omgevingsplan wordt bepaald welke functies op een locatie zijn toegestaan. Bij de vaststelling van het omgevingsplan door de gemeenteraad worden alle belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving in één besluit in samenhang betrokken. De aanvraag om een vergunning voor een bouwactiviteit die in het omgevingsplan past, wordt echter beoordeeld aan de hand van de in het omgevingsplan gestelde regels over bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken, en de algemene rijksregels voor de bouwactiviteit. Op dat moment wordt dus niet opnieuw een brede belangenafweging gedaan over de toelaatbaarheid van een bouwwerk met een bepaalde functie en omvang op die locatie, maar wordt slechts getoetst of de kwaliteit van het bouwwerk zelf voldoet aan de gestelde eisen. Betreft de bouwactiviteit een monument, dan wordt de activiteit apart beoordeeld in het licht van het behoud van cultureel erfgoed. Gebeurt de bouwactiviteit op een waterkering, dan wordt de activiteit apart beoordeeld door de waterbeheerder in het licht van het beheer van watersystemen. De aanvrager kan de verschillende «activiteiten» tegelijk aanvragen of los van elkaar in aparte aanvragen. Door de specifieke beoordelingsregels weten de aanvrager en andere belanghebbenden waaraan de aanvraag wordt beoordeeld. Dit maakt de uitkomst van de beoordeling door het bevoegd gezag voorspelbaar en daarmee rechtszeker.

De regering is, in navolging van de Afdeling advisering van de Raad van State, niet voornemens een overkoepelend toetsingskader voor de omgevingsvergunning op te nemen. De Afdeling advisering stelt in haar voorlichting over de stelselwijziging van het omgevingsrecht<sup>14</sup> dat vergaande materiële integratie niet in het belang is van de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid. Ook de onderzoekers van de RUG

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, blz. 17–18.

onderschrijven deze lijn (blz. 67). Zij stellen dat op basis van ervaringen uit het verleden met een integraal toetsingskader, geconcludeerd moet worden dat dit tot onduidelijkheid over de reikwijdte van de afweging en daarmee tot rechtsonzekerheid leidt. De onderzoekers noemen een aantal mogelijkheden om binnen de systematiek van specifieke beoordelingskaders samenhang aan te brengen. Allereerst wordt aanbevolen om in navolging van de Wabo aan te geven dat voorschriften die aan de omgevingsvergunning worden verbonden op grond van de specifieke beoordelingskaders, inhoudelijk op elkaar worden afgestemd. Dit zorgt er voor dat vergunninghouders niet met tegenstrijdige voorschriften worden geconfronteerd. Het huidige recht bevat een dergelijke verplichting in artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo. De afstemming moet zo zijn, dat daardoor het beste resultaat voor de fysieke leefomgeving in zijn geheel wordt bereikt. Dit is in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet in meer algemene zin geregeld in artikel 2.1, tweede lid, dat inhoudt dat het bevoegd gezag rekening moet houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving. De regering acht het opnemen in het wetsvoorstel van een meer specifieke bepaling zoals in de Wabo daarom niet nodig.

Een ander beschreven alternatief betreft het omgevingsplan als toetsingskader voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Bij de voorbereiding van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving wordt bezien in hoeverre bepaalde soorten regels van het omgevingsplan deel uit zullen maken van de beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit. Gedacht wordt aan regels uit het omgevingsplan die specifiek betrekking hebben op de milieubelastende activiteit. Ook hiermee kan, binnen de systematiek van specifieke beoordelingsregels, samenhang worden aangebracht tussen de beoordeling van vergunningplichtige activiteiten.

**[3.15]** De leden van de CDA-fractie vragen waarom de geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn, en of de regering de gedachte deelt, dat de mate van afwijking dient te stroken met de omvang van de procedurele waarborgen. In haar antwoord onderscheidt de regering twee categorieën van algemeen verbindende voorschriften: algemene regels die zijn gericht tot burgers en bedrijven voor het uitvoeren van activiteiten in de fysieke leefomgeving enerzijds en regels die gericht zijn tot bestuursorganen voor de uitoefening van hun wettelijke taken of bevoegdheden anderzijds. Wat betreft de mogelijkheid om af te wijken van algemeen verbindende voorschriften over activiteiten bevat de wet een drietal instrumenten: de regeling van gelijkwaardigheid (artikel 4.7 van het wetsvoorstel), de maatwerkvoorschriften (artikel 4.5) en de maatwerkregels (artikel 4.6). Op de noodzaak van deze instrumenten is de regering uitgebreid ingegaan in onderdeel 4.3 van de nota naar aanleiding van het verslag. Kort gezegd voorziet de regeling van gelijkwaardigheid in de mogelijkheid om daar waar algemene regels specifieke maatregelen voorschrijven, andere maatregelen te nemen als deze gelijkwaardig zijn. Dit vergroot flexibiliteit voor initiatiefnemers, en stimuleert ook ontwikkeling van nieuwe, betere maatregelen. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels zijn een nuttig en soms met het oog op Europese regels ook een noodzakelijk instrument. Het gaat dan om de gevallen waarin wordt onderkend dat een deel van de activiteiten binnen een categorie van activiteiten een individuele benadering vraagt, maar waarbij op voorhand niet in objectieve criteria kan worden uitgedrukt welk deel dat is. Met inzet van die instrumenten kan worden voorkomen, dat alle activiteiten vergunningplichtig moeten worden gemaakt, terwijl maar incidenteel een individuele benadering gewenst is. Het voorbeeld in paragraaf 4.3.4 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 106–107) illustreert de noodzaak van een individuele benadering. In datzelfde onderdeel van de nota naar aanleiding van het



verslag wordt onder het kopje «Meer inzet van maatwerkregels» (blz. 108) ingegaan op de voordelen, die werken met maatwerkregels ten opzichte van maatwerkvoorschriften biedt.

In algemene zin deelt de regering de mening van de leden van de CDA-fractie, dat de mate van ingrijpendheid van een besluit moet stroken met de omvang van procedurele waarborgen. Dat leidt in het wetsvoorstel echter niet tot een getrapte regeling, waarbij de procedure bij afwijken zou verschillen afhankelijk van de ingrijpendheid van dat afwijken. Bij maatwerkregels, die onderdeel zijn van het omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening, maakt het wetsvoorstel geen onderscheid in procedures afhankelijk van het soort of ingrijpendheid van de regel. Bij maatwerkvoorschriften en beschikkingen is op dit moment geen bijzondere regeling voorzien, en zal dus bij de Awb worden aangesloten.

Bij gelijkwaardigheid biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om in bepaalde bij AMvB aan te wijzen gevallen gelijkwaardigheid toe te staan zonder voorafgaande instemmende beschikking, in afwijking van de hoofdregel dat wel zo'n beschikking vereist is. In lijn met het betoog van de leden van de CDA-fractie ligt een dergelijke beperking van procedurele waarborgen alleen voor de hand in situaties met een beperkt risico voor de fysieke leefomgeving. Naar verwachting zal deze inperking van procedurele waarborgen in de uitvoeringsregelgeving zeer beperkt worden toegepast. Op dit vraagstuk wordt nader ingegaan in antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over het monitoren van gelijkwaardigheid in gevallen dat geen meldplicht of instemmende beschikking zou gelden [3.34].

Over de mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften die zijn gericht tot bestuursorganen en de procedurele waarborgen kan de regering het volgende antwoorden.

Heel veel regels die gericht zijn tot bestuursorganen – instructieregels – kennen nu al een zekere mate van discretionaire ruimte ofwel bestuurlijke afwegingsruimte. Een grotere mate van beslissingsruimte in de instructieregels die selectief zal worden ingebouwd in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving, hoeft niet te leiden tot meer of andere procedurele waarborgen. Dat geldt ook in de gevallen dat een ander bestuursorgaan een ontheffing van een instructieregel verleent; die ontheffing volgt de procedurele waarborgen voor het besluit waarop de instructieregel ziet. De regering meent dat de Awb en het wetsvoorstel een goed en evenwichtig pakket aan procedurele regels bevatten met voldoende democratische waarborgen en toereikende voorzieningen voor beroepsmogelijkheden voor de belanghebbenden. Als een aanvrager van een besluit of daarbij betrokken belanghebbenden het niet eens zijn met het besluit staat de weg naar de rechter open. Die zal toetsen of de inhoudelijke en procedurele regels juist zijn toegepast. Blijft een bestuursorgaan bij zijn besluiten binnen de bandbreedte van de instructieregel, dan is er in formele zin geen afwijking van het algemeen verbindende voorschrift. Voor een specifieke categorie van situaties zal het genoemde besluit aan bestuursorganen de mogelijkheid bieden om (al dan tijdelijk) af te wijken van een instructieregel. Mogelijkheden zoals die nu bestaan onder de Crisis- en herstelwet en de interim-wet stad-en-milieubenadering worden daarmee geïntegreerd in het nieuwe wettelijke stelsel en procedureel vereenvoudigd. Vooralsnog opteert de regering niet voor het treffen van nieuwe of andere procedurele waarborgen dan die welke de huidige wetgeving kent. Door het stellen van heldere, zo nodig inhoudelijke verzwaarde motiveringseisen is dat ook niet nodig.

**[3.16]** De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat het niet of slechts beperkt opnemen van materiële normen en/of toetsingskaders doorwerkt in de rechtsbescherming en handhaving. Zij vragen of de regering mogelijkheden ziet om hier meer duidelijkheid in te brengen.

Zoals ook in de reactie op onderdeel E van het rapport van de RUG is beschreven, zal de regeling van handhaving en rechtsbescherming via de Invoeringswet Omgevingswet worden gecompleteerd. Hierbij zal – nog meer dan in het huidige omgevingsrecht het geval is – worden aangesloten bij algemene wetten als de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de economische delicten. Op wetsniveau zal hierdoor meer duidelijkheid ontstaan over onder meer de wijze van handhaving.

De opvatting van de leden van de fractie van het CDA zou opgaan als het nieuwe stelsel geen of slechts beperkt materiële normen of toetsingskaders zou bevatten. Dat is echter niet het geval. Binnen het stelsel zullen die per onderwerp op maat worden uitgewerkt en in regels worden vervat. Dit geschiedt grotendeels bij AMvB, op basis van daartoe strekkende wetsbepalingen, zoals de artikelen 4.20 e.v. en 5.17 e.v. Bij de totstandkoming van deze algemeen verbindende voorschriften dienen het toezicht en de rechtsbescherming evenzeer te worden geborgd. Het niveau van de normstelling dient niet verward te worden met de duidelijkheid of de mate van rechtsbescherming of toezicht. Bij de totstandkoming van die regels zullen de wijze en effecten voor toezicht en handhaving daarvan onderdeel zijn. De door de leden van de CDA-fractie gevraagde duidelijkheid zal er dan ook zijn op het moment dat het nieuwe stelsel is gecompleteerd met uit- en invoeringsregelgeving.

**[3.17]** De leden van de CDA-fractie menen dat normen niet zó ruim mogen worden gesteld dat de rechter een juiste toepassing daarvan niet kan toetsen. Regels moeten zo luiden dat ze handhaafbaar zijn maar ook weer niet te gedetailleerd. Zij vragen de regering aan te geven hoe zij deze afweging maakt.

De vraag van deze leden leest de regering mede in relatie tot de vorige vraag [3.16]. De regering neemt aan dat die leden met hun vraag doelen op de regels voor overheidsorganen die sturend zijn voor de door die organen te nemen besluiten (instructieregels en de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen als een meer specifieke vorm daarvan). De vraag van leden van de CDA-fractie betreft een van de kernopgaven voor de stelselherziening. De opgave is om in de instructieregels mogelijkheden te bieden voor uitvoerende bestuursorganen om een kwalitatief betere besluitvorming te bewerkstelligen, maar dat niet zo ruim of vaag te formuleren dat de uitvoeringspraktijk daar weinig houvast aan heeft, de besluitvorming minder voorspelbaar wordt en de burgers of bedrijven ook niet goed weten waar ze aan toe zijn en de rechterlijke macht bij beroepszaken voor moeilijke opgaven wordt gesteld.

De regering ziet binnen de instructieregels in de huidige wet- en regelgeving een zeer grote variëteit. De inhoudelijke instructieregel dat een bestemmingsplan moet strekken tot een goede ruimtelijke ordening is als «zeer ruim» te kwalificeren; er wordt een zeer grote mate van discretionaire afwegingsruimte geboden. Die zeer algemene instructieregel is in de loop der jaren door steeds meer instructieregels geconcretiseerd en ingekaderd. Het betreft eisen aan bestemmingsplannen vanuit het oogpunt van de veiligheid (te denken is aan de gedetailleerde besluiten voor de externe veiligheid, luchtvaartveiligheid, waterveiligheid), bescherming van gezondheid (te denken is aan regels ter bescherming tegen geluidsoverlast) of andere specifieke belangen (behoud van cultureel erfgoed, landschappelijke waarden, natuur, enzovoort). Het gaat hier om vele honderden, soms heel directieve, strakke regels. Bij het stellen van al die instructieregels heeft het Rijk verantwoordelijkheden naar zich toegetrokken en heeft het in meer of mindere mate de mogelijkheden voor bestuursorganen beperkt om zelf afwegingen te maken. Zoals ook in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag is vermeld, komt het in de praktijk zeer regelmatig voor dat het beoogde effect van al die instructieregels niet wordt bereikt; er wordt een suboptimale besluitvorming «voorgeschreven». De opgave bij de

inhoudelijke vormgeving van het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving is om die verantwoordelijkheid deels weer terug te geven aan decentrale overheden, en wel in die situaties waarin één of meer landelijke regelingen niet goed passen. Dat moet leiden tot een betere kwaliteit van de besluitvorming en daarmee tot een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De regering is het geheel eens met de leden van de CDA-fractie dat de herijking van die instructieregels er niet toe mag leiden dat deze de uitvoerende bestuursorganen of de rechter geen houvast meer bieden. Duidelijkheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtszekerheid zijn belangrijke eisen waaraan ook de toekomstige instructieregels moeten blijven voldoen. Waar de huidige instructieregels een hoog detailniveau kennen, zoekt de regering naar mogelijkheden voor een vereenvoudiging zonder dat er een gevaar is dat het achterliggende doel minder goed zal worden gerealiseerd. Dat geschiedt met inschakeling van de koepelorganisaties en door middel van «botsproeven» met de ontwerpen van de voorgenomen AMvB's.

Voor de instructieregels die het kader vormen voor de verlening van omgevingsvergunningen is de opgave in algemene zin dezelfde. Hier is wel een nuancering op z'n plaats. De aanvrager moet op voorhand tot op zekere hoogte weten waaraan zijn aanvraag zal worden getoetst. Dat houdt in dat de beoordelingsregels, waar dat gelet op de aard van de aangevraagde activiteit kan, stellig en helder moeten worden geformuleerd. Hier streeft de regering niet naar meer afwegingsruimte voor het vergunningverlenend gezag (die ruimte is vaak al voldoende), maar zij wil ondubbelzinnig de gronden formuleren waarop de vergunning kan worden verleend of geweigerd.

**[3.18]** De leden van de fractie van het CDA pleiten ervoor dat de experimenteerbepaling geen ontsnappingsroute wordt van ongemakkelijke voorschriften, maar een vangnet voor gewenste ontwikkelingen. De regering ondersteunt dit en wijst voor een verdere toelichting op de reikwijdte van de experimenteerbepaling op het eerder in dit hoofdstuk gegeven antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie hierover [3.6]. Genoemde leden vragen ook of voor de aanwijzing van experimenten niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb kan worden gevolgd. Dit is niet aan de orde omdat voor experimenten een AMvB wordt opgesteld. Aan de voorbereiding van een AMvB zijn andere procedurele eisen verbonden, zoals advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State en een voorhang bij beide Kamers van de Staten-Generaal. Verder kent het wetsvoorstel de verplichting tot internetpublicatie van ontwerpAMvB's op grond van de Omgevingswet, waarbij een ieder in de gelegenheid wordt gesteld om opmerkingen te maken. Dat geldt ook voor een AMvB over experimenten. Voor zover voor het experiment ook besluiten moeten worden genomen, zullen die in beginsel de voorbereidingsprocedure volgen die op het desbetreffende besluit van toepassing is. Afhankelijk van het besluit zal dit de uitgebreide of reguliere procedure zijn.

**[3.19]** De leden van de CDA-fractie vragen of het behalen van de doelstellingen van omgevingswaarden voldoende zijn geborgd, nu niet is gekozen om de standstill-periode hierop van toepassing te verklaren. De regering veronderstelt dat de leden van de CDA-fractie doelen op het uitgangspunt van standstill dat momenteel is opgenomen in de regeling in artikel 5.2, derde lid, van de Wet milieubeheer ten aanzien van milieukwaliteitseisen. Die regeling houdt in dat op plaatsen waar de kwaliteit van het milieu beter is dan de geldende wettelijke milieukwaliteitseis voorschrijft, die betere feitelijke kwaliteit in de plaats treedt van de wettelijke eis. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is uitdrukkelijk de vraag overwogen of dit element ook als onderdeel van de regeling van

de omgevingswaarden in het wetsvoorstel zou moeten terugkeren. Om een aantal redenen is daar niet toe besloten.

In de eerste plaats is veel gewicht toegekend aan het beginsel van rechtszekerheid. In gebieden met een betere milieukwaliteit zouden de laatste bekende monitoringsgegevens direct in de plaats treden van de wettelijke omgevingswaarde. Los van formeel juridische bezwaren (de monitorende instantie stelt dan van plaats tot plaats vast wat de toepasselijke norm is) zou dit tot veel rechtsonzekerheid leiden.

In de tweede plaats zou de toepassing van dit beginsel bij omgevingswaarden tot een ongewenste starheid leiden met onvoorspelbare economische gevolgen. Elke activiteit met een nadelig gevolg voor de ter plaatse aanwezige (milieu)kwaliteit, hoe gering ook, zou daarmee onmogelijk worden.

In de derde plaats kan worden vastgesteld dat aan de standstill-regeling uit de Wet milieubeheer – mede vanwege de verstrekkende consequenties – geen absolute betekenis moet worden toegekend. Dat vindt een ondersteuning in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee dat artikel werd geïntroduceerd in de Wet milieubeheer<sup>15</sup>. Daar is bijvoorbeeld beschreven dat de standstill-bepaling niet zou moeten gelden in de situatie dat de kwaliteit beter is dan de geldende streefwaarde; er zou geen dwingende reden zijn om «verslechtering» tot streefwaardeniveau te voorkomen. De tweede volzin van artikel 5.2, derde lid, van de Wet milieubeheer biedt de mogelijkheid om de regeling bij AMvB buiten toepassing te verklaren. Van deze mogelijkheid wordt op dit moment steeds gebruik gemaakt (zie artikel 17, tweede lid, van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009, artikel 9 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen en artikel 13 van het Besluit externe veiligheid transportroutes).

In de vierde plaats zou het standstillbeginsel een nationale «kop» vormen op de kaderrichtlijn water. Die richtlijn laat immers toe dat de kwaliteit van waterlichamen enigszins achteruit mag gaan, zo lang de grens van de toestandsklasse niet wordt overschreden. Het standstillbeginsel speelt hier dus wel een rol, maar niet op niveau van individuele omgevingswaarden, maar op het niveau van de toestandsklasse, die wordt bepaald door diverse omgevingswaarden en parameters.

De regering meent stellig dat de doelen van de omgevingswaarden adequaat zijn geborgd met de wijze waarop de regeling van de omgevingswaarden in het wetsvoorstel is vorm gegeven en de wijze waarop deze zal worden geconcretiseerd in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

**[3.20]** De leden van de fractie van het CDA vragen een toelichting op wat er gebeurt als een gemeente geen omgevingsplan opstelt. Zij vragen ook of de situatie kan ontstaan dat een deel van een omgevingsplan niet actueel is.

Het antwoord op deze vraag ligt in de eerste plaats besloten in de wettelijke plicht uit artikel 2.4 van het wetsvoorstel, op grond waarvan de gemeenteraad een omgevingsplan moet vaststellen. Het omgevingsplan moet op grond van artikel 4.2 van het wetsvoorstel, voor het gehele grondgebied een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevatten en andere regels geven met het oog daarop. Dit werkt door als een gemeentelijke verantwoordingsplicht voor in een omgevingsplan opgenomen regels of juist de niet daarin opgenomen regels. Belanghebbenden kunnen gemeenten hier op aanspreken en verzoeken tot vaststelling van een omgevingsplan. Niet uit het oog verloren moet worden dat voor het gehele grondgebied van een gemeente nu al één of meer bestemmingsplannen moeten gelden. De bedoeling is dat die bestemmingsplannen door middel van het overgangsrecht bij de

<sup>15</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, blz. 48.

inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch aangemerkt worden als het omgevingsplan. Welbeschouwd beschikken gemeenten dus met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel over één, het gehele grondgebied van de gemeente dekkend, omgevingsplan. Zoals beschreven in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 161 e.v.), is het vervolgens aan gemeenten om er voor te zorgen dat het omgevingsplan wordt uitgebouwd tot de gemeentelijke regeling waarin alle regels over de fysieke leefomgeving zijn gebundeld.

In de nota naar aanleiding van het nader verslag is toegelicht dat het wetsvoorstel, net zoals dat voor andere verordeningen gebruikelijk is, het uitgangspunt hanteert dat een omgevingsplan actueel is. Dat is een voortdurende zorg voor gemeenten. Daarnaast geldt dat een omgevingsplan uiterlijk binnen vijf jaar in overeenstemming moet worden gebracht met een verleende omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die leidt tot een blijvende inbreuk met voortdurende werking. Verder wordt bij het geven van instructieregels in een provinciale verordening of een AMvB of een instructie (bij afzonderlijk besluit), een termijn gesteld waarbinnen het omgevingsplan daarop moet zijn aangepast.

Als een gemeente niet aan deze verplichtingen voldoet, is er sprake van taakverwaarlozing en geldt dat het generieke instrumentarium voor het interbestuurlijk toezicht uit de Gemeentewet toepasbaar is. De provincies zijn belast met het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering door gemeenten van medebewindstaken op grond van de Omgevingswet.

**[3.21]** De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering voornemens is om met de Invoeringswet Omgevingswet een bestemmingsplan gelijk te stellen aan een omgevingsplan. Gevraagd wordt of het daarbij ook de bedoeling is dat de inhoud van deze plannen kan worden omgezet in een omgevingsplan, zonder dat een dergelijk besluit appellabel is. Deze leden vragen ook of de regering kan toelichten hoe dan moet worden omgegaan met aspecten als de «Ladder voor duurzame verstedelijking» maar ook situaties waarin beleid is gewijzigd, maar nog steeds sprake is van onbenutte bouwmogelijkheden.

In antwoord op deze vragen bevestigt de regering dat zij voornemens is er met de Invoeringswet Omgevingswet voor te zorgen dat alle bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen binnen een gemeente bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet samen het omgevingsplan gaan vormen. Voor zover dat beeld mocht bestaan, is het dus niet de bedoeling dat elk afzonderlijk bestemmingsplan als apart omgevingsplan wordt aangemerkt. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt elke gemeente automatisch over één omgevingsplan, dat het gehele gemeentelijke grondgebied beslaat en dat bestaat uit de binnen dat gebied geldende bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen. Zoals ook al in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 161–163) is opgemerkt, is dit ene omgevingsplan in het begin nog slechts een juridische werkelijkheid. Het is aan gemeenten om de taak op te pakken de bestemmingsplannen en andere regelingen om te vormen tot één consistent en samenhangend omgevingsplan, waarin de gemeentelijke regelgeving over de fysieke leefomgeving wordt samengebracht.

Telkens als er in het proces waarin de gemeente toewerkt naar één consistent en samenhangend omgevingsplan, een besluit tot vaststelling (met inbegrip van wijziging) van het omgevingsplan wordt genomen, is dat besluit volledig appellabel. Bestaande regels die daarbij niet worden gewijzigd en ook niet opnieuw deel gaan uitmaken van een vaststellingsbesluit (of besluit tot wijziging van het omgevingsplan) maken geen deel uit van een appellabel besluit. Dat neemt niet weg dat een ieder bij de voorbereiding van zo'n besluit een zienswijze kan indienen over het ontwerpbesluit. Belanghebbenden kunnen beroep instellen tegen het definitief vastgestelde besluit. Daarbij kan de inhoud van dat besluit ter

discussie worden gesteld. Daarbij kan ook worden aangevoerd dat regels ten onrechte geen deel uitmaken van het besluit.

Voor instructieregels, zoals de «ladder voor duurzame verstedelijking», betekent de nieuwe opzet van het omgevingsplan zonder generiek actualiseringsritme dat mogelijk een andere formulering moet worden gekozen. Als het onwenselijk wordt geacht dat toebedeelde functies en daarmee verbonden bouw- of gebruiksmogelijkheden gedurende een bepaalde termijn onbenut blijven, kan in de instructieregel worden bepaald dat na verloop van die termijn de desbetreffende mogelijkheden uit het omgevingsplan moeten worden heroverwogen of geschrapt. Ook binnen de nieuwe systematiek, waarin de aandacht voor actualisering gericht blijft tot die delen van een omgevingsplan waar actualisering nodig wordt geacht, blijven de provinciale en rijksbelangen belangen goed te behartigen met instructieregels.

**[3.22]** De leden van de fractie van het CDA maken zich zorgen over de beoordelingscapaciteit en snelheid van gemeenten. Veel plannen blijven vaak lang op bureaus liggen en dat kost vaak handen vol geld. Deze leden vragen of het wellicht wenselijk is om dwingend de afdoening binnen termijnen in de vooroverlegfase voor te schrijven.

De regering kan zich de zorg van de leden van de fractie van het CDA weliswaar voorstellen, maar acht het stellen van afdoeningstermijnen voor de voorbereidingsfase van besluiten over vaststelling van het omgevingsplan geen effectief middel. Zaken zoals ideevorming, beleidsontwikkeling en politieke besluitvorming laten zich slecht in dwingende termijnen plooiën. Daarbij moet ook bedacht worden dat in de nieuwe opzet van het omgevingsplan de aandacht van gemeenten zich niet langer hoeft te richten op het in een ritme van elke tien jaar herzien van complete bestemmingsplannen. Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 163–164) is toegelicht, kan de aandacht, capaciteit en inzet gericht zijn op onderdelen waar actualisering nodig is. Dit maakt het actueel houden van het omgevingsplan beter beheersbaar dan het actueel houden van de vele bestemmingsplannen onder het huidige wettelijke stelsel. Daarbij geldt verder dat initiatiefnemers die een concrete activiteit willen verrichten waartegen het omgevingsplan zich verzet, een aanvraag om omgevingsvergunning kunnen indienen. Voor dergelijke concrete initiatieven schrijft het wetsvoorstel wel beslistermijnen voor.

**[3.23]** De leden van de CDA-fractie vragen naar de wijze waarop een attitudeverandering bewerkstelligd wordt en hoe een cultuurverandering geborgd kan worden bij bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers. Het veranderen van de attitude van alle spelers in de uitvoeringspraktijk is van belang om de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht te behalen. Dit is bovendien een kernpunt van de benodigde cultuurverandering. Net als in de decentralisaties in het sociale domein gaat het in het fysieke domein om zowel een transitie als een transformatie. Transitie in de zin dat er een nieuw juridisch stelsel moet worden ingevoerd en dat daarop werkprocessen, organisatie en kennis van mensen moet worden aangepast. Transformatie in de zin dat het gaat om een langdurig traject van gedragsverandering waarin de verbeterdoelen centraal staan. Het bereiken van de attitudeverandering en borgen van de cultuurverandering doet de regering door de implementatie zo dicht mogelijk bij de doelgroep zelf te leggen en door nu al te beginnen. Want met veel van de werkwijzen van de wet, zoals integraal werken of brede burgerparticipatie, kan nu al begonnen worden. Dit ondersteunt de regering met het programma «Houd het eenvoudig, maak het beter». De Minister voor Wonen en Rijksdienst stelt in het kader daarvan een expertteam beschikbaar die gemeenten en bouwsector helpt om te komen tot versnelling van gebiedsontwikkeling juist door een attitude te bewerkstelligen die is gericht op «doen wat kan» in plaats van «kijken wat



mag». Een goed voorbeeld is de gemeente Ede waar voor de kern Wekerom ontwikkelaars en bewoners zelf een uitbreidingsplan hebben opgesteld. De gemeente heeft dit gefaciliteerd door het aantal beleidsnota's terug te brengen van 70 naar 4, waardoor een veel inzichtelijker beleidskader ontstaan is.

De transformatie en transitie naar een eenvoudig beter stelsel is niet gebaat bij een «*one size fits all*»-benadering. Evenmin is het een verandering die van de ene dag op de andere plaatsvindt. Daarom wordt het implementatieprogramma van onderop opgebouwd, afgestemd op de behoeften in de uitvoeringspraktijk. En er wordt samengewerkt met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om ook daar te komen tot een attitudeverandering. Met IPO, VNG en UvW worden daarom rond de zomer van 2015 afspraken gemaakt waarbij de koepels een belangrijke regisserende rol vervullen richting hun achterban. Het implementatieprogramma zal zowel ondersteuning voor de transitie omvatten, zoals trainingen en een helpdesk, als ondersteuning van de transformatie. Bij dit laatste kan gedacht worden aan het opzetten van «*living labs*» waarin in aanloop naar de inwerkingtreding al geoefend gaat worden met zowel de transitie als de transformatie. Binnen de koepelorganisaties is veel enthousiasme om de transitie en transformatie van de Omgevingswet op te pakken.

Tot slot komt er in het kader van de implementatie een meerjarige monitor voor de uitvoering van de wet. Doel hiervan is het verbeteren van het werken met de Omgevingswet door het in een leerproces stelselmatig verzamelen en benutten van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. Zowel de voortgang van de transitie als de transformatie worden gemonitord. Ook levert de monitor informatie op over de toepasbaarheid van de nieuwe regelgeving in de dagelijkse praktijk. Deze informatie wordt benut bij het vormgeven van het implementatieprogramma.

**[3.24]** De leden van de CDA-fractie vragen de regering te motiveren waarom alleen voor de tracébesluiten de voorkeursbeslissing bij AMvB verplicht zal worden voorgeschreven.

De indruk lijkt bij deze leden te bestaan dat voor andere ingrijpende besluiten een voorkeursbeslissing niet wenselijk wordt geacht. Dat is onterecht. De voorkeursbeslissing heeft volgens de regering juist een grote meerwaarde bij projecten waarbij vele oplossingsrichtingen worden getrechterd naar één voorkeursoplossing. Ook voor andere besluiten dan de huidige grote tracébesluiten kan een voorkeursbeslissing dus wenselijk zijn. Bij die andere besluiten is er echter lang niet altijd sprake van een project met veel oplossingsrichtingen. Het verplicht voorschrijven van de voorkeursbeslissing zou daarom leiden tot een disproportionele lastenverzwaring. In die gevallen waarin de verplichting niet bij AMvB is voorgeschreven, kan het bevoegd gezag zelf afwegen wanneer de voorkeursbeslissing wenselijk is. Zou er bijvoorbeeld bij een dijkversterkingsproject maar één reële oplossing zijn, dan heeft een voorkeursbeslissing geen meerwaarde. Zijn er meerdere alternatieven in beeld, dan kan die beslissing bijdragen aan de trechtering van alternatieven en het draagvlak voor de keuze van één uit te werken alternatief. Voor de grote tracébesluiten is het naar het oordeel van de regering – op basis van de opgedane ervaringen met de Tracéwet – op voorhand wel wenselijk om een verplichting tot het nemen van voorkeursbeslissingen op te nemen. Voor deze projecten is daarom wel gekozen voor een continuering van de bepalingen uit de Tracéwet ter implementatie van de adviezen over de «sneller en beter»-aanpak.

**[3.25]** De leden van de fractie van het CDA merken op dat het huidige voorbereidingsbesluit één jaar geldig is en vragen waarom dat wordt verlengd naar twee jaar. Zij wijzen op het gevaar dat gemeenten onnodig te veel tijd nemen waardoor burgers en ondernemers te lang met hun

initiatieven moeten wachten. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie van gelijke strekking [3.1].

**[3.26]** De leden van de fractie van het CDA hebben vragen gesteld over de bevoegdheid voor de gemeenteraad om de vaststelling van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Gevraagd wordt waarom het delegatiebesluit geen deel uitmaakt van het omgevingsplan en daarmee, als onderdeel van het omgevingsplan, appellabel is. De leden van de CDA-fractie wijzen op het gevolg hiervan, namelijk dat er lange tijd rechtsonzekerheid zal bestaan over de rechtmatigheid van het delegatiebesluit dat belangrijke consequenties heeft voor grondeigenaren en andere belanghebbenden. In antwoord hierop merkt de regering op dat de delegatiebevoegdheid voor het omgevingsplan identiek is vormgegeven als de delegatiebevoegdheid voor de waterschappen en de provincies voor respectievelijk de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. Het delegatiebesluit maakt geen deel uit van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. De reden hiervoor is dat het uitsluitend een overdracht van bevoegdheid betreft van het algemeen bestuur (gemeenteraad) aan het dagelijks bestuur (het college van burgemeester en wethouders). Daarmee gaat het in feite slechts om een interne bestuursaangelegenheid zonder burgerbindende elementen. Het voor derde-belanghebbenden relevante rechtsgevolg ontstaat pas eerst op het moment dat van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. In dat opzicht is de regeling in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), waar de delegatiebesluiten als onderdeel van het bestemmingsplan appellabel zijn, bijzonder van aard. Delegatiebesluiten, ook als deze onderdeel zijn van wetten of verordeningen, zijn gewoonlijk in het generieke bestuursrecht niet appellabel.

De regering is van mening dat de rechtszekerheid voor burgers niet op de meest doelmatige en transparante wijze is gediend met de huidige constructie uit de Wro, waarbij de delegatiebesluiten onderdeel zijn van het appellabele bestemmingsplan. Het huidige stelsel dwingt een rechtzoekende burger om twee maal in beroep op te komen tegen het zelfde onderwerp van regeling. De eerste keer, procederend tegen het bestemmingsplan, moet hij opkomen tegen de door hem ongewenste uitwerkings- of wijzigingsbevoegdheden. De tweede keer tegen de gebruikmaking van die uitwerkings- en wijzigingsbevoegdheden zelf. Daarbij speelt altijd de vraag wanneer welk argument in geding moet worden gebracht. Procederend tegen de in het bestemmingsplan opgenomen uitwerking- of wijzigingsbevoegdheid, speelt de discussie dat de beroepsgronden pas later bij de vaststelling van het uitwerkings- of wijzigingsplan moeten worden aangevoerd. In beroep tegen het vastgestelde uitwerkings- of wijzigingsplan, is het gevaar dat argumenten »te laat» zijn aangevoerd omdat de uitgangspunten van het uitwerkings- of wijzigingsplan onherroepelijk vastliggen in het bestemmingsplan. Ook voor het raadplegen van de regels die gelden op een locatie is de situatie onder de Wro weinig transparant. Op een locatie gelden zowel regels uit het zogenoemde «moederplan», als het afzonderlijke uitwerkings- of wijzigingsplan. Het gevaar bestaat daarbij dat de regels in de verschillende plannen ook niet goed op elkaar aansluiten of zelfs conflicteren.

De regering hecht sterk aan het belang van rechtszekerheid en rechtsbescherming en kiest mede uit dit oogpunt voor een transparanter stelsel. Met artikel 2.8 van het wetsvoorstel wordt een vrijere delegatieregeling voorgesteld waarin de gemeenteraad, als democratisch meest gelegitimeerd orgaan, de generieke bevoegdheid wordt gegeven om te bepalen onder welke voorwaarden en beperkingen de delegatie plaatsvindt. Artikel

2.8 van het wetsvoorstel stelt alleen de eis dat de delegatie moet zien op delen van het omgevingsplan. Niet is toegestaan de bevoegdheid het hele omgevingsplan vast te stellen te delegeren. Een praktisch voorbeeld is dat de gemeenteraad in het delegatiebesluit bijvoorbeeld één of meer locaties aanwijst waarvoor het college van burgemeester en wethouders de daarop betrekking hebbende onderdelen van het omgevingsplan mogen of moeten vaststellen. Er bestaat dan geen twijfel over de rechtmatigheid van de delegatie, de aanwijzing van locaties is evident conform artikel 2.8 van het wetsvoorstel, omdat voldaan wordt aan de (duidelijke) eis dat niet het hele omgevingsplan mag worden gedelegeerd. Het is daarom ook geen probleem dat het delegatiebesluit eerst bij gebruikmaking van de gedelegeerde bevoegdheid ter discussie kan worden gesteld bij de bestuursrechter. Samenvattend staat de regering om meerdere redenen afwijzend tegen het pleidooi om de systematiek van delegatie zoals die onder de Wro bestaat, in het wetsvoorstel over te nemen.

**[3.27]** De leden van de D66-fractie vragen naar de reikwijdte van de experimenteerbepaling. Hiervoor wordt verwezen naar het antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de PvdA-fractie die eerder in dit hoofdstuk zijn beantwoord [3.6].

**[3.28]** De leden van de D66-fractie vragen de regering om een verduidelijking van de term «zoveel mogelijk» in de passage van de nota naar aanleiding van het verslag waarin is verwoord dat de regering streeft naar «zoveel mogelijk in een zelfde mate of op een gelijkwaardige wijze bescherming bieden tegen aantasting van essentiële belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving als de huidige wet- en regelgeving». In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 87–93) is de regering uitgebreid ingegaan op het het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft namens de regering op verschillende wijzen tot uitdrukking gebracht dat er bepaalde spanningsvelden bestaan tussen de verbeterdoelen van de stelselherziening, zoals die in paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting zijn verwoord, en de uitgangspunten voor het ontwerpen van de wet en de uitvoeringsregelingen, zoals verwoord in paragraaf 2.4 van die memorie, waarvan gelijkwaardige bescherming er één is. Het uitgangspunt om een gelijkwaardige bescherming te realiseren is zo bewust geformuleerd, omdat de doelen van de stelselherziening niet kunnen worden bewerkstelligd als alle bestaande regels zonder enige wijziging zouden worden overgebracht naar de beoogde AMvB's. De voorbeelden in de desbetreffende passages van de nota naar aanleiding van het verslag laten dat ook zien. De regering deelt met de leden van de D66-fractie de ambitie om de bestaande bescherming van de veiligheid en gezondheid in stand te houden. De randvoorwaarde voor de stelselherziening is dan ook dat deze óf op een vergelijkbare wijze óf met een gelijkwaardig resultaat die belangen beschermt. In de toelichting bij de voorgenomen AMvB's zal de regering verantwoording afleggen over wat de effecten zijn van de te stellen regels met «gelijkwaardige bescherming» als meetlat. Dat biedt de beide Kamers de mogelijkheid om de voorstellen in dat licht te beoordelen.

**[3.29]** De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij de zorg deelt dat de rechter minder goed in staat is om bij te sturen of te controleren vanwege de flexibiliteitsbepalingen die zijn opgenomen in de wet. De regering deelt deze zorg niet. Er hoeft geen enkele twijfel te bestaan dat de rechter op juiste wijze weet om te gaan met de bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels, ongeacht of de rechtsvraag zal gaan over de toepassing van procedurele regels, de uitoefening van gebonden bevoegdheden of de beoordeling van een besluit, waarbij aan het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid is toegekend. Dat blijkt

ook uit de wijze waarop de rechterlijke macht omgaat met de grote aantallen flexibiliteitsbepalingen of discretionaire bevoegdheden van de huidige omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving. Elk van de flexibiliteitsbepalingen in de Omgevingswet is procedureel ingeperkt – als algemeen verbindend voorschrift of beschikking – en is dus kenbaar en toetsbaar voor de rechter. In veel gevallen is er ook een beroepsmogelijkheid bij het inzetten van flexibiliteitsbepalingen, zodat de rechter kan toetsen of een bestuursorgaan de flexibiliteitsbepaling al of niet in strijd met het recht heeft ingezet.

De genoemde leden vragen ook naar het mogelijke effect voor de rechtszekerheid van de burger. In antwoord daarop is de regering van mening dat de rechtszekerheid van burgers niet in het geding is. Die zou in het geding komen wanneer de beroepsmogelijkheden tegen besluiten, genomen ter uitvoering van de Omgevingswet, zouden worden beperkt ten opzichte van de huidige situatie. Zoals in de memorie van toelichting in paragraaf 6.2 is verwoord, sluit de regering bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep zoveel mogelijk aan bij het bestaande wettelijke stelsel. Dit betekent dat waar bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen goed werken, deze bij de Omgevingswet worden voortgezet als deze met de huidige wetgeving vergelijkbare rechtsfiguren kent. In paragraaf 6.4 van de memorie van toelichting is daar per rechtsfiguur ruime aandacht aan gegeven. Eerder in dit hoofdstuk is de strekking daarvan kort weergegeven [3.3].

Mogelijk doelen de genoemde leden met hun vraag ook op de voorspelbaarheid van besluiten van bestuursorganen in gevallen waarin aan hen een (ruimere) discretionaire bevoegdheid wordt toegekend. Er is een balans tussen het bieden van meer bestuurlijke afwegingsruimte aan de ene kant, en het bieden van zekerheid over het beschermingsniveau aan de andere kant. Het vinden van de juiste balans is maatwerk, dat in de AMvB's die ter uitvoering van de Omgevingswet zullen worden vastgesteld, gestalte moet krijgen. Over de wijze waarop dat gebeurt is eerder in dit hoofdstuk op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie een antwoord gegeven [3.17]. Een belangrijk uitgangspunt bij die balans is de keuze voor een gelijkwaardig beschermingsniveau, waarop in het antwoord op de vorige vraag van de leden al is ingegaan [3.28].

**[3.30]** De leden van de D66-fractie vragen ook of de regering de zorg deelt dat een aanzienlijk groter beroep zal worden gedaan op de rechter om te bepalen of er geen sprake is van oneigenlijk gebruik van de afwijkingsruimte. De bestuursrechter heeft een belangrijke rol bij het toetsen van de rechtmatigheid van besluiten. De regering kan zich voorstellen dat de duidelijkheid van het voorgestelde nieuwe wettelijke stelsel als gevolg heeft dat belanghebbenden de toepassing van een flexibiliteitsbepaling voorleggen aan de rechter, terwijl zij de werking van vergelijkbare bepalingen in het huidige recht onvoldoende inzien en daardoor afzien van hun beroepsmogelijkheden. Dat zou ten gunste komen van de mogelijkheden voor rechtsbescherming. Het gebruik maken van nieuwe mogelijkheden, waarbij aan bestuursorganen een ruimere discretionaire beslissingsruimte wordt geboden, kan ertoe leiden dat het bestuursorgaan binnen die beslissingsruimte tot een ander besluit komt dan belanghebbenden graag hadden willen zien. Zo'n verschil van inzicht over het genomen besluit kan aan de rechter voorgelegd worden. De regering acht het niet waarschijnlijk dat dit zal leiden tot een «aanzienlijk» groter aantal besluiten die uitsluitend als gevolg van de toegekende ruimere beslissingsruimte worden voorgelegd aan de rechter.

De genoemde leden vragen verder of de regering de zorg deelt dat er een verhoogde kans is op het ontstaan van jurisprudentie waarmee een tegenovergesteld effect wordt bereikt ten opzichte van wat de wetgever heeft beoogd. De regering deelt die zorg niet. Het wetsvoorstel kent bij

flexibiliteitsbepalingen steeds discretionaire beslissingsruimte toe aan een bestuursorgaan, binnen algemene beperkingen (de regering verwijst in dit verband ook naar het antwoord bij een eerdere vraag van deze leden [1.4]). Vervolgens gelden er procedurele waarborgen. De inzet van flexibiliteitsmogelijkheden bij omgevingsplannen en verordeningen wordt immers democratisch geborgd door vaststelling door de volksvertegenwoordiging bij het decentraal bestuur. Bij inzet van flexibiliteitsmogelijkheden in beschikkingen is er een beroepsmogelijkheid voor belanghebbenden. Bij het omgevingsplan gelden zelfs beide waarborgen. De rechter toetst bij een eventueel beroep tegen een besluit waarbij het bestuursorgaan een discretionaire beslissingsruimte heeft, of de afweging van de betrokken belangen niet zo onevenwichtig is dat het bevoegde bestuursorgaan in redelijkheid niet tot dat besluit had kunnen komen (marginale toetsing). Ook bij de toepassing van flexibiliteitsbepalingen in het huidige recht blijkt niet dat de rechter deze via jurisprudentie beperkt, tenzij er sprake is van strijd met internationale verplichtingen. In beginsel kan de jurisprudentie wettelijke flexibiliteitsbepalingen niet opzij zetten en dus geen tegenovergesteld effect bereiken ten opzichte van de bedoeling van die regelingen.

Tot slot merkt de regering op dat de toepassing van flexibiliteitsbepalingen ook kan leiden tot vermindering van procedures omdat het juridische regime beter op de specifieke situatie kan worden toegesneden. Zo kan meer flexibiliteit voor de gemeente bij het vaststellen van een omgevingsplan de mogelijkheid bieden om rekening te houden met onevenredige gevolgen van een instructieregel voor perceelseigenaren, zonder dat het belang dat wordt gediend met die regel wordt geschaad.

**[3.31]** De leden van de D66-fractie vragen of het stellen van algemene regels niet ten koste gaat van de rechtsbescherming van belanghebbenden.

Voor de algemene rijksregels en de algemene regels in de waterschapsverordening en de omgevingsverordening verschilt de rechtsbescherming bij het stellen van algemene regels inderdaad van de andere mogelijke wijze van reguleren van activiteiten: de individuele beschikkingen, in het bijzonder de omgevingsvergunning. Tegen de algemene regels is, anders dan tegen de omgevingsvergunning, geen beroep mogelijk. Dit verschil in rechtsbescherming geldt zowel voor diegenen die de activiteiten uitvoeren, als voor andere belanghebbenden. Het is ook conform de generieke lijn van de Awb over appellabiliteit van algemeen verbindende voorschriften. Voor diegenen die de activiteiten uitvoeren staat tegenover het ontbreken van individuele rechtsbescherming bij vaststelling van de algemene regels het voordeel dat activiteiten sneller kunnen starten en dat de regels voorspelbaarder zijn. Wanneer met betrekking tot de algemene regels maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld en van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, geldt wel rechtsbescherming voor beschikkingen. Bezwaar en beroep is mogelijk tegen zowel de beschikking waarmee het maatwerkvoorschrift wordt gesteld, als tegen een afwijzing van het verzoek om een maatwerkvoorschrift te stellen. Bij het voorgaande kan nog worden opgemerkt, dat wat betreft de rijksregels de overgang van vergunningen naar algemene regels al in belangrijke mate heeft plaatsgevonden door het stapsgewijs substantieel uitbreiden van de werkingssfeer van de algemene milieuregels van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de toenemende inzet van algemene regels bij het beschermen van het oppervlaktewater, de bodem en rioolstelsels. Ook daarbij is geen beroep tegen algemene regels mogelijk. Wel is er op het gebied van de bescherming van milieu en water een brede mogelijkheid tot indienen van zienswijzen over het ontwerp van de algemene regels, die in de Staatscourant worden gepubliceerd. Naar aanleiding van die zienswijzen vindt zo nodig een overleg plaats met belangenorganisaties over aanpassingen van het besluit, waarbij majeure

punten – al dan niet aan de hand van de inbreng van die belangenorganisaties – uiteindelijk veelal ook in uw Kamer worden besproken. Ook onder de Omgevingswet geldt voor de AMvB's een verplichte internetconsultatie en voorhang bij beide Kamers van de Staten-Generaal.

Voor algemene regels in het omgevingsplan geldt een bijzondere regeling, waarbij tegen alle regels van het omgevingsplan beroep mogelijk is. Ook kan van alle regels van het omgevingsplan bij omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden afgeweken. Dit verschil is toegelicht in de memorie van toelichting (blz. 91–92) en heeft in belangrijke mate te maken met het karakter van de regels.

Ten slotte geeft de regering ook nog aandacht aan het peilbesluit en de legger. Het peilbesluit en de legger, waarvoor de grondslagen in afdeling 2.6 van het wetsvoorstel zijn opgenomen, hoeven niet in de waterschapsverordening te worden opgenomen omdat deze geen burgerbindende regels bevatten. Het peilbesluit bepaalt de waterhuishoudkundige inrichting van een bepaald gebied. Een peilbesluit is bindend voor de waterbeheerder: het geeft de waterstanden of bandbreedte daarvan aan die de waterbeheerder zo veel mogelijk in stand moet houden. Het peilbesluit is echter ook van belang voor derden, zoals grondeigenaren en gebruikers van de grond, onder meer door de invloed die de waterstanden hebben op de mogelijkheden om die grond te gebruiken. Voor de beroepsmogelijkheden tegen een besluit tot vaststelling van een peilbesluit wordt daarom aangesloten bij de bestaande beroepsmogelijkheid voor peilbesluiten op grond van de Waterwet. Dat wil zeggen dat beroep in eerste aanleg kan worden ingesteld bij de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De legger is een document waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen en is grotendeels niet op rechtsgevolg gericht. Onder de huidige Waterwet is de legger deels appellabel, namelijk voor zover daarin de ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone wordt vastgesteld. Ook voor de legger zal in het nieuwe stelsel worden aangesloten bij de bestaande mogelijkheden voor rechtsbescherming.

**[3.32]** De leden van de D66-fractie vragen verder, waarom de regering niet heeft gekozen voor een uniforme beroepsregeling voor beschikkingen die betrekking hebben op meldingen, inclusief de acceptatie daarvan. Voor antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het eerder gegeven antwoord op de vraag over hetzelfde onderwerp van de leden van de fractie van de PvdA [3.9].

**[3.33]** De leden van de D66-fractie vragen of het onderzoek naar de gevolgen van het inzetten van alle mogelijke flexibiliteitsbepalingen in één gebied al mogelijk is, nu de regering de contouren van de uitvoeringsregelgeving heeft doen toekomen aan uw Kamer. De regering acht een dergelijk onderzoek in deze fase van de ontwikkeling van de uitvoeringsregelgeving nog niet mogelijk. Hoewel er contouren gegeven kunnen worden, is de inhoudelijke invulling van de regels nog gaande. Een dergelijk onderzoek vereist juist een grote mate van concreetheid van de concept-regels, waarbij bijvoorbeeld bepaald is in hoeverre gebruik gemaakt kan worden van flexibiliteitsbepalingen. Er kan pas gedetailleerd invulling worden gegeven aan flexibiliteitsbepalingen als de basisbepalingen, waarop de flexibiliteit van toepassing is, in concept gereed zijn. Zoals te doen gebruikelijk zullen de nota's van toelichting bij de AMvB's ter uitvoering van de Omgevingswet de resultaten beschrijven van de uitvoerbaarheid van de te stellen regels en de neveneffecten daarvan. Zie in dit verband ook het onderstaande antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie [3.37].



**[3.34]** De leden van de D66-fractie stellen vragen over het monitoren van gelijkwaardigheid in gevallen dat geen meldplicht of instemmende beschikking zou gelden.

Bij de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving is geconstateerd, dat voor de meeste algemene rijksregels het vereiste van voorafgaande instemming bij inzet van gelijkwaardigheid gewenst lijkt. In onderdeel 4.3.3 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 105–106) is aangegeven, dat het afwijken van het vereiste van instemmende beschikking aan de orde kan zijn daar waar nu al gelijkwaardigheid zonder instemmende beschikking toegepast wordt, vooral bij niet omgevingsvergunningplichtige bouwwerken. Zoals in de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving is aangegeven, wordt gelijkwaardigheid bij de omgevingsvergunning voor het bouwen preventief getoetst als onderdeel van de afhandeling van het bouwplan. Voor eenvoudiger bouwplannen die niet omgevingsvergunningplichtig zijn, volstaat repressief toezicht. Het monitoren van de toepassing van gelijkwaardigheid bij deze eenvoudiger bouwplannen wordt door de regering vanwege de beperkte veiligheids- en gezondheidsrisico's niet noodzakelijk geacht.

Als tweede categorie, waarbij voorafgaande toestemming niet nodig hoeft te zijn, werden in de nota naar aanleiding van het verslag situaties genoemd, waarbij de gevolgen voor de fysieke leefomgeving beperkt zijn en de toepassing van gelijkwaardige maatregelen eenvoudig omkeerbaar is, zodat indien nodig snel en zonder hoge kosten op de voorgeschreven maatregel kan worden overgeschakeld. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving bestaat vooralsnog de indruk, dat aan deze categorie geen invulling zal worden gegeven. In dergelijke situaties met beperkt risico is veelal helemaal niet voor inzet van rijksregelgeving met uitgewerkte maatregelen gekozen, waardoor toetsing van gelijkwaardigheid dus niet aan de orde komt.

**[3.35]** De leden van de D66-fractie vrezen dat de keuze voor beroep in twee instanties de tijdwinst voor versnelling aan de voorkant teniet zal doen bij projecten met een bovengemiddelde complexiteit en/of impact op de omgeving. De leden vragen de visie van de regering op dit punt, met name ten aanzien van projecten in het kader van duurzame ontwikkeling zoals de ontwikkeling van windenergie. Verder vragen de leden van de D66-fractie of er een evaluatie heeft plaatsgevonden naar de invoering van beroep in twee instantie en zo nee, of een dergelijke evaluatie op korte termijn kan worden uitgevoerd. Tot slot vragen zij of de regering bereid is om categorieën van projecten aan te wijzen waarvoor slechts beroep in één instantie open staat en of er andere mogelijkheden zijn om onnodige vertraging te voorkomen.

De leden van de D66-fractie wijzen er terecht op dat het uitgangspunt voor rechtsbescherming onder de Omgevingswet beroep in twee instanties is. Er wordt daarmee aangesloten bij de hoofdregel van de Awb. Ook wordt aangesloten bij de bestaande systematiek van rechtsbescherming tegen vergunningen op grond van de Wabo en de Waterwet. In de literatuur<sup>16</sup> wordt een aantal functies toegekend aan beroep in twee instanties. Het gaat daarbij om de herkansingsfunctie (het bieden van een tweede kans aan partijen), de controlefunctie (de toetsing van rechterlijke bevoegdheidsuitoefening) en de rechtseenheidsfunctie (rechtsvorming door jurisprudentie). Een ander belangrijk argument om beroep in twee instanties open te stellen heeft te maken met de grote aantallen zaken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zou zwaar overbelast raken als alle zaken in eerste en in enige instantie bij de Afdeling terecht zouden komen. Ook het element van geografische nabijheid speelt een rol. De rechtbanken zijn veelal dichterbij dan de Afdeling bestuursrecht-

<sup>16</sup> R.J.G.M. Widdershoven, R.J.N. Schlossels, F.A.M. Stroink, e.a., Hoger beroep, Algemene wet bestuursrecht 2001, Den Haag; BJu 2001, paragraaf 2.2.

spraak in Den Haag. De genoemde functies en argumenten zijn voor de regering aanleiding om de hoofdregel uit de Awb van beroep in twee instanties als uitgangspunt te nemen. Terecht wijzen de leden van de D66-fractie erop dat er soms aanleiding is om een uitzondering te maken op die hoofdregel. In hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is door de regering aangegeven dat van de hoofdregel wordt afgeweken als het vaststellen van de rechtmatigheid van een besluit voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. In dat geval kiest de regering voor beroep in één instantie. Dan is een snellere route nodig. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het omgevingsplan, op basis waarvan omgevingsvergunningen worden verleend. Ook is daarvan sprake bij projectbesluiten en, in de huidige wetgeving, voor enkele specifieke besluiten tot oplegging van een gedoogplicht. De regering kiest er – in de woorden van de leden van de D66-fractie – dus voor om inderdaad categorieën van projecten aan te wijzen waarvoor slechts beroep in één instantie open staat. Voor het beroep tegen omgevingsplannen en projectbesluiten sluit deze lijn aan bij keuzes die onder de huidige wetgeving zijn gemaakt bij de rechtsbescherming tegen vergelijkbare rechtsfiguren. De regering kiest er echter voor om één rechtsregime te introduceren voor de omgevingsvergunning. Het zou in de ogen van de regering niet «eenvoudig beter» zijn om binnen de categorie omgevingsvergunningen twee rechtsregimes te introduceren. Overigens geldt voor de projecten die door de leden van de D66-fractie worden genoemd (bovengemiddeld complexe projecten met veel impact op de omgeving) dat daaraan vaak een projectbesluit of een wijziging van het omgevingsplan aan ten grondslag zal liggen. In die gevallen zal als gezegd sprake zijn van beroep in één instantie. De regering ziet gelet op het voorgaande geen noodzaak tot het uitvoeren van een evaluatie. Verder wijst de regering erop dat de afgelopen jaren diverse wettelijke maatregelen zijn getroffen om het bestuursprocesrecht te stroomlijnen en slagvaardiger te maken en een effectievere geschillenbeslechting mogelijk te maken. Dit is onder meer gebeurd met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht die op 1 januari 2013 in werking is getreden.

**[3.36]** De leden van de D66-fractie vragen waarom de voorwaarden voor bestuurlijk overleg voorafgaand aan een proactieve aanwijzing op grond van de Wet ruimtelijke ordening niet zijn opgenomen in artikel 2.35 van het wetsvoorstel bij het geven van een instructie.

De instructie vormt de opvolger van de proactieve aanwijzingsbevoegdheden uit zowel de Wet ruimtelijke ordening als de Waterwet. Ook vervangt de instructie de aanwijzingen tot een beschermd stads- of dorpsgezicht uit de Monumentenwet 1988. Op blz. 109 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat voorafgaand aan het geven van een instructie met het bestuursorgaan tot wie de instructie wordt gericht ambtelijk en bestuurlijk overleg moet worden gevoerd en dat dit bestuurlijke overleg bij AMvB zal worden geregeld. De bestuurlijke overlegverplichtingen in de Wet ruimtelijke ordening, Waterwet en Monumentenwet 1988 zijn op verschillende wijze vorm gegeven. Het bestuurlijk overleg, waarop de vraag doelt, zal in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden voorgeschreven. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij de voorwaarden die aan een aanwijzing op grond van de artikelen 3.12 en 3.13 van de Waterwet zijn gesteld.

**[3.37]** De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering onderzoek wil laten doen naar de gevolgen van cumulatie van de flexibiliteitsbepalingen voor het beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving en de rechtszekerheid en de resultaten daarvan op te leveren bij de Kamer.

De regering kan daarop bevestigend antwoorden. Er zijn verschillende toetsen voorzien die de gevolgen van de AMvB's in kaart brengen en waar deze vraag in meegenomen wordt. Het gaat onder meer om de milieueffecttoets door het Planbureau voor de Leefomgeving en een onderzoek naar de rechtsbescherming door de Raad van de Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De regering zal de uitkomsten daarvan aan uw Kamer doen toekomen.

**[3.38]** De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vragen over het toetsen van andere belangen bij gelijkwaardigheid, met name of er geen mogelijkheid is om deze andere belangen bij de toets op gelijkwaardigheid toch beter te beschermen vanuit het principe «voorkomen van achteruitgang» in die gevallen dat die achteruitgang substantieel is. De regering acht het niet noodzakelijk om, in aanvulling op wat al mogelijk is, voor deze andere belangen een bijzondere regeling te treffen. Zoals in paragraaf 4.3.3 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 105–106) is aangegeven moet bij gelijkwaardigheid worden voldaan aan de geldende regels voor die andere belangen. In de meeste gevallen zullen de concrete regels voor die belangen er al aan in de weg staan, dat sprake kan zijn van een substantiële achteruitgang. Mochten dergelijke concrete regels niet zijn gesteld, dan geldt de specifieke zorgplicht. Ook kunnen daarnaast – zo nodig gelijktijdig met de beschikking over gelijkwaardigheid – bij maatwerkvoorschrift regels over die andere belangen worden gesteld. Naar het oordeel van de regering bieden deze mogelijkheden in samenhang voldoende bescherming, ook voor de andere belangen.

**[3.39]** De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of een experiment dat geregeld is in een AMvB nog via een concreet besluit moet worden toegestaan en of daarmee dus exceptieve toetsing van de AMvB mogelijk is.

De regering vat de vraag van deze leden zo op dat zij zich afvragen of er altijd een concreet besluit is waarbij exceptieve toetsing kan plaatsvinden. Dat is afhankelijk van de aard van het experiment. In het ene geval volgt er na vaststelling van de AMvB wel een concreet besluit en in het andere geval kan het experiment worden uitgevoerd onder algemene regels, dus zonder besluit. Bij beroep tegen zo'n concreet besluit kan de rechter de inhoud van de AMvB bij wijze van exceptieve toetsing beoordelen. Dit is bij de experimenteer-AMvB overigens niet anders dan bij een andere AMvB.

Verder wordt een experiment bij AMvB mogelijk gemaakt. Het ontwerp daarvan wordt voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal en er vindt verplichte advisering plaats door de Afdeling advisering van de Raad van State. Hiermee wordt ook geborgd dat de AMvB niet wordt vastgesteld in strijd met artikel 23.3 van de Omgevingswet, internationaal-rechtelijke verplichtingen of algemene rechtsbeginselen.

**[3.40]** De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen door wie en op basis van welke informatie wordt bepaald of een experiment succesvol is en of tegen een besluit tot verlenging van het experiment totdat de regelgeving is aangepast, beroep openstaat.

De Minister van Infrastructuur en Milieu kan een besluit nemen tot verlenging van het experiment. Aan de hand van de gegevens uit de monitoring en evaluatie kan worden bepaald of met het experiment voldaan wordt aan het doel van het experiment en dat is van belang om te bepalen of het experiment succesvol is. Tegen het besluit tot verlenging van het experiment kan een belanghebbende bezwaar maken. Eventueel kan hij vervolgens beroep en hoger beroep instellen.

## 4 Omgevingskwaliteit

**[4.1]** De leden van de fractie van de VVD vragen de regering een nadere toelichting te geven op de mogelijkheid om in een omgevingsplan globaler te bestemmen en minder detailregels op te nemen. Gevraagd wordt waar, wat de regering betreft, de kaders liggen.

Het nieuwe wettelijke stelsel van omgevingsrecht heeft onder meer als ambitie om een uitgebalanceerd instrumentarium te bieden, waarmee de uitdagingen van de komende decennia in het omgevingsrecht kunnen worden aangepakt. Vanuit de gemeentelijke praktijk is de veel gehoorde wens dat een bestemmingsplan meer mogelijkheden moet bieden voor globaler bestemmen, uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Hoewel het hier gaat om abstracte begrippen, bestaat het verbindende element hierin dat een bestemmingsplan meer zou moeten kunnen fungeren als bestendige basis voor het beoordelen of concrete zich aandienende initiatieven aanvaardbaar zijn. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat een bestemmingsplan nog vaak een exact en gedetailleerd «keurslijf» is, op grond waarvan op een bepaalde locatie alleen de van te voren bedachte activiteit is toegestaan onder de van te voren bedachte begrenzingen en beperkingen. Deze opzet, met gesloten normstellingen, lijkt een hoge mate van rechtszekerheid en voorspelbaarheid te bieden. De praktijk is echter vaak weerbarstiger. Ontwikkelingen vinden geregeld anders plaats dan ze van te voren zijn bedacht. Het gevolg is dat voor nieuwe ontwikkelingen veelvuldig van (in detail geformuleerde regels uit) bestemmingsplannen moet worden afgeweken. Bestemmingsplannen bieden hierdoor vaak niet meer dan schijnrechtszekerheid. Tegelijkertijd belemmert dit de planningsfunctie van het bestemmingsplan.

Met het omgevingsplan zoekt de regering nadrukkelijk naar mogelijkheden om de regeling voor het bebouwen en gebruiken van gronden minder gedetailleerd «dicht te timmeren» en als «keurslijf» in te richten. De regels in een omgevingsplan zouden daarvoor een meer open normstelling moeten kunnen bevatten. Open normen leggen minder in detail vast en scheppen meer ruimte voor zelfregulering door partijen zelf. Het werken met open normen, als onderdeel van de beoordelingsregels voor vergunningverlening, biedt voor het bevoegd gezag meer beoordelingsruimte. Het omgevingsplan kan daarmee beter functioneren als bestendig beoordelingskader voor ontwikkelingen die zich aandienen. De regels in een omgevingsplan moeten daarvoor de mogelijkheid voor een nadere afweging kunnen bieden. De functie van de vergunning, als instrument om de toelaatbaarheid van activiteiten te kunnen beoordelen en afwegen, kan daardoor worden geoptimaliseerd. Door te werken met een minder gedetailleerd en meer open geformuleerd normenstelsel kan het omgevingsplan worden geflexibiliseerd en kunnen onderzoeksopgaven voor een belangrijk deel verschuiven naar de fase van vergunningverlening en beperkt worden tot de concrete activiteit die men wil gaan verrichten. De vraag of een bepaalde functie zonder meer aan de in het plan opgenomen randvoorwaarden voldoet, zal daarbij wel pas in het stadium van de verlening van de vergunning volledig beantwoord kunnen worden.

De vraag of en in hoeverre gewerkt kan worden met open normen zal mogelijk afhankelijk zijn van de concrete omstandigheden op een locatie, zoals de aanwezigheid van belangen van derden, eigendomsposities, de ruimtelijke context en de ruimte die internationale verplichtingen hiertoe laten. Momenteel wordt in het kader van de uitvoeringsregelgeving bezien of het mogelijk is om de grenzen van de mogelijkheden om in een omgevingsplan te werken met open normstellingen te verduidelijken. In het huidige recht bestaan er meerdere belemmeringen om in bestemmingsplannen te werken met open normstellingen. Een van die belemmeringen ligt in het huidige stelsel van planschade, waarbij als uitgangspunt

de hoogte van de toe te kennen vergoeding niet afhankelijk wordt gesteld van de werkelijk geleden schade, maar bepaald wordt aan de hand van de maximale ruimtelijke invulling die een bestemmingsplan op een locatie biedt. Ook lijkt de rechtspraak over bestemmingsplannen terughoudend in het toestaan van regels die een nader afwegingsmoment mogelijk maken. In het kader van de uitvoeringsregelgeving wordt bezien of en hoe die belemmeringen kunnen worden verminderd.

Een belangrijk instrument in het bestuursrecht is de mogelijkheid om te werken met zogenoemde wetsinterpreterende beleidsregels, die opgesteld kunnen worden ten behoeve van de uitleg van wettelijke voorschriften. In het ruimtelijk bestuursrecht is het werken met dergelijke beleidsregels echter geen gemeengoed. Momenteel wordt getracht meer inzicht te krijgen in de redenen hiervoor. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar andere delen van het bestuursrecht, waarin bijvoorbeeld het werken met open normen in verordeningen en interpreterende beleidsregels meer gemeengoed is.

Het uitgangspunt is om het omgevingsrecht zoveel mogelijk «te normaliseren» en te laten aansluiten bij het generieke bestuursrecht en de daarin gehanteerde uitgangspunten en mogelijkheden. Bezien wordt in hoeverre de kaders hiervoor in de uitvoeringsregelgeving verduidelijkt kunnen worden. Een belangrijk aanknopingspunt lijkt hierbij te kunnen zijn het onderscheid in de vraag of een bepaalde functie op een locatie mogelijk is en de vraag hoe, onder welke voorwaarden, een functie kan worden verwezenlijkt. Het omgevingsplan zou in die mogelijke opzet bij de vaststelling tenminste helderheid moeten scheppen in de vraag welke functies op een locatie toelaatbaar zijn. De randvoorwaarden (bijvoorbeeld op milieugebied) kunnen in het plan worden opgenomen. De vraag of initiatieven voldoen aan de in het plan opgenomen randvoorwaarden, kan in het latere stadium van het verlenen van de vergunning worden beantwoord. De bedoeling is dat de onderliggende regelgeving hier meer duidelijkheid in gaat scheppen. Ook de wijze waarop later, als onderdeel van de Invoeringswet Omgevingswet, de regeling voor planschade vorm zal krijgen, is hiervoor van wezenlijk belang.

**[4.2]** De leden van de fractie van de VVD wijzen op het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de door de gemeente gestelde regels over de fysieke leefomgeving moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. In verband met de mogelijkheid om bij AMvB gevallen aan te wijzen waarvoor die verplichting niet geldt, wordt gevraagd een overzicht te geven van regels uit lokale verordeningen die moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Deze vraag wordt in samenhang beantwoord met vragen van de leden van de fractie van D66 [4.19]. Deze leden vragen in dit verband of niet het gevaar dreigt dat het aantal uitzonderingen op verplichte opname van regels in één omgevingsplan zo talrijk en onvoorspelbaar zal zijn, dat de uitzonderingen de regel gaan vormen in plaats van andersom. Gevraagd wordt of dit niet ten koste zou gaan van de efficiëntie en effectiviteit van het wetsvoorstel. Ook wordt gevraagd om te reflecteren op een opmerking van de VNG dat het effectiever zou zijn om bij AMvB niet de regels te noemen die niet opgenomen hoeven of mogen te worden, maar juist de regels te noemen die wel opgenomen zouden moeten worden.

Eerst wordt aangegeven dat momenteel nog gewerkt wordt aan een afspraak uit het met de VNG gesloten afsprakenkader om in kaart te brengen welke regels het precies betreft. Daarvoor is een werkgroep samengesteld waarin naast medewerkers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ook vertegenwoordigers van de VNG en het IPO, aangevuld met vertegenwoordigers uit gemeentelijke en provinciale kring zitting hebben. Ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VNO-NCW zijn vertegenwoordigd in de werkgroep. Op dit moment bestaat een behoorlijk beeld over regels die een gemeente stelt

over de fysieke leefomgeving. Vastgesteld is echter dat er, gelet op de vrijheid die gemeenten op dit punt toekomt, nooit een volledig en uitputtend overzicht kan bestaan van dit soort regels. Binnen de werkgroep bestaat inmiddels brede consensus over die regels waarvan er meerwaarde bestaat om deze op te nemen in het omgevingsplan en de regels waarvan dit juist niet in de rede ligt.

Onderwerpen die regulering van het gedrag van personen in de openbare ruimte betreft, die een sterk persoonsgebonden (en niet-zaaksgerelateerd) karakter hebben die mede een motief hebben de openbare orde en veiligheid te beschermen, komen in het algemeen niet in aanmerking om in het omgevingsplan te worden gereguleerd. Denk hierbij onder meer aan wildplassen, alcoholgebruik, stallen van fietsen, regulering van het toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf, maatregelen tegen overlast en baldadigheid, maatregelen ter bestrijding van helling van goederen, drugsoverlast, bestuurlijke ophouding, toezicht op speelgelegenheden, bijzondere bepalingen over horecabedrijven als bedoeld in de Drank- en horecawet en toezicht op openbare inrichtingen. Veelal betreft het hier ook regels met aan de burgemeester toebedeelde taken en bevoegdheden. Het is niet beoogd om dergelijke onderwerpen binnen het domein van het omgevingsrecht en het omgevingsplan te trekken. Ook bij regels die betrekking hebben op subsidies en leges ligt het niet voor de hand om te bepalen dat deze in een omgevingsplan moeten worden opgenomen. Het in het omgevingsplan brengen van dergelijke specifieke regels zou juist kunnen leiden tot een desintegratie van verordeningen waarin dergelijke onderwerpen nu samenhangend zijn gereguleerd.

Bij onderwerpen die wel voor opname in het omgevingsplan in aanmerking komen, kan gedacht worden aan regels over de veiligheid op de weg, de bruikbaarheid van de weg, de bescherming van het milieu en natuurschoon, de zorg voor het uiterlijk van de gemeente, het innemen van ligplaatsen en het havenbeheer. Ten aanzien van enkele onderwerpen bestaat het beeld dat slechts de locatiespecifieke of zaaksgebonden onderdelen geregeld moeten worden in het omgevingsplan. De openbare orde aangelegenheden blijven in de algemene plaatselijke verordening. Hierbij wordt gedacht aan locaties voor het afsteken van vuurwerk, het houden van evenementen, het houden van markten en het innemen van standplaatsen.

Door de werkgroep zal er een overzicht opgeleverd worden van onderwerpen die niet in het omgevingsplan zouden moeten worden gereguleerd, onderwerpen waarvan gemeenten de vrije keuze hebben om het in het omgevingsplan te reguleren en ten slotte de onderwerpen die wel in het omgevingsplan behoren te worden gereguleerd. Die laatste categorie komt naast de onderwerpen die al op grond van het wetsvoorstel zelf in het omgevingsplan moeten worden gereguleerd. Het gaat hier bijvoorbeeld om de regels die voortvloeien uit de gemeentelijke taken die op grond van de artikelen 2.16 van het wetsvoorstel bij het gemeentebestuur berusten, regels die verband houden met het op grond van artikel 2.11, 3.14 en 3.15 van het wetsvoorstel in het omgevingsplan opnemen van omgevingswaarden en aanwijzen van programma's, zogenoemde maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6 die gemeenten kunnen stellen op grond van een provinciale verordening of een AMvB en de regels als bedoeld in artikel 4.2 van het wetsvoorstel die nodig zijn in verband met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Tot die laatste categorie behoren de regels met een plaatsgebonden karakter die nu nog worden gesteld in bijvoorbeeld het bestemmingsplan of de monumentenverordening. Echter ook andere locatiespecifieke regelingen, zoals de regels voor het innemen van ligplaatsen met een woonboot, vallen binnen deze categorie.

Het is de bedoeling om in goed overleg met de VNG en de andere betrokken partijen tot consensus te komen over de onderwerpen waarvan



het wordt verplicht deze op te nemen in het omgevingsplan en de onderwerpen waarvan het niet wordt toegestaan om deze in het omgevingsplan te reguleren. Het uitgangspunt moet zijn dat de praktijk hierover zoveel mogelijk duidelijkheid wordt gegeven en dat discussies worden vermeden over het eventueel (on)verbindend zijn van een regel, louter vanwege de plaatsing daarvan in het omgevingsplan of juist niet. In dit verband wil de regering nu op voorhand nog niet de conclusie trekken dat de opzet zoals vormgegeven in de artikelen 2.4 en artikel 2.7 van het wetsvoorstel niet geschikt of toereikend is om dat doel te bereiken. Eerst wil de regering de resultaten afwachten van de werkgroep en consensus bereiken over een goede afbakening van onderwerpen die wel en niet in het omgevingsplan behoren te worden geregeld. Leidend is om tot een heldere en inzichtelijke afbakening te komen. Dit krijgt vorm in de uitvoeringsregelgeving, in samenhang met het in de Invoeringswet Omgevingswet te reguleren overgangsrecht.

**[4.3]** De leden van de fractie van de VVD vragen hoe wordt gewaarborgd dat het eindbeeld van één consistent en coherent omgevingsplan, ook daadwerkelijk tot minder regels en dus minder administratieve lasten voor de bewoners van een gemeente gaat leiden.

Hoewel vermindering van regeldruk en administratieve lasten een van de ambities van de stelselherziening is, moet in antwoord op deze vraag erkend worden dat hier voor het gemeentelijke niveau niet of nauwelijks wettelijke waarborgen of verplichtingen zijn te geven. Het wetsvoorstel deelt gemeenten weliswaar een aantal taken voor de fysieke leefomgeving toe. Daartoe behoort ook het vaststellen van een omgevingsplan, waarin de regels die de gemeente stelt over de fysieke leefomgeving bij elkaar worden gebracht. De inhoud en hoeveelheid van die regels bepalen gemeenten echter primair zelf. Gemeenten beschikken nu eenmaal over grote vrijheid om regels te stellen in het belang van de fysieke leefomgeving. Dat is inherent aan het staatsrechtelijk subsidiariteitsbeginsel, zoals dat ook tot uiting komt in artikel 2.3 van het wetsvoorstel, op grond waarvan de gemeente het eerst verantwoordelijke bestuursorgaan is. Het proces waarin regels bij elkaar worden gebracht kan alleen op goede wijze plaatsvinden als wordt samengewerkt door betrokken vakafdelingen en specialisten op de betrokken deelonderwerpen. Samenwerking is één van de sleutels tot succes van de Omgevingswet. Het wetsvoorstel bevat daarvoor voldoende prikkels. Waar regels nu nog geïsoleerd van elkaar tot stand kunnen komen, leidt het samenbrengen van regelingen in één omgevingsplan automatisch tot afstemming en waar mogelijk tot integratie. Eventuele dubbelingen in regels vallen direct op en kunnen worden voorkomen. Onderwerpen kunnen samenhangend en daardoor effectiever worden geregeld. Daarnaast heeft de regering er vertrouwen in dat de operatie om tot één omgevingsplan te komen, door veel gemeenten tegelijk wordt aangegrepen om te bezien of onderwerpen eenvoudiger kunnen worden gereguleerd en of overbodige regels geschrapt kunnen worden. Dat vertrouwen is mede gebaseerd op het grote enthousiasme dat onder gemeenten bestaat om, vooruitlopend op de Omgevingswet, als experiment onder de Crisis- en herstelwet een omgevingsplan vast te stellen. Al bijna tien procent van de gemeenten is hiermee actief. Daarnaast zal de invoering van de Omgevingswet worden ondersteund met een traject van invoeringssupport en begeleiding. Samen met de VNG wordt daartoe een implementatieprogramma opgesteld, waarin juist ook de doelen van de wet, zoals het verminderen van regeldruk, tot uiting moeten komen. Bovendien hoeft daarvoor niet gewacht te worden tot de Omgevingswet er is, daar kunnen we nu al mee beginnen. Daarom is het kabinet, samen met Bouwend Nederland, het programma Houd het eenvoudig, maak het beter gestart. De Minister voor Wonen en Rijksdienst stelt in het kader daarvan een expertteam «versnellen» beschikbaar, die gemeenten en ontwikkelaars helpt om te komen tot versnelling van

gebiedsontwikkeling, juist door kritisch te kijken naar regels op gemeentelijk niveau. Dit bouwt voort op de ervaringen van het expertteam «ontslakken». Ook omvat het programma een database met goede voorbeelden. Deze voorbeelden bieden inspiratie voor overheden om nu al in de geest van de Omgevingswet te gaan werken.

Met al deze maatregelen wordt er op vertrouwd dat gemeenten bij de vaststelling van het omgevingsplan, met behulp van de nodige ondersteuning, inspiratie opdoen en hun bijdrage leveren in de vermindering van gelddruk.

**[4.4]** De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over het meenemen van (nog) niet wetenschappelijk onderbouwde risico's. De regering wijst erop dat in de tweede nota van wijziging een nieuw artikel is ingevoegd dat bepaalt dat in een omgevingsvisie onder andere rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel (artikel 3.2a). Wanneer risico's (nog) niet gedefinieerd zijn of wetenschappelijk onderbouwd vallen deze onder het voorzorgsbeginsel en zijn er geen instructieregels. Gemeenten zijn niet verplicht om risico's waarvoor geen instructieregels zijn gegeven mee te nemen in het omgevingsplan. Als een gemeente hiervoor wel kiest, biedt het omgevingsplan hiervoor mogelijkheden, net als nu het huidige bestemmingsplan. De gemeente kan vanuit een integrale visie functies toewijzen aan een gebied, inclusief eventuele beperkingen. Daarin kunnen ook onzekere risico's worden meegenomen. De gemeente neemt in haar afweging hierover vanzelfsprekend de algemene rechtsbeginselen van redelijkheid en billijkheid mee. Het is daarbij aan het bevoegd gezag of gebruik wordt gemaakt van vrijwillige beslissingsondersteunende instrumenten als het beoordelingskader Gezondheid en Milieu.

**[4.5]** De leden van de fractie van de VVD vragen naar de pilots voor de gemeentelijke omgevingsvisie. Het kennis- en leertraject rond negen pilots voor de omgevingsvisie is in oktober 2014 gestart. Zij worden in een Community of Practice intensief gevolgd en begeleid. De negen pilots wisselen onderling kennis uit in een Network of Practice. Wegens de ruime belangstelling is besloten om ook de – in eerste instantie – niet geselecteerde 19 indieners te betrekken bij kennisactiviteiten. Hiervoor is een parallel kennis- en leertraject opgezet. Intussen hebben zich daar nog zo'n tien organisaties bij aangesloten die overwegen een omgevingsvisie te gaan opstellen.

Het precieze aantal bestuursorganen dat buiten het kennis- en leertraject ervaring heeft met het opstellen van een omgevingsvisie, is onbekend. Wel zijn er verschillende voorbeelden bekend, zoals de provincies Overijssel en Gelderland en gemeenten Ommen, Hellendoorn en Harderwijk die een vastgestelde omgevingsvisie hebben.

De ervaringen die bekend zijn laten zien:

- dat het bevoegd gezag over het algemeen de doelen in plaats van de te reguleren functies centraal stelt, waardoor er meer ruimte is voor initiatiefnemers om met ideeën te komen; de omgevingsvisies zijn dus in grote mate uitnodigend;
- dat de omgevingsvisies zonder uitzondering in grote samenspraak zijn opgesteld met de belanghebbenden, waardoor het beleid kan rekenen op een groter draagvlak;
- dat in de omgevingsvisies sectorale doelstellingen geïntegreerd worden waardoor het beleid voor de fysieke leefomgeving van het bevoegd gezag eenduidiger is voor initiatiefnemers en belanghebbenden;
- dat met in de omgevingsvisie gemaakte keuzes sectorale uitvoering (bijvoorbeeld van geluidsplannen) makkelijker wordt omdat afstemming met andere doelstellingen al heeft plaatsgevonden.

De regering is graag bereid de bevindingen uit de pilots met uw Kamer te delen in een rapportage later dit jaar, zie hiervoor ook het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [12.22].

**[4.6]** De leden van de fractie van de VVD vragen wat de regering van het idee van een omgevingsrapportage vindt. De regering heeft deze vraag in samenhang met de vragen over de mer beantwoord bij een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie [5.3].

**[4.7]** De leden van de fractie van de VVD stellen vast dat gemeenten ook onder de Omgevingswet een commissie voor welstand kunnen instellen die «redelijke eisen van welstand» hanteert. Deze leden vragen wat de regering verstaat onder «redelijke eisen van welstand» en hoe deze kwalificatie zich verhoudt tot de doelstelling van de stelselherziening namelijk sneller, eenvoudiger en inzichtelijker omgevingsrecht. Zij vragen hoe de advisering door derden wordt vormgegeven en wat de voordelen zijn ten opzichte van de huidige situatie.

Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 218–220) is toegelicht, is het een uitvloeisel van het kabinetsstandpunt van 3 november 2008 inzake het functioneren van het welstandstoezicht<sup>17</sup>, dat het welstandstoezicht geheel in het omgevingsplan zal opgaan. Er zal op wetsniveau geen sprake meer zijn van een regel dat omgevingsvergunningplichtige bouwplannen moeten voldoen aan redelijke eisen van welstand. Evenmin zal er op wetsniveau een regel worden gesteld dat bestaande bouwwerken niet ernstig in strijd mogen zijn met redelijke eisen van welstand. Net als de overige regels die aan bouwwerken worden gesteld, zullen gemeenten de regels over het uiterlijk van bouwwerken in het omgevingsplan opnemen.

Het is aan gemeenten om te bepalen op welk detailniveau er regels aan bouwwerken worden gesteld. Bestemmingsplannen bevatten nu veelal regels over de precieze plaatsing, omvang en vormgeving van bouwwerken. Aanvullend op deze regels geldt nu nog het wettelijk vastgelegde welstandsvereiste. Gemeenten dienen dit vereiste te concretiseren met de welstandsnota, waar in de vorm van beleidsregels de criteria moeten zijn gegeven voor de beoordeling of een te bouwen bouwwerk niet in strijd is met redelijke eisen van welstand en of een bestaand bouwwerk niet ernstig in strijd is met redelijke eisen van welstand. Ook onder de Omgevingswet blijft het aan gemeenten om te bepalen op welk detailniveau regels worden gesteld over bouwwerken. Als een gemeente dat nodig acht, kunnen daarbij ook regels worden gesteld aan het uiterlijk van bouwwerken. Daarbij is het op zich zelf niet nodig om een vage term zoals «redelijke eisen van welstand» te hanteren. Door de regels samen te brengen met de overige bebouwingsregels, kunnen de regels over het uiterlijk beter afgestemd worden op de specifieke bouw mogelijkheden en toegespitst worden op de ruimtelijke kenmerken van een locatie.

Een sneller, eenvoudiger en inzichtelijker omgevingsrecht hoeft overigens niet in het geding te komen als gemeenten eisen stellen aan het uiterlijk van bouwwerken. Voor het geval de in de regels gebruikte begrippen over het uiterlijk van bouwwerken interpretatie vereisen, geldt op grond van artikel 4.19 van het wetsvoorstel de eis dat de gemeenteraad beleidsregels vaststelt voor de beoordeling. Daarmee is gewaarborgd dat de regels over het uiterlijk van bouwwerken transparant en voorspelbaar zijn.

Gelet op de wijze waarop regels over het uiterlijk van bouwwerken in het omgevingsplan integreren met de andere bebouwingsregels, is het de vraag of er nog behoefte zal bestaan aan het instellen van een adviescommissie die zich louter richt op het uiterlijk van een bouwwerk. Eerder lijkt het aannemelijk dat er onder omstandigheden behoefte zou kunnen bestaan aan advies over aspecten die over de volle breedte bepalend zijn

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94.

voor de ruimtelijke kwaliteit bij het bebouwen en inrichten van locaties. Het is echter aan gemeenten zelf om te bepalen of, wanneer, waarover en aan wie advies wordt gevraagd. De op grond van artikel 17.9 van het wetsvoorstel in te stellen adviescommissie kan hierin mede een taak worden gegeven, maar dat hoeft dus niet. Dat betekent dat in het geval een gemeente toch advies wil vragen over de welstandsaspecten van een bouwplan, daartoe niet langer uitsluitend bij een daartoe ingestelde welstandscommissie of daartoe benoemde stadsbouwmeester benaderd hoeft te worden. Advies kan desgewenst gevraagd worden aan de op grond van artikel 17.9 van het wetsvoorstel benoemde adviescommissie of een andere persoon, instantie of bureau.

Ten opzichte van de huidige situatie zullen er dus op wetsniveau geen bijzondere regels meer worden gegeven over welstandsadvisering. Dat sluit aan op andere delen van het ruimtelijke bestuursrecht, waarin dat soort regels over advisering ook niet worden gegeven. Het staat de gemeente straks dan ook vrij om desgewenst aan derden advies te vragen. Hoe die advisering wordt vormgegeven is primair een zaak van de gemeente zelf.

Samenvattend is het aan gemeenten om te bepalen of er regels moeten gelden voor het uiterlijk van bouwwerken en of over de toepassing daarvan in concrete gevallen advies wordt gevraagd. Deze regels zullen net als de andere regels voor bouwwerken, sterk locatieafhankelijk zijn. Gelet hierop kan het niet aan de regering zijn om zich generiek een inhoudelijke opvatting te vormen over wat wordt verstaan onder «redelijke eisen van welstand».

**[4.8]** De leden van de PvdA-fractie vragen of instructieregels gesteld krachtens artikel 2.26, tweede lid, ook de verbetering van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving ten doel kunnen hebben. De regering kan die vraag bevestigend beantwoorden: de regels die krachtens het genoemde artikel door het Rijk worden opgesteld over verplichte programma's kunnen mede strekken tot een verbetering van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zo zullen bijvoorbeeld de actieplannen voor geluid of de waterprogramma's juist gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit waar die onvoldoende is. Zoals in de artikelsgewijze toelichting is aangegeven strekt het tweede lid van artikel 2.26 ertoe om op wetsniveau het beginsel van het voorkomen of beperken van de achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving te implementeren. Dit beginsel is in verschillende richtlijnen (in uiteenlopende vorm) vastgelegd, zoals in de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Dat instructieregels ook kunnen strekken tot de verbetering van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving volgt uit de toepasselijkheid van artikel 1.3. Dat artikel is op grond van artikel 2.1, eerste lid, bepalend voor de wijze van uitoefening van bevoegdheden op grond van de wet.

**[4.9]** De leden van de PvdA-fractie vragen wie toezicht houdt op de mogelijke cumulatie van gevolgen van activiteiten, in het bijzonder als het geen omgevingswaarde betreft, en op basis van welke informatie aanvullende maatregelen moeten worden genomen. De regering verwijst voor het antwoord hierop naar de antwoorden op de door dezelfde leden ingebrachte vraag over cumulatie van kleine ontwikkelingen [3.10].

**[4.10]** De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens, dat het wenselijk is dat gemeenten ook een omgevingsvisie maken. Een omgevingsvisie maakt een effectieve en gecoördineerde beleidsinzet op alle deelterreinen van het beleid voor de fysieke leefomgeving mogelijk. Dit voordeel kan een stimulans zijn om een omgevingsvisie vast te stellen. In paragraaf 4.3.2 van de memorie van toelichting (blz. 114 e.v.) en in paragraaf 8.3.5 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 174) heeft

de regering dit ook aangegeven. Daarbij merkt de regering op dat een wettelijke verplichting niet automatisch leidt tot het daadwerkelijk vaststellen van een omgevingsvisie, zoals ook de praktijk ten aanzien van de verplichting in de Wet ruimtelijke ordening tot het opstellen van een structuurvisie laat zien. Ook zegt een verplichting weinig over de kwaliteit van het in de visie geformuleerde beleid. De regering verwacht dat gemeenten – als deze doordrongen zijn van de voordelen van een omgevingsvisie – geneigd zullen zijn om een visie op te stellen. De regering is terughoudend met het opleggen van verplichtingen als deze. Het streven naar lastenverlichting is juist een uitgangspunt bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een goed omgevingsbeleid en het is aan de gemeenteraad om dat te controleren.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of (kleinere) gemeenten ook gezamenlijk een omgevingsvisies kunnen maken, kan de regering bevestigend beantwoorden. Gemeenten kunnen, in het kader van co-acterschap, ervoor kiezen om samen omgevingsvisies vast te stellen. Het wetsvoorstel maakt dit uitdrukkelijk mogelijk (in artikel 2.2, tweede lid, van het wetsvoorstel). Zie hiervoor ook de memorie van toelichting (paragraaf 4.2.2 Bestuursorganen werken samen, blz. 74) en de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 153). Overigens bestaat deze mogelijkheid van co-acterschap niet alleen voor de vaststelling van een omgevingsvisie, maar bijvoorbeeld ook voor een programma.

**[4.11]** Het verheugt de regering te lezen, dat de leden van de CDA-fractie met de regering van mening zijn, dat een verplichte gemeentelijke omgevingsvisie niet strikt noodzakelijk is. De leden van deze fractie delen de opvatting van de regering dat van iedere overheid verwacht mag worden dat deze een omgevingsvisie heeft. De leden van de CDA-fractie merken wel op, dat er een stok achter de deur moet zijn voor het geval een overheidsorgaan toch geen omgevingsvisie wil opstellen. De regering is van mening dat – zoals ook bij de beantwoording van vragen van de PvdA-fractie is aangegeven [4.10] – het hebben van een omgevingsvisie voordelen heeft voor een gemeente en dat die voordelen een stimulans vormen om een omgevingsvisie op te stellen. De gemeenteraad heeft hierin controlerende rol. Het college van burgemeester en wethouders moet over het te voeren omgevingsbeleid immers verantwoording afleggen in de gemeenteraad. Dat ziet de regering als stok achter de deur. Verder kunnen burgers, bedrijven en andere belanghebbenden een gemeente om een omgevingsvisie vragen.

**[4.12]** De leden van de D66-fractie vragen de regering te reflecteren op de vraag of de provincie de aangewezen bestuurslaag kan zijn om aan te sturen op verduurzaming, en dat deze daarin gebruik kan maken van de instructiebevoegdheden om dit te realiseren. Deze leden vragen ook in hoeverre dit verschilt met de huidige situatie. Naast de wettelijke taken die de provincies moeten behartigen hebben de provincies zelfstandige beleidsruimte bij het bepalen van de belangen die zij aan zich trekken. Of verduurzaming een belang is dat een provincie aan zich trekt, is dus een afweging die provinciale staten van de desbetreffende provincie maken. Die afweging is afhankelijk van de lokale en bestuurlijke context op een bepaald moment. In paragraaf 7.2.1 van de nota naar aanleiding van het verslag is onder het kopje «provinciaal en nationaal belang» in algemene zin verhelderd wanneer de provincie een bepaald belang als provinciaal belang kan kwalificeren. Als provinciale staten van oordeel zijn dat verduurzaming een belang is dat als provinciaal belang door de provincie moet worden behartigd en dit toereikend gemotiveerd is, moet vervolgens worden bepaald met welke beleidsinstrumenten dat belang in de desbetreffende provincie het beste kan worden behartigd. Daarvoor zijn meer instrumenten beschikbaar dan alleen de bevoegdheden tot het

stellen van instructieregels of het geven van een instructiebesluit. Dit kunnen communicatieve of informatieve instrumenten (bijvoorbeeld voorlichting), financieel-economische instrumenten (bijvoorbeeld subsidies), faciliterende instrumenten (bijvoorbeeld het bevorderen van gewenst gedrag) en juridische instrumenten op grond van de Omgevingswet of andere wetten zijn. De juridische instrumenten op grond van de Omgevingswet zijn breder dan de bevoegdheden tot het geven van instructieregels of het nemen van een instructiebesluit richting gemeenten. Ook kan de provincie in haar omgevingsverordening algemene regels stellen over activiteiten in de fysieke leefomgeving of met een projectbesluit op verduurzaming gerichte projecten realiseren. Het verschil met de huidige situatie is dat het in artikel 2.3 opgenomen subsidiariteitsbeginsel meer dan voorheen erop stuit dat bevoegdheden op het meest geschikte niveau worden toegepast. Als provinciale staten ervoor kiezen om verduurzaming als een provinciaal belang aan te merken en een juridisch instrument uit de Omgevingswet willen inzetten, dan moet dat belang voor derden kenbaar zijn via een voorafgaand beleidsdocument of voor zover de wet daarover niets bepaalt bij de inzet van dat juridische instrument zelf. Daarnaast moet op grond van artikel 2.3 van het wetsvoorstel duidelijk worden gemotiveerd dat dat belang niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentebestuur of de gemeentebesturen binnen de provincie kan worden behartigd, waarom de desbetreffende provinciale bevoegdheid daarvoor wel geschikt is en waarom het gebruik en de vorm van de bevoegdheid niet verder gaat dan gelet op het doel noodzakelijk is. De provincies zullen in de toekomstige situatie nog meer dan nu het geval is, terughoudend met de inzet van bevoegdheden moeten omgaan. Deze lijn is door de VNG en het IPO ook bevestigd. De motiveringsplicht op grond van artikel 2.3 is overigens niet van toepassing op de provincie als de inzet van dat juridische instrument door de provincie al volgt uit een wettelijke regeling, bijvoorbeeld een verplichting in de energiewetgeving om het projectbesluit van de Omgevingswet in te zetten voor windturbineparken van een bepaalde omvang. In dat geval berust de plicht tot motivering overeenkomstig het in artikel 2.3 vervatte subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel bij de opsteller van die regeling, in dit geval het Rijk. De provincie hoeft dan niet te bepalen dat een duurzame energieopwekking een provinciaal belang is. De provincie mag dat overigens wel doen, het komt immers regelmatig voor dat verschillende overheden gezamenlijke belangen hebben.

**[4.13]** De leden van de D66-fractie vragen een nadere toelichting op de opmerking van de regering, dat de omgevingsvisie een kerninstrument is bij het bereiken van duurzame ontwikkeling. Hoe verhoudt zich dit tot het niet verplicht stellen van een gemeentelijke omgevingsvisie, zo vragen deze leden.

De regering benadrukt, dat bij het bereiken van de duurzame ontwikkeling de omgevingsvisie inderdaad een kerninstrument is. In de omgevingsvisie kan aan het doel om een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te bewerkstelligen, vorm worden gegeven door de samenhang van verschillende domeinen te beschrijven aan de hand van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelbeeld voor de langere termijn en daaraan concrete beleidsdoelen en – maatregelen. Ook kan in de omgevingsvisie worden ingegaan op de sturingsfilosofie, waaronder het type in te zetten instrumenten en de eigen rol daarbij (zie ook de memorie van toelichting, blz. 117). Dat geldt ook voor de gemeentelijke omgevingsvisie. Van iedere overheid mag verwacht worden, dat deze een omgevingsvisie vaststelt en dus op die manier ook invulling geeft aan duurzame ontwikkeling (zie ook het antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA [4.10] en het CDA [4.11]). Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van deze fractie heeft de regering er inmiddels voor gekozen om in het wetsvoorstel te bepalen dat



in een omgevingsvisie – of nu gaat om een nationale, provinciale of gemeentelijke visie – rekening moet worden gehouden met de beginselen van het EU-milieubeleid. Het gaat dan om het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Zie daarvoor de tweede nota van wijziging, waarin artikel 3.2a met een deze strekking wordt toegevoegd. Met deze bepaling wordt de sturing van deze beginselen op het beleid voor de fysieke leefomgeving en daarmee de betekenis van de omgevingsvisie voor duurzame ontwikkeling duidelijk. In dit verband verwijst de regering ook naar het antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie over de beginselen [6.4].

Uiteraard is de omgevingsvisie niet het enige instrument dat van betekenis is voor de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Duurzame ontwikkeling wordt juist geholpen door het samenstel aan instrumenten en mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt. Gemeenten, provincies en rijk beschikken over meer kerninstrumenten die hieraan uitdrukking geven. Ook deze zijn in het wetsvoorstel integraal vormgegeven om samenhang in beleid aan te brengen. Duurzaam handelen wordt zo immers het beste bevorderd (zie ook paragraaf 2.3 van de nota naar aanleiding van het verslag over de paradigmawisseling). Voorbeelden daarvan zijn het omgevingsplan en het projectbesluit, maar ook een integrale verkenning, een vroegtijdige participatie om belangen vroegtijdig in beeld te brengen en ruimte voor innovatieve oplossingen (zie ook paragraaf 5.7 Duurzaamheid van de memorie van toelichting). Daarnaast bepalen overheidsinvesteringen, feitelijk gedrag van burgers en bedrijven en overeenkomsten tussen overheden, burgers, bedrijven en belangenorganisaties ook de mate waarin de fysieke leefomgeving in Nederland zich duurzaam ontwikkelt. De omgevingsvisie is dus een belangrijk instrument voor het bereiken van duurzame ontwikkeling, naast andere mogelijke instrumenten (zie ook paragraaf 3.3 duurzame ontwikkeling, blz. 35 van de nota naar aanleiding van het verslag).

**[4.14]** De leden van de D66-fractie vragen de regering verder of zij bereid is te kijken naar andere mogelijkheden om meer waarborgen aan te brengen in de wet als het gaat om duurzame ontwikkeling. Sturing op het abstracte concept «duurzame ontwikkeling» verloopt via de maatschappelijke doelen van de wet, die fungeren als algemene opdracht aan bestuursorganen. Zoals beschreven in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 34) vereist duurzame ontwikkeling uitwerking in de omgevingsvisie. Daarin wordt het vertaald in concrete beleidsdoelstellingen en wordt gekozen voor bij dat beleid passende instrumenten, waaronder zo nodig het vaststellen van regelgeving. Langs die weg komt duurzame ontwikkeling tot uitdrukking in de regels voor concrete aspecten daarvan. De regelgeving die zal worden ingebouwd in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet bevat op dit moment tal van waarborgen voor concrete aspecten van duurzame ontwikkeling. Deze regels zijn in de afgelopen decennia tot stand gekomen als gevolg van nationale en internationale beleidsontwikkeling. De regering is in beginsel bereid om op grond van nieuw beleid waarborgen aan te brengen voor concrete aspecten van duurzame ontwikkeling in de AMvB's. Dergelijke waarborgen moeten echter voortkomen uit een samenhangend beeld van de beleidsdoelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving en de beleidsinstrumenten die daarvoor ingezet worden. De nationale omgevingsvisie is bij uitstek de plaats om die keuzes te maken.

**[4.15]** De leden van de fractie van D66 vragen een toelichting op de manier waarop of de risico's voor natuur en milieu die het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft benoemd afgedekt zijn nu de contouren

van de uitvoeringsregelgeving naar de Kamer zijn gestuurd. De risico's worden volgens het PBL vooral veroorzaakt door de flexibiliteit in het wettelijke stelsel. De regering is zich bewust van dit risico en heeft ook steeds benadrukt dat het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving een belangrijk doel is dat bij de opstelling van de in voorbereiding zijnde AMvB's wordt betrokken. Tegelijk is, zoals het PBL ook aangeeft, het laten aansluiten van de normen bij de lokale omstandigheden ook een kans voor een goede en volwaardige afweging van natuurlijke milieubelangen tegenover andere belangen. De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag en de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet op hoofdlijnen aangegeven hoe zij deze balans tussen flexibiliteit en waarborgen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving wil vormgeven. Uitgangspunt hierbij is een gelijkwaardig beschermingsniveau, waarop de regering in het vorige hoofdstuk is ingegaan naar aanleiding van een vraag van de genoemde leden over het zoveel mogelijk op gelijkwaardige wijze bieden van bescherming [3.28]. Een nadere uiteenzetting hoe dat in detail vorm zal krijgen, is op dit moment nog niet te geven omdat de aangekondigde AMvB's in voorbereiding zijn.

De ontwerpAMvB's zullen, zoals eerder aangegeven, ook worden voorgelegd aan het PBL. In de lijn van de vraag van de leden van de fractie van D66 zal de regering het PBL vragen de uitkomsten van de voorziene milieueffectentoets voor de uitvoeringsregelgeving af te zetten tegen de eerdere uitkomsten van het onderzoek naar het beschermingsniveau van het wetsvoorstel.

**[4.16]** De leden van de D66-fractie vragen zich af waarop de regering het vertrouwen baseert dat het bevoegd gezag op goede gronden een keuze zal maken ten aanzien van het inwinnen van een toetsingsadvies van de Commissie voor de mer bij een project-mer. De regering merkt hierover op dat deze keuzemogelijkheid is ingegeven door de visie van de regering dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de kwaliteit van besluitvorming. Daarnaast is deze verwachting ook gebaseerd op de ervaring met de Crisis- en herstelwet (Chw). Deze wet voorziet al in de mogelijkheid voor projecten die vallen onder de werkingssfeer van deze wet om af te zien van het verplichte toetsingsadvies door de Commissie voor de mer. Daarnaast biedt deze wet de mogelijkheid om af te zien van alternatievenonderzoek in het MER. De Chw is inmiddels tweemaal geëvalueerd, in maart 2012<sup>18</sup> en in april 2014<sup>19</sup>. In het laatstgenoemde rapport bleek dat ongeveer in de helft van de gevallen het bevoegd gezag geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om af te zien van toetsingsadvies of alternatievenonderzoek. Overwegingen die daarbij een rol speelden waren het belang van draagvlak voor de besluitvorming en het voorkomen van vertraging door onvoldoende kwaliteit van de besluitvorming. Als reden om wel gebruik te maken van de bepalingen van de Chw werd bijvoorbeeld genoemd dat er binnen het project «niets te kiezen was», en onderzoek naar alternatieven overbodig was. De jaarlijkse voortgangsrapportages bevestigen het beeld uit de evaluaties dat het bevoegd gezag verstandig omgaat met de mogelijke verlichting. Bovendien is uit die rapportages niet gebleken dat toepassing van de Chw tot kwaliteitsverlies van de genomen besluiten heeft geleid.

**[4.17]** De leden van de fractie van D66 vragen of het doel van milieueffectrapportage, namelijk het bepalen in welke mate voorgenomen projecten effect hebben op het milieu, niet steeds moeilijker wordt doordat op projectniveau mag worden afgeweken van algemene regels of van omgevingswaarden.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 127, nr. 160, bijlage.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 200, bijlage.

In het voorgenomen Omgevingsbesluit worden projecten aangewezen waarvoor een mer(beoordelings)plicht geldt. Daarmee is geborgd dat als voor een bepaald project een MER gemaakt moet worden, altijd een voorafgaand besluit, zoals een omgevingsvergunning, wordt genomen. Alleen wanneer het MER alle relevante effecten op het milieu vanwege het project deugdelijk en juist beschrijft kan een besluit over dat project worden genomen. Het MER wordt daarbij door het bevoegd gezag gebruikt in de afweging van de betrokken belangen bij het nemen van een besluit over het project. Dan kan ook de vraag aan de orde komen of voor dat besluit gebruik wordt gemaakt van flexibiliteitsbepalingen, zoals de bevoegdheid om af te wijken van normstelling bij de beoordeling van een omgevingsvergunning. Flexibiliteitsbepalingen ondergraven dus niet de doelstelling van de mer om de gevolgen voor het milieu, in de brede Europese betekenis, in kaart te brengen. Omgekeerd is een MER ondersteunend bij de besluitvorming over het project, waarbij inbegrepen de onderbouwing van de keuze van het bevoegd gezag over de inzet van een flexibiliteitsbepaling.

**[4.18]** De leden van de fractie van D66 hebben vragen over de tariefstelling van de Commissie voor de mer. Deze leden willen weten hoe de regering er voor kan zorgen dat een negatieve werking van de verandering van de kostenstructuur voor het inwinnen van vrijwillige adviezen bij de Commissie uitblijft. De verandering van de kostenstructuur voor de adviezen van de Commissie voor de mer is per 1 juli 2014 ingegaan, met het in werking treden van de Wet van 14 mei 2014 tot wijziging van de Wet milieubeheer (tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage) (Stb. 2014, 173). De vergelijking van de cijfers voor de adviezen van 2014 met die van 2013 duiden niet op een afname van vrijwillige adviezen. Ten opzichte van het totaal aantal uitgebrachte adviezen is het aantal vrijwillig gevraagde adviezen in absolute en relatieve aantallen juist toegenomen. Wel kent 2014 een afname van het aantal verplichte adviezen ten opzichte van 2013. Dit is verklaarbaar omdat in 2013 veel bestemmingsplannen voor het buitengebied gemaakt moesten worden, met de bijbehorende plan-MER. Voor deze plannen is een toetsingadvies verplicht. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven (blz. 188) zijn de eventuele gevolgen van deze wijze van bekostiging voor de hoeveelheid adviesaanvragen op dit moment nog niet in te schatten. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft, ook om die reden, aan uw Kamer toegezegd<sup>20</sup> om in 2016 een evaluatie uit te laten voeren naar twee randvoorwaarden: de continuïteit en de kwaliteit van de Commissie voor de mer.

**[4.19]** De leden van de fractie van D66 stellen vragen over de verplichte opname van regels in het omgevingsplan. Deze vragen zijn al beantwoord bij vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-fractie [4.2].

**[4.20]** Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks wat bedoeld is met de passage in de nota naar aanleiding van het verslag dat de bindende kracht van de normstelling niet verandert, kan de regering antwoorden dat voor de juridische werking van een regel geen verschil bestaat tussen een regel die in een wet in formele zin is opgenomen of die welke in de materiële wetgeving is geformuleerd. Dit wordt op blz. 31 van het onderzoeksrapport van de RUG onderschreven. De genoemde leden menen verder dat de Europese normen het resultaat zijn van een politieke afweging tussen de verschillende lidstaten en dat er dus Europese normen zijn die vanuit wetenschappelijk oogpunt strenger zouden behoren te zijn, zoals de norm voor fijnstof. Zij vragen in het licht daarvan

<sup>20</sup> Handelingen II 2013/14, nr. 45, item 13, blz. 4.

of de Omgevingswet het mogelijk maakt dat er in Nederland strengere milieunormen kunnen worden gesteld dan de Europese normen. Net zoals in Nederland waar bij de totstandkoming van wetgeving uiteenlopende belangen en opvattingen worden afgewogen, is ook de Europese wetgeving de uitkomst van een democratisch proces van belangenafweging. Zowel in Nederland als Europa spelen bij de totstandkoming van normen niet alleen wetenschappelijke inzichten een rol maar ook economische en sociale inzichten en andere factoren. Bij het stellen van milieunormen spelen wetenschappelijke inzichten in effecten van stoffen op de gezondheid een belangrijke rol. Maar zelfs dan kunnen tegenstrijdige belangen spelen. Bepaalde medicijnen kunnen voor de gezondheid uiterst belangrijk zijn terwijl de residuen schadelijk kunnen zijn voor andere organismen. Ook hier is dus sprake van een politieke weging. Het wetsvoorstel als zodanig verzet zich er niet tegen dat in Nederland regels worden gesteld die verder gaan dan de Europese wetgeving. Maar of daartoe daadwerkelijk wordt of kan worden besloten hangt in de eerste plaats af van de Europese wetgeving. Daarop volgend moet op rijksniveau worden afgewogen of het wenselijk is verder te gaan dan de Europese wetgeving. De lijn van de regering is dat, voor wat de EU-richtlijnen regelen, in de wetgeving voor de fysieke leefomgeving op rijksniveau niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is. In paragraaf 3.7.3 van de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering aangegeven welke ruimte zij ziet voor decentrale overheden om verder te gaan dan op rijksniveau is vastgelegd ter implementatie van de desbetreffende EU-richtlijnen.

**[4.21]** De leden van de fractie van GroenLinks vragen in het kader van een zorgvuldige procedure met betrokkenheid van het publiek hoeveel tijd het publiek krijgt om bij de internetconsultatie van de ontwerpAMvB's hun zienswijze kenbaar te maken. De internetconsultatie maakt deel uit van de formele procedure. De regering heeft er voor gekozen om naast de formele procedure al tijdens het opstellen van de AMvB's veelvuldig het contact te zoeken met de betrokken stakeholders. Dit acht de regering van belang voor zowel het vergroten van de kwaliteit van de regelgeving als het verkrijgen van voldoende draagvlak. Er is veelvuldig overleg met onder andere de bestuurlijke koepels, natuur- en milieuorganisaties, het bedrijfsleven en andere belangenorganisaties. Ook worden in de zogenaamde botsproeven specifieke onderdelen uit de ontwerpAMvB's getoetst met mensen uit de praktijk. De formele procedure met onder andere de internetconsultatie is het sluitstuk van het proces. In artikel 23.4 is bepaald dat een ieder gedurende minimaal vier weken opmerkingen kan maken. Te zijner tijd zal bezien worden welke termijn passend is bij de internetconsultatie van de vier ontwerpAMvB's.

**[4.22]** De leden van de fractie van GroenLinks vragen uit hoeveel pagina's en artikelen de AMvB's zullen bestaan. Door het verbeteren van de ordening, de stroomlijning en de harmonisatie van de regels die nu in 62 AMvB's te vinden zijn, waaruit in eerste instantie zo'n 2.000 artikelen overgaan naar de uitvoeringsregelgeving, zal het aantal artikelen afnemen. Voor het precieze aantal is ook de verhouding tussen de AMvB's en de ministeriële regelingen van belang. Mogelijk worden regels die nu in ministeriële regelingen zijn opgenomen, in het nieuwe stelsel opgenomen in de AMvB's. Dit leidt vanzelfsprekend tot meer artikelen op AMvB-niveau, maar tot beperktere ministeriële regelingen. De uitwerking hiervan vindt nu plaats. Wanneer de ontwerpAMvB's gereed zijn, worden deze in voorhang aan uw Kamer voorgelegd. Dan is ook zichtbaar uit hoeveel pagina's en artikelen de AMvB's zullen bestaan.

**[4.23]** In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de AMvB sectoraal wordt ingedeeld, kan de regering antwoorden dat de voorgenomen AMvB's van de stelselherziening primair een andere indeling krijgen dan een sectorale indeling. Een sectorale indeling past niet goed bij de samenhangende benadering die met de stelselherziening wordt beoogd. Daarnaast wordt – zoals ook is aangegeven in de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet – aangesloten bij de wens van het bedrijfsleven en het bevoegd gezag om de regels per doelgroep (burgers, bedrijven en overheden) bij elkaar te brengen. Een sectorale indeling voldoet niet aan deze wens. In plaats daarvan zullen het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving (de AMvB's die vooral voor bedrijven van belang zijn) worden opgebouwd aan de hand van de verschillende activiteiten waarvoor op grond van artikel 4.3 van het wetsvoorstel algemene rijksregels worden gesteld. Het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving wordt naar verwachting ingedeeld in (in ieder geval) hoofdstukken over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en monitoring. In de opbouw van het voorgenomen Omgevingsbesluit staan de instrumenten van het wetsvoorstel centraal, met onder andere hoofdstukken over de omgevingsvergunning, de projectprocedure, grondexploitatie en procedures. Binnen de hoofdstukken van iedere AMvB zal een nadere indeling op verschillende niveaus worden aangebracht. Voor de regels over milieubelastende activiteiten in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving wordt bijvoorbeeld gekeken naar een nadere indeling in herkenbare categorieën bedrijven. Als het voor de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de regels voor de gebruiker handig is om een indeling naar beleidsterrein te maken, dan zal de regering dat niet nalaten. Zo is het voorstelbaar dat binnen de instructieregels over omgevingsplannen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving een nadere indeling wordt gemaakt aan de hand van de onderwerpen waarborgen van de veiligheid, beschermen van de gezondheid en het milieu, beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden, behoud van cultureel erfgoed, natuurbescherming, enzovoort. Zo'n nadere sectorale indeling zal zeker niet in alle gevallen nodig of wenselijk zijn.

**[4.24]** De leden van de fractie van GroenLinks vragen een verduidelijking van de woorden «aantasting van essentiële belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving» op blz. 80 van de nota naar aanleiding van het verslag.

De vraag betreft een passage waarin wordt aangegeven dat de regering voornemens is om in de voorgenomen AMvB's zoveel mogelijk in een zelfde mate of op een gelijkwaardige wijze bescherming te bieden «tegen aantasting van essentiële belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving» als de huidige wet- en regelgeving. Gedoeld wordt op bescherming tegen aantasting van alle belangen op gehele terrein van de fysieke leefomgeving, waaronder belangen op het gebied van het beschermen van het milieu, het beschermen van landschappelijke waarden en de natuurbescherming. Artikel 2.1, derde lid, biedt op meta-niveau een overzicht van de essentiële belangen die er zijn op het gebied van de fysieke leefomgeving. Voor elk van die belangen is de inzet er dus op gericht dat de bescherming gelijkwaardig blijft.

**[4.25]** De leden van de GroenLinks-fractie constateren terecht dat de beoordelingskaders voor omgevingsvergunningen niet worden omgebouwd tot één integraal kader. Voor de verschillende omgevingsvergunningplichtige activiteiten worden in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving specifieke beoordelingsregels gegeven. Die beoordelingsregels zijn gericht tot het bevoegd gezag en bepalen wanneer het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor de aangevraagde activiteit mag of

moet verlenen of weigeren. Dit betekent dat voor de verschillende omgevingsvergunningplichtige activiteiten (bouwactiviteit, afwijkactiviteit, rijksmonumentenactiviteit, ontgrondingsactiviteit, milieubelastende activiteit, enzovoort) door het bevoegd gezag een bij die activiteit passende afweging wordt gemaakt. Als een initiatief bestaat uit verschillende omgevingsvergunningplichtige activiteiten, dan zullen die te onderscheiden activiteiten worden getoetst op grond van de beoordelingsregels die daarop van toepassing zijn. Als bijvoorbeeld het wijzigen van een rijksmonument ook een afwijking van het omgevingsplan betekent, omvat dit de toetsing aan de beoordelingsregels voor de afwijkactiviteit en de toetsing aan de beoordelingsregels voor de rijksmonumentenactiviteit. De uitkomst van de beoordeling van het bevoegd gezag moet voor het toestaan van het initiatief voor alle te onderscheiden omgevingsvergunningplichtige activiteiten positief zijn. Pas dan is het initiatief in zijn totale omvang toegestaan. De uitkomsten van de toetsing van de verschillende omgevingsvergunningplichtige activiteiten zijn, anders dan deze leden vrezende, dus niet onderling uitwisselbaar.

**[4.26]** De leden van de fractie van GroenLinks merken over het omgevingsplan op dat er geen concrete bestemming meer wordt toegekend aan locaties. Het plan zal, zo merken deze leden op, wel omgevingswaarden en regels bevatten. De omgevingswaarden kunnen volgens de artikelen 2.9 en 2.10 van het wetsvoorstel betrekking hebben op: de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting door activiteiten en de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Daarbij kunnen de aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en bijbehorende verplichtingen worden bepaald. Gevraagd wordt of gebruikers van de fysieke leefomgeving op dezelfde manier als nu rechten kunnen ontleen aan en verplichtingen afleiden uit het omgevingsplan. Bijvoorbeeld: kan iemand een stuk grond kopen waarvan uit het omgevingsplan blijkt of er een gebouw geplaatst kan worden, of er binnen 100 m een bedrijventerrein komt, of dat er al dan niet geboord mag worden naar schaliegas? Voorts vragen deze leden welke consequenties het omgevingsplan heeft voor de nadeelcompensatieregeling. In antwoord op deze opmerkingen en vragen wordt opgemerkt dat een omgevingsplan uitsluitend regels bevat. Het kan daarbij gaan om regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (zie artikel 4.1, eerste lid, van het wetsvoorstel) en om regels met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2, eerste lid). Met deze laatste regels wordt ook aangegeven op welke wijze deze functies kunnen worden verwezenlijkt. Daarbij worden regels gesteld over het oprichten van bouwwerken, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruiken van gronden en bouwwerken en andere activiteiten die al dan niet mogen plaatsvinden. Ook de bepaling van een lokale omgevingswaarde wordt als een regel in het omgevingsplan opgenomen. Net als het bestemmingsplan, is het omgevingsplan bepalend voor welke activiteiten onder welke voorwaarden op een locatie mogen worden verricht. Iemand die voornemens is om grond aan te kopen, zal in de toekomst dus in het omgevingsplan kunnen zien wat daarop gebouwd mag worden en welke andere activiteiten daar mogelijk zijn en welke lokale regels daarop van toepassing zijn. Een omgevingsplan kan nadelige gevolgen hebben voor gebruikers van de fysieke leefomgeving. Of dat nadeel ook tot schade leidt die de overheid behoort te vergoeden, wordt nog niet geregeld in het voorliggende wetsvoorstel. Voor schade is hoofdstuk 15 van de Omgevingswet gereserveerd. Dat hoofdstuk zal worden opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Bij het voorbereiden van dat wetsvoorstel zal worden nagegaan welke gevolgen de introductie van het omgevingsplan heeft voor de mogelijkheden van nadeelcompensatie.



**[4.27]** De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op de aan programma's met programmatische aanpak gekoppelde wettelijke eis om in dat programma een beschrijving te geven van de periode waarop het programma betrekking heeft of de mate van doelbereik waarbij het programma eindigt. De laatste mogelijkheid achten deze leden rechtsonzeker, vooral ook omdat het programma fungeert als direct toetsingskader voor besluiten. Zij verzoeken de regering om deze laatste mogelijkheid te schrappen.

De beweegreden van de regering bij het bieden van de mogelijkheid om een programma met programmatische aanpak te laten eindigen bij een bepaalde mate van doelbereik komt voort uit de wens tot het bieden van flexibiliteit aan het bestuursorgaan, dat het programma vaststelt. Het wetsvoorstel biedt ook waarborgen om dit moment via de monitoring te bepalen en ervoor te zorgen dat kennis wordt gegeven van dat moment. Met de leden van GroenLinks is de regering echter van mening, dat rechtszekerheid op dit punt voorop staat. Om die reden wordt in de tweede nota van wijziging de mogelijkheid tot het doen eindigen van een programma met programmatische aanpak bij een bepaalde mate van doelbereik in artikel 3.16, onder b, van het wetsvoorstel geschrapt. Daarbij neemt de regering ook in ogenschouw, dat de huidige en in voorbereiding zijnde programma's met programmatische aanpak (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en Programmatische Aanpak Stikstof) worden vastgesteld voor een bepaalde periode. Een noodzaak voor de eerdere alternatieve mogelijkheid is nog niet nodig gebleken.

**[4.28]** De leden van de fractie van de SGP stellen vragen over het delegatiebevoegdheid bij de vaststelling van het omgevingsplan. De regering verwijst voor de beantwoording naar vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie [3.26].

## **5 Milieueffectrapportage**

**[5.1]** De leden van de VVD-fractie vragen of de mer-verplichting toegelicht kan worden en of hiermee alle activiteiten met een mer-plicht gedekt zijn. In reactie hierop geeft de regering aan dat de mer-richtlijn niet over «activiteiten» maar over «projecten» spreekt. Om beter aan te sluiten bij de mer-richtlijn spreekt het wetsvoorstel daarom ook over «projecten». Voor projecten kent de milieueffectrapportage twee verschijningen: mer-plicht en mer-beoordelingsplicht. Voor mer-plichtige projecten, projecten die zeker aanzienlijke milieugevolgen hebben, moet een milieueffectrapport worden gemaakt. Daarnaast zijn er ook mer-beoordelingsplichtige projecten. Voor die projecten wordt eerst beoordeeld of er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn. Als dat het geval is geldt een mer-plicht. Als aanzienlijke milieueffecten echter zijn uit te sluiten, geldt er geen verplichting tot het maken van een milieueffectrapport. De mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten worden aangegeven overeenkomstig de systematiek van de mer-richtlijn. Hiermee zijn alle projecten afgedekt die mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig zijn.

**[5.2]** De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt bedoeld met dat het MER «in de plaats kan komen van andere aanvraagvereisten». Een van de ambities bij de stelselherziening van het omgevingsrecht is het verminderen van (onderzoeks)lasten. Een mogelijke oplossing daarvoor is om te voorkomen dat tweemaal dezelfde informatie aangeleverd moet worden bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Er zal onderzocht worden waar het MER mogelijk andere onderzoeken die nodig zijn voor de beoordeling van een vergunningaanvraag kan vervangen, daar waar het dezelfde gegevens betreft. Het gaat dan om aanvraagvereisten die volgen uit de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten. In dat geval kan dan aan

de aanvraagvereisten worden voldaan via het MER. Voor bijvoorbeeld een project dat valt onder de richtlijn industriële emissies geldt dat de informatie die moet worden overgelegd bij het indienen van de vergunningaanvraag voor een groot deel overeenkomt met de in een MER verzamelde informatie. In zo'n geval kan worden volstaan met de in het MER verstrekte informatie, en hoeft deze niet opnieuw of in een andere vorm te worden ingediend. In welke gevallen dit kan, zal in de uitvoeringsregelgeving nader worden uitgewerkt. De leden van de VVD-fractie vragen ook om een concreet voorbeeld op welke wijze hiermee een verkorting van procedures teweeg wordt gebracht. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 196) is vermeld, gaat het hier om het voorkomen van dubbel werk. Deze aanpak is niet in eerste instantie gericht op verkorting van de procedure.

**[5.3]** De leden van de fractie van de PvdA zouden de milieueffectrapportage graag verbreden naar een omgevingseffectrapportage en vernemen graag de visie van de regering daarop. De regering is geen voorstander van het verbreden van de milieueffectrapportage naar een omgevingseffectrapportage. Het doel van de mer is om de informatie over het milieu, in de brede betekenis van de EU-richtlijn, in beeld te brengen. Aspecten die deze leden graag zouden willen betrekken bij de mer zoals gezondheid, gevolgen voor drinkwater, cultureel erfgoed en natuur vallen onder deze brede definitie. Ze worden meegenomen als ze relevant zijn voor het project of plan en de besluitvorming daarover. Een omgevingseffectrapportage suggereert echter dat de rapportage zou moeten gaan over de effecten op de maatschappelijke doelen voor de fysieke leefomgeving; deze zijn breder dan de effecten op alleen «milieu» in de brede Europese betekenis. Ook effecten op het benutten van de fysieke leefomgeving maken deel van uit van effecten op de fysieke leefomgeving. Door in het MER ook andere belangen te betrekken, zoals belangen op het gebied van het benutten van de fysieke leefomgeving of financiële belangen, kan niet goed worden voldaan aan de doelstelling van mer. Verder is uitdrukkelijk gekozen om zowel voor de benaming als ook voor de inhoudelijke vereisten voor de mer dicht bij de Europese regelgeving aan te sluiten, in dit geval dus bij de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Die keuze sluit aan op het vaste uitgangspunt voor de stelselherziening dat voor wat de EU-richtlijnen regelen, niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is. Dat verhoudt zich niet goed tot een wettelijke verplichting tot inhoudelijke verbreding van de mer. Met een omgevings-effectrapportage komen er ook meer onderzoekslasten. Dat gaat in tegen de keuze om onderzoekslasten zoveel mogelijk te beperken. Om deze redenen acht de regering een verbreding van de mer naar een omgevingseffectrapportage niet gewenst.

**[5.4]** Over de juridische borging van de watertoets vragen de leden van de SP-fractie of de regering bereid is de huidige koppeling tussen de overlegverplichting en de motiveringsverplichting in stand te houden. De regering merkt hierover het volgende op. Het huidige Besluit ruimtelijke ordening bevat een verplichting tot overleg met onder andere de waterbeheerder (artikel 3.1.1) en verplichting om te motiveren op welke op welke wijze in het bestemmingsplan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding (artikel 3.1.6, eerste lid, onder b). Zoals aangekondigd in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 65–66) worden beide verplichtingen vervangen door een inhoudelijke verplichting. Met de beoogde instructieregel in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden twee vliegen in een klap geslagen. De bepaling dient namelijk ter vervanging van de huidige gekoppelde bepalingen. De juridische bescherming van de waterbelangen wordt hierdoor sterker inhoudelijk geformuleerd. Het waterbelang wordt een

belang waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van een besluit. Daarbij dient de gemeenteraad, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van het bestuursorgaan te betrekken, dat is belast met het beheer van die watersystemen. Het nu vereiste contact tussen de waterbeheerder en het bevoegd gezag voor het omgevingsplan blijft dus geborgd.

**[5.5]** De regering is verheugd met de steun van de leden van de ChristenUnie-fractie om de implementatie van de mer-richtlijn apart voor te bereiden zodat gezorgd kan worden voor tijdige implementatie. Dit biedt de ruimte om zorgvuldig afwegingen te maken over de daarbij te maken keuzes. Om doorkruising hiervan te voorkomen loopt het nu voorliggende wetsvoorstel voor de Omgevingswet niet vooruit op de keuzes die worden gemaakt in het kader van deze implementatie. Om die reden is het evenmin wenselijk om in het wetsvoorstel al in te gaan op de gevolgen van de in de mer-richtlijn genoemde scheiding van bevoegdheden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich daarbij af of ten aanzien van de bepalingen over het alternatievenonderzoek de regering hierop een uitzondering maakt en wel vooruitloopt op de nieuwe mer-richtlijn. De regering kan hierop antwoorden dat hierbij geen uitzondering is gemaakt. Zoals ook in de memorie van toelichting (blz. 222 e.v.) is aangegeven, is deze keuze ingegeven door de visie van de regering dat het onderzoeken van de effecten van alternatieven een wezenlijk onderdeel is van de mer. Deze keuze is dus niet gemaakt naar aanleiding van de nieuwe mer-richtlijn.

**[5.6]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom niet over de hele linie van mer-projecten een verplichte participatie in een vroeg stadium (reikwijdte en detailniveau) is opgenomen. Hiermee kan volgens deze leden ook worden voorkomen dat derden pas invloed hebben op het MER bij publicatie van het ontwerpbesluit. Allereerst onderstreept de regering dat participatie van groot belang is voor het verkrijgen van draagvlak bij besluitvorming, maar vooral ook voor het vroegtijdig in kaart brengen van aspecten en betrokken belangen. Participatie is dan ook essentieel voor de kwaliteit van besluitvorming. Om twee redenen is de regering echter geen voorstander van een koppeling van participatie-eisen aan de milieueffectrapportage, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie voorstellen. Ten eerste is de mer bedoeld om de milieueffecten van een besluit in beeld te brengen, zodat deze goed kunnen worden meegewogen. Om in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen dat de mer ondersteunend is aan de besluitvorming zijn de procedure-eisen voor de mer zoveel mogelijk geïntegreerd in de procedure van het besluit waarvoor een MER wordt opgesteld. Dit versterkt de doelstelling van de mer. Het verbinden van aparte procedurele eisen aan de mer zou hieraan afbreuk doen. Daarnaast heeft de mer geen betrekking op alle maatschappelijke doelen voor de fysieke leefomgeving. De mer heeft immers tot doel om die belangen in beeld te brengen die zien op de bescherming van het milieu in de brede betekenis. Mer heeft geen betrekking op de andere doelen van de fysieke leefomgeving, met name het beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Voor deze belangen kan participatie eveneens van belang zijn. De regering deelt het standpunt dat het genoemde voorbeeld van veehouderij door belanghebbenden lokaal als ingrijpend kan worden ervaren. De regering acht de mer-plicht echter geen goed criterium. Een voorbeeld is de reconstructie van een winkelgebied in een stad. Een dergelijk project hoeft weinig gevolgen te hebben voor de bescherming van de fysieke leefomgeving, maar kan toch ingrijpend zijn voor omwonenden. In dat geval is participatie wenselijk. Participatie kan alle maatschappelijke doelen van de fysieke leefomgeving

betreffen. Daarom is «uithoeken» van een deel van die belangen door een koppeling aan een mer-plicht niet gewenst.

De visie van de regering is dat participatie vooral gericht moet zijn op het besluit dat wordt genomen. Als in het kader van dat besluit participatie op een goede wijze wordt ingericht, wordt ook vroegtijdig informatie verkregen die van belang is voor het MER, zoals voor de vraag welke alternatieven moeten worden beschouwd. Hiermee kan worden voorkomen dat het bestuursorgaan pas bij het ontwerpbesluit tot de conclusie komt dat ten onrechte alternatieven niet in beschouwing zijn genomen. Om te zorgen dat bestuursorganen bewust met vroegtijdige participatie omgaan, moet worden gemotiveerd hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan. Voor het projectbesluit is dat al geregeld in artikel 5.49 van het wetsvoorstel. Voor de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan zal een dergelijk motiveringsvereiste worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving. Voor de omgevingsvergunning wordt daar een aanvraagvereiste opgenomen. Op deze vereisten wordt nog nader ingegaan in de beantwoording van vragen van leden van de VVD-fractie [10.1]. Hiermee bevordert het wettelijke stelsel vroegtijdige participatie bij alle belangrijke besluiten, waarmee ook vroegtijdig informatie wordt verkregen die van belang is voor het MER.

Door de leden van de ChristenUnie-fractie wordt een verplichting voorgesteld om gelegenheid te bieden voor zienswijzen bij de notitie reikwijdte en detailniveau. Op deze wijze kan burgers de gelegenheid worden geboden tot participatie. Dit zou volgens de regering echter leiden tot een wettelijk voorgeschreven keurslijf van de wijze waarop participatie moet worden ingericht. In paragraaf 6.3 van de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering betoogd waarom in het wetsvoorstel niet de vorm van vroegtijdige maatschappelijke participatie wettelijk wordt vastgelegd. Participatie kan immers vele andere vormen aannemen die vaak beter zullen passen bij het desbetreffende project. Ook om deze reden zou participatie niet gekoppeld moeten worden aan onderdelen van de mer. De regering verwijst verder naar de antwoorden op de andere vragen over participatie in hoofdstuk 10 van deze nota.

**[5.7]** De leden van de ChristenUnie-fractie hebben diverse vragen gesteld die zien op de plan-mer- en project-mer-plicht van algemene regels, waaronder algemene rijksregels, instructieregels en de omgevingsverordening. De Omgevingswet dient naast de in het wetsvoorstel genoemde plannen en programma's, ook rijksregels en verordeningen aan te wijzen als mogelijk plan-mer-plichtig, zo menen deze leden.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, volgt de plan-mer-plicht uit de smb-richtlijn. Op grond van deze smb-richtlijn geldt de plan-mer-plicht voor plannen die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige toestemmingen voor de in bijlagen I en II bij de mer-richtlijn genoemde projecten. Algemene rijksregels (zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012), instructieregels (zoals beoordelingsregels voor vergunningen of het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) en de omgevingsverordening zijn geen plan-mer-plichtige plannen. De reden hiervoor is dat dit besluiten zijn met regels van algemene strekking. Zo kunnen er in de algemene rijksregels regels gesteld worden voor alle tankstations in Nederland. Plannen en programma's, zoals een omgevingsvisie, programma, voorkeursbeslissing of omgevingsplan kunnen wel een beleidskader bieden voor het uitvoeren van projecten, zoals het aanwijzen van concrete locaties voor projecten. De regering zet de huidige lijn voort dat besluiten van algemene strekking zoals algemene rijksregels voor activiteiten, instructieregels en verordeningen niet het karakter hebben van kaderstellende plannen in de zin van de smb-richtlijn, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie stellen.

Hetzelfde onderscheid tussen «wetgeving» enerzijds en plannen en programma's anderzijds geldt ook voor het SEA-protocol<sup>21</sup> (onderdeel van het verdrag van Espoo<sup>22</sup>). De vereisten in het protocol gelden op dezelfde manier als in de smb-richtlijn voor plannen en programma's.

De leden van de ChristenUnie-fractie veronderstellen dat de provincie de gemeente bij omgevingsverordening kan verplichten mee te werken aan de realisatie van een windmolenpark door de aanwijzing van locaties. Dit illustreert volgens deze leden dat een omgevingsverordening een plan-mer-plichtig plan zou kunnen zijn als bedoeld in de smb-richtlijn. De omgevingsverordening is niet bedoeld voor de aanwijzing van locaties voor een windmolenpark. Voor de aanwijzing van dergelijke locaties kunnen instrumenten zoals de omgevingsvisie, een programma, of een voorkeursbeslissing bij de projectprocedure worden ingezet. Het besluit over de concrete realisatie van een windmolenpark vindt vervolgens plaats via een projectbesluit (of bij kleine projecten via een omgevingsvergunning). Mocht in een omgevingsverordening toch onverhoopt een locatie zijn aangewezen voor een windmolenpark, dan heeft dit besluit op dat onderdeel eigenlijk niet meer het karakter van een verordening met regels van algemene strekking. In dat geval zal toch een plan-MER moeten worden gemaakt. Hierin voorziet het wetsvoorstel. In artikel 16.32, tweede lid, is aangegeven dat een omgevingsvisie, programma, voorkeursbeslissing of omgevingsplan in ieder geval onder de reikwijdte van de regeling voor de plan-MER vallen (paragraaf 16.4.1). Doordat «in ieder geval» is opgenomen en voor de aanwijzing van de plan-mer-plicht in het eerste lid van artikel 16.32 rechtstreeks wordt aangesloten bij de smb-richtlijn, zou in dit geval de plan-mer-plicht van toepassing zijn op de omgevingsverordening. Zoals gezegd betreft de aanwijzing van een locatie voor een project in een omgevingsverordening een uitzonderings-situatie. Omdat de regering vertrouwt op een juiste inzet van instrumenten, ziet de regering geen aanleiding om iedere omgevingsverordening op voorhand als plan-mer-plichtig aan te wijzen.

**[5.8]** De leden van de fractie van de ChristenUnie menen dat het voorbeeld van het omgevingsplan uitwijst dat niet helder is wat wel of niet onder de plan-mer-plicht valt. Hierover merkt de regering op dat het omgevingsplan ten opzichte van de andere plannen een bijzonder karakter heeft. Op onderdelen heeft het plan het karakter van een plan-mer-plichtig plan, doordat locaties worden aangewezen waar project-mer-plichtige projecten zijn toegestaan. Anderzijds kan het omgevingsplan een directe bouwtitel opleveren voor project-mer-plichtige projecten waardoor het ook project-mer-plichtig is. Om die reden wordt het omgevingsplan als enig instrument aangewezen als plan-mer-plichtig plan en als project-mer-plichtig besluit. Dit is vergelijkbaar met het huidige bestemmingsplan en in lijn met de mer-richtlijn en de smb-richtlijn.

**[5.9]** De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nader in te gaan op de vraag hoe de regering waarborgt dat de milieubelangen meegewogen worden bij functie- en locatiespecifieke regels in algemene regels, dit in relatie met de door de regering in de nota naar aanleiding van het verslag vermelde mogelijkheden voor het meewegen van cumulatie van effecten bij activiteiten die worden gereguleerd door algemene (rijks) regels.

In antwoord op deze vraag wordt allereerst benadrukt dat algemene regels en de maatwerkmogelijkheden daarbinnen slechts één van de instrumenten zijn die kunnen worden ingezet om onaanvaardbare

<sup>21</sup> Het op 21 mei 2003 in Kiev tot stand gekomen Protocol inzake strategische milieubeoordeling bij het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 2005, 13).

<sup>22</sup> Het op 25 februari 1991 in Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 104).

cumulatie van gevolgen voor de fysieke leefomgeving tegen te gaan. In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over cumulatie van kleine ontwikkelingen [3.10] is al aangegeven dat bij het voorkomen dat onaanvaardbare cumulatie van gevolgen voor de fysieke leefomgeving optreedt in beginsel alle instrumenten uit de beleidscyclus een rol kunnen spelen. Cumulatie van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving vraagt allereerst aandacht bij het formuleren van een visie op het gebruik van de fysieke leefomgeving, en het in vervolg op die visie toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan. Aandacht voor cumulatieve gevolgen vormt daarmee een onderdeel van de evenwichtige toedeling van die functies, en het met het oog op die functies stellen van regels. Wanneer overschrijding van omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving dreigt of zelfs aan de orde is, is een programma het aangewezen instrument (en in het geval van omgevingswaarden ook verplicht). Binnen een programma wordt bezien, welke activiteiten in betekenende mate bijdragen aan de (dreigende) overschrijding, en kunnen de meest effectieve maatregelen worden geïdentificeerd om de overschrijding te voorkomen of ongedaan te maken. Die maatregelen kunnen ook bestaan uit het stellen van maatwerkregels of maatwerkvoorschriften binnen algemene regels, als voor het beperken van cumulatieve effecten ook een bijdrage van activiteiten die onder algemene (rijks-)regels vallen nodig is. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag in het onderdeel Maatwerk en cumulatie (blz. 108–109) is aangegeven, zouden in een omgevingsplan bijvoorbeeld maatwerkregels over de afvoer van regenwater vanuit activiteiten die onder algemene rijksregels vallen kunnen worden gesteld, om bij hevige neerslag te voorkomen dat water op straat komt te staan en schade aan bijvoorbeeld woningen of winkels optreedt. Wanneer lozen van regenwater plaatsvindt in samenhang met activiteiten die niet door het Rijk worden gereguleerd, kunnen dergelijke regels ter voorkoming van cumulatieve effecten van lozen van regenwater vanuit verhardingen uiteraard ook in het omgevingsplan worden opgenomen.

**[5.10]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe voorkomen wordt dat de vergunningplicht verdwijnt voor projecten die onder de mer-richtlijn vallen. Voor de aanwijzing van de vergunningplicht van activiteiten wordt de mer-richtlijn als een van de randvoorwaarden meegenomen. Dit zal bij AMvB worden uitgewerkt en hiervan kan niet bij decentrale algemene regels worden afgeweken. Dat voor andere aspecten daarnaast algemene decentrale regels van toepassing kunnen zijn (denk aan regels in de omgevingsverordening of de waterschapsverordening) doet hier niets aan af. Hiermee wordt geborgd dat voor een mer-plichtig project altijd een voorafgaande beoordeling is gegarandeerd omdat daarvoor een vergunningplicht geldt. In het besluit over deze vergunning worden de resultaten van een MER meegewogen.

**[5.11]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of de praktijk gebaat zou zijn met een indicatie van de wetgever inzake kleine gebieden en kleine gevallen. De regering merkt hierover op dat een nadere invulling van dit criterium, bijvoorbeeld met een lijst van gevallen niet gewenst is, juist omdat het criterium «klein gebied op lokaal niveau» in de context van het «omliggende» gebied moet worden gezien. Op grond van de smb-richtlijn moeten ook meerdere ontwikkelingen van nabijgelegen kleinere gebieden in samenhang worden bekeken om ook inzicht te krijgen in de effecten van cumulatie van die ontwikkelingen. De mer-praktijk is bij projecten al vele jaren gewend aan het uitvoeren van mer-beoordelingen. Ook daar zijn er verschillen in uitvoering, maar deze zorgen wel voor een optimale invulling van de mer-verplichtingen: namelijk alleen een mer-verplichting waar er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn.



**[5.12]** De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de gevolgen van de paragraaf over functiescheiding in de wijzigingsrichtlijn mer. Voor het antwoord hierop wordt in procedurele zin verwezen naar het antwoorden op eerdere vragen van deze leden over de wijzigingsrichtlijn mer [5.5]. De inhoudelijke gevolgen van deze functiescheiding zijn nog onbekend, en hangen samen met de wijze waarop het bevoegd gezag dit zal invullen.

**[5.13]** De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de tariefstelling van de Commissie voor de mer. Hiervoor verwijst de regering naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van D66 [4.18]. Genoemde leden vragen daarnaast nog naar een evaluatie van het in 2012 gewijzigde Besluit milieueffectrapportage. Vermoedelijk wordt bedoeld op de wijziging van 1 april 2011, die tegemoet kwam aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie<sup>23</sup>. Hierover heeft een evaluatie plaatsgevonden, deze is in zomer 2013 aan uw Kamer gezonden.<sup>24</sup> Deze evaluatie heeft overigens geen betrekking op het al dan niet vrijwillig vragen van adviezen.

**[5.14]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om verduidelijking ten aanzien van de redelijkerwijs te beschouwen alternatieven, met name of dit het volledige speelveld van alle milieuvriendelijkere oplossingsrichtingen behelst. De regering beantwoordt deze vraag als volgt. De huidige regelgeving schrijft voor dat het MER de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven moet beschrijven. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de redelijke alternatieven in het MER moeten worden beschreven. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van de huidige regelgeving, maar wordt dichter bij de richtlijn aangesloten. Wel hecht de regering er aan te benadrukken dat uit «redelijke alternatieven» volgt dat niet alle alternatieven onderzocht hoeven te worden, maar slechts die alternatieven die van belang zijn voor de besluitvorming. Alternatieven die op voorhand niet haalbaar zijn hoeven niet uitgewerkt te worden. Dat geldt ook voor alternatieven die niet onderscheidend zijn op de milieueffecten. Voor deze te beschrijven alternatieven moeten ook de verschillende milieugevolgen in kaart worden gebracht. Om herhaling van onderzoek te voorkomen, is in het wetsvoorstel aanvullend geregeld dat als voor een project al een locatie of tracé in een plan is aangewezen waarvoor ook een plan-MER is opgesteld, alternatieven voor die locatie of dat tracé niet opnieuw hoeven te worden onderzocht. Daarmee is door de regering beoogd het onderzoek te beperken tot de aspecten waarover nog geen alternatievenonderzoek heeft plaatsgevonden. In de passage (blz. 189 van de nota naar aanleiding van het verslag) waarnaar door deze leden wordt verwezen, wordt de vraag beantwoord of het wetsvoorstel de ruimte laat om alternatieven bij project-mer niet in beschouwing te nemen als deze slechts globaal in het plan-mer zijn beschreven. In het antwoord maakt de regering duidelijk dat dit op grond van de vereisten aan het alternatievenonderzoek bij project-mer niet kan. Globaal alternatievenonderzoek, zoals in een plan opgenomen zoekgebieden, komt niet (deels) in de plaats van de redelijke alternatieven die in het MER voor een project moeten worden beschreven.

**[5.15]** De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de scope van de mer in relatie tot de in de nota naar aanleiding van het verslag genoemde casus van de Binckhorst. Eerder heeft de regering aangegeven geen voorstander te zijn van de verplichte uitbreiding van de milieueffectrapportage naar een omgevingseffectrapportage [5.3]. Dat betekent echter

<sup>23</sup> HvJ 15 oktober 2009, C-255/08, (Commissie/Nederland).

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2012/13, 31 755, nr. 45.

niet dat de regering van mening is dat een omgevingseffectrapportage niet zinvol kan zijn. De casus van de Binckhorst past binnen deze visie: de milieueffectrapportage is een apart onderdeel van de omgevingsrapportage en behoudt daarmee haar eigen doel. Voor een complexe casus als de Binckhorst heeft de brede aanpak van een omgevingseffectrapportage een toegevoegde waarde, dat zal echter niet altijd het geval zijn. Deze leden vragen verder of de regering de mening deelt dat mer en de daarbij behorende alternatievenvergelijking eerder sturend dan toetsend is. De regering onderschrijft dit standpunt van deze leden. Het MER beschrijft immers objectief de gevolgen van de te beschouwen alternatieven. Hiermee heeft mer invloed op de belangenafweging in de besluitvorming. Mer is daarmee geen toetsingskader waarbij wordt beoordeeld of aan de normstelling wordt voldaan.

**[5.16]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom zij alleen onderzoek doet naar de mogelijkheden om een specifieke oplevertoets in te stellen als dat gecombineerd kan worden met vermindering van onderzoeklasten aan de voorkant van het proces (met vuistregels). Zie hiervoor de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie [3.4].

Verder vragen deze leden in welke gevallen de regering een monitoringsplicht voorziet in het kader van mer-plichtige projecten en of deze monitoringsplicht niet bijdraagt aan de verbetering van de positie van omwonenden. De regering ziet monitoring als een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus. Monitoring moet daarom aansluiting hebben op de kerninstrumenten van de Omgevingswet, zoals plannen en programma's, het projectbesluit en de omgevingsvergunning. De mer-richtlijn kent voor projecten geen verplichting tot monitoring of evaluatie. Er is daarom geen reden voor een generieke verplichting voor monitoring voor alle mer-plichtige projecten. De smb-richtlijn heeft wel een verplichting voor monitoring voor mer-plichtige plannen. De regering ziet twee argumenten voor een specifieke evaluatie of oplevertoets bij een mer-plichtig project. De eerste is gekoppeld aan de verplichting voor monitoring op planniveau: als monitoring op projectniveau efficiënter is dan generieke monitoring op planniveau. Een ander argument is dat er van tevoren geen goede inschatting van de effecten van het project kan worden gemaakt, bijvoorbeeld door gebrek aan technische kennis over een (nieuw) toe te passen techniek. In dat geval kan het bevoegd gezag via vergunningvoorschriften voorschrijven dat de initiatiefnemer de gevolgen van zijn project monitort en zo nodig maatregelen neemt als dat tegenvalt. In dat laatste specifieke geval draagt monitoring bij aan de positie van omwonenden of andere belanghebbenden: door maatregelen achter de hand wordt voorkomen dat de feitelijke situatie slechter zal uitpakken. Overigens kent de wijzigingsrichtlijn mer (2014/52/EU) wel een grondslag voor monitoring voor mer-plichtige projecten. Die is niet generiek, maar ter beoordeling van het bevoegd gezag. Zoals eerder aangegeven wordt de wijzigingsrichtlijn mer in een apart wetsvoorstel uitgewerkt, zie hiervoor de beantwoording bij [5.5].

## **6 Omgevingswaarden en beginselen**

**[6.1]** De leden van de VVD-fractie vragen naar het verschil tussen het voorzorgbeginsel en de zorgplicht. Het voorzorgsbeginsel is een uitgangspunt van beleid, dat inhoudt dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Deze formulering is ontleend aan de Mededeling van de Commissie van 2 februari 2000 over het voorzorgsbeginsel, COM(2000) 1.

Timmer geeft de volgende definitie: «De plicht tot het ondernemen van proportionele en effectieve actie tegen ernstige of onomkeerbare (milieu)schade, indien op basis van de best beschikbare wetenschap deze schade te vermoeden maar niet te garanderen valt.»<sup>26</sup> Het voorzorgsbeginsel is dus van toepassing als de activiteit is voorzien, maar over de gevolgen nog onvoldoende wetenschappelijke gegevens bestaan. De zorgplicht in het wetsvoorstel is een algemene, eenieder bindende, regel om voldoende zorg in acht te nemen voor de fysieke leefomgeving. De algemene zorgplicht dient onder meer als vangnet om te kunnen optreden bij activiteiten die onmiskenbare nadelige gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, maar die niet zijn gereguleerd, bijvoorbeeld omdat de wetgever de activiteit of de gevolgen daarvan niet heeft voorzien. In de redactie van de zorgplicht komt een ander beginsel – het preventiebeginsel – tot uitdrukking. Beide beginselen versterken elkaar. Zo leidt de combinatie er bijvoorbeeld toe, dat wanneer bij een activiteit stoffen in het milieu zouden kunnen geraken en dit door het treffen van maatregelen bij die activiteit redelijkerwijs kan worden voorkomen, die maatregelen getroffen moeten worden, ongeacht de vraag of wetenschappelijk volledig vaststaat dat die stoffen nadelige gevolgen hebben voor het milieu.

**[6.2]** De leden van de VVD-fractie stellen vragen over de reikwijdte van de specifieke zorgplichten, de ruimte om binnen die zorgplichten alsnog meer regels dan strikt noodzakelijk te stellen en over de specifieke zorgplichten in verhouding tot de rechtszekerheid van een initiatiefnemer. Ook vragen die leden naar de categorieën activiteiten, waarvoor een specifieke zorgplicht in de uitvoeringsregels wordt opgenomen. Zoals de leden constateren, voorziet de wet naast de algemene zorgplicht in de mogelijkheid om als onderdeel van regels over activiteiten in zowel decentrale regels als algemene rijksregels specifieke zorgplichten op te nemen. Gemeente, waterschap of provincie kunnen een specifieke zorgplicht als één van de regels over activiteiten in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening opnemen wanneer het Rijk in lijn met artikel 2.3 geen algemene rijksregels stelt, en het al dan niet reguleren van de activiteiten en de wijze waarop een decentrale keuze is.

Het is goed denkbaar dat het waterschap voor wateractiviteiten in regionale wateren, waarvoor geen rijksregels gelden, naast bepalingen gericht op concrete activiteiten ook een specifieke zorgplicht opneemt. Deze werkwijze wordt soms nu al toegepast. Zo treedt op 1 juli 2015 in het Hoogheemraadschap van Rijnland een nieuwe Keur en daarbij behorende uitvoeringsregels in werking. Bij het opstellen van die nieuwe Keur heeft Rijnland een nieuw aanpak gebruikt, waarbij de specifieke zorgplicht de kern van de regels vormt. Niet langer zijn de regels gebaseerd op de gebruikelijke «nee, tenzij» aanpak, waarbij voor vele activiteiten een vergunning nodig is, maar gaat Rijnland uit van «ja, tenzij». Hierbij geeft Rijnland door middel van de specifieke zorgplicht verantwoordelijkheid, flexibiliteit en vertrouwen waar dat kan en stelt het concrete voorschriften waar dat moet. Deze nieuwe aanpak zorgt ervoor dat burgers, bedrijven en ook Rijnland minder regeldruk ervaren. Zo wordt het aantal vergunningen en het aantal meldingen ongeveer gehalveerd.

Wanneer het Rijk algemene regels over activiteiten stelt, kan als onderdeel van die algemene regels een specifieke zorgplicht opgenomen worden. Deze specifieke zorgplicht zal dan alleen gelden voor activiteiten en belangen die onder het toepassingsbereik van de algemene rijksregels vallen. Wanneer bijvoorbeeld een specifieke zorgplicht voor lozingsactivi-

<sup>26</sup> M.J.W. Timmer, *Ars Aequi*, Nr. 20140601, september 2014.

teiten op een oppervlaktewaterlichaam in de algemene rijksregels zal worden geformuleerd, is die alleen van toepassing op lozingen die onder die algemene rijksregels vallen, en niet op lozingen die worden gereguleerd in de waterschapsverordening.

De categorieën activiteiten waarvoor het Rijk algemene rijksregels kan stellen zijn genoemd in artikel 4.3 van het wetsvoorstel. Vanwege de bijdrage die een specifieke zorgplicht kan hebben aan het verminderen van het aantal regels en het bieden van meer flexibiliteit aan initiatiefnemers wordt bij de meeste van die categorieën activiteiten een specifieke zorgplicht in de uitvoeringsregels opgenomen. Alleen bij de stortingsactiviteit op zee, de ontgrondingsactiviteit en de mijnbouwactiviteit wordt naar verwachting geen specifieke zorgplicht opgenomen. Dat heeft er mee te maken, dat bij die categorieën activiteiten de regels in belangrijke mate uitgaan van de vergunningplicht, en gelet op het karakter van die regels de specifieke zorgplicht geen toegevoegde waarde zou hebben.

De specifieke zorgplichten hebben alleen betrekking op evidente situaties, waarbij degene die de activiteit uitvoert weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn handelen nadelige gevolgen heeft en waarbij hij die gevolgen ook redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Die zorgplicht maakt het mogelijk om de concrete regels in het besluit te beperken tot de hoofdzaken, en niet steeds regels te moeten uitschrijven die voor een ieder duidelijk zijn.

Zo is het voor een garagehouder evident dat hij geen afgetapte afgewerkte olie of remvloeistof in het bedrijfsriool moet lozen, ook al wordt het afvalwater verderop behandeld in een oliefafscheider. Natuurlijk kunnen er bij werkzaamheden in een garagebedrijf beperkte hoeveelheden olie en vet in het riool geraken, bijvoorbeeld bij het wassen van voertuigen, maar afvalstoffen die ongemengd met water vrijkomen en zelfstandig kunnen worden afgevoerd, horen niet in het riool thuis. Dit is voor verreweg de meeste ondernemers vanzelfsprekend en hoeft niet in een concreet voorschrift voor elk van die afvalstoffen te worden vastgelegd.

Bij niet naleving van een specifieke zorgplicht vindt handhaving plaats, met bijbehorende rechtsbescherming. De algemene rijksregels bieden de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels, waarmee die rijksregels nader kunnen worden ingevuld, aangevuld of waarmee van de rijksregels kan worden afgeweken. Die instrumenten zijn echter niet bedoeld voor evidente situaties, waarin de specifieke zorgplicht een rol heeft. Maatwerk kan bijvoorbeeld aan de orde zijn, als voor een activiteit geen concreet voorschrift geldt, maar in de specifieke situatie vanwege cumulatieve gevolgen toch een maatregel nodig is ter bescherming van de fysieke leefomgeving. Dat zal degene die een enkele activiteit uitvoert veelal zelf niet kunnen voorzien. Maatwerkvoorschriften zijn een beschikking, waarbij voor de rechtsbescherming de Awb wordt gevolgd. Maatwerkregels worden opgenomen in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. Tegen maatwerkregels in het omgevingsplan kan beroep worden ingesteld, omdat alle regels in het omgevingsplan appellabel zijn.

**[6.3]** De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het eens is met de stelling dat van iedereen – bedrijf of particulier – dezelfde verantwoordelijkheid mag worden verwacht voor de zorg voor de fysieke leefomgeving. Van een ieder mag verantwoordelijkheid worden verwacht voor de fysieke leefomgeving. Artikel 1.7 begint echter met «Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden...». Van iemand die bedrijfsmatig activiteiten verricht, mag verwacht worden dat hij de mogelijke nadelige gevolgen van zijn activiteit voor de fysieke leefomgeving kent. Het gaat immers vaak om veel grootschaliger activiteiten dan activiteiten van burgers. Een bedrijf kan zich dus niet, althans minder dan een burger, beroepen op onwetendheid als het nalaat om preventief maatregelen te

treffen om gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken, waardoor er eerder sprake kan zijn van strijd met de zorgplicht.

Naarmate de burger een activiteit op grotere schaal uitvoert, wordt zijn verantwoordelijkheid om zich in de nadelige gevolgen van die activiteit te verdiepen groter. Dat geldt ook voor activiteiten die afwijken van normale huishoudelijke werkzaamheden. Om in te gaan op het voorbeeld dat de leden gebruiken: als een hobbyist in zijn garage een motorblok volledig uit elkaar haalt en daarbij bijvoorbeeld professionele ontvetters gebruikt, is zijn verantwoordelijkheid om over de milieugevolgen daarvan na te denken groter dan die van iemand die bij het tankstation de daar gekochte koelvloeistof zelf in het reservoir giet.

**[6.4]** De leden van de fractie van de PvdA lezen in het onderzoek van de RUG dat er een uitwisseling bestaat tussen het opnemen van normen in de wet en de noodzaak om de principes/beginselen op te nemen in de wet. Zij zien graag dat de milieubeginselen, maar ook bijvoorbeeld het profijtbeginsel worden opgenomen in de wet.

In het nader rapport (blz. 67–68) en de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 37–40) heeft de regering betoogd waarom zij niet gekozen heeft voor het breed opnemen van beginselen in de wet. Nu blijkt dat dit betoog diverse fracties en ook de onderzoekers van de RUG niet heeft kunnen overtuigen heeft de regering gezocht naar een manier om beginselen in het wetsvoorstel op te nemen zonder de nadelen die het codificeren met zich zou kunnen meebrengen. De regering meent die gevonden te hebben en heeft in de tweede nota van wijziging aan het wetsvoorstel artikel 3.2a toegevoegd waarin de beginselen uit artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) zijn opgenomen. Dit artikel luidt:

#### **Artikel 3.2a (doorwerking beginselen)**

*In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.*

De genoemde vier beginselen zijn daarmee van toepassing op de omgevingsvisies van gemeenten, provincies en het Rijk. Met deze formulering kiest de regering ervoor de beginselen van toepassing te laten zijn op het *beleid*. Dit betekent dat wettelijk wordt geborgd dat al bij de start van de beleidscyclus met deze beginselen rekening gehouden moet worden. Het beleid dat in die omgevingsvisies zal worden opgenomen is bepalend voor keuzes die worden gemaakt in meer uitvoeringsgericht beleid (zoals het programma en de voorkeursbeslissing in de projectprocedure) en in regelgeving (zoals algemene regels en instructieregels). De beginselen zijn echter niet direct van toepassing op regelgeving en bevoegdheden en vormen dus geen zelfstandig onderdeel van het toetsingskader van besluiten. Waar dat nodig is, kan overigens in een instructieregel of beleidsregel bepaald worden dat een specifiek beginsel bij een specifieke bevoegdheid toegepast wordt. De doorwerking van de beginselen is dus getrapd. Daarmee is de werking vergelijkbaar met de werking van artikel 191 VwEU, waarin de zin over beginselen luidt:

*«Haar beleid (het beleid van de Unie, red.) berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.»*

Vanuit dat hoge beleidsniveau werken de beginselen getrapd door naar concreet beleid zoals de milieuactieprogramma's van de EU en naar regelgeving zoals EU-richtlijnen en EU-verordeningen. De beginselen werken aanwijsbaar door in die regelgeving, soms in de vorm van concrete rechtsregels, maar niet elke beginsel werkt in dezelfde mate en op dezelfde wijze door in de Europese regelgeving. Die doorwerking is immers een onderdeel van het beleidsproces dat leidt tot de tekst van een richtlijn of verordening. In de beantwoording op een vraag van de leden van de fractie van het CDA, later in dit hoofdstuk [6.13], wordt aangegeven waarom de regering een verdergaande doorwerking niet wenselijk acht. In het artikel is gekozen voor een letterlijke overname van de beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie. De Europese Unie gaat uit van een breed milieubegrip, dat in ieder geval water, bodem, lucht, natuur en landschap omvat. De Omgevingswet gaat behalve over het milieu ook over de gebouwde omgeving: bouwwerken en infrastructuur zijn onderdelen van de fysieke leefomgeving. De precieze invulling en de verantwoording van de beginselen geschiedt in de omgevingsvisie door het verantwoordelijk bestuursorgaan. De betekenis van de beginselen in de omgevingsvisie zal breder zijn dan in het milieubeleid van de Europese Unie, voor zover de verwoording van het beginsel dat toelaat. Het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen zijn algemeen verwoord en ze zijn daardoor in principe van toepassing op de gehele omgevingsvisie. De andere twee beginselen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt, zijn gezien de verwoording alleen van toepassing op het milieuterrein.

Met de verankering van de beginselen wordt dus bereikt dat de beginselen een brede betekenis krijgen voor het omgevingsbeleid en in het bijzonder voor het milieudeel daarvan. Dat strekt zich niet alleen uit tot de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Het beleid in een omgevingsvisie zal ook gaan over andere inzet van financiële instrumenten en communicatie- of informatie-instrumenten, gerichte inzet van overheidsinvesteringen en afspraken met organisaties. Via de omgevingsvisie hebben de beginselen dus ook betekenis voor de inzet van instrumenten die in andere wetten geregeld blijven, zoals sommige financiële instrumenten. Voorbeelden zijn de rioolheffing die geregeld is in de Gemeentewet en de legesheffing die gebeurt op grond van de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet. Ook voor het gemeentelijke beleid rond die heffing en het beleid van decentrale overheden voor leges is het beginsel «de vervuiler betaalt» van wezenlijk belang.

Met het vastleggen van de vier beginselen wordt bereikt wat de Afdeling advisering van de Raad van State beoogt met haar advies over het opnemen van beginselen: «een ordenende en harmoniserende werking» en «voorspelbaarheid van het overheidsoptreden».

De leden van de PvdA-fractie stellen ook dat zij het profijtbeginsel graag opgenomen zouden zien in de wet. Onder het profijtbeginsel kan in algemene zin worden verstaan dat degene die profiteert van een of meer voorzieningen daarvoor moet betalen. Veelal wordt dit beginsel alleen in relatie gebracht met goederen en diensten die worden geleverd door de overheid. Voorbeelden hiervan zijn belastingen, retributies en eigen bijdragen zoals motorrijtuigenbelasting, collegegeden en bibliotheekbijdragen, en op het terrein van het omgevingsrecht de rioolbelasting en de waterzuiveringsheffing. Het profijtbeginsel speelt al een rol in de Omgevingswet. Het vormt, naast proportionaliteit en toerekenbaarheid, een van de criteria op basis waarvan de kosten van de grondexploitatie toegerekend worden aan een exploitatiegebied. Dit is bepaald in artikel 12.6, tweede lid, Omgevingswet. Verder speelt dit beginsel een rol bij overeenkomsten van schadevrijwaring. Daarin is opgenomen dat de aanvrager de eventuele schade vergoedt die het bevoegd gezag uitkeert



als gevolg van een besluit of project. Dit onderwerp zal via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet worden ingevoegd in het daarvoor gereserveerde hoofdstuk 15. Daarbij zal ook de rol van het beginsel worden betrokken. De regering staat echter terughoudend tegen het opnemen van het profijtbeginsel als leidend principe in de Omgevingswet, zelfs als daaraan slechts beleidsmatige doorwerking zou worden gegeven. Het beginsel zou dan immers voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving moeten kunnen gelden. Er kunnen zich dan ook tal van vragen voor doen, zoals welke burgers van welke voorzieningen profijt hebben. Wie profiteert van een voorziening en in welke mate? Zouden bijvoorbeeld de inwoners van Limburg moeten meebetalen aan de versterking van de zeewering? Moet het beginsel alleen op overheidsinvesteringen betrekking hebben of óók als iemand profijt heeft van een besluit, zoals een besluit tot wijziging van een omgevingsplan die een gebiedsontwikkeling mogelijk maakt? Wat zijn de verhoudingen met de regeling voor de publieke financiën? Dergelijke vragen zouden van een doordacht antwoord moeten worden voorzien voordat met afweging van alle aspecten over een wettelijke vastlegging van dit beginsel kan worden besloten.

**[6.5]** De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de regering erop toeziet dat een gemeente bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde een programma opstelt en dat dat programma er ook daadwerkelijk toe leidt dat een omgevingswaarde wordt gehaald. Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie over het toezicht op de hier bedoelde programmaplicht en mogelijkheden tot sanctionering [1.2] en [1.3].

**[6.6]** De leden van de PvdA-fractie zouden de tweejaarlijkse frequentie van de Balans van de Leefomgeving graag willen behouden. Een wettelijke verankering daarvan zou echter een «kop» zijn op artikel 7, derde lid, van de richtlijn toegang tot milieuinformatie, dat de lidstaten verplicht om ervoor te zorgen dat met tussenpozen van ten hoogste vier jaar verslagen worden gepubliceerd over de kwaliteit van en de druk op het milieu. Zoals beschreven in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 293) zou een hogere wettelijke frequentie in strijd zijn met de gekozen uitgangspunten voor de stelselherziening, waaronder de keuze voor «lastenluwe implementatie» van EU-regelgeving. De Nederlandse overheid – kabinet en parlement – kan er overigens voor kiezen om de balansen frequenter te laten uitbrengen, ook zonder wettelijke verplichting.

**[6.7]** De leden van de fractie van de SP hebben uit de beantwoording van vragen in de nota naar aanleiding van het verslag afgeleid dat de regering het niet nodig vindt dat gemeenten waardevolle landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten waarderen en dat deze zo nodig worden beschermd door voorschriften te stellen in bestemmingsplannen. Deze leden nemen dit voor kennisgeving aan, maar stellen wel dat gemeenten tenminste verplicht dienen te zijn om een omgevingsplan vast te stellen. Bij het ontbreken van zo'n plicht, hebben inwoners van de gemeente nog niet het begin van een haakje om in te grijpen bij de verloedering of achteruitgang van hun fysieke leefomgeving, aldus deze leden. In reactie op deze opmerkingen is het om te beginnen goed om het misverstand weg te nemen dat gemeenten niet verplicht zouden zijn om een omgevingsplan vast te stellen. Op grond van artikel 2.4 van het wetsvoorstel is de gemeenteraad verplicht om een omgevingsplan vast te stellen. Dat omgevingsplan moet onder meer, op grond van artikel 4.2 van het wetsvoorstel, voor het gehele grondgebied een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevatten en andere regels geven met

het oog daarop. Dit werkt door als een verantwoordingsplicht voor gemeenten. Het is voor burgers wel degelijk mogelijk om via inspraak en eventueel bij de rechter op te komen tegen ongewenste regels of juist voor in hun ogen ontbrekende regels in het omgevingsplan over bijvoorbeeld (cultuur)landschappen en (ander) cultureel erfgoed. De regering is van oordeel dat de wet voldoende waarborgen biedt voor bescherming van deze waardevolle onderdelen van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. Gemeenten zullen via een instructieregel op grond van artikel 2.28, onder a, van het wetsvoorstel, expliciet worden verplicht om in het omgevingsplan rekening te houden met cultureel erfgoed. Daar vallen behalve monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten, ook cultuurlandschappen onder. De gemeenten zullen het op hun grondgebied aanwezige cultureel erfgoed op grond hiervan moeten inventariseren en waar nodig op adequate wijze bescherming moeten bieden via het omgevingsplan. Het omgevingsplan biedt daartoe ook voldoende mogelijkheden.

**[6.8]** De leden van de SP-fractie vragen hoe een gemeente gevolg kan geven aan haar wettelijke zorgplicht voor de omgevingskwaliteit zonder een democratisch vastgestelde omgevingsvisie. De regering merkt op dat de omgevingsvisie één van de instrumenten is, waarmee de gemeente haar wettelijke taken zoals de zorgplicht kan vervullen. Het is aan de gemeente om met gebruikmaking van alle wettelijke en niet-wettelijke instrumenten daaraan invulling te geven. Daarbij kan worden gedacht aan het vaststellen van programma's, de inhoud van het omgevingsplan, of overeenkomsten met andere bestuursorganen, burgers en bedrijven. Dat neemt niet weg dat de regering ook voor gemeenten de voordelen ziet van de vaststelling van een omgevingsvisie, zoals ook is uiteengezet in paragraaf 4.3.2 van de memorie van toelichting (blz. 114 e.v.), en paragraaf 8.3.5 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 174).

**[6.9]** De leden van de SP-fractie vragen welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de bescherming van een landschap «als niemand een waarde toedicht» aan een landschap en er dus niets wordt gemonitord. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen het toekennen van «een waarde» en toekennen van een «omgevingswaarde». Het instrument omgevingswaarde kan – zoals beschreven op blz. 46 van de nota naar aanleiding van het verslag – mogelijkheden bieden voor de bescherming van het landschap. Het is echter ook heel goed mogelijk dat, gelet op de waarden van een landschap, gekozen wordt voor directe regulering van activiteiten of regulering van ruimtelijke ontwikkeling. Zo kennen gemeenten nu in bestemmingsplannen vaak regels voor bescherming van landschappelijke waarden en verwacht mag worden dat die praktijk in omgevingsplannen gecontinueerd wordt. Landschapsbescherming is – zoals afgesproken tussen het Rijk en de provincies in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur<sup>27</sup> – vervallen als rijkstaak en behoort tot de autonome taken van de provincies. Alle provincies kennen regels voor de bescherming van het landschap, zoals instructieregels op grond van de Wet ruimtelijke ordening of direct werkende verordeningen.<sup>28</sup> Verwacht wordt dat deze praktijk zal worden gecontinueerd onder de Omgevingswet. Deze leden vragen waarop de uitspraak in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 47) is gebaseerd dat de provincies met gebruikmaking van de instrumenten van de Omgevingswet regels blijven stellen ter bescherming van het landschap. Dit is een verwachting van de regering, gebaseerd op de rolopvatting van de

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107, bijlage.

<sup>28</sup> Alle provincies, behalve Flevoland, kennen instructieregels voor de bescherming van landschappelijke waarden. Flevoland heeft wel direct werkende regels hiervoor.

provincies. Er is geen sprake van een wettelijke verplichting omdat de bescherming van het landschap een autonome taak is.

**[6.10]** De leden van de fractie van de SP vragen in hoeverre is onderzocht welke omgevingswaarden zich zouden lenen voor opname op wetsniveau. In de nota naar aanleiding van het verslag is uitgebreid ingegaan op de regeling van omgevingswaarden. Korthedshalve wordt verwezen naar de paragrafen 3.7 en 5.3 van die nota. Daarbij is ook ingegaan op het huidige niveau waarop regels zijn gesteld (deze worden nu zowel op AMvB- als wetsniveau gesteld), het technische karakter en de omvang van diverse omgevingswaarden, waarbij als voorbeeld is verwezen naar bijlage 1 van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water. Het op wetsniveau opnemen van dergelijke zeer omvangrijke eisen zou leiden tot het enorm uitdijen van het wetsvoorstel.

Dit sluit aan bij de bevindingen van de onderzoekers van de RUG op dit punt. De onderzoekers constateren op blz. 27–28:

*«Met het opnemen van dergelijke normen (belangrijkste omgevingswaarden zoals grenswaarden) voor de fysieke leefomgeving zouden meer materiële normen in het wetsvoorstel zijn opgenomen, met een sterk(er) effect ten aanzien van de sturende werking van het wetsvoorstel en ten aanzien van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Als bijeffect kan gewezen worden op het standpunt van de regering dat met het regelen van omgevingswaarden op verschillend niveau (wet of AMvB) afbreuk wordt gedaan aan de inzichtelijkheid en de kenbaarheid van de normstelling. Daarnaast geldt ook dat het opnemen van concrete omgevingswaarden in veel gevallen leidt tot regelgeving van technische aard waarvoor geldt dat weliswaar regulering op wetsniveau gerechtvaardigd kan worden, maar dat toch vanwege de technische aard regulering op AMvB-niveau voor de hand ligt.»*

Een andere belangrijke reden voor de bundeling van omgevingswaarden is het bevorderen van de samenhang. Dit om te zorgen voor meer eenheid en harmonisatie in rechtsgevolgen. Daarmee kan ook worden gezorgd voor een betere afstemming met andere belangrijke beschermingswaardige belangen die zich niet of minder goed lenen voor omgevingswaarden, bijvoorbeeld op het gebied van monumentenzorg of externe veiligheid. Hiervoor zullen in dezelfde AMvB instructieregels worden gesteld. De regering beoogt daarmee dus te voorzien in een samenhangende en geüniformeerde regeling van omgevingswaarden. Dit op basis van heldere wettelijke grondslagen, met opdrachten voor het vaststellen van omgevingswaarden over onder meer (oppervlakte, grond- en zwem-)waterkwaliteit, luchtkwaliteit en waterveiligheid. Voor wat betreft het onderwerp waterveiligheid is in de nota naar aanleiding van het verslag gemeld dat de uitvoering van het Deltaprogramma zal leiden tot aangepaste normstelling op grond van de Waterwet. Het is de bedoeling dat die nieuwe normstelling nog voor 2018 in werking zal treden. De gewijzigde normen zullen vervolgens ook in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet worden verankerd. Beide Kamers zijn bij de totstandkoming van de AMvB's via een voorhangprocedure betrokken, daarbij kunnen ook wijzigingen worden voorgesteld ten aanzien van de voorgenomen regels over omgevingswaarden. Dat geldt ook bij de behandeling van het wetsvoorstel van de Invoeringswet Omgevingswet. Dat voorstel vormt ook het moment dat het parlement als medewetgever het eindoordeel geeft over welke onderdelen op welk niveau geregeld zullen worden.

**[6.11]** De leden van de SP-fractie vragen in relatie tot het voorzorg-principe of de regering bij de Omgevingswet blijft uitgaan van onder

«oude wetgeving» verkregen jurisprudentie. In reactie daarop geeft de regering aan dat in de tweede nota van wijziging een nieuw artikel is ingevoegd waarin expliciet is bepaald dat in een omgevingsvisie onder andere rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel (artikel 3.2a). Daarnaast moet, nadrukkelijker dan nu het geval is, gezondheid als belang meegewogen worden bij de vaststelling van het omgevingsplan. Voorts bepaalt artikel 4.1 van het wetsvoorstel dat onder meer in het omgevingsplan met het oog op de doelen van de wet regels kunnen worden gesteld over activiteiten. De mogelijkheid hiertoe in het huidige bestemmingsplan is beperkter. De verbrede scope van het omgevingsplan neemt niet weg dat onder het oude recht geformuleerde jurisprudentie naar verwachting relevant blijft, bijvoorbeeld als het gaat om de motivering van de toedeling van functies waarbij op grond van het voorzorgsbeginsel bepaalde afstanden tussen een veehouderij en woningen worden gehanteerd. Een goede motivering zal ook na de stelselherziening belangrijk blijven. De GGD kan in voorliggende gevallen een belangrijke rol spelen bij die motivering.

Deze leden vragen ook naar een concrete duiding van de EU-mededeling over voorzorg. De EU geeft in haar mededeling voor voorzorg (COM (2000)1) concreet aan dat:

- er wetenschappelijke aanwijzingen moeten zijn voor gezondheidsschade;
- maatregelen in verhouding moeten staan tot het gekozen beschermingsniveau;
- toepassing niet tot discriminatie moet leiden;
- maatregelen samen moeten hangen met eerdere soortgelijke maatregelen;
- maatregelen op basis van voorzorg proportioneel en tijdelijk zijn;
- periodiek herijking moet plaatsvinden op basis van onderzoeksresultaten.

Voor de veedichte situatie in Noord-Brabant is door de provincie vooruitlopend op de stelselherziening een experiment onder de Crisis- en herstelwet gestart. Hierbij wordt voor iedere te vergunnen bedrijfsontwikkeling een bijdrage gevraagd aan een verdere verduurzaming van bedrijven en verbetering van de fysieke leefomgeving. Het gebruiken van nog niet benutte ruimte op bouwblokken is alleen mogelijk als dit bijdraagt aan een verdere verduurzaming van de veehouderij. De maatregelen gaan verder dan alleen de bekende en directe ruimtelijke aspecten. Ze omvatten namelijk ook het voeren van een verplichte dialoog met de omgeving en diverse voor de omgeving relevante aspecten als volksgezondheid (met daarin ook voorzorg), dierenwelzijn en -gezondheid en cumulatie van emissie van geur en fijn stof.

**[6.12]** De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat bestuursrechtelijke handhaving van de algemene zorgplicht alleen mogelijk is als, na een overtreding hiervan, eerst afspraken zijn gemaakt over de invulling van de zorgplicht.

Het antwoord op de vraag luidt ontkennend. Het is mogelijk om direct te handhaven op de algemene zorgplicht als er sprake is van onmiskenbare strijd met de zorgplicht. In de memorie van toelichting (blz. 70) is dit als volgt verwoord: «Waar nodig kan het bevoegd gezag direct handhavend optreden in situaties dat er onmiskenbare strijd is met de zorgplicht. Voorwaarde is dat degene die de activiteit verricht weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat concreet handelen of nalaten kan leiden tot nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en dus weet of zou moeten weten dat hij daarmee handelt in strijd met de zorgplicht.» Het zal dus veelal gaan om excessen waarbij duidelijk is dat de overtreder inziet of zou moeten inzien dat hij handelt in strijd met de zorgplicht. In dat geval kan direct worden overgegaan tot een waarschuwingsbrief of het opleggen

van sancties. Net als bij handhaving op andere, meer concrete, normen kan het bevoegd gezag aangeven welke maatregelen moeten worden genomen om aan een regel te voldoen en binnen welke termijn dit moet gebeuren.

Als getwijfeld moet worden of de initiatiefnemer inziet dat hij handelt in strijd met de bedoeling van de zorgplicht, maar het bevoegd gezag dat wel ziet, is er in feite nog geen overtreding in de zin van artikel 5:1 Awb. De overtreding ontstaat pas zodra de initiatiefnemer «weet of redelijkerwijs kan vermoeden» dat zijn activiteit nadelige gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving en vervolgen nalaat te doen wat «redelijkerwijs» van hem kan worden gevraagd. Het zou immers zeer rechtsonzeker zijn als tot handhaving wordt overgegaan als iemand redelijkerwijs niet kan vermoeden dat hij een regel overtreedt. Het bevoegd gezag dient dan de initiatiefnemer in eerste instantie te informeren over de mogelijke nadelige gevolgen van zijn activiteiten voor de fysieke leefomgeving en de manier waarop de algemene zorgplicht in een concreet geval nageleefd moet worden. Dit is in de memorie van toelichting als volgt verwoord: «In minder duidelijke gevallen is bestuursrechtelijke handhaving van de algemene zorgplicht alleen mogelijk als de overtreding voortduurt nadat eerst afspraken zijn gemaakt over de invulling van de zorgplicht. Op dat moment is er immers alsnog sprake van onmiskenbare strijd met de zorgplicht.»

Genoemde leden vragen verder hoe handhaving op de zorgplicht zich verhoudt tot de artikelen 5:1 en 5:4 Awb. Artikel 5:1 definieert begrippen en op de verhouding met het begrip «overtreding» is in de vorige alinea ingegaan. Artikel 5:4 bepaalt dat de bevoegdheid voor handhaving bij of krachtens de wet moet worden verleend. Hierin voorziet paragraaf 18.1.1 van het wetsvoorstel. Ook is in dat artikel voor het bestuursrecht het beginsel vastgelegd dat er geen strafbaar feit en geen straf kan zijn zonder voorafgaande wettelijke strafbepaling. Handhaving kan dus slechts gebeuren op grond van de wettelijke zorgplichtbepaling en eventuele afspraken kunnen dus niet rechtstreeks gehandhaafd worden.<sup>29</sup>

Ook vragen deze leden of dit betekent dat er eerst sprake moet zijn van aantasting van de fysieke leefomgeving voordat men kan handhaven. Ze vragen hoe zich dit verhoudt tot het behouden en beschermen van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en of de regering bereid is de zorgplicht aan te scherpen. Ook het antwoord op deze vragen luidt ontkennend. De zorgplicht vereist immers dat een ieder alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen. Als iemand een activiteit verricht die gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving en daarbij onvoldoende beschermende maatregelen neemt is er sprake van overtreding van de zorgplicht, ook als die gevolgen nog niet zijn opgetreden. De regering ziet dan ook geen reden de zorgplicht aan te scherpen.

**[6.13]** De leden van de CDA-fractie zien graag dat richtinggevende milieubeginselen in het wetsvoorstel worden opgenomen en stellen dat de doelstellingen en beginselen van artikel 191 VwEU zich daar goed voor lenen. Zoals beschreven in een antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie [6.4] heeft de regering naar aanleiding van de vragen van verschillende fracties gekozen voor een verankering van de beginselen. Daarmee wordt bereikt dat de beginselen van artikel 191 VwEU doorwerken in het beleid van overheden. Deze leden vragen wat de gevolgen zouden zijn als de rechter direct kan toetsen aan de beginselen. Artikel 191 VwEU bepaalt dat de beginselen betrekking hebben op beleid. Deze bepaling richt zicht tot de EU-instellingen. Er is geen sprake van een

<sup>29</sup> Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting op dit Awb-artikel in Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 85–86.

rechtstreekse toepassing op besluiten over regelgeving of concrete projecten of activiteiten. Als in de Omgevingswet zou worden bepaald dat de beginselen daarop van toepassing zijn, is de uitwerking ongewis. Onzekerheid over de uitwerking van een regel is een groot nadeel, gezien vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en vanuit de verbeterdoelen van de stelselherziening.

Als beginselen direct van toepassing zouden zijn op besluiten die openstaan voor beroep en rechters zouden moeten toezien op de correcte toepassing daarvan heeft dat twee belangrijke risico's.

Ten eerste kunnen beginselen hun dynamische karakter verliezen door jurisprudentie. Beginselen hebben steeds het karakter van een richtsnoer en de uitleg ervan door het bevoegd gezag heeft dus een dynamisch karakter. De onderzoekers van de RUG stellen in dit verband in hun rapport «Over de exacte reikwijdte van inhoud van de beginselen is discussie mogelijk.» (voetnoot op blz. 16). Na codificeren zouden ze niet langer slechts een richtsnoer zijn voor bestuurlijk handelen, maar ingevuld worden door jurisprudentie. Het codificeren van beginselen zou daardoor minder ruimte kunnen geven aan de lokale democratie om eigen afwegingen te maken over bijvoorbeeld de inhoud van een omgevingsplan. Dat is in strijd met één van de verbeterdoelen van de stelselherziening. De onderzoekers van de RUG stellen dat zij niet aannemelijk achten dat met codificatie verstarring zou kunnen optreden, nu deze beginselen zijn opgenomen in artikel 191 VwEU en op die grond tot rechtsontwikkeling hebben geleid. Artikel 191 is echter alleen gericht tot beleid en niet tot concrete besluiten. Juist door de getrapte doorwerking wordt het risico op verstarring voorkomen en blijft de dynamische uitleg van beginselen gewaarborgd.

Ten tweede ontstaan rechtsonzekerheid en onderzoekslasten/ bestuurslasten door «dubbele» toetsing. Bij een deel van de besluiten in het omgevingsrecht is er een beperkte discretionaire ruimte. De regels en andere documenten die de discretionaire ruimte inperken (instructieregels, beleidsregels en programma's) worden ontwikkeld met toepassing van de beginselen. Als een bestuursorgaan na toepassing van de instructieregels nogmaals beginselen moet toepassen, waardoor er dus sprake is van een dubbele toetsing, leidt dat tot rechtsonzekerheid en een verzwaring van de motiveringslasten. Dat zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat een omgevingsvergunning voor bouwen niet alleen aan de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving (de voorziene opvolger van het huidige Bouwbesluit 2012) moet worden getoetst, maar dat die daarnaast getoetst zou moeten worden aan het voorzorgsbeginsel. De bestaande werking van het limitatief-imperatieve stelsel zou daarmee worden doorkruist. Het bestaande gebonden toetsingskader zou dan worden uitgebreid met de toetsing aan beginselen. Dit zou leiden tot een toename van onderzoekslasten en bestuurslasten en tot een vermindering van rechtszekerheid.

De regering zal pogen deze problematiek voor de verschillende beginselen van artikel 191 VwEU te illustreren met voorbeelden.

Het voorzorgsbeginsel is vrij breed toepasbaar in het omgevingsbeleid. Het houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken. Bij toepassing op individuele beschikkingen zou het echter tot complexiteit kunnen leiden. Een voorbeeld:

Een initiatiefnemer dient een vergunningaanvraag in voor een milieubelastende activiteit. Deze voldoet aan de gestelde beoordelingsregels. De vergunning wordt verleend, rekening houdend met de beginselen dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden genomen en de beste beschikbare



technieken worden toegepast. Uitgaande van wetenschappelijke inzichten waarover consensus bestaat is het bevoegd gezag van oordeel dat de restemissie na toepassing van preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken geen significante verontreiniging veroorzaakt. Een actiegroep voert in zienswijzen nieuwe wetenschappelijke gegevens aan waaruit blijkt dat de normen die ten grondslag liggen aan de beoordeling of er sprake is van significante verontreiniging niet streng genoeg zijn. Er is echter nog geen wetenschappelijke consensus en geen beleid geformuleerd op grond van het voorzorgsbeginsel over die normen. Als het voorzorgsbeginsel direct van toepassing zou zijn op het besluit, zou het bevoegd gezag deze gegevens *moeten* meewegen en wellicht extra voorschriften *moeten* stellen. Dit leidt tot verlaging van de voorspelbaarheid (rechtszekerheid voor de initiatiefnemer), minder bestuurlijke afwegingsruimte en moeilijker besluitvorming en is dus in strijd met de verbeterdoelen van de stelselherziening. Dat laat onverlet dat een bevoegd gezag het voorzorgsbeginsel wel mag toepassen bij de vergunningverlening. Ook dienen dergelijke nieuwe wetenschappelijke gegevens door de Europese Unie of het Rijk betrokken te worden bij de normstelling en bij het beleid.

Het beginsel van preventief handelen houdt in dat nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dit vanuit de premisse dat voorkomen beter is dan ongedaan maken («genezen»). Het preventiebeginsel is van toepassing op algemene regels en vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten, maar niet voor andere activiteiten met gevolgen voor het milieu in brede zin (zie de artikelen 4.22, tweede lid, onder a; 4.23, tweede lid, onder a; 5.23, tweede lid en 5.25, tweede lid). Het past ook niet goed bij andere activiteiten:

Een gemeente wijzigt het omgevingsplan voor aanleg van een uitleglocatie met enkele honderden woningen, conform de regionale afspraken hierover. Een organisatie voor landschapsbescherming gaat in beroep en voert daarbij aan dat het plan in strijd is met het preventiebeginsel, omdat onvoldoende onderzocht zou zijn in hoeverre verdichting van bestaand stedelijk gebied een oplossing is. Het preventiebeginsel heeft echter al een uitwerking gekregen in beleid, via de regionale afspraken en de «ladder voor duurzame verstedelijking», het beginsel moet dan niet opnieuw tegengeworpen kunnen worden.

Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden gaat uit van de premisse dat het aanpakken van een probleem bij de bron effectiever is dan het bestrijden van negatieve gevolgen. Ook hier een voorbeeld:

Een initiatiefnemer heeft een sportcomplex dat voldoet aan de regels van het omgevingsplan en waarvoor geen andere algemene regels van toepassing zijn. Hij heeft dus geen toestemming van de overheid nodig. Omwonenden ervaren overlast en vragen de gemeente om een maatwerkvoorschrift op te leggen. De gemeente heeft in het omgevingsplan voorzien in de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen voor dit type activiteiten. Zouden de beginselen direct doorwerken, dan zou toepassing van het beginsel «bij voorrang aan de bron» ertoe kunnen leiden dat de gemeente tot het oordeel moet komen dat het aanbod aan sporten fors moet worden aangepast om de overlast te voorkomen. Een maatwerkvoorschrift mag echter niet leiden tot het onmogelijk worden van een activiteit

die voldoet aan de algemene regels. Daarom zou het beginsel onduidelijkheid en daarmee rechtsonzekerheid veroorzaken.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt is een «ondersoort» van het veel breder toegepaste kostenveroorzakersbeginsel. Het beginsel houdt in dat degene die activiteiten verricht financieel verantwoordelijk is voor het voorkomen, beperken en zo nodig ongedaan maken van nadelige gevolgen van die activiteiten. Het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [14.4] maakt overigens duidelijk dat er grenzen zijn aan de toepassing van dit beginsel. Ook hier een voorbeeld hoe verankering van een beginsel kan leiden tot extra lasten:

Het Rijk start de projectprocedure voor een windturbinepark, ter uitvoering van de Structuurvisie Windenergie op land. De kosten van onder meer natuurcompensatie en planschade worden vanzelfsprekend, op basis van de daarvoor geldende regels, gedragen door de initiatiefnemer. Die wettelijke regels zijn immers gebaseerd op het kostenveroorzakersbeginsel. Als aanvullend op die wettelijke regels het beginsel «de vervuiler betaalt» van toepassing zou zijn, zou dat door belanghebbenden aangegrepen kunnen worden om bovenop de wettelijke regelingen aanvullende claims te leggen.

In elk van deze gevallen beperkt de rechter zich waarschijnlijk tot een marginale toetsing: «kon het bestuursorgaan in redelijkheid tot deze afweging komen?. De afweging zelf blijft de verantwoordelijkheid van het bestuur. Het blijkt echter dat toepassing van beginselen op concrete besluiten, waarover een oordeel van de rechter kan worden gevraagd, kan leiden tot onnodige lastenverzwaring en een toename van procedures (juridisering). Op dit moment is er geen ervaring of onderzoek naar de brede werking van de milieubeginselen naar andere beleidsterreinen binnen het omgevingsrecht. De regering kan de gevolgen daarvan voor lasten en rechtszekerheid dan ook niet overzien. Het voorstel van de regering voor verankering van beginselen dat is opgenomen in de tweede nota van wijziging zoekt daarom aansluiting bij de omgevingsvisie, als belangrijk integraal beleidsdocument en vertrekpunt binnen de beleidscyclus. De beginselen krijgen daarmee, evenals in artikel 191 VwEU, een effectieve doorwerking naar beleid. Er is geen toetsing door de rechter op de inhoud van een omgevingsvisie. Er ontstaat daarmee dus geen nieuwe rechtstreekse beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter. Met de gekozen werkwijze wordt dus tegemoet gekomen aan het vergroten van de sturende werking door het opnemen van beginselen in de wet en voorkomen dat deze sturing leidt tot onzekerheid voor initiatiefnemers.

**[6.14]** De leden van de fractie van het CDA vragen naar de wettelijke borging van waterveiligheidsnormen. Voor de beantwoording wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de SP-fractie [6.10]. Kort gezegd komt het erop neer dat de normen over waterveiligheid ter uitvoering van het Deltaprogramma nog voor de inwerkingtreding van de stelselherziening worden herzien. Dit geschiedt via een wetsvoorstel tot wijziging van de Waterwet. Die nieuwe normstelling zal, nadat het parlement daarmee heeft ingestemd, ook worden opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. De parlementaire betrokkenheid daarbij is gewaarborgd via een voorhangprocedure van de desbetreffende AMvB bij beide Kamers der Staten-Generaal. Verder kan bij gelegenheid van de Invoeringswet Omgevingswet het parlement als medewetgever de balans opmaken over welke onderdelen op welk niveau geregeld zullen worden. Daarbij staan alle parlementaire bevoegdheden ter beschikking. Het parlement krijgt de nieuwe waterveiligheidsnormen voor de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel dus diverse keren en op verschillende

momenten ter beoordeling voorgelegd. Het eindoordeel is aan het parlement. Daarmee is de democratische legitimatie van deze normen verzekerd.

**[6.15]** De leden van de D66-fractie constateren dat zij en de regering niet van mening verschillen over de waarde van een gemeentelijke omgevingsvisie. Zij vragen zich alleen af of de argumentatie van de regering tegen een plicht – de verzwarende van bestuurlijke lasten – wel stand houdt, gelet op de voordelen die het hebben van een omgevingsvisie kan hebben. Deze leden stellen dat de balans voor bestuurlijke lasten ook bij een verplichte gemeentelijke omgevingsvisie voor een individuele gemeente positief uitpakt. Een omgevingsvisie maakt immers een effectieve en gecoördineerde beleidsinzet op alle deelreinen van het beleid voor de fysieke leefomgeving mogelijk, ook voor gemeenten. De regering is het met deze laatste constatering van de leden van deze fractie eens. De vraag is vervolgens hoe het best bereikt kan worden dat een kwalitatief goede omgevingsvisie wordt vastgesteld. Zoals de regering bij het antwoord op vragen van de leden van de PvdA en CDA-fractie heeft aangegeven [4.10 en 4.11], zouden de voordelen van de omgevingsvisie voor gemeenten voldoende incentive moeten zijn om een visie op te stellen. Bovendien is het de taak van de gemeenteraad om te controleren of de gemeente een goed omgevingsbeleid voert. Overigens blijkt dit moment al dat er dat er een groeiende belangstelling bij gemeenten ontstaat om een omgevingsvisie op te stellen (in het kader van het programma «Nu al eenvoudig beter»). Zie ook het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie hierover [4.5].

**[6.16]** De leden van de D66-fractie zijn verontrust over het feit dat een gemeente bij de vaststelling van een lokale omgevingswaarde moet bezien of zij het in haar macht heeft om die waarde te bereiken. Zij vragen de regering in te gaan op de situatie waarbij er een knelpunt ontstaat met betrekking tot geluid.

Het spijt de regering dat zij de leden van de D66-fractie heeft verontrust met haar antwoord dat de juridische mogelijkheden van een gemeente niet in alle gevallen toereikend zijn om bepaalde lokale beleidsambities te realiseren. Toch is dit de werkelijkheid van alledag. De juridische mogelijkheden van bijvoorbeeld de gemeente Westvoorne om de effecten van de Tweede Maasvlakte voor haar inwoners te reguleren zijn beperkt. De gemeente heeft namelijk geen bevoegdheden buiten haar eigen grondgebied. Dat geldt overigens niet alleen voor gemeenten. Ook voor provincies, waterschappen én het Rijk gelden bevoegdheidsbeperkingen. Dat heeft de regering bedoeld waar zij antwoordde dat een decentrale omgevingswaarde alleen kan gelden voor die onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het vaststellend orgaan verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft om de omgevingswaarde te realiseren. Op het verzoek om nader in te gaan op geluid, veroorzaakt door een nieuwe spoorlijn en een industrieterrein van een naburige gemeente, merkt de regering het volgende op.

Zoals in de memorie van toelichting in paragraaf 7.3 is vermeld, moderniseert en vereenvoudigt de regering de wet- en regelgeving voor geluidhinder in het traject «Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid» (Swung). De eerste fase daarvan (Swung-1) is afgerond met nieuwe wetgeving voor geluidhinder afkomstig van rijksinfrastructuur, die op 1 juli 2012 in werking is getreden<sup>30</sup>. Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is een stelsel van geluidproductieplafonds gaan gelden. Deze

<sup>30</sup> Wet van 24 november 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds) (Stb. 2012, nr. 266).

nieuwe geluidwetgeving, nu nog opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, zal inhoudelijk zo neutraal mogelijk worden ingebouwd in de Omgevingswet door middel van een separate aanvullingswet geluid en een separaat besluit tot aanvulling van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Momenteel heeft de regering die voorstellen in voorbereiding. Dat wetsvoorstel zal ook de tweede fase van het Swung-traject (Swung-2) behelzen waarmee een vereenvoudiging en verbetering van de geluidwetgeving voor decentrale infrastructuur en industrielaawaai wordt vormgegeven. Op 28 maart 2013 is uw Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen en beleidskeuzes van Swung-2.<sup>31</sup>

Voor de industrieterreinen waar de zogenoemde «grote lawaaimakers» zijn toegestaan wordt de huidige in het bestemmingsplan vast te leggen zonering vervangen door een nieuw systeem dat bestaat uit referentiepunten met geluidproductieplafonds, vergelijkbaar met de systematiek voor de hoofdinfrastructuur. Op die referentiepunten wordt de maximale toelaatbare geluidproductie (emissie) van het industrieterrein vastgelegd in de vorm van geluidproductieplafonds. Bedrijfsontwikkelingen op het industrieterrein worden aan deze geluidproductieplafonds getoetst en woningbouwplannen in de directe omgeving worden getoetst aan de toegestane maximale geluidsemisatie van het industrieterrein. De geluidproductieplafonds, waarmee de maximale geluidbelasting van dat industrieterrein op de referentiepunten wordt vastgelegd, worden vastgesteld door de gemeente op wier grondgebied het industrieterrein is gelegen. Voor de vaststelling houdt de gemeente rekening met taken en bevoegdheden van de nabuurgemeente(n) en de effecten die het industrieterrein voor die nabuurgemeenten kan hebben (zie artikel 2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel).

**[6.17]** De leden van de D66-fractie gaan in op de onevenwichtigheid die ontstaat door wel milieubeginselen te verankeren, maar niet de beginselen voor andere beleidsonderwerpen op het gebied van de fysieke leefomgeving, met uitzondering van cultureel erfgoed. Ze vragen of de regering de kans op onevenwichtigheid kan elimineren door ook voor de andere beleidsonderwerpen goed doordachte beginselen te formuleren. De regering heeft inmiddels de keuze gemaakt om de milieubeginselen wel te verankeren (zie de beantwoording op vragen van de leden van de PvdA-fractie in dit hoofdstuk [6.4]). De beginselen van het milieubeleid en het cultuurbeleid zijn internationaal erkende beginselen, vastgelegd in verdragen. Voor de andere beleidsterreinen die een rol spelen binnen de Omgevingswet zijn dergelijke internationaal erkende beginselen nog niet breed uitgekristalliseerd. Het goed doordenken van dergelijke beginselen vergt wetenschappelijke studie om de beginselen achter bijvoorbeeld het mobiliteitsbeleid, het ruimtelijke beleid, het energiebeleid, het veiligheidsbeleid en het bouwbeleid vast te stellen en de verbanden te leggen tussen die beginselen onderling en met de al wel gedefinieerde beginselen van het milieubeleid en het erfgoedbeleid. Als dat zou leiden tot uitgebalanceerde en breed gedragen beginselen kan de catalogus aan beginselen verder worden uitgebreid.

**[6.18]** De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in de nota naar aanleiding van het verslag op blz. 55 wordt gesteld dat een decentrale omgevingswaarde in de omgeving van een autosnelweg die in het beheer van het Rijk is, niet zo zinvol is omdat de gemeente de fijnstofdepositie zelf niet kan beïnvloeden. Deze leden vragen of dit niet juist een argument is om een landelijke omgevingswaarde voor fijnstof en roet vast te leggen. Zij menen dat in grote delen van Amsterdam de concentratie van fijnstof en roet voor een aanzienlijk deel afhankelijk is van de depositie van rijkswegen. De genoemde leden vragen ook hoe dit zich verhoudt tot

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.

de stelling in de nota dat luchtkwaliteit een regionale opgave wordt in en rond de grote steden en dat gemeenten in overleg kunnen gaan met het Rijk als rijkswegen substantieel bijdragen aan de slechte lokale luchtkwaliteit.

Op de vraag van de genoemde leden om een landelijke omgevingswaarde voor fijnstof en roet vast te leggen, kan de regering antwoorden dat op dit moment al milieukwaliteitseisen voor fijnstof gelden. Deze normen zullen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden gecontroleerd. Ten aanzien van de vraag of voor roetdeeltjes een omgevingswaarde door het Rijk zal worden vastgesteld, kan worden gemeld dat roet vooral door het dieselverkeer wordt uitgestoten. Als het gaat om een norm voor roet is een aantal stappen nodig. Voor normstelling in Europees kader baseert de EU zich op advies van de WHO. Voor roet ontbreekt vooralsnog een advieswaarde van de WHO. De kennis die in Nederland verkregen wordt op het gebied van gezondheidsrisico's en roetconcentraties wordt actief ingebracht in internationale evaluaties op basis van beschikbare resultaten uit onderzoek, zoals recentelijk de evaluatie door de WHO. De WHO heeft het belang van aandacht voor roet erkend, maar het is nog onduidelijk of er voldoende basis zal zijn voor de WHO om te komen tot een algemene advieswaarde voor de luchtkwaliteit. Op Europees niveau is de kennis over roetconcentraties zeer beperkt. Daarom is het op dit moment te vroeg voor een goede discussie over Europese normstelling. Door meetprogramma's voor de roetconcentratie kan dit kennisiaat worden verminderd. Het ontbreken van een norm voor roet wil niet zeggen dat de ontwikkelingen op dat punt stil staan. Omdat inmiddels emissiefactoren voor roet beschikbaar zijn, kunnen de effecten van verkeersmaatregelen op roetconcentraties inzichtelijk worden gemaakt en worden meegewogen bij de besluitvorming over maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

De bijdrage van een autosnelweg aan de verkeersgerelateerde luchtverontreiniging in een gemeente is afhankelijk van het soort component. De bijdrage van fijnstof, gemeten als  $PM_{10}$  en  $PM_{2,5}$ , is relatief beperkt, terwijl de bijdrage van componenten als roet (vooral bestaande uit elementair koolstof (EC) en nog een (kleiner) aandeel organisch koolstof (OC) zoals polycyclische aromatische koolwaterstoffen, stikstofdioxide en ultrafijne deeltjes groter is. Tussen 0 en 100 meter van de autosnelweg neemt die bijdrage sterk af, afhankelijk van de lokale omstandigheden (weer, verkeersintensiteit en -samenstelling) en het aantal bijdragende wegen. Vanaf 200 meter benadert de bijdrage van een autosnelweg de gemeentelijke achtergrondconcentraties. Langs drukke binnenstedelijke wegen (waarbij «druk» is gedefinieerd als een verkeersintensiteit van meer dan 10.000 voertuigen per etmaal) is de luchtverontreiniging vaak net zo hoog als vlakbij de autosnelweg.

Geconcludeerd wordt derhalve dat in grote delen van Amsterdam de concentratie van fijnstof en roet beperkt afhankelijk is van de bijdragen van rijkswegen.

De vijfde rapportage over de voortgang van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit<sup>32</sup> laat zien dat de concentraties fijnstof en stikstofdioxide blijven dalen. Bijna overal in Nederland liggen de concentraties (vaak ruim) onder de grenswaarden. Er resteren alleen nog een aantal lokale knelpunten. Uit de genoemde rapportage blijkt dat de  $NO_2$  grenswaarde in 2015 wordt overschreden langs circa 9 km weg (per rijrichting). Nagenoeg al deze  $NO_2$  overschrijdingslocaties bevinden zich langs binnenstedelijke wegen. Ook voor  $PM_{10}$  zijn er nog overschrijdingen langs wegen geprognosticeerd voor het zichtjaar 2015. In totaal gaat het om overschrijdingen langs circa 10 km weg (per rijrichting). Deze  $PM_{10}$  overschrijdingen vinden plaats op locaties waar de achtergrondconcentratie hoog is ten gevolge van industrie of intensieve veeteelt. In het

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2014/15, 30 175, nr. 203.

algemeen kan gesteld worden dat het aantal locaties in Nederland waar mensen worden blootgesteld aan concentraties boven de Europese grenswaarden zeer gering is. Op basis van deze cijfers is in de nota naar aanleiding van het verslag opgenomen dat de luchtkwaliteit vooral een regionale opgave wordt. Gelet daarop voorziet de regering geen andere of nieuwe normstelling op nationaal niveau.

**[6.19]** In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie hoe er zal worden omgegaan met de vastgelegde geluidsproductieplafonds langs rijkswegen kan de regering antwoorden dat het stelsel van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen, dat enkele jaren geleden is opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, inhoudelijk zo neutraal mogelijk zal worden ingebouwd in de Omgevingswet door middel van een separate aanvullingswet geluid. Bij de invoering van die wet zal worden geregeld dat de reeds vastgestelde geluidproductieplafonds ongewijzigd worden gecontinueerd onder de Omgevingswet.

Gelezen hebbend dat de regering naar de huidige stand van inzicht geen mogelijkheden ziet om voor geur of geluid voor het gehele land een rijksomgevingswaarde vast te stellen, vragen de genoemde leden of het niet mogelijk is een omgevingswaarde als absolute ondergrens te stellen die op decentraal niveau kan worden aangescherpt.

Ten aanzien van de deelvraag over geur merkt de regering op dat er enkele duizenden verschillende geuren zijn die een mens kan ruiken. Eén omgevingswaarde voor geur is daarom al ondenkbaar. Het is wel mogelijk voor enkele specifieke geuren veroorzaakt door specifieke activiteiten geurnormen vast te stellen. Maar juist dan is veelal een direct verband te leggen tussen de specifieke geuremitterende bron (bijvoorbeeld een veehouderij) en de omwonenden. Een directe bronbenadering met doelgerichte ontgeuringsmaatregelen is dan veel doelmatiger dan een aanpak via een voor het hele land geldende omgevingswaarde. De regering ziet geen toegevoegde waarde om voor de geurtypen, veroorzaakt door bijvoorbeeld olieraffinaderijen, een landelijk geldende omgevingswaarde vast te stellen, nu dat vraagstuk zich beperkt tot enkele specifieke gebieden. Zo is het ook niet zo zinvol te achten om landelijk geldende omgevingswaarden voor geurtypen van koffiebranderijen, grasdroogbedrijven enzovoort vast te stellen. Op 30 april 2015 heeft de Staatsecretaris van Milieu en Infrastructuur uw Kamer een brief toegezonden.<sup>33</sup> Daarin meldt zij dat de regering bekend is met de kritiek op de hoogte en onderbouwing van de normen en de mogelijkheden die gemeenten hebben om bestaande geuroverlast van veehouderijen en andere bedrijven voor het houden van andere dieren te verminderen met de toezegging dat de geurnormering zal worden betrokken bij de evaluatie van de regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer<sup>34</sup>. Omdat geur en geurbeleving een ingewikkeld vraagstuk is, is inmiddels een brede bestuurlijke werkgroep geformeerd die de evaluatie van het geurbeleid en de geurnormstelling zal trekken. De werkgroep kan ook aanbevelingen formuleren over de verdeling van bevoegdheden tot het stellen van normen en methoden om de geurbelasting of minimale afstanden te bepalen en voorstellen doen die er op gericht zijn om de inzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van de wet- en regelgeving te verbeteren. De genoemde werkgroep zal zich ook richten op de hoogte en onderbouwing van de normen in de Wet geurhinder en veehouderij. Zoals in de genoemde brief is aangegeven is aan de werkgroep gevraagd in de zomer van 2015 een eerste advies uit te brengen en eind 2015 een tweede advies.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2014/15, nummer nog niet bekend ten tijde van de vaststelling van deze nota.

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2014/15, 29 383, nr. 214.



De aanbevelingen van de bestuurlijke werkgroep zullen samen met een beleidsreactie worden aangeboden aan uw Kamer. De adviezen zullen als basis worden gebruikt bij het omzetten van de regels uit de Wet geurhinder en veehouderij in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving en het beoogde Besluit activiteiten leefomgeving.

Voor de beantwoording van de deelvraag over geluid, verwijst de regering naar het hierboven gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie [6.16].

**[6.20]** De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten wie er op toe ziet dat een gemeente een programma opstelt als overschrijding dreigt van een provinciale of nationale waarde, hoe de desbetreffende gemeente kan weten dat de waarde niet gehaald gaat worden binnen de gemeentegrenzen en wat er concreet wordt bedoeld met «het aannemelijk maken dat niet kan worden voldaan aan een omgevingswaarde».

Het wetsvoorstel gaat inderdaad uit van het uitgangspunt dat op het gemeentebestuur de verplichting rust om een programma vast te stellen als sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, ongeacht of het gaat om een omgevingswaarde van Rijk, provincie of gemeente, tenzij op deze regel het tweede lid van artikel 3.9 van het wetsvoorstel van toepassing is. Voor het eerste deel van de vraag dat betrekking heeft op het toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen door een overheidsorgaan verwijst de regering kortheids halve naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie [1.2]. Een gemeente kan uit de uitkomsten van monitoringsprogramma's afleiden of en waar en wanneer een omgevingswaarde niet gehaald wordt. Op grond van artikel 20.14 vindt verslaglegging plaats van monitoring van omgevingswaarden. Op grond van het vijfde lid van dat artikel kan geregeld worden dat het bestuursorgaan of de instantie die de monitoring uitvoert dit verslag bekend maakt of hierover mededeling doet. Hiermee kan bereikt worden dat de resultaten bekend zijn bij bestuursorganen waarop, gezien de resultaten, een programmaplicht rust. Ten aanzien van «het aannemelijk maken dat niet kan worden voldaan aan een omgevingswaarde » neemt de regering aan dat de genoemde leden doelen op de passage onderaan op blz. 58 van de nota naar aanleiding van het verslag. Deze passage herhaalt de beginformulering van artikel 3.9, eerste lid, van het wetsvoorstel. Bij de formulering van dat artikel is bewust niet gekozen voor de woorden «als niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan». Bij een dergelijke formulering zouden er ongewenste metings- en cijferdiscussies kunnen gaan ontstaan over de vraag of er wel of geen programmaplicht aanwezig is. De beoordeling van de vraag of een onderdeel van de fysieke leefomgeving voldoet aan een bepaalde kwaliteit zal in de praktijk veelal geschieden aan de hand van berekeningen. Als op basis van metingen wordt vastgesteld dat een bepaalde trend negatief is kan alleen op basis van berekeningen worden vastgesteld dat in de nabije toekomst een bepaalde grens zal worden overschreden. De woorden «als aannemelijk is dat» doen derhalve een programmaplicht ontstaan als op goede gronden met een redelijke mate van zekerheid kan worden vastgesteld dat een grens is of binnen afzienbare tijd zal worden overschreden.

**[6.21]** De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de formulering «in aanvulling op» in de artikelen 2.11 en 2.12 niet voor onduidelijkheid kan zorgen. Zij willen weten of de formulering «in aanvulling op» voldoet of dat aanpassing nodig is.

In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de regering aan dat gemeenten en provincies de bevoegdheid hebben om wat betreft luchtkwaliteit voor andere stoffen in de buitenlucht, zoals roet, aanvullende omgevingswaarden vast te stellen. De indruk van de leden van de SGP-fractie dat dit in strijd is met de gekozen formulering in artikel 2.11 en

2.12 van het wetsvoorstel, deelt de regering niet. Omdat het Rijk al omgevingswaarden stelt voor luchtkwaliteit, is een omgevingswaarde voor roet een aanvullende omgevingswaarde voor luchtkwaliteit. Gegeven de formulering van artikel 2.11, tweede lid, en artikel 2.12, tweede lid, kan een dergelijke waarde alleen gesteld worden als bij AMvB is bepaald dat dit mogelijk is. Uit de formulering in de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dus dat de regering voornemens is deze mogelijkheid open te stellen voor luchtkwaliteit. Zou een gemeente een omgevingswaarde stellen voor een geheel ander onderwerp, bijvoorbeeld nachtdonkerte, dan is dat geen aanvullende omgevingswaarde. Die kan gewoon gesteld worden zonder dat het nodig is bij AMvB expliciet te bepalen of dit wel of niet mogelijk is.

**[6.22]** De uitvoeringslast behorende bij het handhaven van door hogere overheden vastgestelde omgevingswaarden worden naar het oordeel van de leden van de SGP-fractie te gemakkelijk op het bord van de gemeenten geschoven. Zij verwijzen daarbij naar de wijze waarop artikel 3.9 (programmaplicht bij dreigende overschrijding) is geformuleerd en vragen om een koppeling met artikel 2.2 (afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen).

In reactie hierop merkt de regering op, dat gemeenten, waterschappen (met inachtneming van de Waterschapswet), provincies en het Rijk allen belast zijn met de zorg voor de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving houdt immers niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. Zoals in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 146–147) is aangegeven ligt het startpunt van de visie van de regering op de interbestuurlijke verhoudingen bij de opvatting dat de zorg voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten ligt en, waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen. De beoogde regeling om de programmaverplichting bij het lokaal bestuur neer te leggen sluit aan bij dit uitgangspunt en bij de Code interbestuurlijke verhoudingen (2004): «decentraal wat kan, centraal wat moet».

Dit uitgangspunt geldt ook bij een programmaplicht bij dreigende overschrijding van door het Rijk of provincie vastgestelde omgevingswaarden. Als uit de monitoring blijkt dat er sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, moet het college van burgemeester en wethouders van een gemeente waarin een omgevingswaarde wordt (of dreigt te worden) overschreden een programma vaststellen. Dat programma moet erin voorzien dat maatregelen worden getroffen om op lokaal niveau die (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde ongedaan te maken (artikel 3.9 van het wetsvoorstel). Gemeenten zullen ook zelf willen beslissen over de wijze waarop alsnog aan de omgevingswaarde zal worden voldaan en welke beleids- of beheersmaatregelen op haar grondgebied daartoe moeten worden genomen. Maar de gemeente staat er niet alleen voor. Waar zij dit van belang acht, zal de gemeente samen met andere overheden in onderling overleg kunnen bepalen welke maatregelen moeten worden genomen om tijdig te kunnen voldoen aan de desbetreffende omgevingswaarde. Daarbij geldt ook, dat verantwoordelijkheden of problemen bij overschrijding van omgevingswaarden niet kunnen worden afgewenteld. Als er voor het voldoen aan de omgevingswaarde sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuursorganen, dan zullen die bestuursorganen ook bij het opstellen van dat programma hun bijdrage moeten leveren. Uit artikel 2.2 van het wetsvoorstel volgt immers dat bestuursorganen altijd met elkaars bevoegdheden rekening moeten houden. De door de leden van de SGP-fractie gevraagde koppeling is er dus al, deze volgt uit de systematiek van de wet. Dat betekent dat er altijd overleg tussen de desbetreffende bestuursorganen moet zijn of dat het meest verantwoordelijke bestuurs-

orgaan andere relevante bestuursorganen bij het opstellen van een programma ter realisatie van een omgevingswaarde moet betrekken. Voor zover het om een door het Rijk of provincie vastgestelde omgevingswaarde gaat, merkt de regering nog op dat omgevingswaarden en de daaraan gekoppelde programmaverplichting niet zomaar op elk moment voor elke aspect van de fysieke leefomgeving door Rijk en provincie kunnen worden vastgesteld. De regering wijst in dit verband op de beperkende werking die uitgaat van het subsidiariteitsbeginsel «centraal, tenzij». Dit is aan het begin van het wetsvoorstel vastgelegd in artikel 2.3 en ook leidend geweest voor de bevoegdheid van Rijk en provincie om omgevingswaarden vast te stellen. Bovendien zullen in de afweging of de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden wel of niet zal worden toegepast, ook de financiële effecten daarvan voor de gemeenten, de waterschappen of de provincies daarvan moeten worden betrokken (inclusief de eventueel vereiste compensatie). Het vijfde lid van artikel 110 Gemeentewet bepaalt dat het vaststellen van een programma niet kan worden opgedragen, dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeente worden gecompenseerd. Als een wettelijk voorschrift of schriftelijk verzoek van een ander bestuursorgaan leidt tot incidentele kosten voor een ander bestuursorgaan en die kosten vallen niet onder de dekking van het Gemeentefonds of Provinciefonds of een specifieke uitkering op grond van de Financiële-verhoudingswet, is het wenselijk dat het bestuursorgaan dat die kosten veroorzaakt die ook draagt.

Voor de in het wetsvoorstel opgenomen rijksomgevingswaarden zal het eerder uitzondering dan regel zijn dat de gemeente aan de lat zal staan voor het vaststellen van een programma bij dreigende overschrijding. Als de omgevingswaarde betrekking heeft op een watersysteem dat bij het waterschap of het Rijk in beheer is, stelt respectievelijk het dagelijks bestuur van het waterschap of de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met andere betrokken Ministers, het programma vast. Dat is al bepaald in artikel 3.9, tweede lid, van het wetsvoorstel. Daarbij gaat het om omgevingswaarden voor waterveiligheid en waterkwaliteit. Ook maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat bij AMvB in geval van een omgevingswaarde van het Rijk of bij omgevingsverordening als het een provinciale omgevingswaarde betreft, een ander bestuursorgaan dan de gemeente wordt aangewezen dat belast wordt met het opstellen van zo'n programma. Van die mogelijkheid zal naar huidig inzicht bij een aantal voor luchtkwaliteit in het wetsvoorstel opgenomen rijksomgevingswaarden gebruik worden gemaakt. Voor ozon en fijn stof ( $PM_{2,5}$ ) wat betreft de blootstellingsconcentratieverplichting betekent dit in ieder geval dat de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is voor het vaststellen van het programma bij dreigende overschrijding. Dat is voor die stoffen op dit moment ook al zo (op grond van het Besluit maatregelen richtwaarden). Ook geldt op dit moment, dat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit op grond van het Kabinetsstandpunt van 12 december 2013 met ingang van 1 januari 2017 zal vervallen. Het definitieve besluit daartoe wordt genomen aan de hand van de monitoringsresultaten van eind 2016. Voor  $PM_{10}$  en  $NO_2$  zal op grond van de huidige inzichten de programmaplicht bij de lokale overheid liggen. Dat sluit aan bij de beperkte omvang van de onder de Omgevingswet mogelijk nog resterende lokale overschrijdingsproblematiek voor die stoffen. Overigens zullen voor de stoffen  $PM_{10}$  en  $NO_2$  de concentraties na afloop van het NSL in 2017 naar verwachting nog verder dalen. Dergelijke overschrijdingen zullen in de nabije toekomst voornamelijk kunnen worden toegeschreven aan een overmaat van uitstoot van lokale bronnen. Het ligt niet voor de hand dat de Minister van Infrastructuur en Milieu voor die sanering van die overschrijdingen een programma gaat vaststellen. Dan zou de Minister wel erg ver treden in de taken en bevoegdheden van de decentrale bestuursorganen.

Op dit moment wordt de AMvB, waarin deze regeling wordt opgenomen, vormgegeven. Conform de Code Interbestuurlijke Verhoudingen worden VNG, UvW en IPO betrokken bij de voorbereiding en inhoud van de ontwerpAMvB. Ook zullen beide Kamers der Staten-Generaal worden betrokken door de in het wetsvoorstel voorgeschreven voorhangprocedure (artikel 23.5).

## 7 Afwijken van regelgeving

**[7.1]** De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen over de ontheffing. Zij wijzen erop dat de regering aangeeft dat de ontheffing op een instructieregel een «noodventiel» is en constateren dat de ontheffing met de Omgevingswet breder toepasbaar is dan met de vergelijkbare figuur uit de Wet ruimtelijke ordening. Dat deze bevoegdheid breder toepasbaar is dan de vergelijkbare figuur uit de Wet ruimtelijke ordening klopt. De bevoegdheid tot het stellen van instructieregels in het wetsvoorstel biedt de grondslag om al die instructieregels te stellen die nu terug te vinden zijn in de wetten en AMvB's die geheel of gedeeltelijk opgaan in het nieuwe stelsel. Ook de ontheffing moet dus in meer situaties gebruikt kunnen worden dan de ontheffing van de Wet ruimtelijke ordening. De ontheffing is niet alleen de opvolger van de artikelen 4.1a en 4.3a van de Wet ruimtelijke ordening, maar bijvoorbeeld ook van de verklaring van geen bedenkingen in artikel 8.9 van de Wet luchtvaart. De ontheffingsmogelijkheid die het wetsvoorstel biedt, kan in principe op alle instructieregels van toepassing worden verklaard. Soms is het echter niet gewenst om een «noodventiel» voor individuele gevallen te bieden. Daarvan is in ieder geval sprake als daarmee strijd zou ontstaan met internationale verplichtingen, als dat kan leiden tot substantiële kosten voor andere bestuursorganen, als een basisbeschermingsniveau van gezondheid of veiligheid in het gedrang komt of als de regel al voldoende discretionaire ruimte biedt. Daarom wordt bij het vormgeven van de instructieregels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving per instructieregel bezien of het wenselijk is de mogelijkheid open te stellen om een ontheffing aan te vragen.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook naar de wijze van inkadering van de ontheffingsbevoegdheid. Zoals in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, is in het vierde lid van artikel 2.32 van het wetsvoorstel bepaald dat een ontheffing van een instructieregel kan worden verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel waarvan ontheffing is gevraagd. Dit criterium brengt met zich dat er sprake moet zijn van een bijzonder geval waarbij de doelen van de wet, bedoeld in artikel 1.3, met een ontheffing van de instructieregel beter zijn gediend dan met onverkorte uitvoering van de instructieregel. De inkadering is dus gelegen in het criterium voor verlening van de ontheffing.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens of het klopt dat het oordeel van een Minister of gedeputeerde staten of er sprake is van «een onevenredige belemmering in verhouding tot het belang dat wordt gediend met deze instructieregel» een politiek oordeel is. Ook vragen zij of, zo ja, de regering bereid is artikel 2.32 te verduidelijken zodat van deze ontheffing alleen gebruik kan worden gemaakt als dit ten dienste is van behoud of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een verzoek om ontheffing van een bij AMvB gestelde instructieregel wordt beoordeeld door de verantwoordelijke Minister. In geval van een verzoek om ontheffing van een bij omgevingsverordening gestelde instructieregel vindt de beoordeling plaats door gedeputeerde staten. De beoordeling of er sprake is van «een onevenredige belemmering van de uitoefening van de taak of bevoegdheid in verhouding tot het belang dat wordt gediend

met de instructieregel» is in de eerste plaats een feitelijke constatering dat de ontwikkeling waarvoor de ontheffing wordt gevraagd, hoewel niet in overeenstemming met de tekst van de gestelde instructieregel, toch in overeenstemming of verenigbaar is met het aan die instructieregel ten grondslag liggende beleidsdoel. Een voorbeeld hiervan was de door de Minister van Infrastructuur en Milieu verleende ontheffing voor het Inspiratiecentrum Grevelingen/Voordelta.

Bij het verzoek om ontheffing voor het Inspiratiecentrum Grevelingen/Voordelta ging het om een publieksvoorziening (bezoekerscentrum ten behoeve van educatie, informatie, inspiratie) op een unieke locatie (uitzicht naar alle kanten) op de Brouwersdam (Grevelingen). Dit initiatief was in strijd met de regels uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) ter bescherming van het kustfundament. Die regels maken onderscheid in bebouwingsmogelijkheden binnen en buiten stedelijke gebieden. Binnen stedelijke gebieden geldt een ja-mits-regime: bouwen mag, mits de waterveiligheid nu en in de toekomst niet wordt aangetast. Voor buitenstedelijke gebieden geldt dat bouwen niet is toegestaan, tenzij er sprake is van een specifiek in het Barro benoemde uitzonderings-situatie. De locatie waar men het inspiratiecentrum wilde bouwen lag in buitenstedelijk gebied en viel niet onder de uitzonderingssituaties. Door de gemeente en Rijkswaterstaat is aangetoond dat de waterveiligheid door de vestiging van het inspiratiecentrum niet in gevaar komt. Het op de Brouwersdam bouwen van een inspiratiecentrum is dus verenigbaar met het belang (bescherming kustfundament met het oog op de waterveiligheid) dat aan de instructieregel in het Barro ten grondslag ligt. De feitelijke analyse van het beleidsdoel achter de instructieregel leidt dus tot de conclusie dat de gewenste ontwikkeling daarmee verenigbaar is.

In veel gevallen betreft de beoordeling dus enkel een feitelijke constatering. Een meer inhoudelijke en daarmee een meer politieke weging kan echter aan de orde zijn als het niet zonder meer duidelijk is dat de gewenste ontwikkeling verenigbaar is met het aan de instructieregel ten grondslag liggende beleidsdoel. Dit is bijvoorbeeld het geval als de ontwikkeling ten behoeve waarvan de ontheffing wordt gevraagd in strijd is met het beleidsdoel achter de instructieregel, maar wel tot andere voordelen voor de fysieke leefomgeving leidt. Dan zullen de Minister of gedeputeerde staten moeten afwegen of tegenover de strijd met de instructieregel en het achterliggende belang een groter belang staat waardoor toch sprake is van een «onevenredige belemmering». Hierbij moet – zoals bepaald in artikel 2.1, eerste lid, – getoetst worden aan de maatschappelijke doelen van de wet zoals vastgelegd in artikel 1.3. Deze doelen omvatten het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit (doel a) en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies (doel b). Een formulering zoals «ten dienste van behoud of verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving» is dan ook onnodig, omdat een dergelijke beperking al bestaat door de werking van artikel 2.1, eerste lid, en artikel 1.3. Als de leden hun voorstel zo bedoelen dat de ontheffing steeds gericht moet zijn op doel a, dan is dat een beperking van de brede maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel. Een dergelijke beperking acht de regering ongewenst vanuit de balans in het wetsvoorstel. Ook zou het dan onmogelijk worden om een ontheffing te verlenen van regels in het geval dat zowel het belang waarvoor de instructieregel is gesteld als het belang waarvoor ontheffing wordt gevraagd betrekking hebben op de benutting van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld als een initiatief-

nemer een bouwactiviteit wil verrichten in het reserveringsgebied voor verbreding van een autosnelweg.

**[7.2]** De leden van de fractie van de PvdA wijzen op het doel dat het gemeentelijk omgevingsplan het centrale plan wordt, met daarin voor het gehele gemeentelijk grondgebied een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is overzichtelijk en eenduidig voor de grondgebruiker. Deze leden vinden het om die reden niet duidelijk waarom bij de vormgeving van een nieuw systeem toch wordt gekozen voor de uitzondering dat in provinciale omgevingsverordeningen ook functies aan locaties kunnen worden toegedeeld, als het onderwerp van zorg niet doelmatig kan worden behartigd met instructieregels of instructies. Gevraagd wordt waarom deze uitzondering wordt geboden en of hiervan voorbeelden gegeven kunnen worden.

In antwoord op deze vraag wordt benadrukt dat het primair aan de gemeente is om regels te stellen die betrekking hebben op het toewijzen van functies aan locaties. Het is echter onvermijdelijk dat ook het Rijk en waterschappen ter vervulling van specifiek toebedeelde taken, regels stellen over de fysieke leefomgeving. Het kan daarbij ook gaan om regels die betrekking hebben op het toewijzen van functies aan locaties. Zo zal het Rijk bijvoorbeeld bij AMvB beperkinggebieden aanwijzen, bijvoorbeeld bij autosnelwegen of bepaalde waterstaatswerken, waarvoor mede wordt bepaald dat voor aangewezen activiteiten een omgevingsvergunning is vereist. Ook de waterschapsverordening zal regels bevatten waarmee functies aan locaties worden toebedeeld en waarbij locatiegericht beperkingen en verplichtingen worden gegeven met het oog daarop. Voor provincies ligt nadrukkelijk het primaat bij het stellen van instructieregels, als het de toedeling van functies aan locaties betreft en het met het oog daarop stellen van regels. Deze regels dienen zoveel mogelijk in het omgevingsplan te worden opgenomen, zodat de door de gemeente gestelde regels in het omgevingsplan hier goed op kunnen worden afgestemd.

Net zoals dat voor het Rijk en waterschappen geldt, kan het voorkomen dat de provincie regels wenst te stellen waarvan het niet effectief en doelmatig is als deze langs de «omweg» van een instructieregel worden gesteld. Daarbij moet telkens zorgvuldig door de provincie worden afgewogen of het nadeel van een beperktere kenbaarheid en het ontbreken van afstemming met de regels uit een omgevingsplan, opweegt tegen de voordelen om uit een oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid zelf in de omgevingsverordening regels te stellen. Een voorbeeld waaraan gedacht kan worden waarbij de provincies rechtstreeks zelf regels stellen is de mogelijkheid tot het aanwijzen van gebieden in verband met de bescherming van een landschappelijk of natuurbelang dat de provincie in haar beleid heeft aangemerkt als provinciaal belang. Ook kan gedacht worden aan de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden. Denkbaar is overigens dat een provincie de toedeling van functies aan locaties als zodanig met een instructieregel opdraagt aan gemeenten, maar dat de met het oog op die functies gestelde regels voor deze locaties uniform en centraal in de provinciale verordening worden opgenomen. Hiermee kan worden vermeden dat veel gemeenten voor veel locaties dezelfde regels in hun omgevingsplannen moeten «overschrijven». Zodra bij het stellen van de regels afweegruimte bestaat, ligt het voor de hand om ook het stellen van die regels aan gemeenten over te laten.

**[7.3]** De leden van de D66-fractie vragen of de regering in het nader verslag heeft willen zeggen dat stapeling van flexibiliteitsbepalingen niet mogelijk is, of dat de regering dat risico toch wél ziet. En, voor zover de regering dat wel ziet, vragen zij de regering hoe zij ongewenste stapeling wenst te voorkomen.



In de meeste gevallen zal toepassing van één flexibiliteitsbepaling voldoende zijn om een initiatief op een locatie mogelijk te maken dat onder de reguliere regels niet mogelijk is. Maar uiteraard is het denkbaar dat incidenteel gecombineerde toepassing nodig is voor een gewenste ontwikkeling. *Juridisch* beschouwd is er dan geen «stapeling». De regelingen zien immers steeds op flexibiliteit bij verschillende instrumenten en staan naast elkaar en liggen niet bovenop elkaar. Gecombineerde toepassing van de flexibiliteitsbepalingen leidt niet tot een nieuwe, onvoorziene en ongewenste flexibiliteitsmogelijkheid.

De regering kan zich echter wel voorstellen dat gecombineerde toepassing van meerdere flexibiliteitsbepalingen in een gebied *inhoudelijke* consequenties heeft die niet wenselijk zijn. Als bijvoorbeeld de gemeente in een maatwerkvoorschrift bij het ene bedrijf en de provincie in een vergunningvoorschrift voor het andere bedrijf ruimte biedt om extra emissies of risico's te veroorzaken, kan door cumulatie een onwenselijke situatie ontstaan. De regering is het eens met de leden dat dit soort situaties voorkomen moet worden. Hierbij ligt in de eerste plaats verantwoordelijkheid bij de bestuursorganen die de flexibiliteitsbepalingen toepassen. Het toepassen van een flexibiliteitsbepaling vereist dan ook een aanvullende motivering ten opzichte van het toepassen van de reguliere regels. In de tweede plaats ligt er verantwoordelijkheid bij het bestuur dat flexibiliteitsbepalingen openstelt. De AMvB-wetgever zal zich daarom bij de keuze voor het «aan» of «uit» schakelen van flexibiliteitsbepalingen bewust moeten zijn van afhankelijkheden. Het in één wettelijk stelsel onderbrengen van het omgevingsrecht maakt het, beter dan in de huidige wetgeving, mogelijk dit soort afhankelijkheden te zien en daarmee rekening te houden. Het stelt ook eisen aan de (digitale) informatievoorziening, waardoor bestuursorganen elkaars besluiten kennen en daarmee rekening kunnen houden. Daar zal het digitale stelsel in de toekomst in voorzien.

Inhoudelijke stapeling kan overigens ook aan de orde zijn bij bescherming van locaties met bijzondere kwaliteiten. In dat soort situaties is het van belang dat de ruimte die er nog wel is voor initiatieven goed op elkaar wordt afgestemd, zodat initiatiefnemers niet worden geconfronteerd met tegenstrijdige regels. Ook in dit geval ligt de verantwoordelijkheid vooral bij de bestuursorganen die flexibiliteitsbepalingen toepassen.

**[7.4]** De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten in welke gevallen bij een experiment permanente afwijking van regelgeving kan worden toegestaan. De regering merkt hierover op dat het uitgangspunt is dat na afloop van het experiment de situatie in overeenstemming wordt gebracht met de regelgeving waarvan door het experiment is afgeweken. Alleen in specifieke gevallen kan worden toegestaan om de door het experiment feitelijk ontstane situatie te continueren. Dit gaat alleen om situaties waarbij het, met het oog op het belang dat beschermd wordt door de regel waarvan wordt afgeweken, onevenredig is om de situatie in overeenstemming met de regelgeving te brengen. Een voorbeeld is een experiment op kleine schaal met nieuwe bouwmaterialen die niet in overeenstemming zijn met de regels. Na evaluatie blijkt dat het experiment geen navolging verdient. Als het bouwwerk op zichzelf veilig en bruikbaar is, kan worden besloten het bouwwerk te laten staan en niet te slopen. Monitoring en evaluatie zijn, zoals genoemde leden aangeven, inderdaad essentieel. Als hieruit blijkt dat er wel schadelijke gevolgen zijn voor de fysieke leefomgeving, mag de afwijking vanzelfsprekend niet in stand worden gehouden.

**[7.5]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te onderbouwen dat het criterium «een onevenredige belemmering in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel» een voldoende garantie biedt dat ook alternatieven worden afgewogen. De

leden wijzen er daarbij op dat het niet toestaan van een afwijking een onevenredige belemmering kan zijn terwijl er tegelijkertijd alternatieven zijn die minder afwijken.

Een verzoek om ontheffing van een instructieregel vindt altijd plaats naar aanleiding van een specifiek initiatief voor een ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. Het verzoek moet worden ingediend door een bestuursorgaan van een gemeente, waterschap of provincie. Dat betekent dat het desbetreffende bestuur een positief standpunt inneemt over de desbetreffende ontwikkeling en van oordeel is dat zij in de uitoefening van haar taak of bevoegdheid onevenredig wordt belemmerd door de instructieregel.

Bij de beoordeling van de aangevraagde ontheffing zullen de Minister of gedeputeerde staten bezien of er voor de hand liggende alternatieven zijn om alsnog aan de instructieregel te kunnen voldoen. Zij kunnen het bestuursorgaan dat de ontheffing heeft aangevraagd zo nodig vragen om te motiveren waarom er geen alternatieve oplossing is gekozen. Als de gewenste ontwikkeling op zo'n manier kan worden uitgevoerd dat die past binnen de instructieregel, is er immers geen sprake van een «onevenredige belemmering» door de instructieregel. Dit betekent echter niet dat de Minister of gedeputeerde staten zelfstandig alle alternatieve uitvoeringswijzen zouden moeten onderzoeken om de desbetreffende ontwikkeling op die specifieke locatie te kunnen laten plaats vinden. Daarmee zou geen recht worden gedaan aan het verzoek van het desbetreffende bestuursorgaan en de vrijheid van initiatiefnemers om ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving te initiëren en vorm te geven. Wel is het natuurlijk zo dat als het voorstel door de Minister of gedeputeerde staten als te bezwaarlijk wordt beoordeeld, een alternatief voorstel en verzoek ter beoordeling kan worden voorgelegd. Op die wijze kan worden voorkomen dat een afwijking niet wordt toegestaan terwijl er wel toelaatbare alternatieven zijn.

Deze uitleg kan worden verduidelijkt aan de hand van het volgende voorbeeld.

Bij een gemeente komt het verzoek binnen om in het omgevingsplan kantoorbebouwing toe te staan die in strijd is met de regels die bij AMvB zijn gesteld voor het reserveringsgebied ten behoeve van de toekomstige verbreding van een hoofdweg. De strijd is er in dit specifieke geval in gelegen dat de kantoorbebouwing over de snelweg heen gebouwd zal worden en het wegoverspannende deel van het kantoorgebouw daarom gedeeltelijk binnen het reserveringsgebied voor de wegverbreding valt. De gemeente is enthousiast over het bouwplan: het geeft een stimulans aan het lokale vestigingsklimaat en draagt bij aan de grootstedelijke uitstraling van de gemeente. Als de gemeente in vooroverleg treedt met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu blijkt in eerste instantie dat het gebouw op de voorgestelde wijze de wegverbreding zou belemmeren. De tussenconclusie is dan dat de verzochte ontwikkeling in strijd is met het achter de instructieregel liggende doel: het vrijhouden van ruimte voor de toekomstige verbreding van de weg. Dit doel weegt zwaarder dan het bouwplan. In dit overleg komt men echter ook tot de conclusie dat er geen belemmering is als de voorgenomen kantoorbebouwing enkele tientallen meters verder wordt geplaatst. Burgemeester en wethouders dienen vervolgens een verzoek om ontheffing in en de Minister verleent de ontheffing.

Uit dit voorbeeld blijkt dat hoewel de alternatieve uitvoeringswijzen bij de beoordeling van het ontheffingsverzoek niet allemaal worden beoordeeld, deze in de praktijk volledig tot hun recht kunnen komen. Geen vrees hoeft daarom te bestaan dat de ontheffing wordt geweigerd terwijl er alternatieven zijn die wel zijn toe te staan.

## 8 Bestuurlijke verhoudingen

**[8.1]** De leden van de fractie van de VVD vragen wat het nadeel zou zijn van de uitwerking van de verschillende taken en bevoegdheden van de verschillende overheidslagen in de wet.

Voor de beschrijving van de regeling van de taak- en bevoegdheidsverdeling kan worden verwezen naar hoofdstuk 7 van de nota naar aanleiding van het verslag, deel A, onder 2, paragraaf 2.4.2 (blz. 43 e.v.) en deel B, onder 5 van het nader rapport en de paragrafen 2.7. 3.2, 4.2.2, 4.2.3, 4.4.2, 4.4.5 en 4.5.2 onder het kopje bevoegd gezag voor vergunningen, van de memorie van toelichting. In algemene zin geldt dat bevoegdheden duidelijk moeten worden geregeld binnen het stelsel. Bevoegdheden legitimeren immers tot het verrichten van (soms ook bindende) handelingen met rechtsgevolgen. Bij de toedeling van bevoegdheden gaat het wetsvoorstel uit van het beginsel van subsidiariteit (decentraal, tenzij) dat is vastgelegd in artikel 2.3 van het wetsvoorstel.

De toedeling van bevoegdheden gebeurt grotendeels bij wet in formele zin. Dat geldt voor de bevoegdheid tot het vaststellen van algemene regels en instructieregels, het vaststellen van een omgevingsvisie of een programma, het nemen van een projectbesluit, het geven van een gedoogplichtbeschikking en de meeste bevoegdheden in bijzondere omstandigheden. Voor de bevoegdheden rond omgevingsvergunningen en de uitvoerende bevoegdheden rond algemene regels geschiedt dit echter, gezien de complexiteit en omvang van de regeling en de nauwe verwantschap met de inhoudelijke regelingen, bij AMvB op basis van een expliciete en uitgewerkte grondslag in het wetsvoorstel. Uitwerking van deze bevoegdheden in de wet zou tot onoverzichtelijke wetgeving leiden. Voor een beschrijving van de nadelen van de regeling van de bevoegdhedenverdeling op wetsniveau wordt verwezen naar de beantwoording van de vraag daaromtrent van de leden van de CDA-fractie in hoofdstuk 3 van deze nota [3.13].

De toedeling van taken moet worden onderscheiden van de toedeling van bevoegdheden krachtens de Omgevingswet. Aan een taak kan bijvoorbeeld ook invulling worden gegeven door het treffen van feitelijke maatregelen. Het kan wenselijk zijn om in regelgeving taken expliciet toe te delen. Bijvoorbeeld wanneer het wenselijk is om een orgaan daarvoor expliciet verantwoordelijk te maken (bijvoorbeeld bij het functioneel bestuur) of wanneer daarover onduidelijkheden kunnen ontstaan. Het hoeft echter niet, taken kunnen ook volgen uit de algemene (grond)wettelijke taken van overheden. Zo is op dit moment niet geregeld dat gemeenten zich inzetten voor de openbare ruimte in de stad, maar er is niet één gemeente die deze taak niet vervult. Evenmin is geregeld dat provincies zich inzetten voor het landschap, maar alle provincies vervullen die taak, in samenspel met de gemeenten. Voor de fysieke leefomgeving hangen taken vaak nauw met elkaar en de lokale situatie samen. Onderdelen van de leefomgeving, zoals lucht of water, of gevolgen van activiteiten daarop, houden zich niet aan gemeente- of provinciegrenzen. Dit betekent dat voor een doeltreffende en doelmatige aanpak vaak nauwe samenwerking en co-acterschap nodig is. De veranderende opgaven in de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld op het gebied van krimp of klimaatverandering, vergen een gedifferentieerde inzet van verschillende overheden op de diverse terreinen van de zorg voor de fysieke leefomgeving. Ook komen er nieuwe opgaven bij waardoor de regeling van taken met grote regelmaat gewijzigd zou moeten worden. Regulering van al die verschillende onderdelen van zorg voor de fysieke leefomgeving en de taken van de verschillende overheden kan verstarrend werken en in de weg staan aan de meest doelmatige aanpak en werkwijze. Zeker wanneer een snelle daadkrachtige aanpak gewenst is. Daarom is in het wetsvoorstel gekozen om alleen taken te benoemen waarvoor dat meerwaarde heeft (bijvoor-

beeld functionele taken op het gebied van waterbeheer) en taken die een zekere mate van bestendigheid of exclusiviteit hebben.

**[8.2]** De leden van de VVD-fractie vragen in relatie tot rijksregels over activiteiten bij welke onderwerpen een terugtrekking van de rijksrol te zien zal zijn.

Een terugtrekking van de rol van het Rijk zal te zien zijn bij een aantal categorieën activiteiten die niet direct aan een specifieke rijkstaak gekoppeld zijn. In het bijzonder gevallen waarbij het toepassingsbereik van de huidige rijksregels is bepaald door een in het verleden gemaakte invulling van criteria als het risico voor de fysieke leefomgeving, een gelijk speelveld voor bedrijven of een uniform beschermingsniveau voor burgers, in samenhang met keuzes over implementatie van EU-richtlijnen, vooral op het gebied van water. Dit speelt vooral bij de milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.

Deze terugtrekking bestaat uit het volledig buiten het toepassingsbereik van rijksregels laten van een deel van de activiteiten en daarnaast – daar waar rijksregels wel blijven gelden – uit het enigszins beperken van het aantal milieuaspecten die in de rijksregels worden meegenomen. In de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving is op deze punten nader ingegaan. Onderdelen C1 en C2 van die brief gaan in op het toepassingsbereik van de algemene rijksregels bij milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam. Aangegeven is, dat voor ongeveer 70.000 activiteiten die onder het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen, geen algemene rijksregels meer zullen gelden. Dit betreft bijvoorbeeld kantoren, scholen, theaters en sportcomplexen, en activiteiten waarbij het milieurisico door technologische ontwikkeling is vervallen, zoals bij het ontwikkelen van foto's met een ontwikkelmachine. Bij lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam kunnen veel lozingen op regionaal water volledig decentraal worden geregeld, zoals het lozen van regenwater van daken en verhardingen, het lozen van grondwater bij ontwatering van gronden, en het lozen van huishoudelijk afvalwater in het buitengebied, waar geen riolering aanwezig is. Wat de niet meer door het Rijk te reguleren aspecten betreft kan worden gedacht aan het voorkomen van milieugevolgen van verkeer van en naar een inrichting, omdat het gaat om een aspect dat vooral samenhangt met de locatiekeuze en dus beter kan worden meegenomen bij de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan.

Bij categorieën activiteiten die rechtsreeks zijn gerelateerd aan een specifieke rijkstaak op grond van paragraaf 2.4.1 van het wetsvoorstel zijn de rijksregels nu al beperkt tot de activiteiten die van invloed kunnen zijn op de taken van het Rijk. Het Rijk zorgt op die manier met de algemene regels en een eventuele vergunningplicht dat het zijn taken voor onderdelen van de fysieke leefomgeving goed kan uitvoeren. Hierin zal de uitvoeringsregelgeving geen verandering brengen. Zo regelt het Rijk activiteiten met betrekking tot het beperkingengebied van rijkswegen en waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en stelt geen regels over beperkingengebieden bij wegen en waterstaatswerken die andere bestuursorganen beheren.

**[8.3]** De leden van de VVD-fractie vragen hoe bij het subsidiariteitsbeginsel rekening wordt gehouden met het beginsel van proportionaliteit. Artikel 2.3 vergt allereerst dat, bij de uitoefening van taken en bevoegdheden waarop dat artikel van toepassing is, door de provincie of het Rijk gemotiveerd wordt waarom deze taak of bevoegdheid niet doelmatig en doeltreffend door de gemeente of gezamenlijke gemeenten of, in geval van toepassing door het Rijk, door de provincies of gezamenlijke provincies kan worden uitgeoefend (subsidiariteit). Daarnaast mag de inzet van die taak of bevoegdheid niet verder gaan dan, gelet op het doel

dat wordt nagestreefd, nodig is. Dit volgt uit het woord «nodig» in de aanhef van het tweede en derde lid van artikel 2.3. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het beginsel van proportionaliteit. De provincie of het Rijk gaan te ver met de taak- of bevoegdheidsuitoefening als het desbetreffende doel (deels) wel doelmatig en doeltreffend door die andere overheden kan worden behartigd. Dit betekent dat bijvoorbeeld bij de inzet van regelgevende bevoegdheden door de provincies of het Rijk deze regels niet verder mogen gaan dan nodig is en waar mogelijk (waar dit dus nog doelmatig en doeltreffend is) ruimte laten voor afwegings- of uitvoeringskeuzen.

De leden van de VVD-fractie vragen ook naar de mogelijkheid van het ontstaan van lokale koppen op nationaal beleid. De zorg voor die aspecten van de zorg voor de fysieke leefomgeving die niet uitputtend door het Rijk zijn geregeld kunnen door de provincies (voor zover aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit is voldaan) en gemeenten worden behartigd. Het Rijk trekt immers – gezien het subsidiariteitsbeginsel – maar een deel van de onderwerpen aan zich. Als het Rijk onderwerpen overlaat of als taak opdraagt aan de decentrale overheden en zij die vervolgens reguleren, kan niet van «koppen» worden gesproken, net zo min als van «koppen» gesproken kan worden als de Europese Unie de regulering van onderwerpen overlaat of opdraagt aan de lidstaten. Van lokale «koppen» zou slechts gesproken kunnen worden als decentrale overheden hun bevoegdheden inzetten voor betere bescherming van de lokale fysieke leefomgeving dan waartoe de regels van het Rijk leiden, bijvoorbeeld door gebruik te maken van maatwerkregels of door lokaal aanvullende omgevingswaarden te stellen. Dat is echter niets nieuws. Dat is ook al mogelijk onder de huidige wetgeving. Zo kunnen provincies op dit moment op grond van artikel 5.5 van de Wet milieubeheer ook milieukwaliteitseisen stellen die strenger zijn dan de door het Rijk gestelde milieukwaliteitseisen, tenzij de AMvB waarbij de kwaliteitseisen zijn gesteld die mogelijkheid beperkt of uitsluit voor zover dat in het algemeen belang geboden is. Dit is een verbijzondering van de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de verschillende bestuurslagen die volgt uit het subsidiariteitsbeginsel dat ook nu al aan de wetgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving ten grondslag ligt en is vastgelegd in de Gemeentewet en de Provinciewet in samenhang met artikel 21 van de Grondwet. Daarnaast kunnen de gemeenten en provincies (voor zover aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit is voldaan) ook voor de onderwerpen die het Rijk deels aan zich heeft getrokken de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zelfstandig vorm geven. Dat doen zij op dit moment ook al. Een voorbeeld is het beschermen van gemeentelijke monumenten, naast de aangewezen rijksmonumenten (zie de beantwoording op een latere vraag van deze leden [13.7]). In die gevallen dat dit niet wenselijk wordt geacht blijkt dit duidelijk uit de regels op rijksniveau.

**[8.4]** De leden van de VVD-fractie vragen welke «koppen» er in de huidige regelgeving zijn bovenop de Europese regels die straks niet mee over gaan naar de Omgevingswet. Deze leden wijzen er terecht op dat het EU-recht en het internationaal recht één van de uitgangspunten betreft die zijn gehanteerd bij het ontwerpen van de Omgevingswet. Zij stellen vragen over zogenaamde «koppen». Uit twee onderzoeken naar nationale koppen (2006 en 2007) is gebleken dat «het beeld moet worden bijgesteld als zou Nederland veelvuldig nationale koppen plaatsen bij de implementatie van EU-richtlijnen. Immers, net als bij de eerste inventarisatie zijn er onder de meldingen wederom relatief weinig nationale koppen

gevonden.»<sup>35</sup> Ook uit het meest recente onderzoek (2013)<sup>36</sup> blijkt dat Nederland over het algemeen lastenluw implementeert:

*«Departementen hebben bij implementatie in principe voldoende aandacht voor een lastenluwe implementatie, maar wijken in bepaalde gevallen hier om zwaarwegende beleidsmatige redenen van af. Dit is in lijn met het kabinetsbeleid «lastenluw, tenzij»».*

Op dit moment hanteert het kabinet het uitgangspunt van lastenluwe implementatie. Lastenluwe implementatie houdt in dat «de Nederlandse wetgever implementeert met zo min mogelijk lasten voor bedrijven. Dit betekent dat de wetgever gebruik maakt van beleidsruimte die het mogelijk maakt lasten voor bedrijven te beperken en nalaat om aanvullende verplichtingen op te leggen die leiden tot extra lasten voor bedrijven.»<sup>37</sup> Het kabinet hanteert dit uitgangspunt al geruime tijd, zo is uit de drie onderzoeken naar het fenomeen gebleken.<sup>38</sup> Naar huidig inzicht zijn er in de bestaande wetgeving over het omgevingsrecht geen onderwerpen waarvoor het uitgangspunt van lastenluwe implementatie niet is gevolgd.

Uit het voorgaande blijkt dat de vernieuwing die het wetsvoorstel biedt niet zo zeer ligt in het principe van lastenluwe implementatie. Dat principe wordt door de regering al jarenlang gehanteerd. «Europa als uitgangspunt» heeft voor de stelselherziening omgevingsrecht een bredere betekenis. Bij de vormgeving van het wettelijk stelsel is de EU-systematiek zoveel mogelijk overgenomen (de zogenoemde beleidscyclus). Daarnaast wordt – waar mogelijk – nog dichter aangesloten bij Europese regels. Een voorbeeld daarvan betreft het loslaten van het begrip inrichting als centraal aangrijpingspunt voor milieubelastende activiteiten. In plaats daarvan is gekozen voor het begrip «activiteit». En omdat EU-richtlijnen vaak niet exact voorschrijven hoe zaken geregeld moeten worden en aan wie bevoegdheden moeten worden toebedeeld, is procedurele vereenvoudiging en stroomlijning mogelijk. Dit gebeurt in de Omgevingswet en betekent minder lasten voor bedrijven. Een voorbeeld van procedurele vereenvoudiging betreft het zoveel mogelijk laten vervallen van overlegverplichtingen tussen overheden. Verwacht wordt dat ook op het niveau van de uitvoeringsregelgeving nog overlegverplichtingen kunnen vervallen. De herimplementatie van EU-richtlijnen gebeurt vooral in de uitvoeringsregelgeving. Hierbij zal nauwkeurig worden bezien of dit lastenluwer kan. De afwegingen en keuzes die daarbij worden gemaakt zullen worden gemotiveerd in de toelichting in navolging van een van de aanbevelingen uit de kabinetsreactie op het meest recente onderzoek. De regering stelt de leden van de VVD-fractie voor hun visie te betrekken bij de beoordeling van de ontwerpAMvB's die aan uw Kamer zullen worden voorgelegd.

**[8.5]** De leden van de VVD-fractie vragen hoe straks onder het nieuwe stelsel het overleg tussen de verschillende bestuursorganen wordt bevorderd en hoe dit nu plaatsvindt.

Op dit moment voeren de verschillende bestuursorganen die belast zijn met de zorg voor de fysieke leefomgeving al veelvuldig overleg over de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Dit vindt, afhankelijk van de lokale context en regionale afspraken, plaats voorafgaand aan het

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 515/29 826, nr. 222, kabinetsreactie, blz. 1. Twee onderzoeken naar nationale koppen: Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 143, bijlage II, Kamerstukken II 2007/08, 29 515/29 826, nr. 222, bijlage III.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224, blz. 17.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224, blz. 16.

<sup>38</sup> Een één onderzoek naar lastenluwe implementatie: Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224, blz. 16 e.v. en bijlage.



opstellen van hun beleid en regelgeving, maar ook vaak daarna in een continu proces van overleg, afstemming en samenwerking. Deze interactie vindt zowel vrijwillig als verplicht plaats.

De stelselherziening omgevingsrecht gaat uit van onderling vertrouwen en transparantie tussen de te onderscheiden overheidsinstanties. Om die reden wordt zeer terughoudend omgegaan met het juridisch verplichten van overleg tussen overheden. Dat betekent echter niet dat het wetsvoorstel niets zegt over de wenselijkheid van overleg en afstemming tussen de verschillende met de zorg voor de fysieke leefomgeving belaste bestuursorganen. In artikel 2.2 is opgenomen dat de bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden. Dit rekening houden krijgt vorm door kennis te nemen van elkaars beleid en regelgeving en door daarover het gesprek aan te gaan en in gesprek te blijven. Hierbij is bewust gekozen voor een vrij algemene formulering die erop is gericht om onnodige bureaucratie te voorkomen en bestuursorganen de ruimte te bieden voor maatwerkoplossingen bij de onderlinge afstemming en samenwerking.

**[8.6]** De leden van de VVD-fractie vragen hoe de flexibiliteit bij een wegproject er concreet uitziet en wat de resultaten daarvan in de praktijk zullen zijn.

In de flexibiliteit bij wegprojecten is op een aantal manieren voorzien. Allereerst is het projectbesluit een besluit dat de regels van het omgevingsplan direct wijzigt. De aard van de regels van het projectbesluit is daarmee op die onderdelen gelijk aan de regels van het omgevingsplan, waar een zekere ruimte in zit ten behoeve van de exacte uitvoering van het project. Uiteraard mag deze flexibiliteit niet ten koste gaan van de rechtsbescherming van belanghebbenden en wordt de flexibiliteit afgebakend door de milieuvoorwaarden die in het kader van het projectbesluit zijn onderzocht.

Ten tweede kan het projectbesluit dienen als een omgevingsvergunning of een ander aangewezen besluit voor een besluit ter uitvoering van het project (uitvoeringsbesluiten). Bij de Tracéwet zijn al enkele uitvoeringsbesluiten in het tracébesluit geïntegreerd. In de regeling van het projectbesluit wordt de mogelijkheid van integratie verbreed naar alle uitvoeringsbesluiten. Dit is echter geen verplichting, de specifieke besluiten ter uitvoering van het projectbesluit kunnen ook separaat worden genomen. Daarmee hebben initiatiefnemer en bevoegd gezag flexibiliteit om te bepalen wanneer bepaalde besluiten genomen moeten worden.

Ten derde is er de mogelijkheid voor uitwerking binnen het besluit. Dit betekent dat bepaalde onderdelen van het projectbesluit op een later tijdstip kunnen worden uitgewerkt. Dat is met het tracébesluit niet mogelijk, bij het tracébesluit moeten alle projectonderdelen in beginsel zijn uitgewerkt. Vooral bij grote wegprojecten die zijn aanbesteed met een DBFM-contract (*Design, Build, Finance and Maintain*) is gebleken dat de aannemer binnen de gestelde (milieu)randvoorwaarden tot een optimalisering van het ontwerp en de uitvoering kan komen.

**[8.7]** De leden van de D66-fractie vragen hoe met de Omgevingswet wordt voorkomen dat het Rijk eenzijdig beslist om vrijgekomen gebruiksruimte op te vullen, zoals onlangs met de snelheidsverhogingen op ringwegen is gebeurd.

Het is niet zo dat het Rijk met de bevoegdheden die de Omgevingswet zal toekennen, eenzijdig kan beslissen dat het vrijgekomen gebruiksruimte gaat opvullen. Aan elk besluit, ook als dat door een bestuursorgaan van het Rijk wordt genomen, moet een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag liggen. Dit algemene beginsel van behoorlijk bestuur dat is vastgelegd in de Awb is in artikel 2.2, eerste lid van het wetsvoorstel nog verbijzonderd door de bepaling dat een bestuursorgaan bij de uitoefening

van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen.

Om in te gaan op het door de fractieleden genoemde voorbeeld, moet eerst worden opgemerkt dat een besluit waarbij de maximum snelheid op een weg wordt vastgesteld, een verkeersbesluit is als bedoeld in artikel 18 van de Wegenverkeerswet 1994. Die wet wordt niet geïntegreerd in de Omgevingswet. De procedurele en inhoudelijke vereisten voor het nemen van verkeersbesluiten blijven daarom na de inwerkingtreding van de Omgevingswet beheerst door de Wegenverkeerswet en de krachtens die wet gestelde regels.

De rechter toetst bij een eventueel beroep of het verkeersbesluit in overeenstemming met de wettelijke voorschriften is genomen. Tot de wettelijke voorschriften die bij een verkeersbesluit moeten worden betrokken, kunnen ook de milieurechtelijke bepalingen behoren, die momenteel bij of krachtens de Wet milieubeheer en straks op grond van de Omgevingswet zijn gesteld, zoals de regels voor de geluidproductieplafonds. De geluidproductieplafonds die gelden voor de weg waarvoor een verkeersbesluit wordt genomen bepalen de «geluidsgebruikruimte» voor de wegbeheerder.

Volgens vaste jurisprudentie moet het bevoegde bestuursorgaan bij het nemen van een verkeersbesluit verder alle betrokken belangen tegen elkaar afwegen. De rechter toetst bij een eventueel beroep tegen een verkeersbesluit ook of de afweging van de betrokken belangen niet zo onevenwichtig is dat het bevoegde bestuursorgaan in redelijkheid niet tot dat besluit heeft kunnen komen. Op grond van artikel 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) moet het bevoegde bestuursorgaan bij het verkeersbesluit een afweging maken van de belangen die in het geding zijn. Tot de belangen die daarbij een rol spelen behoort ook het milieubelang, zoals dat ook volgt uit artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wegenverkeerswet 1994, waaronder begrepen de gezondheidsbelangen van de omwonenden. Daartoe behoort dus ook de luchtkwaliteit. Bij het nemen van een verkeersbesluit waarop de leden van de D66-fractie doelen, is de «milieugebruikruimte» één van de bij het besluit te betrekken aspecten.

**[8.8]** De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke voor- en nadelen de regering ziet om de recreatieve infrastructuur expliciet in de Omgevingswet te benoemen. Zij vragen ook of de regering voornemens is bij AMvB de basisinfrastructuur voor wandelen en fietsers te garanderen in de vorm van een Nationaal Padennet en Nationaal Routenet. Deze vragen sluiten aan op de Initiatiefnota «Een stap vooruit»<sup>39</sup> en het notaoverleg<sup>40</sup> dat daarover in januari 2015 heeft plaatsgevonden. Om deze vragen van de leden van fractie van de ChristenUnie te kunnen beantwoorden is het goed eerst stil te staan bij de verantwoordelijkheidsverdeling rond recreatieve infrastructuur. Daarover hebben deze leden geen vragen gesteld, maar de leden van de fracties van de PvdA [14.18] en het CDA [14.21] wel, en het is voor de leesbaarheid beter die nu eerst te beantwoorden. Gezien het subsidiariteitsbeginsel zullen de decentrale overheden de hoofdrol blijven vervullen bij de zorg voor recreatieve verbindingen. Openluchtrecreatie is immers vooral een lokale opgave. Veel mensen recreëren in hun eigen woon- of leefomgeving. En als mensen zich begeven naar een ander deel van het land, is dat vaak gekoppeld aan toerisme, iets waar de desbetreffende decentrale overheden vaak ook actief op inzetten.

De uitvoerende taken berusten in de eerste plaats bij de gemeente, als verantwoordelijke instantie voor de ruimtelijke besluitvorming, als

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 888, nr. 1.

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 888, nr. 14.

wegbeheerder en als verantwoordelijke instantie voor openbare wegen. Bij ruimtelijke besluitvorming wegen gemeenten tal van belangen die aan de orde zijn. Zeker bij besluiten over het buitengebied hebben gemeenten oog voor recreatieve belangen. Hoewel de wegentaken vooralsnog in de Wegenwet geregeld blijven, is in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet al een deel van deze taakopdracht opgenomen: artikel 2.16, eerste lid, onder b, verplicht de gemeenten tot het behoeden van de staat en werking van openbare wegen, die niet in het beheer zijn van een waterschap, een provincie of het Rijk. Veel wandel- en fietspaden zijn een «openbare weg». Onder weg wordt op grond van artikel 1 van de Wegenwet mede verstaan: «voetpaden, rijwielpaden, jaagpaden, dreven, molenwegen, kerkwegen en andere verkeersbanen voor beperkt gebruik». De Wegenwet zal op een later moment worden ingebouwd in de Omgevingswet. In de beantwoording van een vraag van leden van de PvdA-fractie [12.13] zal in meer algemene zin worden ingegaan op de situatie dat gemeenten onvoldoende oog hebben voor gemeentegrens-overschrijdende belangen. Bestuurlijke afspraken kunnen dan een rol spelen. Hier wordt actief aan gewerkt: een eerste convenant over recreatieve netwerken is in december 2014 gesloten in de regio Zwolle, met 19 aangesloten gemeenten. Vergelijkbare bestuurlijke afspraken in de andere delen van het land zijn in voorbereiding.

Ook waterschappen hebben een uitvoerende verantwoordelijkheid. Waterschappen zijn de vaarwegbeheerder voor een deel van de regionale wateren en zij zijn in enkele delen van het land een belangrijke wegbeheerder in het buitengebied. Verder kunnen zij waterstaatswerken die zij beheren, zoals kaden langs watergangen, openstellen voor recreatief medegebruik.

Zoals vastgelegd in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur<sup>41</sup> heeft het Rijk geen taak bij de landelijke routenetwerken voor wandelen en fietsen, maar kunnen de provincies bepalen in hoeverre zij die taak op zich nemen. Die taak past bij hun wettelijke taak op grond van artikel 2.18, onder a, van het wetsvoorstel: «de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen». Veel provincies zetten verder actief in op de ontwikkeling van recreatieve routenetwerken. Verder zijn de provincies de vaarwegbeheerder voor een deel van de regionale wateren. Ook op dit niveau wordt gewerkt aan bestuurlijke afspraken: voor de borging van het Basis Recreatie Tourvaartnet (BRTN) wordt gewerkt aan bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de provincies.

De rijkstaken die worden genoemd in de initiatiefnota zijn voor een groot deel beleidstaken, die geen wettelijke verankering vergen, maar onderdeel vormen van het beleid voor de fysieke leefomgeving, dat meer onderwerpen en doelstellingen omvat dan de onderwerpen die het wetsvoorstel expliciet noemt. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft in haar reactie<sup>42</sup> op de moties die zijn uitgebracht in het notaoverleg over de Initiatiefnota «Een stap vooruit» aangekondigd dat het kabinet in de MIRT-rapportage in het najaar van 2015 rapporteert over de manier waarop het omgaat met het recreatieve wandel- en fietsbeleid. Ook wordt aan het MIRT-projectenoverzicht 2016, dat uitkomt op Prinsjesdag 2015, in de beleidscontext een onderdeel over langzaam verkeer toegevoegd. Een belangrijke rol van het Rijk is verder om te voorzien in de juiste juridische instrumenten voor de decentrale overheden. Het Rijk heeft verder een specifieke taak als vaarwegbeheerder voor de rijkswateren en in situaties dat de rijksinfrastructuur de recreatieve verbindingen kruist. In de projectbesluiten zal bij doorsnijding van wandel- en fietsroutes expliciet aandacht worden besteed aan de gemaakte afweging van belangen. Dat

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107, bijlage.

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 888, nr. 15.

vereist geen wettelijke verankering, maar aanpassing van de werkwijzen bij Rijkswaterstaat en ProRail.

Deze inleiding over de verantwoordelijkheidsverdeling maakt duidelijk dat de accenten bij het decentraal bestuur liggen. De nationale component is beperkt en waar die er is (bij landelijke routenetwerken) blijft de verwachting van de regering dat de decentrale overheden dit doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen. Recreatie is één van de vele belangen die decentrale overheden betrekken bij hun besluitvorming en is niet van groter (of kleiner) gewicht dan veel andere belangen. Er is op dit moment dan ook geen aanleiding om daarvoor op rijksniveau (instructie)regels te stellen.

De leden vragen ook naar de onderbouwing van de aanname dat er geen wettelijke borging meer nodig zou zijn voor de recreatieve routenetwerken in de praktijk. De regering ziet nog geen aanleiding om te stellen dat de met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte ingezette koers onvoldoende functioneert. Er wordt nog gewerkt aan bestuurlijke afspraken op verschillende niveaus. Als onverhoopt zou blijken dat de decentrale overheden het nationale belang onvoldoende behartigen, biedt het wetsvoorstel voldoende grondslag om bij AMvB alsnog instructieregels op te stellen om de recreatieve routenetwerken te borgen.

De leden vragen in dit verband waarom de recreatieve routenetwerken niet zijn opgenomen in artikel 4.3, eerste lid. Een regel op grond van artikel 4.3, zoals voorgesteld door de Stichting Landelijk Fietsplatform en de Stichting Wandelnet<sup>43</sup>, zou een algemene, een ieder bindende, regel over feitelijk handelen worden. De regering kan zich een dergelijke regel niet goed voorstellen. Het voorstel van beide stichtingen voor AMvB-niveau is ook geen algemene regel, maar een instructieregel over bestuurlijk handelen. Dergelijke regels kunnen worden gesteld op grond van artikel 2.24, niet op grond van artikel 4.3. Artikel 2.24 van het wetsvoorstel biedt in beginsel een toereikende grondslag voor instructieregels over omgevingsplannen, projectbesluiten en taken. Het is dus niet nodig het wetsvoorstel te wijzigen voor het geval dat in de toekomst geconstateerd zou worden dat landelijke kaders nodig zijn, zoals het verankeren van de CROW-richtlijn Barrièrewerking van lijninfrastructuur<sup>44</sup>.

**[8.9]** De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het generieke verbod op welstandsexcessen met het wetsvoorstel zal verdwijnen. Deze leden stellen vast dat het wettelijke verbod nu succesvol door gemeenten wordt ingezet tegen verwaarlozing en moedwillige verloedering van bouwwerken en vragen naar de reden waarom dit waardevolle instrument uit de instrumentenkoffer van gemeenten niet meer in de Omgevingswet is opgenomen. Overeenkomstige vragen zijn gesteld door de leden van de fracties van de PvdA [14.6] en de SP [15.10]. Voor zover is opgemerkt dat het instrument voor het repressieve welstandstoezicht zou verdwijnen, duiden de gestelde vragen mogelijk op een misverstand. Mede door het ontbreken van een passage hierover in de memorie van toelichting is mogelijk ten onrechte het beeld ontstaan dat de bevoegdheid tot het uitoefenen van repressief welstandstoezicht, uit de instrumentenkoffer van gemeenten zou verdwijnen. Dat is niet het geval. Net als de omvang en de plaatsing kan ook het uiterlijk van gebouwen een dominant aspect zijn voor de beeldkwaliteit en de belevingswaarde van ruimtelijke kwaliteit op locaties. Gemeenten behouden daarom zowel de mogelijkheid om regels te stellen over het uiterlijk van nieuw te bouwen bouwwerken als voor de staat van bestaande bouwwerken. De mogelijkheid om op te treden tegen

<sup>43</sup> Standpuntbepaling Wandelnet en Fietsplatform bijlage Omgevingswet landelijk, versie 3.0, 22 september 2014.

<sup>44</sup> CROW-publicatie 299, Barrièrewerking van lijninfrastructuur, september 2011.

bouwwerken waarvan het uiterlijk excessief in strijd is met redelijke eisen van welstand blijft dus bestaan.

Een verschil is dat de regeling voor welstandstoezicht niet meer, geïsoleerd van de overige regels voor bouwwerken op locaties, op wetsniveau is vastgelegd. Welstandstoezicht wordt, net als de andere regels voor ruimtelijke kwaliteit, onderwerp van het omgevingsplan. Dit is overigens een uitvloeisel van het kabinetsstandpunt van 3 november 2008 inzake het functioneren van het welstandstoezicht<sup>45</sup>. In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 216–220) zijn overigens ook vragen over welstandstoezicht en welstandsadviesing, onder verwijzing naar dit kabinetsstandpunt, beantwoord. Uit de evaluatie die aan dit kabinetsstandpunt ten grondslag ligt, is onder meer naar voren gekomen dat er geen heldere begrenzing bestaat tussen eisen die in bestemmingsplannen aan bouwwerken worden gesteld vanuit een planologisch-stedenbouwkundig motief en eisen die in een welstandsnota worden gesteld vanuit een welstandsmotief. De motieven van waaruit deze regels worden gesteld vloeien naadloos in elkaar over, waardoor het maken van onderscheid hierin contraproductief werkt en leidt tot discussies en rechtspraak. In het huidige wettelijk stelsel worden gemeenten nog gedwongen om hier wel een »gekunsteld« onderscheid in aan te brengen. Volgens vaste rechtspraak kunnen welstandsnormen in beginsel niet in een bestemmingsplan worden opgenomen. Deze horen thuis in de welstandsnota. Tegelijkertijd is het niet omstreden dat een bestemmingsplan de regels bevat over bijvoorbeeld bouwvolume, massaopbouw, gevelindeling, goothoogte en dakhellingen. In het omgevingsplan komen de planologisch-stedenbouwkundige en welstandsmotieven samen met andere voor de ruimtelijke kwaliteit belangrijke aspecten, zoals de bescherming van cultureel erfgoed, landschap, groen, et cetera. Daarmee is er geen discussie meer nodig of een regel in het bestemmingsplan of de welstandsnota thuis hoort.

De regels in een omgevingsplan kunnen zowel betrekking hebben op te bouwen bouwwerken als op de staat van bestaande bouwwerken. Op die grond kunnen regels dus eisen stellen aan het uiterlijk van nieuw te bouwen bouwwerken, welke worden getoetst bij een aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Ook kunnen regels worden gesteld aan het uiterlijk van bestaande bouwwerken. Het is mogelijk dat gemeenten er voor kiezen deze regels in het omgevingsplan zoveel mogelijk te concretiseren en toe te spitsen op de onderscheiden locaties en bouwwerken. Ook kan een gemeente echter werken met een generieke open norm dat het uiterlijk van bestaande bouwwerken in het algemeen niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Een dergelijke open geformuleerde regel over het uiterlijk van een bouwwerk dient op grond van artikel 4.19 van het wetsvoorstel, net zoals dat nu onder de Woningwet is vereist, door de gemeenteraad te worden geconcretiseerd in beleidsregels. In die beleidsregels dienen de criteria te zijn vastgelegd op grond waarvan de beoordeling kan plaatsvinden of het uiterlijk van een bestaand bouwwerk in strijd is met het genoemde criterium. Ook deze beleidsregels dienen zoveel mogelijk te zijn toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken. Op grond van de regels in het omgevingsplan en de daarbij gestelde beleidsregels, weet een eigenaar of had hij redelijkerwijs kunnen weten onder welke omstandigheden het uiterlijk van zijn bouwwerk niet (meer) voldoet aan de gestelde eisen over het uiterlijk.

In het algemeen geldt bij open geformuleerde regels dat sprake is van een grotere flexibiliteit. Per concreet geval bestaat er immers een mate van beoordelingsruimte over de wijze waarop aan de norm kan worden voldaan. Tegelijkertijd kan zich bij dergelijke open regels, als deze rechtstreeks burgerbindend zijn, een situatie voordoen waarin men in

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94.

redelijkheid niet direct behoefde te beseffen dat er sprake is van een overtreding van de in de regel vastgelegde norm. Mede in dat verband is in artikel 4.5 van het wetsvoorstel de grondslag geboden om in een omgevingsplan te werken met een bevoegdheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar in te zetten als de in artikel 13a van de Woningwet opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van een verplichting ter naleving van de in artikel 12, eerste lid, van de Woningwet geformuleerde regel dat het uiterlijk van een bouwwerk niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Dit is mogelijk door in het omgevingsplan te bepalen dat een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld ten aanzien van het uiterlijk van een bouwwerk, met als doel om maatregelen te treffen aan dat uiterlijk om zo de ernstige strijd met redelijke eisen van welstand weg te nemen die het uiterlijk van dat bouwwerk oplevert. Met het opleggen van het maatwerkvoorschrift kan worden geconcretiseerd welke specifieke aanpassingen aan het uiterlijk van het bouwwerk moeten plaatsvinden. Net als een lastgeving onder bestuursdwang of dwangsom, gebeurt het opleggen van een maatwerkvoorschrift bij een appellabel besluit. De belanghebbende kan daar dus in bezwaar en beroep tegen opkomen. In het geval niet tijdig aan het opgelegde maatwerkvoorschrift wordt voldaan, kan er handhavend worden opgetreden. Overigens geldt bij dergelijke besluiten altijd dat er eerst contact is met een gebouweigenaar, die op grond van artikel 4:8 Awb tegen het voornemen om een maatwerkvoorschrift op te leggen een zienswijze kan indienen. Naar aanleiding daarvan kan een gebouweigenaar ook vrijwillig besluiten om bepaalde maatregelen te treffen, zodat verdere actie niet meer nodig is.

Ten slotte geldt: welstandsbeleid is gemeentebestuur. Benadrukt wordt dat het ook onder het huidige wettelijke stelsel van de Woningwet geheel aan gemeenten is om te bepalen of er in een bepaald gebied welstandseisen hebben te gelden en, voor zover dat het geval is, voor welke typen bouwwerken dit heeft te gelden. Het uitgangspunt in de Woningwet en de Wabo is weliswaar dat bouwactiviteiten bij een aanvraag om omgevingsvergunning worden getoetst aan redelijke eisen van welstand en dat de staat van bestaande bouwwerken niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. De gemeenteraad dient hiertoe op grond van artikel 12a, eerste lid, van de Woningwet, een welstandsnota op te stellen met in beleidsregels vastgelegde criteria voor de welstandsbeoordeling. De afweging om wel of geen welstandsbeleid te voeren en dus wel of geen welstandsnota vast te stellen, is een lokale aangelegenheid.<sup>46</sup> Als gemeenten geen beleidsregels hebben vastgesteld, gelden er ook geen redelijke eisen van welstand, kunnen bouwaanvragen daarop niet worden geweigerd en kan er ook niet worden opgetreden tegen bouwwerken met een uiterlijk dat ernstig in strijd is met redelijke eisen van welstand.<sup>47</sup> Op grond van artikel 12, tweede lid, kan de gemeenteraad gebieden aanwijzen waarvoor geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn. Daarmee is en blijft het welstandstoezicht voor gemeenten ook onder het wetsvoorstel in beginsel facultatief van aard. Denkbaar is echter wel dat het in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het met het oog daarop stellen van regels, nodig is om eisen te stellen die verband houden met het uiterlijk van bouwwerken. Dat ligt bijvoorbeeld voor de hand in beschermde stads- en dorpsgezichten, waarin de kwaliteitswaarden van een gebied door een omgevingsplan beschermd moeten worden. Uit de in artikel 4.2, eerste lid, van het wetsvoorstel opgenomen plicht dat een omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties dient te bevatten, kan een verantwoordingsplicht worden afgeleid voor een gemeenteraad die niet tot het stellen van hiervoor relevante regels over gaat.

<sup>46</sup> Verwezen wordt naar Kamerstukken II 1999/2000, 26 734, nr. 6, blz. 31.

<sup>47</sup> Verwezen wordt naar Kamerstukken II 1999/2000, 26 734, nr. 6, blz. 12.



**[8.10]** De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen gesteld over de mogelijke toename aan vereiste toezicht- en handhavingscapaciteit bij de Omgevingswet en de wijze waarop een dergelijke toename zou kunnen worden gefinancierd. Ook de leden van de CDA-fractie [12.18] hebben hierover vragen gesteld, die hier in samenhang beantwoord worden. Zoals de leden terecht stellen kunnen de middelen die voorheen nodig waren voor vergunningverlening en werden ontvangen uit leges niet worden ingezet voor toezicht op de naleving van algemene regels. Voor zover een vergunningplicht wordt vervangen door algemene regels hoeven geen kosten voor vergunningverlening meer gemaakt te worden en, voor zover die kosten voor vergunningverlening voorheen uit algemene middelen werden betaald, kunnen de kosten van toezicht op naleving van de algemene regels uit de beschikbaar gekomen algemene middelen worden betaald.

Zoals vermeld in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 263) is op dit moment nog niet met zekerheid te zeggen of de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) onder de Omgevingswet meer gaat kosten dan nu, omdat op dit moment nog onvoldoende helder is in welke mate er verdere vervanging van vergunningen door algemene regels zal plaatsvinden, of deze vervanging extra toezichtcapaciteit zal vergen en of dat laatste tot hogere uitgaven zal leiden. Bij de totstandkoming van de AMvB's zullen de financiële effecten voor burgers, bedrijven en overheden nader in beeld worden gebracht. De financierbaarheid van VTH-taken (beschikbare middelen in relatie tot de taken) zal daarbij een expliciet aandachtspunt vormen. In het kader van de financiële afspraken die met IPO, VNG en UvW worden gemaakt via het bestuursakkoord dat in voorbereiding is, wordt ook aanvullend onderzoek gedaan naar de kosten en baten van de stelselherziening. Effecten op leges zullen hierbij worden betrokken. Zie ook de beantwoording op een vraag van de leden van de PvdA-fractie [12.17].

**[8.11]** De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom in het kader van helderheid en inzichtelijkheid de essentiële normen niet in de wet opgenomen worden, in het bijzonder de normen waarvan verwacht wordt dat die de komende tien jaar niet zullen wijzigen. De regering heeft in de paragrafen 1.4 en 5 van de nota naar aanleiding van het verslag uiteengezet waarom de materiële normstelling wordt gebundeld in een beperkt aantal AMvB's. In dit verband wordt ook verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de fracties van het CDA [0.3] en de SP [6.10].

De belangrijkste redenen voor de bundeling zijn het bevorderen van toegankelijkheid en samenhang. Daarbij staat het perspectief van de gebruiker centraal. Hierdoor ontstaat voor overheden, bedrijven en burgers een overzichtelijk en samenhangend pakket van de geldende normen. Dat bevordert bovendien de feitelijke kenbaarheid, rechtszekerheid en daarmee de naleving.

Het uit dit pakket halen van normen die naar verwachting tien jaar niet gewijzigd worden, doorbreekt die samenhang. Daarmee keert de versnippering en gelaagdheid terug die in de huidige praktijk als complex wordt ervaren. Ook zou de tijdige implementatie van wijzigingen van Europese normen, waarbij de nationale beleidsruimte vaak sterk is ingeperkt, hierdoor extra worden belast.

Gelet op het bovenstaande en de enorme omvang van de normstelling (er zijn meer dan 37 EU-richtlijnen van toepassing) is er, net als nu veelal het geval is, door de regering gekozen voor normstelling op AMvB-niveau. Dit ongeacht de herkomst van de norm (nationaal of internationaal) en ongeacht de verwachte bestendigheid daarvan. Het gaat erom dat er één samenhangend pakket van normen voor de fysieke leefomgeving ontstaat, dat voor de gebruikers zo inzichtelijk mogelijk is.

**[8.12]** De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af hoe erin voorzien wordt dat bij de besluitvorming alle relevante belangen, belanghebbenden en belangenorganisaties betrokken worden. Zij hebben de indruk dat het al dan niet indienen van een zienswijze op een voorgenomen besluit doorslaggevend is voor de mogelijkheden om in later instantie op te komen tegen een uiteindelijk besluit. Ook vragen zij in hoeverre er beroep open staat tegen een gemotiveerde afwijking door het bevoegd gezag naar aanleiding van een advies.

De regering is van mening dat vroege betrokkenheid van belanghebbenden en belangenorganisaties van groot belang is voor kwalitatief goede besluitvorming en het verkrijgen van draagvlak. Zo komen alle relevante belangen vroegtijdig op tafel. In hoofdstuk 10 van deze nota is de trend beschreven dat participatie steeds meer onderdeel wordt van de Nederlandse bestuurspraktijk. Vaak gaat het dan om bovenwettelijke en op maat gerichte participatie. Het wetsvoorstel stimuleert overigens ook dat maatschappelijke participatie plaatsvindt. Verwezen zij naar het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie [10.1] en van de PvdA-fractie [10.3].

De betrokkenheid van alle relevante belangen, belanghebbenden en belangenorganisaties bij besluiten wordt wettelijk geborgd door de besluitvormingseisen van de Awb in samenhang met de procedurele en inhoudelijke regels in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. De Awb verplicht bestuursorganen onder meer tot een zorgvuldige belangenafweging en een gedegen en kenbare motivering van het besluit. In de belangenafweging moeten in ieder geval de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen worden meegenomen. De betrokkenheid van belanghebbenden en belangenorganisaties is verzekerd door de besluitvormingsprocedures uit de Awb (de reguliere procedure of de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4). Aanvullend hierop is in de Omgevingswet de kring van inspraakgerechtigden bij toepassing van afdeling 3.4 Awb uitgebreid tot een ieder. Of de besluitvorming voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen, kan ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd. In antwoord op de vraag van de VVD-fractie over bewonersconsultatie [10.1] wordt daarnaast aangekondigd dat de regering – in aanvulling op hetgeen al in het wetsvoorstel geregeld is – voornemens is om in de uitvoeringsregelgeving een verplichting vast te leggen om bij besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen te motiveren hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan. Ook wil de regering in de uitvoeringsregelgeving opnemen dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moet aangeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn betrokken bij de ingediende aanvraag.

De indruk van deze leden dat het al dan niet indienen van een zienswijze op een voorgenomen besluit doorslaggevend is voor de mogelijkheden om in latere instantie op te komen tegen een uiteindelijk besluit is juist. Dit vloeit voort uit de Awb en de daarop gebaseerde jurisprudentie. In artikel 6:13 Awb is geregeld dat deelname aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 (als die procedure is voorgeschreven) in beginsel is vereist voor het verkrijgen van toegang tot de bestuursrechter. In beroep kunnen alleen beroepsgronden worden aangevoerd over besluitonderdelen die al in de zienswijzen aan de orde zijn gekomen (de zogenoemde onderdelenfuk).

Deze leden vragen verder in hoeverre beroep openstaat tegen een gemotiveerde afwijking door het bevoegd gezag naar aanleiding van een advies van een advies- of bestuursorgaan. Dit kan aan de orde worden gesteld in de beroepsprocedure tegen het besluit waarop het advies betrekking heeft. De Awb schrijft voor dat als een bestuursorgaan een besluit neemt dat afwijkt van een met het oog daarop krachtens wettelijk

voorschrift uitgebracht advies, dit met de redenen voor de afwijking in de motivering wordt vermeld (artikel 3:50). Verder eist de Awb in algemene zin dat een besluit moet berusten op een deugdelijke motivering. In het beroep tegen het onderliggende besluit kan de gemotiveerde afwijking van een advies ter toetsing worden voorgelegd.

**[8.13]** De leden van de GroenLinks-fractie vragen of voldoende belang wordt toegekend aan het subsidiariteitsbeginsel. De leden vragen de regering te reageren op de door de VNG en RUG geformuleerde bezwaren tegen de huidige voorgestelde formulering van de uitzonderingen op het eerste lid van artikel 2.3 van de Omgevingswet. De regering gaat er vanuit dat de leden van de GroenLinks-fractie de door de onderzoekers van de RUG in paragraaf 3.3.1 van het rapport gestelde vragen naar aanleiding van de wijziging van het wetsvoorstel bedoelen (blz. 37).

In antwoord op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie komen onderstaand de volgende punten aan de orde:

- a. verschillen tussen de gronden a en b van artikel 2.3;
- b. achtergronden van onderdeel b;
- c. formulering van onderdeel b: doelmatig en/of doeltreffend;
- d. formulering van onderdeel b: als dat bij regeling daarvan is bepaald;
- e. wanneer keuze voor onderdeel a of b;
- f. «decentraal, tenzij» en het meest geëigende bestuursniveau.

Ad a. Onderdelen a en b, twee verschillende gronden

De eerste vraag van de onderzoekers van de RUG betreft een vraag naar de reden voor de «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid van artikel 2.3 en de betekenis daarvan. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State had over dit artikel en de «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid van artikel 2.3 in haar advies enkele vragen. De Afdeling merkte over het woordje «of» op dat:

*«Door de voorgestelde alternatieve opsomming wordt voorbij gegaan aan de verzwaarde motiveringsplicht uit artikel 117 van de Gemeentewet. De provincie hoeft alleen het bestaan van een gemeenteverstijgend belang te bewijzen en niet dat een gemeente datzelfde belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze kan behartigen. De provincie kan daardoor eenvoudig voorbij gaan aan een eerdere toedeling van taken en bevoegdheden aan een gemeente door de formele wetgever. De Afdeling adviseert de alternatieve opsomming in artikel 2.3, eerste en tweede lid, te vervangen door een cumulatieve opsomming.» (nader rapport, blz. 106).*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State is artikel 2.3 herschreven en in overeenstemming gebracht met de strekking van de artikelen 117, tweede lid, Gemeentewet en artikel 115, tweede lid, Provinciewet. Hiertoe is aan de onderdelen a van het tweede en derde lid toegevoegd dat er niet alleen sprake moet zijn van een provinciaal of nationaal belang maar dat dat belang ook niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur respectievelijk provinciebestuur kan worden behartigd. Hoewel dit niet de door de Afdeling advisering van de Raad van State voorgestelde oplossing was, komt deze oplossing naar het oordeel van de regering wel tegemoet aan de kritiek van de Afdeling. Het woordje «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid, is, zoals in het nader rapport (blz. 118) is toegelicht, door de regering bewust gehandhaafd omdat in het kader van het omgevingsrecht de bestuursorganen van provincie en Rijk soms ook een taak of bevoegdheid moeten kunnen uitoefenen, enkel vanuit een oogmerk van doelmatigheid en doeltreffendheid. Met deze «of» is dus door de regering beoogd aan te geven dat deze onderdelen een alternatief karakter hebben. De onderdelen a en b van het tweede en derde lid van artikel 2.3 geven twee alternatieve gronden voor de provincies respectie-

velijk het Rijk om een taak of bevoegdheid uit te oefenen en daarmee een aspect van de zorg voor de fysieke leefomgeving naar zich toe te trekken of voor het toedelen van bevoegdheden bij AMvB. Ten eerste kan een rol van de provincie of het Rijk nodig zijn met het oog op een provinciaal belang of een nationaal belang, tenzij de gemeentebesturen, respectievelijk provinciebesturen dat belang op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen behartigen. Dit is geregeld in onderdeel a. Ten tweede kan zo'n rol nodig zijn in verband met een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden krachtens de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaal rechtelijke verplichting. Dit is geregeld in onderdeel b.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heeft de regering uitgebreid toegelicht dat het subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel centraal staat. Daarin is ook de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en de taaktoedeling in het wetsvoorstel toegelicht (paragraaf 2.7, blz. 42–45 en paragrafen 4.2.2 en 4.2.3, blz. 72–87). Ook heeft zij het eerste criterium (onderdeel a in het tweede en derde lid van artikel 2.3) in de nota naar aanleiding van het verslag van een nadere toelichting voorzien (blz. 148 e.v.). Op het tweede criterium en het woordje «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid is in het nader rapport (blz. 118–119) slechts kort ingegaan. Dit zal hierna nader worden toegelicht.

Ad b. Waarom onderdeel b? Enkele redenen en voorbeelden

Het criterium in onderdeel b van het tweede en derde lid van het artikel is opgenomen omdat de bestuursorganen van provincie en Rijk soms ook een taak of bevoegdheid moeten kunnen uitoefenen vanuit enkel een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk of enkel ter uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting, dus zonder dat er een provinciaal respectievelijk nationaal belang aan de orde is. Voorbeelden van deze doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen zijn het bieden van een gelijk beschermingsniveau aan burgers, een gelijk kwaliteitsniveau van voorzieningen of de fysieke leefomgeving en het bieden van een gelijk speelveld voor deelnemers aan het handelsverkeer in Nederland. Deze overwegingen liggen bijvoorbeeld ten grondslag aan de bouwregelgeving en diverse regels over activiteiten in het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer. Toepassing van het criterium uit onderdeel a van het tweede en derde lid van artikel 2.3 is daarvoor niet geschikt. Het is immers lastig te betogen dat er een nationaal belang aan de orde is dat het stellen van bijvoorbeeld regels over de verplichte aanwezigheid van een personenlift of de verplichte aanwezigheid van een leuning bij een trap van een bepaalde hoogte en helling in het Bouwbesluit 2012 rechtvaardigt. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen regels over horeca, wasstraten en het kleinschalig afleveren van vloeibare brandstoffen. Toch kan het doelmatig en doeltreffend worden geacht om dergelijke onderwerpen uit het Bouwbesluit 2012 en Activiteitenbesluit milieubeheer op nationaal niveau te regelen, zodat niet in elke gemeente voor dergelijke activiteiten regels behoeven te worden gesteld. Zou onderdeel b komen te vervallen of het woord «of» worden vervangen door het cumulatief bedoelde «en», dan zou het erg moeilijk of zelfs onmogelijk worden om op rijksniveau dit soort regels te stellen.

Een ander voorbeeld van het nut en de noodzaak van onderdeel b heeft te maken met het toedelen van het bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen aan andere bestuursorganen dan het college van burgemeester en wethouders. Op die bevoegdheidstoedeling is artikel 2.3 van toepassing. Voor het toedelen van het bevoegd gezag is meestal niet de aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang relevant, maar overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid of de aanwezigheid van een wettelijke taak of een internationale verplichting. Van overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid bij de toedeling van het bevoegd gezag aan de provincie is bijvoorbeeld sprake bij de

omgevingsvergunningplichtige ontgrondingsactiviteit. In Nederland worden door de provincies jaarlijks slechts enkele honderden vergunningen voor ontgrondingen verleend. Alle kleinere ontgrondingen zijn vrijgesteld van dit vergunningvereiste. Voor de ontgrondingsactiviteit is voorzien dat – net als onder het huidige recht – een brede belangenafweging plaatsvindt. Een beleidskader of beleidsregel is in een dergelijk geval zeer gewenst omwille van de rechtszekerheid voor belanghebbenden en een goede uitvoering van de belangenafweging door het bevoegd gezag. Decentralisatie van het bevoegd gezag naar de gemeenten zou betekenen dat elke gemeente een beleidskader of beleidsregel moet ontwikkelen voor een aanvraag om een vergunning die zij gemiddeld gezien minder dan één maal per jaar mogen verwachten. Dat is weinig doelmatig. Daarom is de regering – na overleg met VNG en IPO – voornemens vast te houden aan de bevoegdheidstoedeling aan de provincie, hoewel er niet bij elke ontgroning sprake is van een provinciaal belang. Een tweede voorbeeld waarbij het bevoegd gezag wordt toegewezen aan de provincie vanwege doelmatigheidsoverwegingen is het aanwijzen van de provincie als bevoegd gezag voor de zwaardere categorieën IPPC-installaties en BRZO/Seveso-inrichtingen. In het kader van het wetsvoorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving is bestuurlijk overeengekomen dat de provincie in deze situaties het meest aangewezen bevoegde gezag is, gelet op de specifieke kennis die hiervoor nodig is en het bovenlokale risicoprofiel van deze bedrijven. Voorbeelden waarbij de aanwezigheid van een wettelijke taak bepalend is voor het toedelen van het bevoegd gezag zijn het verlenen van omgevingsvergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten langs provinciale- of rijksinfrastructuur waarvoor de provincies respectievelijk het Rijk bevoegd gezag zijn. Het schrappen van onderdeel b of het vervangen van het alternatief bedoelde «of» door het cumulatief bedoelde «en» tussen de onderdelen a en b zou dergelijke todelingskeuzen niet langer mogelijk maken en dus leiden tot een minder doelmatig en doeltreffend overheidsbestuur. Tot slot kan onderdeel b van het tweede en derde lid van artikel 2.3 ook van belang zijn bij de inzet van bevoegdheden door de provincies of het Rijk vanwege een in het wetsvoorstel aan de provincies of het Rijk toegeede taak. Als de provincies of het Rijk met het oog op de uitvoering van een wettelijke taak gebruik maken van een bevoegdheid dan hoeven zij geen expliciet beroep te doen op een provinciaal of nationaal belang. De aanwezigheid van dat belang hoeft niet steeds opnieuw te worden beoordeeld en gemotiveerd. Een verwijzing naar de wettelijke taak volstaat. Wel moet beoordeeld en gemotiveerd worden of de uitoefening van de bevoegdheid nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van die taak en zal in dat kader ook de proportionaliteit daarvan moeten worden beoordeeld. Ook kunnen internationale verplichtingen, waarbij geen sprake is van een direct provinciaal of nationaal belang, noodzaken tot de uitoefening van taken en bevoegdheden. Ook die gevallen beoogt het onderdeel b van de leden twee en drie van artikel 2.3 te regelen.

Vanwege bovenstaande redenen is de regering van oordeel dat beide onderdelen van het tweede en derde lid van artikel 2.3 onmisbaar zijn, evenals de alternatieve formulering daarvan. Het feit dat het ook mogelijk is om de inzet van een bevoegdheid door de provincie of het Rijk alleen te baseren op overwegingen van doeltreffendheid en doelmatigheid en dus niet vanwege de aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang is overigens ook geheel in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel zoals dat in de Gemeentewet en de Provinciewet is vastgelegd. Zo bepaalt artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet: «Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd». De Provinciewet bevat in artikel 115, tweede lid, een



vergelijkbare bepaling. Onderdeel a van het tweede en derde lid van artikel 2.3 voegt hier het element van de aanwezigheid van een provinciaal belang respectievelijk nationaal belang aan toe. Dit betekent dat afhankelijk van de situatie een beroep gedaan zal moeten worden op onderdeel a of onderdeel b. Naar het oordeel van de regering geven de beide alternatief geformuleerde onderdelen van het tweede en derde lid van artikel 2.3 volledig uitdrukking en voldoende gewicht aan het subsidiariteitsbeginsel. De hoofdregel »decentraal wat kan, centraal wat moet» is daarmee in het wetsvoorstel voldoende stevig verankerd.

Ad c. Formulering: doelmatig en/of doeltreffend

De tweede vraag uit het rapport van de RUG betreft de «of» in onderdeel b in het kader van «doelmatig of doeltreffend». De onderzoekers van de RUG constateren hier een verschil met het «doelmatig en doeltreffend» in onderdeel a. De onderzoekers van de RUG wijzen hier op een onbedoelde inconsistentie in de redactie van de onderdelen a en b. Bij de tweede nota van wijziging is deze inconsistentie weggenomen.

Ad d. Formulering: als dat bij de regeling daarvan is bepaald

De derde vraag van de onderzoekers van de RUG is waarom de toevoeging van de zinsnede «als dat bij de regeling daarvan is bepaald» in de aanhef van het tweede en derde lid van artikel 2.3 noodzakelijk is. Omdat de verwijzingen naar artikel 2.3 in het wetsvoorstel talrijk zijn vragen zij of voor alle bevoegdheidsuitoefeningen door het Rijk en de provincie kan worden bepaald dat die aan de gestelde subsidiariteitseis moeten voldoen. Hoewel inderdaad bij een groot aantal bepalingen die taken of bevoegdheden toekennen of daarvoor een grondslag bieden, artikel 2.3 van toepassing wordt verklaard, kan niet bij alle bepalingen artikel 2.3 van toepassing worden verklaard. De reden hiervoor is dat de subsidiariteitsafweging in diverse gevallen al in het wetsvoorstel, door de wetgever is gemaakt of omdat de subsidiariteitsafweging al bij een samenhangende bevoegdheid is gemaakt. Bij de toedeling van taken aan de gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk in afdeling 2.4 is het subsidiariteitsbeginsel al door de wetgever toegepast. Bij de toedeling van ondersteunende bevoegdheden zoals handhavingsbevoegdheden, bevoegdheden tot het opleggen van heffingen of gedoogplichten en procedurele bevoegdheden volgt de ondersteunende bevoegdheid de toepassing van een andere bevoegdheid waarop het subsidiariteitsbeginsel al is toegepast. Bijvoorbeeld de toepassing van een handhavingsmiddel ter ondersteuning van de naleving van een vergunning waarvoor het bestuursorgaan met toepassing van de subsidiariteitscriteria al als bevoegd gezag is aangewezen. In zo'n geval volgt de bevoegdheid tot handhaving uit die andere bevoegdheid en speelt subsidiariteit verder geen rol meer. Zou daarbij wel de subsidiariteitstoets gelden, dan zou dat er toe leiden dat gedeputeerde staten en Ministers slechts succesvol zouden kunnen handhaven op de naleving van een vergunningvoorschrift als de overtreding van dat voorschrift een provinciaal respectievelijk nationaal belang treft. De van toepassing verklaring van artikel 2.3 op alle bepalingen die taken of bevoegdheden toekennen of daarvoor een grondslag bieden zou leiden tot een dubbele subsidiariteitstoets en is om die reden ongewenst.

Ad e. Wanneer onderdeel a of onderdeel b?

De vierde vraag van de onderzoekers van de RUG wanneer bestuursorganen bij het uitoefenen van bevoegdheden dienen te motiveren of sprake is van een provinciaal of nationaal belang en wanneer niet, acht de regering met bovenstaande beantwoording en de gegeven toelichtingen in de memorie van toelichting, het nader rapport en de nota naar aanleiding van het verslag voldoende beantwoord.

Ad f. «Decentraal, tenzij» en het meest geëigende bestuursniveau

Ten slotte vragen de leden van de GroenLinks-fractie om een analyse over de veronderstelling dat het op lokaal niveau waarschijnlijk beter lukt alle belangen, belanghebbenden en belangenbehartigers te bereiken en te



betrekken in de besluitvorming over de fysieke leefomgeving. De regering verwijst voor deze analyse allereerst naar de passages hieromtrent in de memorie van toelichting (paragraaf 2.7 onder het kopje «subsidiariteit en co-actorschap», blz. 43 e.v., paragraaf 4.2.2 onder het kopje «De algemene zorg voor de fysieke leefomgeving door gemeenten, blz. 74 e.v., en het nader rapport, paragraaf 5.1 «subsidiariteitsbeginsel», blz. 116 e.v.). Daarin is uitdrukkelijk ingegaan op de vraag waarom het wetsvoorstel vanuit het subsidiariteitsbeginsel «decentraal tenzij» is opgebouwd. Kort samengevat is die keuze terug te voeren op de notie dat «de beleidsbepaling en -uitvoering in handen moet zijn van het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. [...] Het meest geschikte niveau is in beginsel de gemeente als het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en schaal van de gemeente. Die voorkeur voor het decentrale niveau houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij de normstelling en uitvoering rekening te houden met gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden. Daarmee hebben ze vaak ook meer mogelijkheden tot het maken van integrale afwegingen.» (blz. 75 van de memorie van toelichting) Onderdeel van dat «rekening houden met de gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden» is dat het voor lokale overheden makkelijker is om alle lokale belangen, belanghebbenden en belangenbehartigers in beeld te hebben. Vanuit hun kennis van de lokale context kunnen lokale overheden per te nemen besluit bezien of en op welke wijze de participatie of consultatie van belanghebbenden het beste vorm kan worden gegeven. In de vraag van de GroenLinks-fractie lijkt besloten te liggen dat in alle gevallen het best op lokaal niveau afwegingen over de fysieke leefomgeving en over het betrekken van belanghebbenden en belangenbehartigers kunnen worden gemaakt. Naar het oordeel van de regering is dat niet altijd het geval. Niet alle afwegingen passen bij de aard en schaal van de het gemeentelijk niveau. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan besluiten over provinciale- of rijkswegen, luchthavens, spoorwegen, windturbineparken en ecologische verbindingen. Juist bij dergelijke belangen kan ook de afweging over de wijze van participatie of consultatie het beste op het provinciaal of nationaal niveau worden gemaakt.

**[8.14]** De leden van de GroenLinks-fractie constateren een beweging binnen het vergunningensysteem, waarin meer met algemene regels wordt gewerkt en een vergunningplicht alleen nog van toepassing is op complexe projecten. Om die reden vragen de leden waarom ervoor is gekozen de reguliere voorbereidingsprocedure te gebruiken voor de omgevingsvergunning en er niet is voorzien in een moment van inspraak. De leden van de fractie van de ChristenUnie [12.28] vragen in dit verband of op dit moment al meer duidelijkheid gegeven kan worden voor welke omgevingsvergunningen de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal moeten worden toegepast. Deze vragen worden hierna in samenhang beantwoord.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks kan bevestigd worden dat het streven er op is gericht om zoveel mogelijk te werken met algemene regels en het aantal vergunningplichtige activiteiten te beperken. Toch zullen er ook voor relatief eenvoudige activiteiten nog vergunningplichten blijven bestaan. Dat komt bijvoorbeeld mede omdat het niet altijd mogelijk is de betrokken belangen uit te werken in geobjectiveerde rechtstreeks werkende burgerbindende regels.

Denk bijvoorbeeld aan de toelaatbaarheid van een inrit op een bepaalde locatie. Specifieke omstandigheden kunnen het noodzakelijk maken dat een deskundigenadvies nodig is om te bepalen op welke plaats een ontsluiting van een perceel, gelet op het belang van de verkeersveiligheid, het beste kan worden aangelegd.

Ook voor ogenschijnlijk eenvoudige activiteiten kan het dus nodig blijven dat een vergunningplicht blijft bestaan. Gelet op de grote aantallen waarin

dergelijke activiteiten plaatsvinden, zal het hier ook in de toekomst om de grote bulk van omgevingsvergunningen gaan. Daarmee is ook verklaard dat in het wetsvoorstel als uitgangspunt is gekozen dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast.

Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks kennelijk veronderstellen, zal bij de omgevingsvergunning niet alleen gewerkt worden met de reguliere voorbereidingsprocedure. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven (blz. 226–227) en naar aanleiding van vragen in de nota naar aanleiding van het verslag nader toegelicht (blz. 225–226), geldt als hoofdregel de reguliere voorbereidingsprocedure. De uitgebreide voorbereidingsprocedure zal echter gaan gelden voor bij AMvB aan te wijzen activiteiten waar op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen een geformaliseerde inspraakregeling nodig is. Op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over welke activiteiten dit precies zal gaan, kan op dit moment nog geen duidelijkheid gegeven worden.

Momenteel wordt nog geïnventariseerd uit welke internationaalrechtelijke regelingen en voor welke activiteiten een vereiste voortvloeit voor een geformaliseerde regeling voor het bieden van inspraak.

Daarmee is overigens niet gesteld dat in de reguliere voorbereidingsprocedure geen inspraak kan worden geboden. Zoals al in de memorie van toelichting opgemerkt (blz. 226–227), kan een bevoegd gezag ook in of voorafgaand aan de reguliere procedure actief de mogelijkheid bieden tot het indienen van zienswijzen naar aanleiding van de (voorgenomen) aanvraag of een ontwerpbesluit. Artikel 4:8 Awb kan hier zelfs toe dwingen in een situatie waarin een belanghebbende, die het besluit zelf niet heeft aangevraagd, naar verwachting bedenkingen zal hebben tegen het voorgenomen besluit. De Awb verbindt hieraan verder geen procedurele vereisten. De betrokken inspraak kan dan ook op maat en op informele wijze worden vormgegeven, afgestemd op de aard en omvang van het project en de kring van belanghebbenden in het concrete geval. In dit verband zij vermeld dat van alle ingekomen aanvragen om omgevingsvergunning die met de reguliere procedure worden voorbereid, kennisgeving moet worden gedaan. Daarmee kunnen belanghebbenden dus vroegtijdig op de hoogte zijn van mogelijke initiatieven die spelen. Bovendien zal in de uitvoeringsregelgeving als indieningsvereiste voor een aanvraag om een omgevingsvergunning worden bepaald dat wordt aangegeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd en betrokken bij de ingediende aanvraag. Met dit indieningsvereiste wordt een prikkel gegeven voor initiatiefnemers om omwonenden en belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij de planvorming. Bovendien heeft het bevoegd gezag hierdoor een beter aanknopingspunt om toepassing te geven aan artikel 4:8 Awb.

Ten aanzien van de voorbereidingsprocedures kan ten slotte nog benadrukt worden dat besluiten niet minder goed zijn voorbereid als daarop de reguliere procedure van toepassing is. De bezwaarschriftfase, die volgt na de reguliere voorbereidingsprocedure, biedt immers de nodige waarborgen. De bezwaarfase start weliswaar op het moment waarop een besluit op de aanvraag al is genomen, maar in het kader van de behandeling van een bezwaarschrift bestaat de plicht om het genomen besluit volledig te heroverwegen. Daarbij geldt in beginsel ook het vereiste van een hoorzitting. Bovendien is er veelal een commissie van onafhankelijke deskundigen benoemd die over de te nemen beslissing op bezwaar advies geeft. Op elk bezwaarschrift volgt een gemotiveerd besluit, waarbij zo nodig het primaire besluit wordt herroepen of aangepast. Tegen het besluit op het bezwaarschrift kan beroep worden ingesteld.

Ook in de uitgebreide voorbereidingsprocedure bestaat er pas een geformaliseerde gelegenheid om zienswijzen in te dienen op het moment waarop de aanvraag is ingediend en er al een ontwerpbesluit is genomen.

Mede op basis van de ingediende zienswijzen wordt er een definitief besluit op de aanvraag genomen. Zonder dat daarna nog een bezwaarfase volgt, kan direct tegen dat besluit beroep worden ingesteld. Er geldt niet het vereiste van een hoorzitting en evenmin dient er per zienswijze een gemotiveerd besluit te worden genomen.

Een voordeel van de reguliere procedure is dat daarmee één van de doelstellingen van het wetsvoorstel van kortere procedures wordt bereikt. Binnen relatief korte tijd na de aanvraag wordt een besluit genomen dat ook snel in werking treedt. Zodra bezwaar wordt gemaakt geldt de met eerder genoemde waarborgen omklede bezwaarschriftprocedure, waarbij het besluit zorgvuldig wordt heroverwogen. De uitgebreide voorbereidingsprocedure neemt aanzienlijk meer tijd in beslag, ook in de gevallen waarin er geen gebruik wordt gemaakt van de geboden mogelijkheden voor inspraak. Mede om die redenen wordt de toepassing van afdeling 3.4 Awb beperkt tot gevallen waarin een vorm van geformaliseerde inspraak op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen moet worden geboden.

**[8.15]** De leden van de SGP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom de voorwaarden uit de Wet ruimtelijke ordening voor het geven van een proactieve aanwijzing niet zijn opgenomen in artikel 2.35 van het wetsvoorstel bij het geven van een instructie. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de D66-fractie [3.36].

## **9 Instrumenten**

**[9.1]** De leden van de VVD-fractie vragen wat de voordelen zijn van een projectbesluit voor het waterschap. Waterschappen hebben taken op het gebied van de waterveiligheid en de zuivering van stedelijk afvalwater. Waterschappen werken in dat kader onder andere aan grote complexe projecten, zoals de aanleg en versterking van dijken en afvalwaterzuiveringsinstallaties. Het projectbesluit is het instrument in het wetsvoorstel dat voor dergelijke projecten is bedoeld.

Onder de huidige Waterwet kan het waterschap een projectplan voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk vaststellen dat goedgekeurd moet worden door gedeputeerde staten. Vervolgens moet vanwege het projectplan het bestemmingsplan door de gemeente worden gewijzigd. Deze separate bestemmingsplanwijziging door de gemeente is bij het projectbesluit onder de Omgevingswet niet meer nodig. Met het projectbesluit wordt, na goedkeuring door GS, het omgevingsplan immers meteen gewijzigd conform de regels van het projectbesluit. Dit betekent een vereenvoudiging van de procedures.

**[9.2]** De leden van de PvdA-fractie menen dat de oplevertoets generiek geregeld moet worden omdat niet voor alle aspecten omgevingswaarden zullen worden vastgesteld en dus monitoring lang niet altijd niet verplicht is noch een programma bij dreigende overschrijding.

Zoals bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie [3.4] is aangegeven, beziet de regering op dit moment in het kader van de totstandkoming van het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving of het mogelijk en wenselijk is om voor bepaalde besluiten een soort oplevertoets voor bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving te regelen, in combinatie met vermindering van de onderzoekslasten voor de initiatiefnemers aan de voorkant van het proces.

**[9.3]** De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom het wetsvoorstel het alleen voor de waterschapverordening en de provinciale omgevingsverordening mogelijk maakt om een omgevingsvergunning vereiste voor het verrichten van activiteiten op te nemen. Gevraagd wordt

waarom de huidige praktijk niet is gevolgd. Deze vraag leeft ook bij de leden van de fracties van de VVD [14.12], het CDA [15.8] en de ChristenUnie [15.9] en zij hebben enkele nadere vragen, die hier omwille van de samenhang ook worden beantwoord. Gevraagd wordt of het omgevingsplan hierdoor niet een beheersmatig en statisch karakter zal krijgen waarvan veel zal worden afgeweken. Ook wordt gevraagd naar de gevolgen hiervan en de consequenties voor de bestuurlijke lasten. Op zichzelf is het een juiste constatering dat voor de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening artikel 4.4 van het wetsvoorstel een uitdrukkelijke grondslag geeft om activiteiten aan een omgevingsvergunning te binden. Hieraan ligt louter een wetstechnische reden ten grondslag. Ook gemeenten kunnen er in het omgevingsplan, zonder beperking en consequenties voor bestuurlijke lasten, voor zorgen dat een omgevingsvergunning nodig is. Hierbij kunnen ook beoordelingsregels worden gegeven die bij het nemen van de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning betrokken moeten worden. Die bevoegdheid verdwijnt dus niet. Een expliciete wettelijke grondslag is daarvoor echter niet nodig.

Dat komt omdat, anders dan bij de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening, bij het omgevingsplan altijd de mogelijkheid bestaat om een omgevingsvergunning te verlenen voor een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan. Een activiteit die het omgevingsplan verbiedt, kan met het verlenen van een omgevingsvergunning desgewenst dus toch worden toegestaan. Bij onvoorziene activiteiten zou een provinciale verordening of waterschapsverordening eerst moeten worden gewijzigd. Het gevolg is dat waar in een provinciale omgevingsverordening of waterschapsverordening altijd uitdrukkelijk moet worden bepaald dat een activiteit «zonder omgevingsvergunning» is verboden, het in een omgevingsplan slechts nodig is om een activiteit te verbieden teneinde hiervoor een vergunningplicht in het leven te roepen. Het opnemen van beoordelingsregels in het omgevingsplan (het toetsingskader voor het kunnen verlenen van de omgevingsvergunning) kan het omgevingsplan «voorspelbaar» maken wanneer zo'n vergunning wordt aangevraagd. Ook als de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels maken dat een vergunning zou moeten worden geweigerd, biedt het wetsvoorstel in samenhang met de bij AMvB te geven beoordelingsregels de mogelijkheid om in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties de omgevingsvergunning toch te verlenen. Deze zogenoemde «buitenplanse flexibiliteit» die het wetsvoorstel biedt voor het omgevingsplan, heeft ook altijd bestaan bij het bestemmingsplan. Destijds bestond die mogelijkheid onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening al in de vorm van het kunnen verlenen van vrijstelling met toepassing van artikel 19. Onder de latere Wet ruimtelijke ordening bestond de mogelijkheid om ontheffing te verlenen en een projectbesluit te nemen. Sinds de Wabo kan met een omgevingsvergunning van een bestemmingsplan worden afgeweken. Deze mogelijkheid om met een omgevingsvergunning activiteiten toe te staan die afwijken van het omgevingsplan, biedt optimale flexibiliteit waarmee adequaat op actuele ruimtelijke behoeften kan worden ingespeeld. Gemeenten krijgen onder het wetsvoorstel juist meer mogelijkheden dan momenteel bij het bestemmingsplan om er voor de zorgen dat een omgevingsplan geen beheersmatig en statisch karakter draagt. Daarbij kan gemakkelijker dan nu ruimte voor initiatieven worden ingeruimd. Daarvoor wordt ook verwezen naar de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de VVD [4.1] over de mogelijkheden tot globaler en minder gedetailleerd bestemmen.

De gestelde vraag is mede ingegeven door het feit dat in het huidige stelsel onder de Wabo en de Wet ruimtelijke ordening nog wel een expliciete mogelijkheid is gegeven tot het kunnen opnemen van zogenoemde «binnenplanse vergunningstelsels». In een bestem-

mingsplan kan voor sloop- en aanlegactiviteiten en afwijkingen van regels binnen het bestemmingsplan zelf, uitdrukkelijk worden bepaald dat een omgevingsvergunning nodig is. Dat terwijl voor dergelijke activiteiten ook kan worden gewerkt met de «buitenplanse» omgevingsvergunning. Benadrukt wordt dat hiermee sprake is van een «hybride» stelsel, dat procedureel verwarrend is en het systeem complexer maakt dan nodig. Werken met zowel «binnenplannen» als een «buitenplanse» vergunningstelsel, leidt tot procedurele «stapelings» als binnenplannen een activiteit of afwijking zou moeten worden geweigerd maar dan toch kan worden vergund door er alsnog een buitenplanse vergunning voor te verlenen. De in de Omgevingswet voorgestane systematiek leidt tot een eenvoudiger en transparantere opzet. Voor iemand die dagelijks met het huidige «hybride stelsel» werkt is het misschien even wennen, maar het nieuwe stelsel leidt geenszins tot minder mogelijkheden om activiteiten aan een omgevingsvergunning te binden en regels te geven over de verlening daarvan.

**[9.4]** De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de gedachte deelt dat er meer instrumenten moeten komen om het duurzame aspect bij gebiedsontwikkeling te borgen.

De regering deelt de opvatting van deze leden dat duurzaamheid een belangrijk aspect is bij gebiedsontwikkeling. Zij is van oordeel dat voor een duurzame gebiedsontwikkeling het nodig is een visie te ontwikkelen. Daarnaast dienen er voldoende mogelijkheden te zijn om te kunnen sturen op de gebruiksruimte in een gebied, en moeten effecten van de ingreep, indien wenselijk, beoordeeld kunnen worden. Voor elk van deze elementen biedt de Omgevingswet samen met de uitvoeringsregels verschillende instrumenten.

De regering deelt de opvatting van de leden dat visievorming wenselijk is. Daartoe biedt het wetsvoorstel voldoende instrumenten. Belangrijke instrumenten aan de voorkant hierbij zijn de omgevingsvisie, het programma, de plan-mer, het omgevingsplan met zijn verbrede reikwijdte en de instructieregels van het Rijk en de provincie over het omgevingsplan. In dit verband wijst de regering op de ladder voor duurzame verstedelijking die terugkeert in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze ladder dient een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden om duurzame verstedelijking te bewerkstelligen, het bevorderen van vraaggerichte programmering en daarmee het voorkomen van overprogrammering, ongewenste versnippering en leegstand. Ter ondersteuning van de visievorming zijn er ook diverse beslissingsondersteunende instrumenten. Het RIVM ontwikkelt momenteel een indicator die gezondheidseffecten kan vergelijken en optellen op geografische schaal, de zogenaemde milieuGezondheidsRisico-indicator (MGR). Hierop wordt nader ingegaan in het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [12.8]. Voor een duurzame gebiedsontwikkeling is de vraag relevant of de onbenutte gebruiksruimte in een gebied een activiteit toelaat en of er gebruiksruimte kan worden vrijgespeeld, bijvoorbeeld door sanering of innovatie. De uitvoeringsregels onder de Omgevingswet zullen het mogelijk maken om actiever te sturen op de verdeling van deze gebruiksruimte. Hiervoor worden de mogelijkheden nader verkend van het werken met een bedrijvencontour en de voorwaarden waaronder omgevingsvergunningen kunnen worden gewijzigd. Ook het programma en de programmatische aanpak als bijzondere vorm daarvan bieden de mogelijkheid een uitgebalanceerd pakket van maatregelen te maken om te voldoen aan omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, vooral in gevallen waar deze onder druk staan. De programmatische aanpak biedt de mogelijkheid om op de gebruiksruimte – die door een omgevingswaarde of een andere wettelijke norm wordt begrensd – nauwkeurig de regie te voeren en belastende activiteiten en

maatregelen zo op elkaar af te stemmen dat aan de wettelijke regels wordt voldaan.

Een beoordeling van de werkelijk opgetreden effecten door middel van evaluatie draagt bij aan het bijsturen van activiteiten of van beleid. Daar waar sprake is van een plan-mer-plicht, wordt de evaluatie – en waar nodig de bijsturing van effecten – gekoppeld aan de tenuitvoerlegging van plannen of programma's. Deze regeling zal aansluiten bij de beleidscyclus waarbij monitoring van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de bijsturing bij dreigende overschrijdingen van omgevingswaarden een belangrijk onderdeel is. Op deze wijze is het behalen van de doelen voor de fysieke leefomgeving geborgd. Daarnaast beziet de regering de mogelijkheden om voor bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving en voor bepaalde besluiten een specifieke oplevertoets in te stellen als dat gecombineerd kan worden met vermindering van de onderzoekslasten voor de initiatiefnemers aan de voorkant van het proces (rekenen met vuistregels). Zie ook de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie [3.4].

**[9.5]** De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de visie deelt dat toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid van woningen en andere gebouwen en van de openbare publieke ruimte belangrijke waarden zijn om alle groepen burgers in de fysieke leefomgeving te laten functioneren en of dit leidt tot opname in de wet. Zoals uit het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting blijkt, onderkent ook de regering het belang van deze waarden. Het bereiken en in stand houden van een veilige (en gezonde) fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit is in artikel 1.3 van het wetsvoorstel expliciet als doel van de wet genoemd. Die doelstelling is generiek en geldt ongeacht welke groep burgers en welk aspect van de fysieke leefomgeving het betreft. Het begrip «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften» omvat ook de toegankelijkheid en bruikbaarheid van gebouwen en de openbare ruimte. Uit de decentrale opzet van het wetsvoorstel vloeit voort dat de gemeente verantwoordelijk is voor het bereiken van die doelstelling voor zover het de toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid van de openbare ruimte betreft. Het past niet in de systematiek van het wetsvoorstel om die verantwoordelijkheid op wetsniveau expliciet te benoemen. Voor gebouwen en andere bouwwerken is in artikel 4.21 van het wetsvoorstel opgenomen dat bij AMvB algemene rijksregels worden gesteld met het oog op veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. In de toelichting op dat artikel is aangegeven dat duurzaamheid daarbij kan worden gezien als een verzameling van bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Daarmee is bruikbaarheid van gebouwen als onderdeel van duurzaamheid op wetsniveau impliciet geregeld. Naar aanleiding van de vragen van de CDA-fractie en soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie [14.15] acht de regering het uit oogpunt van duidelijkheid gewenst «bruikbaarheid» expliciet in artikel 4.21 te noemen. In de tweede nota van wijziging is een voorstel daartoe opgenomen. Naar het oordeel van de regering is het echter niet nodig om in artikel 4.21 ook «toegankelijkheid» expliciet te noemen. Evenals in de huidige bouwregelgeving (Bouwbesluit 2012) is toegankelijkheid van gebouwen in het toekomstige Besluit bouwwerken leefomgeving een element van het begrip «bruikbaarheid». In de wettelijke grondslag voor het Bouwbesluit 2012 (artikel 2 van de Woningwet) is toegankelijkheid ook niet expliciet genoemd. De regering ziet op dit punt geen aanleiding tot verandering.

**[9.6]** De leden van de fractie van D66 vragen waarom de regering er niet voor kiest een overkoepelend toetsingskader voor de omgevingsvergunning uit te werken. De regering verwijst voor een antwoord hierop



naar de antwoorden bij de vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie [3.14].

**[9.7]** De leden van de D66-fractie vragen de regering in het digitale stelsel ondersteuning van de vragen van burgers over hun rechtspositie op te nemen.

Deze vragen gaan over besluiten in de zin van de Awb, zoals vergunningverlening, en bijbehorende stappen zoals bezwaar en beroep. In het Omgevingsloket worden deze vragen op twee manieren ondersteund. Ten eerste door algemene informatie over de rechtspositie van burger en bedrijf binnen de Omgevingswet beschikbaar te stellen. Ten tweede door gebruikers door te geleiden naar de relevante procedures. In beide gevallen maakt het digitaal stelsel Omgevingswet waar mogelijk gebruik van generieke e-overheidsbouwstenen. Het is het streven van de regering om dit proces gebruiksvriendelijk in te richten, zodat de burger niet hoeft te zoeken op andere websites, maar ongemerkt via koppelingen terecht komt op de juiste plek.

**[9.8]** Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de D66-fractie over hoe het instrument milieueffectrapportage wordt betrokken bij de omslag van vergunningen naar algemene regels wordt verwezen naar de beantwoording van eerdere vragen van deze leden [4.17].

**[9.9]** De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij bereid is om de *best practices* van de lopende programma's met programmatische aanpak te verzamelen en deze actief te delen met andere overheden. Op die manier, zo merken deze leden op, kunnen mogelijke belemmeringen aan de voorkant voor de toepassing van dit instrument worden weggenomen. De regering onderschrijft het grote belang van een adequate en tijdige implementatie van de stelselherziening en het gebruik van best practices daarbij. In 2013 is het Rijk daarom samen met VNG, IPO en UvW een verkenning gestart naar de inrichting van een gezamenlijk implementatieprogramma. Inmiddels wordt een bestuursakkoord met deze vertegenwoordigers van decentrale overheden voorbereid. De verkenning laat zien, dat niet alleen kennis van wettelijke instrumenten zelf van betekenis is, zoals het programma met programmatische aanpak, maar vooral de manier hoe hiermee wordt omgegaan. Met behulp van een gezamenlijk en stevig implementatieprogramma van Rijk en decentrale overheden wordt zo een soepele invoering van de Omgevingswet nagestreefd. Het programma start naar verwachting in september 2015. Zie in dat verband ook de nota naar aanleiding van het verslag (paragraaf 2.2 Invoering, blz. 228 e.v.). In de uitvoering van het implementatieprogramma spelen de gebruikers ook een centrale rol. Alle producten, van handleidingen tot trainingen, zullen in samenspraak met gebruikers worden ontwikkeld om er voor te zorgen dat de implementatie zo goed mogelijk is toegesneden op de behoeften van de uitvoeringspraktijk. Zie ook de memorie van toelichting (paragraaf 9.2 implementatie, blz. 346, e.v.).

**[9.10]** De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij nader kan ingaan op hoe de (tussentijdse) monitoring en (verplichte) bijsturing geborgd zal worden bij een programmatische aanpak. De regering merkt in antwoord op deze vragen op dat het wetsvoorstel waarborgen bevat voor de uitvoering van zowel de (tussentijdse) monitoring als de (verplichte) bijsturing. De monitoring van de gebruikersruimte is één van de verplichte onderdelen van een programma met programmatische aanpak. Het wetsvoorstel kent een specifieke verplichting (artikel 20.1, tweede lid) om de voortgang, uitvoering en het doelbereik door monitoring te bewaken. Het programma moet worden gewijzigd als uit monitoring van de omgevingswaarde of de andere

doelstelling voor de fysieke leefomgeving of uit de monitoring van het programma zelf blijkt dat de desbetreffende omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving niet kan worden bereikt. Ook moet het bestuursorgaan dat het programma heeft vastgesteld het programma wijzigen als uit de monitoring volgens dat bestuursorgaan blijkt, dat het programma niet langer in redelijkheid als beoordelingskader kan dienen voor de besluiten waarop zij van toepassing is (artikel 3.18, derde lid, van het wetsvoorstel). In dit verband verwijst de regering verder naar de antwoorden op vragen van de SP-fractie over de monitoring van omgevingswaarden en over sanctiemogelijkheden als niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan [1.2 en 1.3].

**[9.11]** De leden van de fractie van D66 vragen of de regering inmiddels meer zekerheid kan bieden over hoe de huidige plannen en structuurvisies een plaats krijgen in de Omgevingswet.

Voor zover de fractie van D66 hier vraagt naar de plaats waar deze instrumenten in het wetsvoorstel zijn opgenomen, verwijst de regering naar paragraaf 4.3.9 van de memorie van toelichting. Daar wordt toegelicht hoe bestaande planfiguren in het nu voorgestelde stelsel een plek krijgen.

Voor zover de leden van genoemde fractie vragen naar het overgangsrecht voor bestaande, vastgestelde planfiguren en structuurvisies, verwijst de regering naar paragraaf 10.4 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 239–240). Daarin staat dat het in overgangsrechtelijke bepalingen gebruikelijk is dat bestaande rechtsfiguren, zoals verleende vergunningen en vastgestelde plannen, worden gelijkgesteld aan de nieuwe rechtsfiguren, zodat deze daarmee hun rechtsgeldigheid behouden. Voor rechtsfiguren die op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet in voorbereiding zijn of waartegen een beroepsprocedure loopt, is het gebruikelijk om in overgangsrecht te regelen dat lopende procedures onder het «oude» recht kunnen worden afgemaakt. Volgens de regering levert deze lijn de minste onzekerheid op. Op dit moment wordt – in samenspraak met het veld – het overgangsrecht uitgewerkt. Het overgangsrecht zal in de toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet uitgebreid worden toegelicht en in dat verband met uw Kamer worden besproken.

**[9.12]** Met het wetsvoorstel is het verhalen van louter bijkomende kosten niet meer mogelijk. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat dit betekent voor projecten die worden stopgezet voor het moment dat er sprake is van de realisatie van publieke voorzieningen. Zij vragen of dit betekent dat in dit geval de gemeente de al gemaakte kosten niet meer kan verhalen terwijl dit wel zo was overeengekomen in de grondexploitatie.

In het door de leden van de ChristenUnie-fractie geschetste voorbeeld is het mogelijk om de al gemaakte kosten te verhalen. Dit loopt ofwel via de vooraf afgesloten overeenkomst, ofwel via het vaststellen van de exploitatiebijdrage verbonden aan de vergunning.

Als voor de realisering van het project één of meerdere anterieure overeenkomsten zijn afgesloten wordt het kostenverhaal verzekerd via die overeenkomst. Daarin kunnen afspraken gemaakt worden over de bijdrage in de kosten en het betaalmoment van deze bijdrage.

Als geen anterieure overeenkomsten zijn afgesloten wordt bij het vaststellen van het besluit dat het project mogelijk maakt vastgesteld of hoofdstuk 12 van het wetsvoorstel van toepassing is. In het geschetste voorbeeld is dat het geval omdat het project uit zowel grondexploitatiekosten als bijkomende kosten bestaat. Uit het besluit vloeit dan voort dat de gemaakte kosten worden verhaald, ook als later blijkt dat door omstandigheden toch uitsluitend bijkomende kosten zijn gemaakt. Daarnaast zal in het voorgenomen Omgevingsbesluit voor in dit soort

situaties eventueel te veel geïnde bedragen, net zoals dat nu het geval is, een regeling worden getroffen voor terugbetaling daarvan.

## 10 Participatie

**[10.1]** De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven bij welke instrumenten er bewonersconsultatie zal plaatsvinden en hoe dit verschilt met de huidige situatie. Ook vragen zij waarom er bovenop bewonersconsultatie nog een inspanningsverplichting opgenomen moet worden.

Voor de beantwoording van deze vraag gaat de regering ervan uit dat de leden van de VVD-fractie doelen op maatschappelijke participatie in brede zin (en niet alleen op bewonersconsultatie). De Nederlandse bestuurscultuur raakt in de huidige situatie al in belangrijke mate doordrongen van het belang van adequate participatie. Het wordt steeds meer onderdeel van de bestuurspraktijk. Deze is veelal bovenwettelijk en op maat ingericht. Zeker bij projecten met (mogelijk) grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving is participatie gemeengoed geworden. Bestuursorganen zijn meestal gemotiveerd vanuit de wens en noodzaak om beleid en besluiten professioneel voor te bereiden en breed gedragen te laten zijn. Voor vroegtijdige participatie worden vele verschillende methoden toegetast, zoals burgerpanels, enquêtes, discussiefora, ontwerpateliers, raadspanels, en stadsgesprekken. De te kiezen methode hangt af van de omstandigheden van het geval. Van allerlei organisaties is ondersteuning beschikbaar om participatie in voorkomende gevallen op adequate wijze vorm te geven, zowel publiek, als semipubliek en privaat: bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is dat de Directie Participatie, voor alle overheden is de dienstverlening van ProDemos (Huis voor Democratie en Rechtstaat) beschikbaar en er is een breed scala aan marktpartijen actief. Voor de MIRT-projecten past het Rijk de Code maatschappelijke participatie toe. De wijze waarop participatie gebeurt staat soms beschreven in de inspraakverordening of bijvoorbeeld in een afspraak tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Gemeenten geven zelf aan dat maatschappelijke participatie wordt vormgegeven afhankelijk van het type project.

Als afdeling 3.4 Awb van toepassing is, wordt deze afdeling vaak als sluitstuk ingezet van brede participatie. Dan kunnen belanghebbenden zich uitspreken over het ontwerpbesluit door zienswijzen naar voren te brengen. Het gaat in deze fase niet meer zozeer over het meedenken over bijvoorbeeld alternatieven of de inhoud van een mogelijk besluit, maar om de inhoudelijke toetsing van een geformuleerd ontwerpbesluit. Op deze wijze wordt nog eens getoetst of er zaken of belangen over het hoofd zijn gezien en of belangen onevenredig worden geschaad. De ervaring leert dat als aandacht is gegeven aan vroegtijdige maatschappelijke participatie, er minder gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid zienswijzen in te dienen in het kader van de formele besluitvorming op grond van afdeling 3.4 Awb.

In de huidige situatie is vroegtijdige maatschappelijke participatie slechts zeer beperkt wettelijke geregeld. In het nieuwe wettelijke stelsel krijgt vroegtijdige maatschappelijke participatie wel een plek, zonder dat de vorm van participatie wordt voorgeschreven (zie hieronder). In paragraaf 6.3 van de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering betoogd waarom in het wetsvoorstel niet de vorm van vroegtijdige maatschappelijke participatie wettelijk wordt vastgelegd. Het belang van maatschappelijke participatie is daarbij onderstreept. De regering gaf daarbij aan dat goede participatie om maatwerk vraagt en dat van professionele bestuursorganen verwacht mag worden dat zij op een passende wijze aan participatie invulling geven. Het is aan vertegenwoordigende organen om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de wijze waarop invulling wordt gegeven aan maatschappelijke participatie. In dit verband

verwijst de regering ook naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie hierover [10.6].

Het wetsvoorstel bevordert echter wel dat maatschappelijke participatie plaatsvindt. Het gaat dan – in antwoord op de vraag van de leden van de fractie hiernaar – om de volgende gevallen.

In de eerste plaats gaat het om maatschappelijke participatie voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures voor belangrijke projecten in de fysieke leefomgeving. Veelal is de overheid zelf voor dergelijke projecten verantwoordelijk. Rijk, provincies en waterschappen kunnen voor dergelijke projecten de projectprocedure doorlopen. Voor bepaalde grote infrastructuurprojecten is de projectprocedure zelfs verplicht. De projectprocedure kent een verkenningfase, waaraan een voorkeursbeslissing kan worden gekoppeld. De voorkeursbeslissing moet worden gebaseerd op een gedegen probleemanalyse en een integrale afweging met ruimte voor participatie. Om te zorgen dat bestuursorganen bewust met vroegtijdige participatie omgaan, moet op grond van het wetsvoorstel in het projectbesluit worden gemotiveerd hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan. Gemeenten hebben weliswaar niet de mogelijkheid een projectbesluit te nemen, maar zij kunnen er wel voor kiezen deze procedure te doorlopen voor projecten met een publiek belang die door aanpassing van het omgevingsplan worden gerealiseerd. Ook hier geldt dan die motiveringsplicht. Met deze motiveringsplicht wordt bevorderd dat maatschappelijke participatie voor deze besluiten plaatsvindt, waarbij de specifieke invulling ervan aan het verantwoordelijke bestuursorgaan wordt overgelaten.

Naar aanleiding van de vragen in het nader verslag wil de regering nog verder gaan. De regering is voornemens op grond van artikel 16.86 van het wetsvoorstel ook een dergelijke motiveringsplicht voor te schrijven bij besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen. Maar vroegtijdige maatschappelijke participatie is niet alleen van belang als de overheid initiatiefnemer is. Participatie moet ook vorm krijgen bij initiatieven van derden, zoals bedrijven en burgers. Daarom wil de regering in aanvulling hierop in het wettelijk systeem opnemen (op grond van artikel 16.53 van het wetsvoorstel) dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om omgevingsvergunning moet aangeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd en betrokken bij de ingediende aanvraag. Met een dergelijk indieningsvereiste voor initiatiefnemers wordt de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden gestimuleerd. De regering verwijst ook naar het antwoord op de vragen van de GroenLinks-fractie [8.14].

**[10.2]** De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering uiteen kan zetten hoe de advisering door derden wordt vormgegeven en aan te geven wat hiervan de voordelen zijn ten opzichte van de huidige situatie. Het wetsvoorstel hanteert het uitgangspunt dat een bevoegd gezag bij het nemen van een besluit zelf bepaalt of, wanneer, waarover en aan wie advies wordt gevraagd. Dat is in overeenstemming met de hoofdregel uit de bestaande praktijk. Slechts in een beperkt aantal gevallen zal op grond van artikel 16.14 van het wetsvoorstel worden vastgelegd dat door bestuursorganen verplicht advies moet worden gevraagd. De gevallen zullen worden vastgelegd in het voorgenomen Omgevingsbesluit. Er zal met deze mogelijkheid van verplichte advisering overigens zeer terughoudend worden omgegaan: alleen als een bestuursorgaan of andere instantie beschikt over een specifieke deskundigheid of wanneer dat gelet op de belangen die het desbetreffende bestuursorgaan behartigt nodig is, zal worden geregeld dat het desbetreffende bestuursorgaan in de gelegenheid moet worden gesteld om advies uit te brengen. In de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving is geschetst om welke adviesrechten het gaat. Nadere regulering, ook in geval adviezen aan

derden worden gevraagd, is niet nodig. Volgens vaste rechtspraak geldt dat als een bestuursorgaan een advies aan een besluit ten grondslag legt, het er zich van vergewist dat het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk en concludent is. Dit is een uitvloeisel van het in artikel 3:2 Awb neergelegde algemene beginsel van behoorlijk bestuur van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten. Als van gevraagde adviezen wordt afgeweken, dient dit door het bestuursorgaan deugdelijk te worden gemotiveerd.

Bestaande regels over de welstandsadvisering bij aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten komen onder het wetsvoorstel te vervallen. Hiervoor wordt mede verwezen naar de eerder beantwoorde vragen van de leden van de fractie van de VVD over redelijke eisen van welstand [4.7].

Op het gemeentelijk niveau dient op grond van artikel 17.9 van het wetsvoorstel wel een adviescommissie te zijn ingesteld. Deze commissie heeft primair tot taak om te adviseren over aanvragen om omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. In dit verband wordt ook verwezen naar de gegeven toelichting hierop in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 216–220). Aan deze adviescommissie kunnen desgewenst ook andere taken worden gegeven. Zoals advisering over vaststelling van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij het de herinrichting van locaties betreft. Adviezen hierover kunnen echter zoals aangegeven ook gevraagd worden aan andere organisaties, deskundigen of derden.

**[10.3]** De leden van de PvdA-fractie hechten erg aan de betrokkenheid van belanghebbenden bij projecten. Zij geloven er in dat door mensen in een vroeg stadium in de planvorming te betrekken, op het moment dat er nog alternatieven mogelijk zijn, veel meer draagvlak verkregen kan worden. Zij vragen de regering om de «Elverdingaanpak»/ Code maatschappelijke participatie daarom bij alle mer-plichtige projecten verplicht te stellen.

Met de leden van de PvdA-fractie is de regering van mening dat een vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de voorbereiding van besluitvorming van wat zij «risicovolle projecten» noemen belangrijk is. Ook de betrokkenheid van experts kan belangrijk zijn. De gedachte van de regering is dat een goed georganiseerde maatschappelijke participatie bijdraagt aan de kwaliteit en de snelheid van de besluitvorming en aan het draagvlak van het uiteindelijk te nemen besluit. Zoals eerder uiteengezet maakt de regering een onderscheid tussen vroegtijdige betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen of bezwaren in het kader van de formele besluitvorming. In het laatste geval zijn direct rechtsgevolgen voor burgers en bedrijven aan de orde. Daarom is het van belang dat de betrokkenheid van burgers en bedrijven bij de formele besluitvorming in de wet helemaal is uitgewerkt. Dat gebeurt in het wetsvoorstel door de van toepassingverklaring van afdeling 3.4 Awb op tal van besluiten die op grond van het wetsvoorstel kunnen worden genomen. De wettelijke regeling voor vroegtijdige betrokkenheid is terughoudender. Zoals de regering heeft aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 131–135) wil zij niet meegaan met de suggestie om de Code maatschappelijke participatie (of een vergelijkbare code) wettelijk voor te schrijven. De wijze waarop vroegtijdige participatie wordt vormgegeven is naar het oordeel van de regering aan het desbetreffende bestuursorgaan zelf, daarbij gecontroleerd door de desbetreffende volksvertegenwoordiging. Bij de aard en het karakter hiervan past geen verdergaande regulering. Bestuursorganen kunnen zich wel door de Code Maatschappelijke participatie of andere methoden laten inspireren. In een vroeg stadium gaat het om het mobiliseren van burgers en bedrijven in de fase van ideeënvorming en voorbereiding van een besluit of beleidsplan. Een

goede voorfase van besluitvorming vraagt in de eerste plaats van bestuursorganen en van vertegenwoordigende organen een open houding ten opzichte van maatschappelijke initiatieven in de fysieke leefomgeving. Maatschappelijke participatie vraagt om een specifiek op de situatie toegesneden aanpak. Dan telt vooral een professionele houding van bestuursorganen. Het voorschrijven van de wijze waarop vroegtijdige participatie moet plaatsvinden zou leiden tot juridisering van de voorbereiding van besluitvormingsprocedures, terwijl juist vertegenwoordigende organen dit zouden moeten controleren. In dit verband verwijst de regering ook naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie hierover [10.6]. Ook de vraag of en hoe experts betrokken worden is bij uitstek een vraag die verantwoordelijke bestuursorganen moeten beantwoorden. Dat moet naar het oordeel van de regering niet wettelijk geborgd worden, zoals de leden van de PvdA-fractie vragen. Alhoewel de wijze waarop maatschappelijke participatie in een vroeg stadium niet gediend is met een wettelijke uitwerking wil de regering – zoals aangegeven – in het wetsvoorstel wel tot uiting laten komen dat een vorm van maatschappelijke participatie bij projecten of initiatieven plaats moet vinden. Bij de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie hierover [10.1] is al ingegaan op de plaats die maatschappelijke participatie voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures in het wetsvoorstel zelf heeft.

Overigens koppelen de leden van de PvdA-fractie in hun vraag participatie aan mer-plichtige projecten. Zoals de regering in antwoord op de genoemde vraag van de leden van de VVD-fractie heeft aangegeven, wil zij de wettelijke regeling voor vroegtijdige maatschappelijke participatie niet koppelen aan de mer-plicht. Wat betreft de relatie tussen mer en participatie verwijst de regering naar het antwoord op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie hierover [5.6].

**[10.4]** De leden van de CDA-fractie zouden graag zien dat ten aanzien van burgerparticipatie voor de voorbereiding van belangrijke omgevingsrechtelijke besluiten en instrumenten het wettelijk verplicht is dat burgers en maatschappelijke organisaties daarbij worden betrokken. Deze leden vragen of de regering daartoe bereid is.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de VVD [10.1] en de PvdA [10.3]. Daarin wordt – kort samengevat – duidelijk dat de regering vroegtijdige maatschappelijke participatie op de volgende wijze wil invullen:

- een plicht voor bestuursorganen om in (ontwerp)projectbesluiten te motiveren hoe bij de voorbereiding van het besluit met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan;
- een zelfde motiveringsplicht voor gemeenten bij besluiten waarbij een omgevingsplan wordt aangepast ter realisatie van een project met een publiek belang;
- een zelfde motiveringsplicht voor bestuursorganen bij (ontwerp)besluiten ter vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen;
- een vereiste voor initiatiefnemers van een activiteit om bij een aanvraag om omgevingsvergunning aan te geven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd en hoe zij zijn betrokken bij de ingediende aanvraag.

Met deze motiveringsplichten en het indieningsvereiste krijgt vroegtijdige participatie een plaats en in het wettelijke stelsel en wordt in (ontwerp)besluiten en vergunningaanvragen voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie ook duidelijk wat met hun inbreng is gedaan.



**[10.5]** De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de toenmalige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in artikel 6a (ook) een verplichting tot inspraak bevatte voor bestemmingsplannen. Zij stellen dat een plicht dus zeker door de wetgever opgelegd kan worden, maar de decentrale overheden zouden daarbij juist geen bepaalde vorm voorgeschreven moeten krijgen.

Het verheugt de regering dat de CDA-fractie het met de regering eens is dat de vorm van participatie niet wettelijk voorgeschreven moet worden. Wat betreft de wettelijke regeling zoals de regering die op grond van de Omgevingswet wel voor zich ziet, verwijst de regering graag naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hierover [10.1]. Wat betreft artikel 6a van de toenmalige WRO merkt de regering nog het volgende op. Op grond van dat artikel moest het gemeentebestuur burgers en andere belanghebbenden bij de voorbereiding of herziening van ruimtelijke plannen betrekken. Daarbij werd verwezen naar de gemeentelijke inspraak verordening op grond van artikel 150 van de Gemeentewet. Dit artikel is vervallen met de komst van de Awb en de daarin vervatte procedure in afdeling 3.4. Bij het schrappen van dat artikel werd ook al verwezen naar de mogelijkheid die gemeenten sowieso hebben om met een inspraakverordening invulling te geven aan betrokkenheid van burgers voorafgaande aan de procedure op grond van afdeling 3.4. Dat sluit aan bij de lijn die de regering nu voor zich ziet.

**[10.6]** Wat betreft de tekortkomingen van een eventuele motiveringsplicht – waar de leden van de CDA-fractie op wijzen in verband met artikel 3.1.5 van het Besluit ruimtelijke ordening – merkt de regering het volgende op. De belangrijkste motivatie van een bestuursorgaan om vroegtijdige participatie organiseren is de wens tot een gedegen en gedragen besluit, zoals ook bij het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie is aangegeven [10.1]. De verantwoording over en de controle op de invulling van participatie zou naar het oordeel van de regering vooral in het politieke discours moeten plaatsvinden. Het gesprek tussen het democratisch gekozen bestuursorgaan en het uitvoerend bestuursorgaan bij besluiten moet gaan over de vraag of op een goede wijze invulling is gegeven aan het vroegtijdig en op de juiste wijze betrekken van de belanghebbenden. Dit mechanisme moet een belangrijke stimulans zijn voor een bestuurspraktijk met aandacht voor vroegtijdige participatie. Als alleen op een wettelijke verankering wordt geleund, vernauwt de vraag of een goede invulling aan vroegtijdige participatie is gegeven zich tot een verantwoording bij de rechter. Deze kan daarbij slechts marginaal toetsen of aan een formele eis is voldaan, zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren. Om de bestuurspraktijk een verdere impuls te geven zet de regering verder in op een versterking daarvan in het kader van het project «Nu al eenvoudig beter» (zie ook paragraaf 6.3.1 en 12.2 van de nota naar aanleiding van het verslag).

**[10.7]** Alhoewel de leden van de fractie van D66 het standpunt van de regering delen dat in de voorfase van een besluit een professionele aanpak en houding van bestuurders en ambtenaren belangrijk is, vragen zij niettemin hoe de regering deze participatie denkt te waarborgen. De leden van deze fractie willen voorkomen dat bestuurders en ambtenaren niet alleen voor de vorm handelen in de eerste fase. Zij kunnen zich voorstellen dat er wel degelijk een wettelijke plicht geldt, waarbij zij aangeven dat dit zich niet moet beperken tot een projectbesluit. De Code Maatschappelijke Participatie zou daarbij als leidraad kunnen dienen, om bestuurders en ambtenaren houvast te bieden.

In antwoord op vragen van de leden van de fracties van de VVD [10.1], de PvdA [10.3] en het CDA [10.6] heeft de regering aangegeven dat de regering niet de vorm van participatie wil voorschrijven, maar wel met het wetsvoorstel wil bevorderen dat maatschappelijke participatie in een

vroege fase plaatsvindt. Daarbij beperkt zij zich niet tot projectbesluiten. Verder kan de Code Maatschappelijke Participatie (of andere codes of modellen) altijd als houvast dienen, los van de vraag of deze wettelijk wordt voorgeschreven of niet. Korthedshalve verwijst de regering verder naar de antwoorden op de vragen van de genoemde leden.

**[10.8]** De leden van de fractie van D66 kunnen zich vinden in het belang van maatwerk, maar missen een gedegen onderbouwing van de regering ten aanzien van de vraag hoe zij, zonder verplichtingen op te nemen in de wet, participatie gaat waarborgen. De regering gaat maatschappelijk participatie slechts stimuleren, zo stellen de leden van deze fractie, en zij vragen of de regering hard kan maken dat zij – ook wanneer de Omgevingswet eenmaal in werking is getreden – participatie én de kwaliteit van hoe die participatie wordt vormgegeven, in de eerste fase van ieder project kan garanderen. De leden van deze fractie betreuren daarbij dat de regering niet heeft overwogen het inspraakrecht van burgers te versterken door een strikte scheiding te maken tussen informatie- en consultatiebijekomsten. Zij vragen om een betere onderbouwing van de regering op deze punten.

Wat betreft de waarborg waar de leden van deze fractie om vragen verwijst de regering naar de antwoorden op vragen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en het CDA over de wettelijke regeling voor participatie. Ook heeft de regering gewezen op het programma «Nu al eenvoudig Beter», dat ook gericht is op een goede bestuurspraktijk. Verder heeft de regering aangegeven zelf de Code Maatschappelijke Participatie te gebruiken voor MIRT-projecten. De visie van de regering is dat ieder bestuursorgaan zelf verantwoordelijk is voor een goede besluitvorming over initiatieven in en beleid over de fysieke leefomgeving waar het over gaat. Het is aan het vertegenwoordigende orgaan om dat te controleren. Van bestuursorganen inclusief vertegenwoordigende organen mag daarbij een professionele aanpak met adequate communicatie verwacht worden. Indien dit onverhoopt niet het geval is, is het de verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging om dat te corrigeren. Wat betreft het onderscheid tussen informatie- en consultatiebijekomsten merkt de regering op dat het lastig is om in algemene zin een strikt onderscheid tussen informatie- en consultatiebijekomsten te maken. Een wettelijke definiëring van dergelijke bijeenkomsten is niet per se behulpzaam en ook niet nodig. Een goed verwachtingenmanagement en een professionele en heldere aanpak van participatie is hier wezenlijk.

**[10.9]** De leden van de fractie van D66 vragen of de regering heeft overwogen om een verplichting op te nemen aan burgers mee te delen wat met hun inbreng en advies is gedaan en hoe het afwegingsproces verliep.

De wettelijke regeling zoals nu voorgesteld voorziet erin dat moet worden gemotiveerd hoe met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan in een (ontwerp)projectbesluit, een gemeentelijk (ontwerp)besluit over een project van publiek belang waarvoor de projectprocedure wordt doorlopen en in (ontwerp)besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, een programma's en omgevingsplannen. In het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie hierover wordt dit uitgebreider toegelicht [10.1]. Bij publicatie van het besluit van een bestuursorgaan kan een ieder daarmee vernemen hoe met de inbreng of adviezen van burgers, bedrijven of anderen is omgegaan. Zij kunnen na bekendmaking van het ontwerpbesluit er eventueel toe overgaan zienswijzen in te dienen. De regering acht deze regeling afdoende en transparant, en heeft niet overwogen nog een specifieke plicht in het wetsvoorstel op te nemen om burgers apart in te lichten over hun inbreng in het besluitvormingsproces.

**[10.10]** De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of bij het projectbesluit participatie opnieuw vereist is als er zodanige wijzigingen worden aangebracht die de hoofdkeuzes raken en daarmee de effecten op de fysieke leefomgeving veranderen. De regering merkt hierover op dat de uitwerking van het projectbesluit plaatsvindt binnen de door het bevoegd gezag gestelde kaders. Deze kaders zijn onderdeel van het projectbesluit, de brede belangenafweging en daarmee ook onderdeel van het MER. Wanneer de uitwerking van het projectbesluit buiten deze kaders valt, is een wijziging van het projectbesluit noodzakelijk. Hiervoor geldt dat dit gewijzigde projectbesluit vooraf wordt gegaan door een ontwerp-projectbesluit en een zienswijzeprocedure. Indien de voorgestelde wijziging geen onderdeel is geweest van het MER dan is een aanvulling op het MER noodzakelijk. Overigens is dit niet anders dan in de huidige situatie. Van hernieuwde participatie «aan de voorkant» zal vooral sprake zijn wanneer de voorgestelde wijziging de hoofdkeuzes uit de verkenning en eventuele voorkeursbeslissing raken.

**[10.11]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de mening deelt dat de beleidsmatige wens dat steeds meer burgers met allerlei vormen van beperkingen langer zelfstandig wonen, om hogere kwaliteitseisen vraagt. Zij vragen of de regering daarom voornemens is om in de AMvB's de bruikbaarheidseisen en de eisen voor toegankelijkheid en brandveiligheid van zowel de woning als de omgeving aan te scherpen. Naar het oordeel van de regering is voor het langer zelfstandig wonen van mensen met beperkingen een integrale benadering nodig. In dat verband verwijst de regering voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie allereerst naar de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 4 juni 2014 over het langer zelfstandig wonen voor mensen met een behoefte aan zorg en ondersteuning en de rol van de rijksoverheid daarbij<sup>48</sup> en de bij die brief gevoegde transitieagenda «Langer zelfstandig wonen». In die brief is aangegeven dat langer zelfstandig wonen en de vernieuwing daarbij op het regionale en lokale niveau dient te worden georganiseerd en dat ook op dat niveau de meeste knelpunten kunnen worden opgelost. De verschillen tussen gemeenten en regio's zijn groot: te denken valt aan het verschil in bevolkingsopbouw, in mate van stedelijkheid, in economische situatie en in het voorzieningenaanbod. Het gaat daarom bij het langer zelfstandig wonen om lokaal maatwerk: over mogelijkheden voor wonen en zorg dicht bij de burger, zijn netwerk en buurt. Uit genoemde brief blijkt dat een deel van de mensen die thuis willen blijven wonen al een geschikte woning heeft. Voor anderen is er door toenemende beperkingen een (extra) aanpassing van de woning nodig. Dat kan gaan om een traplift, maar ook bijvoorbeeld om elektrische voordeuropeners, het weghalen van de dorpels, het aanpassen van de badkamer, enzovoort. Door technologische innovaties zijn er steeds meer mogelijkheden om niet-geschikte woningen aan te passen aan de beperkingen van mensen. Hierdoor is bijvoorbeeld de noodzaak om te verhuizen vanuit een niet-geschikte eengezinswoning naar een gelijkvloerse woning minder groot dan pakweg tien of twintig jaar geleden. Daarnaast is er al een aanbod van bijna twee miljoen geschikte woningen. Volgens het Woononderzoek Nederland 2012<sup>49</sup> wonen er 640.000 huishoudens jonger dan 55 jaar zonder beperkingen in een geschikte woning waardoor er nog ruimte in het aanbod is. In sommige gevallen zal het geschikt maken van de bestaande woning niet tot de mogelijkheden behoren, dan biedt het meer gericht toewijzen van geschikte woningen de mogelijkheid om meer ouderen en meer mensen met beperkingen in een voor hen geschikte

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2013/14, 32 847, nr. 121.

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 847, nr. 60, bijlage.

woning te huisvesten. Het is dan ook niet nodig om in de AMvB's generiek hogere kwaliteitseisen aan woningen te gaan stellen. Het kabinet is zich ervan bewust dat de brandveiligheid van woningen voor mensen met beperkingen aandacht vergt, mede omdat ouderen steeds langer zelfstandig thuis blijven wonen. De Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoeken de mogelijkheden om ouderen beter te beschermen tegen brand in samenspraak met het Veiligheidsberaad, het Instituut Fysieke Veiligheid, Brandweer Nederland, de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers, het Verbond van Verzekeraars, VNO-NCW, MKB-Nederland en de Nederlandse Brandwondenstichting. Eind 2015 wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de resultaten hiervan.

**[10.12]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering wil voorzien in voldoende prikkels voor duurzaam bouwen. Zij wijzen er op dat er hiervoor niet alleen regels nodig zijn voor de milieueffecten van bouwmaterialen en bouwwerken, maar dat ook de levensduur van gebouwen en bouwdelen hierbij van belang is. In antwoord daarop merkt de regering op dat de huidige regelgeving al enkele prikkels voor duurzaam bouwen bevat. Zo moeten bijvoorbeeld nieuwe woningen op grond van het Bouwbesluit 2012 voldoende energiezuinig zijn en moet bij de bouw daarvan de belasting van het milieu door de toe te passen materialen worden beperkt (milieuprestatie). Deze milieuprestatie wordt bepaald over de hele levenscyclus van materialen, waarbij recycling, hergebruik en levensduur parameters zijn. Zoals de Minister voor Wonen en Rijksdienst in zijn brief van 9 september 2014<sup>50</sup> in reactie op de mededeling over hulpbronnen-efficiëntie in de bouwsector van de Europese Commissie<sup>51</sup> heeft aangegeven, kan daarmee ook de relatieve milieuwinst van *biobased* en circulair bouwen worden gekwantificeerd. Zoals de energiezuinigheidseis in de regelgeving nu al is gekoppeld aan een gekwantificeerde grenswaarde zal in het Besluit bouwwerken leefomgeving ook zo'n grenswaarde voor de milieuprestatie worden opgenomen. In dat besluit zal gemeenten voorts de mogelijkheid worden gegeven om door het opnemen van maatwerkregels in het omgevingsplan lokaal strengere eisen te gaan hanteren voor zowel de energiezuinigheidseis als de milieuprestatie. De uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet zal dus meer prikkels voor duurzaam bouwen bevatten dan de huidige regelgeving.

**[10.13]** De leden van de fractie van GroenLinks vragen om in de wet, of in een AMvB krachtens artikel 16.86, op te nemen dat bij de voorbereiding van besluiten, met name projectbesluiten, de Code Maatschappelijke Participatie, of een daarmee gelijkwaardige, door het bevoegd gezag vast te stellen gedragscode wordt toegepast. Bij de beantwoording van vragen van de leden van de fracties van de VVD [10.1] en de PvdA [10.3] is de regering ingegaan op de visie van de regering op maatschappelijke participatie en de rol die het wetsvoorstel daarbij vervult. Korthedshalve verwijst de regering naar deze antwoorden.

**[10.14]** De leden van de SGP-fractie vragen of de veronderstelling juist is, dat agrarische bedrijven en met name veehouderijen in de nieuwe systematiek waarschijnlijk te maken krijgen met leges voor de milieuprocedure.

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 043, nr. 34.

<sup>51</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over mogelijkheden voor hulpbronnen-efficiëntie in de bouwsector, COM/2014/0445 final.

Deze veronderstelling is inderdaad juist in die gevallen, dat agrarische bedrijven voor bepaalde activiteiten niet alleen onder algemene regels zullen vallen, maar ook een omgevingsvergunning nodig zullen hebben. Dat zal zeker het geval zijn voor bedrijven die onder de richtlijn industriële emissies vallen, maar ook voor een deel van de andere bedrijven, wanneer voor specifieke activiteiten of aspecten een vergunningplicht zal gelden.

## **11 Bezwaar, beroep en controle**

**[11.1]** De leden van de fractie van de PvdA zijn blij dat met nota van wijziging is aangegeven dat de gemeentelijke adviescommissie ingeschakeld dient te worden bij de advisering rond wijzigingen aan rijksmonumenten. De leden van de fractie van D66 [14.17] zijn content dat de facultatieve inzet volledig open staat van een commissie die onafhankelijk advies geeft over de omgevingskwaliteit. De leden van beide fracties vragen naar de waarborgen voor kwaliteit, professionaliteit en deskundigheid van deze gemeentelijke adviescommissie en andere adviesorganen en hoe de rechtszekerheid en de transparantie zijn geregeld. De vragen van PvdA-fractie en D66-fractie worden onderstaand in samenhang beantwoord.

In antwoord op deze vragen merkt de regering op dat het primair de verantwoordelijkheid is van de gemeente om deze aspecten te waarborgen bij de instelling van een adviescommissie. Artikel 17.9 van het wetsvoorstel bepaalt als minimumeis ten aanzien van de deskundigheid, dat ten minste enkele leden deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 581) is aangegeven, gaat het daarbij in elk geval om deskundigheid op het gebied van cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratie, landschap en stedenbouw. Ten behoeve van een goede werking van de gemeentelijke monumentencommissies heeft de VNG in 2009, in samenwerking met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de Federatie Welstand, een handreiking uitgebracht. Daarin staan allerlei tips over hoe een gemeente een kwalitatief goede, deskundige en onafhankelijke commissie kan optuigen en hoe een transparante advisering wordt bereikt via het reglement en motivering van de adviezen. Daarmee is naar het oordeel van de regering ook de rechtszekerheid van de aanvrager gediend.

**[11.2]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of de procedure van het projectbesluit meer vertraging oploopt door de voorkeursbeslissing niet voor beroep open te stellen, omdat daardoor pas aan het eind strijdigheid met regelgeving aan het licht komt. De voorkeursbeslissing is volgens de regering een politiek-bestuurlijk besluit. Daarom is de principiële keuze gemaakt de voorkeursbeslissing niet open te stellen voor beroep. De regering meent dat de beroepsmogelijkheid tegen het projectbesluit afdoende waarborgen biedt. Een extra rechterlijke toets in de projectprocedure zou leiden tot vertraging. De Awb waarborgt dat het projectbesluit voldoende gemotiveerd genomen wordt.

## **12 Uitvoering, digitalisering en regeldruk**

**[12.1]** De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen gesteld over de vormgeving van het integraal toezicht. Het is niet zo dat integraal toezicht betekent dat in alle gevallen alle toezicht door één en dezelfde toezichthouder moet worden uitgevoerd. Integraal toezicht heeft tot doel door gecoördineerd en afgestemd optreden van toezichthouders toezichtlasten zo veel mogelijk te beperken en te voorkomen dat bedrijven en burgers tegenstrijdige aanwijzingen krijgen over de vereiste naleving van verschillende regels. Integraal toezicht veronderstelt eerst en vooral regie. Regie op het gezamenlijk uit te voeren toezicht, op het voor elkaar

uitvoeren van toezichtsactiviteiten, op de uitwisseling van gegevens die bij toezicht verkregen worden en op een afgestemde uitleg van de regelgeving. In het gros van de gevallen is onder de Omgevingswet de gemeente bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving; voor de meest risicovolle of milieubelastende bedrijven is dat de provincie. Het Rijk is soms bevoegd gezag in verband met specifieke taken en verantwoordelijkheden.

De regie bij toezicht ligt bij het bevoegd gezag. Een belangrijk onderdeel van die regie zal bestaan uit het maken van afspraken en het regelmatig voeren van overleg met andere bestuursorganen die een toezichtbevoegdheid hebben en met de omgevingsdienst die in opdracht van het bevoegd gezag toezichtstaken uitvoert. Naarmate een omgevingsdienst méér verschillende toezichtstaken namens het bevoegd gezag uitvoert, zal het bevoegd gezag de zorg voor een integraal toezicht ook via zijn opdrachtgeverschap richting omgevingsdienst moeten invullen. Het daadwerkelijk in de praktijk uitvoeren van integrale controles zal dan vooral door omgevingsdiensten worden gedaan. In complexere situaties waar bedrijven te maken hebben met veel verschillende regels mag daarnaast van het bevoegd gezag worden verwacht dat het net als bij vergunningverlening zorgt voor een *case manager* of vergelijkbaar aanspreekpunt voor het bedrijf. Dat aanspreekpunt kan ofwel bij het bevoegd gezag ofwel bij de omgevingsdienst zijn ondergebracht.

**[12.2]** De leden van de fractie van de VVD hebben enkele vragen gesteld over de tussenmeting naar de werking van het herziene interbestuurlijke toezicht (IBT), mede in relatie tot de Omgevingswet. Uw kamer is bij brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 april 2015<sup>52</sup> geïnformeerd over de uitkomsten van de tussenmeting. Het doel van de tussenmeting was om met behulp van een eerste globaal onderzoek de stand van zaken te bepalen van het stelsel van het herziene IBT. Er is niet expliciet ingegaan op het afschaffen van het specifieke toezicht, maar wel op de ervaringen met het nieuwe generieke toezicht. De tussenmeting geeft een eerste, grofmazig beeld van de werking van het herziene IBT. De eerste ervaringen met het herziene IBT zijn over het algemeen gunstig. De onder toezichtstaande bestuursorganen ervaren vertrouwen als uitgangspunt van het generieke toezicht als positief. Wel komt duidelijk naar voren dat alle betrokkenen nog in hun rol moeten groeien. Ook het horizontale toezicht moet nog verder worden gestimuleerd. In de genoemde brief is aangegeven dat het wenselijk is om de ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen die relevant zijn voor IBT in kaart te brengen in de aanloop naar de wettelijke eindevaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht in 2017. De stelselherziening van het omgevingsrecht, die met Omgevingswet in gang is gezet, hoort daar zeker bij.

**[12.3]** De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre bij de vormgeving van de Laan van de Leefomgeving rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van de commissie-Elias. De aanbevelingen van de commissie-Elias zijn uitgangspunt bij de vormgeving van het digitale stelsel onder de stelselherziening. Een extern bureau zal nadat het programmaplan voor de ontwikkeling van het digitaal stelsel interbestuurlijk is vastgesteld worden gevraagd een onafhankelijke toets uit te voeren op de mate waarin de vormgeving voldoet aan de aanbevelingen van de commissie-Elias.

**[12.4]** De leden van de VVD-fractie vragen naar de ontsluiting en het gebruik van de gegevens uit het digitale stelsel en de kosten daarvan. Het digitaal stelsel Omgevingswet, ook bekend onder de metafoor «Laan van

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2014/15, 323 89, nr. 17.



de Leefomgeving», wordt ontwikkeld om gegevens te ontsluiten over besluiten met rechtsgevolgen in het kader van de Omgevingswet. Dit zijn bijvoorbeeld omgevingsvergunningen, omgevingsplannen en projectbesluiten. Gegevens over bijvoorbeeld een koopsom van een huis zijn niet nodig voor deze besluiten met rechtsgevolgen en zullen niet via de «Laan» worden ontsloten. Wel kan worden gedacht aan het ontsluiten van onderzoeksgegevens. Door hergebruik van die gegevens mogelijk te maken kunnen onderzoekslasten worden verlaagd.

De informatie in het digitaal stelsel Omgevingswet gaat in principe uit van open data en is toegankelijk voor alle gebruikers. Hier zijn dan ook geen kosten aan verbonden. Gebruikers zijn burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en ook de overheid zelf. Uitgangspunt is dat alle partijen die betrokken zijn bij besluiten met rechtsgevolgen over de fysieke leefomgeving toegang hebben tot dezelfde gegevens. Daarbij zijn de bepalingen die gelden voor de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) uitgangspunt. Op het opendatabeleid wordt een uitzondering gemaakt voor gegevens die vanuit privacy-overwegingen niet toegankelijk zijn. Gezien de inmiddels gemaakte keuze voor open data is de mogelijkheid om een vergoeding te vragen voor gebruik van gegevens uit registers, die nog was opgenomen in artikel 20.10, derde lid, met de tweede nota van wijziging geschrapt. Hiermee wordt de zorg van de leden van de VVD-fractie weggenomen dat er kosten verbonden kunnen worden aan het gebruik van de gegevens uit registers die krachtens de Omgevingswet worden ingesteld.

**[12.5]** In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de planning van het digitale stelsel kan de regering meedelen dat een meer uitgebreide planning in ontwikkeling is, waarbij de doorontwikkeling van het digitale stelsel in de periode 2019–2024 afhankelijk is van nader onderzoek en de afspraken die met de medeoverheden worden gemaakt in het kader van de implementatie. In de planning zal worden uitgegaan van een gefaseerde uitwerking. Iedere fase leidt tot een zelfstandig werkend afgerond geheel en wordt voorafgegaan door een *go/no-go*-moment. Dit geeft voldoende mogelijkheid tot bijsturing. Deze fasering wordt ook meegenomen bij de te maken interbestuurlijke financiële afspraken over de financiering van de stelselherziening in het bestuursakkoord dat Rijk en medeoverheden voornemens zijn te sluiten. De eerste fase betreft de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij inwerkingtreding zal het dienstverleningsniveau op minimaal hetzelfde niveau als het huidige zijn. Over de nadere uitwerking van deze fase worden interbestuurlijk afspraken gemaakt in het bestuursakkoord.

**[12.6]** De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de organisatie van het digitaal stelsel en meer specifiek naar de rol van huismeesters daarbinnen. Momenteel wordt gewerkt aan het governancemodel voor opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. Beide zullen interdepartementaal en interbestuurlijk worden ingericht. Daarin zal de positie van de huismeesters nader worden bepaald. Hierover zullen met IPO, VNG en UvW afspraken worden gemaakt via het bestuursakkoord dat in voorbereiding is. In het bestuursakkoord wordt voorgesteld om de stelselverantwoordelijkheid van het digitale stelsel Omgevingswet bij de Minister van Infrastructuur en Milieu te beleggen.

**[12.7]** In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe burgers geïnformeerd gaan worden, kan de regering aangeven dat burgers zoveel mogelijk via hun gemeente geïnformeerd zullen worden over op handen zijnde ontwikkelingen. De gemeente is doorgaans bevoegd gezag en staat het dichtst bij de burger. De gemeenten worden daarbij ondersteund met een invoeringsprogramma dat uitgevoerd wordt onder regie van de VNG. Zo zullen er algemene communicatiemiddelen

worden ontwikkeld die gemeenten eenvoudig kunnen toepassen bij de informatievoorziening naar hun burgers. Dit bespaart kosten en zorgt voor inhoudelijke stroomlijning.

**[12.8]** De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over de ontwikkeling en eventuele verankering van het milieuGezondheidsRisico-scoringssysteem (MGR). Het RIVM is gestart met de ontwikkeling van het MGR. Vanwege de potentie die de regering in het instrument ziet, wordt momenteel samen met RIVM de toepasbaarheid in de (bestuurs)praktijk bekeken en wordt de meerwaarde ten opzichte van andere bestaande afwegingsinstrumenten nader in kaart gebracht. Aan de hand hiervan besluit de regering over eventuele investeringen in de verdere ontwikkeling van het instrument.

De regering heeft geen voornemen om het MGR te verankeren in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De meerwaarde van dit beslissingsondersteunende instrument verschilt van geval tot geval. De regering wil daarom voortbouwen op de praktijk waarin instrumenten als het MGR vrijwillig kunnen worden toegepast. Het is aan de desbetreffende overheid om te bepalen hoe de resultaten van een MGR worden afgewogen tegen andere factoren.

**[12.9]** De leden van de VVD-fractie vragen welke idee het kabinet heeft over een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) als onderdeel van een totale integrale afweging bij een project. De regering is van mening dat het toepassen van de MKBA bij een project met een publiek belang belangrijk is om te komen tot een integrale afweging van alle belangen, waaronder de economische effecten van een project. De meerwaarde van de MKBA bij de toepassing van een project zit in de objectieve en transparante weergave van de economische effecten van een project, zodat de politiek-bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt aan de hand van een compleet en deugdelijk overzicht van de maatschappelijke kosten en baten van dat project. De tweede meerwaarde van het toepassen van een MKBA zit in de uniformiteit van de methodiek, zodat de uitkomsten tussen projecten en projectalternatieven onderling vergelijkbaar zijn. Naast het bepalen van de welvaartseffecten van een project maakt het toepassen van de MKBA het daarmee mogelijk om het totale investeringsbudget aan publieke middelen te programmeren en te prioriteren. Om deze redenen is bij MIRT-projecten het opstellen van een MKBA verplicht in de verkenningsfase. Dit is vastgelegd in het MIRT-spelregelkader<sup>53</sup>.

**[12.10]** De leden van de fractie van de VVD vragen om voorbeelden waar een ruimer toepassingsbereik wordt gegeven aan de mogelijkheden voor salderen en compenseren.

De regering wil de bestaande mogelijkheden voor saldering en compensatie vorm geven in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving en deze – waar mogelijk – ook ten opzichte van de huidige regelingen een ruimer toepassingsbereik geven. Salderen en compenseren houdt dan verband met de wijze waarop met door – in dat besluit te stellen – rijksregels begrensde gebruiksruimte kan worden omgegaan, en wanneer daarvan kan worden afgeweken. De rijksregels waar het hier om gaat zijn instructieregels die bestuursorganen moeten toepassen bij bijvoorbeeld de vaststelling van omgevingsplannen of projectbesluiten.

Er zijn complexe gebiedsopgaven waarbij de totale kwaliteit van de fysieke leefomgeving kan worden verbeterd, maar een specifieke norm niet kan worden gehaald, bijvoorbeeld bij de transformatie van verouderde bedrijventerreinen naar een gemengd woon-werkgebied. De regering wil dan afwijking van een specifieke norm onder voorwaarden

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2008/2009, 31 700-A, nr. 41, bijlage.

mogelijk maken als een ultimum remedium. Dat vraagt een zorgvuldige afweging en een motivering van het desbetreffende bestuursorgaan. Hierbij kan alleen sprake zijn van «uitruil» of compensatie – in de zin van de afweging van verschillende deelaspecten van de fysieke leefomgeving – als dat leidt tot een verbetering van de fysieke leefomgeving van het gebied in totaal. Dat moet het desbetreffende bestuursorgaan dan expliciet afwegen en motiveren. Omdat compensatie bij voorkeur moet worden gevonden binnen het milieucompartiment waar van de grenswaarde wordt afgeweken, wordt compensatie bij geluid in de huidige situatie veelal gevonden in de vorm van een betere geluidisolatie met de burens of een lager installatiegeluidniveau op basis van bijvoorbeeld NEN 1070. Zo kan 5 dB teveel aan omgevingsgeluid worden vertaald naar een 5 dB betere geluidisolatie met de burens of een 5 dB lager installatiegeluidniveau. Soms gebeurt dit in combinatie met compensatie buiten het desbetreffende compartiment: bij een herstructurering van een gebied met van oudsher veel bedrijven werd bijvoorbeeld normoverschrijding voor omgevingsgeluid toegestaan omdat er veel werd geïnvesteerd in de kwaliteit van de openbare ruimte.

**[12.11]** De leden van de fractie van de PvdA vragen om een gezondheidsscan mee te nemen in de mer als het nodig is bij een project. Bij onderzoek in het kader van de mer is het nu al verplicht gezondheidseffecten mee te nemen en te beschrijven als dit relevant is (zie ook het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [5.3]). Voor ingrepen waarvoor geen mer-plicht geldt kunnen gemeenten vrijwillig een gezondheidsscan doen met behulp van beslissingsondersteunende instrumenten als het beoordelingskader Gezondheid en Milieu of het milieuGezondheidsRisiko-scoringssysteem. Op dit kader en dit systeem is ingegaan in antwoorden op vragen van leden van de VVD-fractie [4.4] [12.8].

**[12.12]** De leden van de PvdA-fractie vragen om standaard en transparant een gezondheidsadvies mee te nemen in het afwegingskader. De regering wijst er op dat het belang van een gezonde fysieke leefomgeving in de Omgevingswet expliciet wordt benoemd. Bestuursorganen moeten hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet onder andere met het oog hierop uitoefenen. Dit wordt uitgewerkt in de omgevingsvisie en het omgevingsplan, zodat gezondheid straks al in een vroeg stadium breed wordt meegenomen. Gemeenten zullen in die gevallen hun eigen gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) betrekken. Daarnaast stuurt het Rijk via omgevingswaarden en instructieregels over omgevingsplannen op het beschermen van de gezondheid. In hoeverre gezondheid ook in individuele situaties, bijvoorbeeld bij vergunningverlening, een relevant thema is, verschilt echter sterk. De regering vindt een verplichting tot advies bij besluiten niet wenselijk, te meer omdat bij veel besluiten geen gezondheidsaspecten in het geding zijn. Gemeenten kunnen zelf het beste beoordelen in welke gevallen zij hun eigen GGD willen inschakelen. In elk geval regelt de Wet publieke gezondheid nu al dat het college van burgemeester en wethouders advies vraagt aan de GGD voordat besluiten worden genomen die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg. Verder wordt gestreefd naar een convenant tussen het IPO, de VNG en de GGD Nederland waarmee de betrokkenheid van de GGD's bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving wordt vergroot.

**[12.13]** De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe beschermend de wet is bij risico's die de gemeentegrenzen overschrijden en op welke wijze zicht wordt gehouden op grensoverschrijdende gevolgen van besluiten door gemeenten.

Gemeenten dienen ook gevolgen van besluiten die optreden buiten hun grondgebied mee te nemen in hun afwegingen (zie in dit verband artikel 2.2, eerste lid). Regionale uitvoeringsdiensten en andere gemeentelijke samenwerkingsverbanden spelen daarbij een verbindende rol. Verder ligt hier een rol voor de provincie, die in het wetsvoorstel expliciet als taak krijgt: «de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen» (artikel 2.18, eerste lid, onder a). Voor een nadere toelichting op die rol wordt verwezen naar de memorie van toelichting (blz. 78). Wanneer dergelijke grensoverschrijdende problemen spelen, zal de provincie die veelal identificeren bij het voorbereiden en opstellen van de omgevingsvisie. Als gemeenten niet op doelmatige en doeltreffende wijze voorzien in het voorkomen van afwenteling op buurgemeenten, kan de provincie maatregelen nemen. Dat kunnen informele maatregelen zijn (overleg, communicatie), meer formele niet-wettelijke maatregelen (bestuurlijke afspraken, uitwisseling van informatie) of zo nodig wettelijke maatregelen in de vorm van instructieregels voor gemeenten. In de beantwoording op een vraag van leden van de fractie van de SP [6.11] is in een voorbeeld beschreven hoe de provincie Noord-Brabant deze rol oppakt.

**[12.14]** De leden van de PvdA-fractie vragen naar de toegankelijkheid van de gegevens op de Laan van de Leefomgeving. In het concept van de Laan van de Leefomgeving zijn in principe alle beschikbare onderliggende data toegankelijk. Daarbij zijn de bepalingen die gelden voor de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) uitgangspunt. Voor een uitgebreider antwoord wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [12.4].

**[12.15]** In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de digitale breinaald kan de regering zeggen dat het de ambitie voor het digitale stelsel, ook bekend onder de metafoor van de Laan van de Leefomgeving, is om alle relevante beschikbare informatie, zowel over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving als over de fysieke omgevingskwaliteit ter plaatse, met één klik op de kaart beschikbaar te hebben en begrijpelijk te tonen.

**[12.16]** De leden van de PvdA-fractie vragen naar de vermindering van onderzoekslasten in relatie tot een database voor bijvoorbeeld vleermuiswaarnemingen. Met het digitale stelsel onder de Omgevingswet is vermindering van onderzoekslasten beoogd via het beschikbaar stellen van onderzoeken en achterliggende gegevens. De mate van vermindering van onderzoekslasten bij het genoemde voorbeeld is afhankelijk van onder meer het domeinspecifieke toetsingsinstrument, de beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving en de betrokken activiteit. Deze lastenvermindering zal per specifiek geval dus kunnen verschillen.

**[12.17]** De leden van de PvdA-fractie vragen naar de financiële kant van de Omgevingswet. Met de stelselherziening van het omgevingsrecht waar het wetsvoorstel onderdeel van uitmaakt zijn naar verwachting substantiële baten te behalen, onder andere door de overgang van vergunningen naar algemene regels, het verminderen van onderzoekslasten en plankosten en het verkorten van procedures. Daarnaast brengt het omgevingsrecht ook kosten met zich mee, zoals de monitoring van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waar de leden van de PvdA-fractie naar vragen. De kosten voor de algemene monitoring van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden betaald uit de algemene middelen van het bestuursorgaan waarop de monitoringsplicht rust. Deze monitoring dient een algemeen belang en is niet aan individuele initiatiefnemers toe te rekenen. Als in vergunningen voorschriften

zijn opgenomen over monitoring komen de kosten van de naleving daarvan voor de vergunninghouder.

Toezicht en handhaving hebben als primair doel het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving. Aangezien wet- en regelgeving steeds wordt opgesteld vanuit een algemeen belang, dient de handhaving ervan dus in beginsel een algemeen belang. Op basis daarvan formuleerde de rijksoverheid in het rapport Maat houden in 1996 als algemeen uitgangspunt dat de kosten van de handhaving in beginsel uit de algemene middelen moeten worden bekostigd. Dit rapport is in 2014 herzien waarbij dit standpunt is herbevestigd.<sup>54</sup>

Het opstellen van programma's is een algemene beleidstaak en ook deze wordt betaald uit de algemene middelen van het bestuursorgaan waarop de programmaverplichting rust. De maatregelen in een programma kunnen bij verschillende actoren liggen en de kostenverdeling kan per programma worden afgesproken. In programma's kunnen verder maatregelen zijn opgenomen die leiden tot kosten voor bedrijven die niet voor vergoeding in aanmerking komen, omdat ze behoren tot het normaal maatschappelijk risico. Gedacht kan worden aan een maatwerkvoorschrift of aanvullend vergunningvoorschrift om de emissie van een stof naar de lucht of het water terug te dringen.

Voor zover de regelgeving leidt tot nieuwe verplichtingen voor gemeenten of provincies is het op grond van artikel 108 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 110 van de Provinciewet verplicht dat het Rijk de kosten vergoedt. Ook vereist artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet dat in de toelichting wordt ingegaan op de financiële effecten van deze wijziging voor gemeenten of provincies.

De effecten van de stelselherziening voor burgers, bedrijven en overheden, waaronder de financiële effecten, worden inzichtelijk gemaakt via verschillende toetsen op de desbetreffende onderdelen van wet- en regelgeving. Met de medeoverheden worden naar aanleiding van de uitkomsten van deze onderzoeken afspraken gemaakt over de kosten en baten van de stelselherziening, zoals ook beschreven in het antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie [8.10]. Dit zal onderdeel uitmaken van het bestuursakkoord dat de Minister van Infrastructuur en Milieu, namens het kabinet, voornemens is te sluiten met het IPO, de VNG en de UvW.

**[12.18]** De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen over de financiering van toezicht en handhaving. Omwille van de inhoudelijke samenhang zijn die vragen beantwoord in combinatie met vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie [8.10].

**[12.19]** De leden van de SP-fractie vragen waarom niet gezorgd wordt voor een nadere borging van gezondheid voor relevante besluiten door middel van bijvoorbeeld een verplichte toetsing. De regering wil benadrukken dat de Omgevingswet het gezondheidsbelang centraal stelt en overheden in staat stelt om het gezondheidsbelang beter te borgen. Vanuit de maatschappelijke doelen van de wet, waaronder het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, biedt de wet een palet aan instrumenten. Denk hierbij aan nationale normstelling, maar ook aan de omgevingsvisie en het omgevingsplan, waarin het gezondheidsbelang vanaf het begin van het besluitvormingsproces wordt meegenomen en geborgd.

De regering acht het niet zinvol om, naast de bestaande verplichting op grond van de Wet publieke gezondheid, een gezondheidstoets te verplichten. Een dergelijke verplichting aan het einde van het traject leidt veelal niet tot betere besluiten. De Omgevingswet stimuleert gemeenten om gezondheid aan de voorkant te betrekken. Gemeenten dragen straks

<sup>54</sup> Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407, bijlage.

een grotere verantwoordelijkheid voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. Zij zullen deze verantwoordelijkheid aan het begin van beleids- en ontwikkelingstrajecten inhoud geven. De regering verwacht dat de betrokkenheid van de GGD in voorkomende gevallen een grote meerwaarde zal hebben om tot een goed onderbouwde afweging te komen.

**[12.20]** De leden van de SP-fractie vragen hoe geborgd wordt dat naar de nieuwste wetenschappelijke inzichten over gezondheid wordt gehandeld en dat deze niet worden uitgeruild ten koste van andere belangen. De Omgevingswet borgt de veiligheid en gezondheid door middel van nationale normstelling en algemene regels. Wanneer het gaat om nieuwe (en soms nog onvoldoende voldragen) wetenschappelijke inzichten op het gebied van gezondheid, hebben deze nog niet altijd een vertaling in nationale wetgeving. In deze gevallen is de belangrijkste stap om deze inzichten snel bekend en hanteerbaar te maken voor gemeenten en provincies. Dit is geen wettelijke stap, maar het Rijk kan hierbij wel een rol spelen, bijvoorbeeld door handreikingen te maken of een kennisplatform te organiseren. In de praktijk bleek dit goed sturend te kunnen werken, bijvoorbeeld rondom elektromagnetische velden.

**[12.21]** De opvatting van de leden van de SP-fractie dat het een taak van het Rijk is om een minimale kwaliteit van Nederland te borgen, is in de ogen van de regering verstrekkend. Het zou erop neerkomen dat het Rijk voor alle zichtbare en onzichtbare elementen van de fysieke leefomgeving een verantwoordelijkheid draagt. Daarmee zou het Rijk kunnen worden gedwongen om zich betrokken te voelen bij bijvoorbeeld de kwaliteit van het landschap in al zijn facetten, de inrichting van de openbare ruimte in de stad, de architectonische kwaliteit van gebouwen, de kwaliteit van de fietsenstalling bij het lokale winkelcentrum, enzovoort. Een dergelijke brede taaktoedeling aan het Rijk zou ook op gespannen voet komen te staan met de Grondwet, waarin de gedecentraliseerde eenheidsstaat is vastgelegd. De regering neemt aan dat de leden van de SP-fractie dat niet beogen maar dat zij willen benadrukken dat het Rijk een taak heeft om voor belangrijke aspecten een minimaal beschermingsniveau vast te leggen. De regering is het daarmee eens. Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor het Rijk om voor een breed scala van belangen beschermende regels te stellen, variërend van externe veiligheid, bescherming tegen overstroming en constructieve veiligheid tot «zachtere» belangen, zoals de bescherming van cultureel erfgoed en de kwaliteit van natuur en landschap. Voor een groot aantal daarvan verplicht het wetsvoorstel tot het stellen van die regels bij AMvB. Dat samenstel van regels creëert het wettelijk minimum beschermingsniveau.

**[12.22]** Naar aanleiding van de vraag van de D66-fractie is de regering graag bereid de resultaten van de pilotgemeenten tot nu toe met uw Kamer te delen. Dit zal de Minister van Infrastructuur en Milieu dit jaar koppelen aan de voortgangsrapportage in het kader van de Crisis- en herstelwet. Hierin staan ook de experimentgemeenten beschreven. Vanaf 2016 zullen hieraan de resultaten van de implementatiemonitor worden toegevoegd, zodat voor uw Kamer een compleet beeld ontstaat over zowel de invoering van de Omgevingswet, als de mate waarin de instrumenten en werkwijzen van de Omgevingswet in de praktijk al meerwaarde bewijzen. Zie voor een beschrijving van deze monitor het antwoord op een vraag van leden van de CDA-fractie hierover [3.23].

**[12.23]** De leden van de D66-fractie hebben naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag nogmaals gevraagd naar de effecten van de stelselherziening en dan met name de integratie van wetten. De regering deelt de mening van deze leden dat integratie van wetten niet



per definitie leidt tot meer begrijpelijke regels, dit is onder andere afhankelijk van de formulering en toegankelijkheid. Het kabinet wenst de regeldruk te verminderen, gehoord de signalen uit de maatschappij, van de bestuurlijke partners en uit de eigen uitvoeringsorganisaties. Bij alle keuzes die worden gemaakt bij het ontwerp van de nieuwe regelgeving wordt dan ook rekening gehouden met de lasten voor burgers, bedrijven en bestuursorganen. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak is één van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Hierop wordt de regelgeving dan ook via verschillende toetsen intern en extern getoetst, via bijvoorbeeld de toets op regeldrukeffecten. Daarnaast zijn voor de stelselherziening de andere verbeterdoelen relevant.

**[12.24]** De leden van de D66-fractie vragen of een Minister niet verplicht moet worden om de monitoring te laten uitvoeren door een onafhankelijke instantie. De regering is bij het opstellen van het wetsvoorstel uitgegaan van het vertrouwensbeginsel. De Minister is net zo betrouwbaar als uitvoerder van monitoringstaken als wanneer hij andere bestuurlijke taken verricht. Als een (onderdeel van een) ambtelijke dienst een overschrijding van een omgevingswaarde constateert, behoort het tot de ambtelijke en bestuurlijke professionaliteit om de consequenties daarvan – zoals het opstellen van een programma – te zien en daarnaar te handelen. Het behoort ook tot de bestuurlijke professionaliteit om, waar dat nodig is, te kiezen voor ambtelijke functiescheiding tussen het dienstonderdeel dat de monitoring uitvoert en dat wat met de resultaten aan de slag moet, of voor een onafhankelijk dienstonderdeel dat toeziet op de monitoring. Via de vierjaarlijkse cyclus van de Balansen van de Leefomgeving is er bovendien een rapportage door het onafhankelijke Planbureau voor de Leefomgeving over de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De leden van de D66-fractie vragen de regering ook hoe monitoring door een onafhankelijke instantie plaatsvindt wanneer er geen sprake is van een Minister die wordt aangewezen als bestuursorgaan. In dit geval zal het vaak gaan om monitoring door een decentraal bestuursorgaan. Wat gezegd is over de rol van de Minister geldt ook voor de uitvoerende bestuursorganen van het decentraal bestuur. In de beantwoording van een vraag van de leden van de SP [1.3] is hier al op ingegaan.

**[12.25]** De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een vraag gesteld over de digitale ontsluiting van beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. De centrale beoordelingsregels maken deel uit van het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving dat als een van de AMvB's onder de Omgevingswet wordt ontwikkeld. Eventueel aanvullende decentrale beoordelingsregels zijn opgenomen in het omgevingsplan, de provinciale verordening en de waterschapsverordening. De digitale ontsluiting van AMvB's onder de Omgevingswet wordt geregeld via [wetten.overheid.nl](http://wetten.overheid.nl) en het te ontwikkelen digitale stelsel. Het is de ambitie om regels, ook de beoordelingsregels in het omgevingsplan, de provinciale verordening en de waterschapsverordening, locatiegericht verbeeld op kaart te ontsluiten. De mate waarin deze regels in 2018 voor de gebruikers toegankelijk zijn via de kaart hangt af van het tempo waarin medeoverheden overgaan tot het opstellen van de nieuwe instrumenten. Over de hiervoor geldende overgangstermijnen worden met mede overheden in het kader van de Invoeringswet Omgevingswet afspraken gemaakt. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen inzichtelijk. Bij inwerkingtreding is het dienstverleningsniveau op minimaal hetzelfde niveau als nu. Hierover worden interbestuurlijk afspraken gemaakt in het bestuursakkoord dat Rijk en medeoverheden voornemens zijn te sluiten.

De ambitie van de regering voor de langere termijn is dat de inzichtelijkheid steeds verder vergroot wordt en dat onderzoekslasten verminderd worden. Er is hier sprake van een groeimodel doordat er steeds meer informatie beschikbaar komt. In de aanpassingen die voor inwerkingtreding plaatsvinden wordt daar al rekening mee gehouden door onder andere de inrichting van een Register Omgevingsdocumenten waarin de direct werkende regels en besluiten van centrale en decentrale overheden worden opgeslagen. Bronhouders, zoals gemeenten, moeten hiervoor de informatie aanleveren. In de ambitie van het digitale stelsel worden informatiehuisen verantwoordelijk voor het valideren en leveren van deze informatie aan het stelsel. De Minister van Infrastructuur en Milieu stelt eisen aan de kwaliteit van de informatie en voorziet in toezicht op de huisen en de geleverde informatie.

**[12.26]** Over de juridische borging van de watertoets vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de regering bereid is om de huidige koppeling tussen de overlegverplichting en de motiveringsverplichting in stand te houden. Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering graag naar het antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de SP-fractie [5.4].

**[12.27]** Verder vragen deze leden de regering of zij bereid is regels te stellen over het watertoetsproces bij de totstandkoming van omgevingsvisies. De regering acht extra regels niet nodig om het waterbelang mee te wegen bij de totstandkoming van een omgevingsvisie. Op grond van het wetsvoorstel dienen omgevingsvisies onder meer de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid te bevatten. Gegeven het feit dat op veel locaties doorgaans ook waterbelangen aan de orde zijn, zullen in deze omgevingsvisies de gevolgen van het voorgenomen beleid voor het watersysteem aan de orde komen. Artikel 2.2 van het wetsvoorstel biedt bovendien een waarborg om vroegtijdig waterbelangen in de besluitvorming rond omgevingsvisies in te brengen. Tot slot wijst de regering nog op artikel 3:2 Awb. Op locaties waar «water» een relevant feit is, is het bestuursorgaan verplicht om dat feit en de daarmee verbonden belangen te betrekken bij de voorbereiding van besluiten.

**[12.28]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bereid is meer inzicht te geven in de inhoud van de AMvB's. Het kabinet heeft in de brief Contouren uitvoeringsregelgeving de inhoud en verbeteringen die worden beoogd in de AMvB's geschetst. Op dit moment worden specifieke onderdelen van de AMvB's met de praktijk besproken in de zogenaamde botsproeven. Dit proces loopt nog. De uitkomsten hiervan worden gebruikt voor het opstellen van de AMvB's. Voor het opstellen van de AMvB's is ook een vastgesteld wetsvoorstel van belang. Het wetsvoorstel is immers de basis en voorziet in de grondslagen voor de AMvB's. De regering zal uw Kamer informeren op het moment dat de uitwerking van de AMvB's voldoende gevorderd is en meer informatie gegeven kan worden. De regering wijst voor een verdere toelichting op de planning en de betrokkenheid van uw Kamer op paragraaf 5.1.3 van de nota naar aanleiding van het verslag en de in oktober 2014 verzonden brief over de planning van de stelselherziening<sup>55</sup>. De leden vragen ook of al meer duidelijkheid kan worden geboden over de vraag voor welke vergunningplichten de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal gelden en voor welke de reguliere procedure. Voor de visie van de regering hieromtrent wordt verwezen naar de beantwoording van vragen van de leden van de fractie van GroenLinks [8.14].

---

<sup>55</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

**[12.29]** De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering bereid is om de «sneller en beter»-aanpak ook open te stellen voor complexe projecten die met een omgevingsvergunning worden gerealiseerd. Met het gemeentelijk omgevingsplan voor publieke projecten voorziet het wetsvoorstel ook voor gemeenten in een instrument om projecten met een publiek belang met de «sneller en beter»-aanpak voor te bereiden. Hiermee ontstaat ook voor gemeentelijke projecten het procedurele voordeel van een versnelde behandeling van het beroep door de rechter.

De regering vindt het niet wenselijk deze procedure ook wettelijk te regelen voor vergelijkbare projecten die met de omgevingsvergunning worden gerealiseerd. De omgevingsvergunning is immers een besluit op aanvraag van een initiatiefnemer waarbij vanwege de rechtszekerheid een vaste procedure met indieningsvereisten en vaste beslistermijnen vooraf is aangegeven. Een wettelijke verplichting tot het volgen van de «sneller en beter»-aanpak zou daaraan afbreuk doen. Dat neemt niet weg dat het een initiatiefnemer vrijstaat om, ook zonder wettelijke regeling, afzonderlijk of gezamenlijk met het bestuursorgaan te besluiten voorafgaand aan de aanvraag de omgeving vroegtijdig te betrekken. Wel wil de regering – zoals beschreven in het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie [10.1] – de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden stimuleren door in de uitvoeringsregelgeving te bepalen dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om omgevingsvergunning moet aangeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd en betrokken bij de ingediende aanvraag. Een versnelde behandeling van beroepen tegen het genomen besluit wordt overigens alleen gerechtvaardigd geacht voor projecten van publiek belang, dat wil zeggen projecten die de projectprocedure hebben doorlopen of gemeentelijk projecten van publiek belang als bedoeld in artikel 5.53 van het wetsvoorstel.

**[12.30]** De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is, gelet op het belang van het tijdig meewegen van waterveiligheid, regels te stellen over de watertoets bij de totstandkoming van omgevingsvisies. Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering graag naar het antwoord op vragen de leden van de ChristenUnie-fractie [12.27]. Deze leden vragen verder of er een instructieregel wordt opgenomen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving over een watertoets bij wijziging of vaststelling van een omgevingsverordening. De regering merkt op dat dit juist is, voor zover het gaat om onderdelen van de omgevingsverordening waarin functies aan locaties worden toegeedeeld.

### **13 Onderzoek RUG**

**[13.1]** De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de regering de rechtszekerheid voor bedrijven en bewoners beoordeelt als in verschillende gemeenten verschillende normen gaan gelden. Onder het huidige omgevingsrecht is lokale differentiatie van regels gemeengoed. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan de regels in de huidige bestemmingsplannen en in de lokale verordeningen. Ook binnen gemeenten bestaan verschillende regels per gebied of locatie, omdat er immers grote verschillen bestaan tussen gebieden binnen gemeenten. Dergelijke verschillen worden gewoon en zelfs noodzakelijk geacht voor het realiseren van de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Als die regels kenbaar zijn, is de rechtszekerheid niet in het geding. De kenbaarheid van de regels wordt bevorderd door integratie van de lokale regels in het omgevingsplan, dat digitaal raadpleegbaar is via de opvolger van Ruimtelijkeplannen.nl. Regels die worden gesteld door decentrale bestuursorganen zijn niet meer of minder rechtszeker dan regels van het Rijk.

Dat wil niet zeggen dat altijd wenselijk is dat in verschillende gemeenten verschillende normen gelden. In sommige gevallen wordt het op Europees, nationaal of provinciaal niveau wenselijk geacht om een bepaald minimumbeschermingsniveau te bieden aan burgers. Ook wordt het soms wenselijk geacht om voor het hele land of de hele provincie gelijke regels te bieden voor bedrijven, omdat dit doelmatiger is voor bovenlokaal opererende bedrijven. Deze regels zullen worden gesteld in de uitvoeringsregelgeving die op grond van de Omgevingswet zal worden vastgesteld. Voor een dergelijk soort regels wordt zorgvuldig afgewogen welke lokale afwijkingen binnen welke bandbreedte of omstandigheden mogelijk zullen worden. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om afwijkingen die nodig zijn voor bijzondere omstandigheden die op bepaalde locaties bestaan.

**[13.2]** De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd om in te gaan op diverse aspecten van de materiële normstelling op wetsniveau. De regering heeft in de beantwoording de volgorde van het nader verslag aangehouden. Een aantal aspecten is dan ook in deze nota al aan de orde gekomen. Dit maakt dat de regering als volgt aan het verzoek van de leden van de fractie van D66 uitvoering heeft gegeven:

- in algemene zin in de reactie op onderdeel A van het onderzoeksrapport;
- milieubeginselen: in het antwoord op de vragen daarover van de leden van de fracties van de PvdA [6.4], het CDA [6.13] en D66 [6.17] in hoofdstuk 6;
- standstill-beginsel: in het antwoord op de specifieke vragen daarover van de leden van de CDA-fractie [3.19] daarover in hoofdstuk 3;
- toetsingskaders voor vergunningverlening: in het antwoord op de vragen daarover van de leden van de CDA-fractie [3.16] in hoofdstuk 3;
- materiële normen (onder andere omgevingswaarden): in het antwoord op de vragen daarover van de leden van de fracties van de SP [6.14] en het CDA [6.14] in hoofdstuk 6.

Daarnaast is in de bijlage per alternatief dat in het onderzoeksrapport is beschreven een korte reactie opgenomen. Daarbij wordt eveneens verwezen naar de relevante vragen in deze nota.

**[13.3]** De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de vraag die door de onderzoekers van de RUG in het rapport wordt gesteld of aan het subsidiariteitsvereiste wel steeds in gelijke mate recht wordt gedaan. Daarbij wordt gewezen op de formulering van de onderdelen a en b van het tweede en derde lid van artikel 2.3 als alternatieven. Op de achtergronden en het nut van het woord «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid is ingegaan bij de beantwoording van de daarover gestelde vragen van de leden van de GroenLinks-fractie [8.13]. Hetzelfde geldt voor de vraag over het subsidiariteitsvereiste.

**[13.4]** De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de constatering van de onderzoekers van de RUG dat de door de Afdeling advisering van de Raad van State geadviseerde onderbouwing ontbreekt van de opvatting van de regering dat het noodzakelijk is om diverse instrumenten die aan overheid of burgers flexibiliteit bieden, in het wetsvoorstel op te nemen. De regering wijst op de uitgebreide beantwoording op dit gebied in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 20–30 en blz. 93–117). Het onderzoek van de RUG betreft uitdrukkelijk niet de nota naar aanleiding van het verslag. De kern van de beantwoording is als volgt.

Flexibiliteitsbepalingen zijn nodig om rekening te houden met verschillen in de fysieke leefomgeving, zoals de gevoeligheid van specifieke locaties, met de cumulatie van gevolgen voor de fysieke leefomgeving, en met

innovaties. De flexibiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel zijn bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving goed te beschermen en doelmatig te benutten. Ze vormen geen vrijbrief voor bevoegde instanties om sterk eenzijdige afwegingen te maken, maar bieden gelegenheid om betere en meer samenhangende afwegingen te maken. Elke vorm van flexibiliteit is gekoppeld aan een specifiek instrument van het wetsvoorstel (zie ook de tabel op blz. 27 van de nota naar aanleiding van het verslag). Er is dus geen stapeling van flexibiliteitsbepalingen, maar een selectie van bepalingen die de regelgever, zowel nationaal als decentraal, kan inzetten om bij elke regel die hij uitvaardigt ook ruimte te bieden voor bijzondere omstandigheden. De keuze om een flexibiliteitsbepaling «aan» of «uit» te zetten moet bovendien steeds bewust worden gemaakt bij het vaststellen van de regels.

**[13.5]** De leden van de fractie van D66 vragen nader in te gaan op de stelling van de onderzoekers dat de voorhangprocedure niet zou moeten worden gebruikt als compensatie voor te ruime delegatiegrondslagen. De regering onderschrijft die stelling, mede daarom is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de sturing op grond van de wet versterkt. Dat geldt ook voor de delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel, die op verschillende manieren inhoudelijk genormeerd zijn. De onderzoekers concluderen op dit punt dat de regering «de delegatiegrondslagen in belangrijke mate en met een sterk effect heeft ingekaderd en begrensd» (blz. 106).

Het huidige omgevingsrecht kent een ruime mate van delegatie. Dit hangt sterk samen met de aard en omvang van de regels. De omvang is in het huidige omgevingsrecht enorm: meer dan 120 AMvB's en 120 regelingen, met in totaal meer dan 4700 bepalingen. Verder heeft de toegenomen internationale regelgeving voor de fysieke leefomgeving geleid tot verruimde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering of de betrokken Minister. De omvang van de internationale omgevingsrechtelijke regelgeving is eveneens groot. Zo zijn meer dan 37 EU-richtlijnen van toepassing. Een groot deel daarvan bestaat uit technisch-inhoudelijke normen, bijvoorbeeld voor uitstoot, concentraties van stoffen, sterkte van constructies, enzovoort.

Delegatie en voorhang zijn binnen het omgevingsrecht dan ook geen nieuwe verschijnselen. De onderzoekers wijzen daar ook op (blz. 14 en 30). Deze wijze van reguleren en het borgen van de parlementaire betrokkenheid daarbij sluiten aan bij de ontwikkeling van de laatste dertig jaar. Deze kwam voort uit de behoefte om de regelgeving hanteerbaar te maken en om te kunnen voldoen aan de verplichtingen tot tijdige en correcte implementatie van EU-regelgeving. Dit heeft geleid tot een ontwikkeling waarin de hoofdzaken op wetsniveau worden geregeld en de uitwerking in de materiële, gedelegeerde regelgeving plaatsvindt.

Op diverse momenten en voor verschillende wetten binnen het omgevingsrecht is door regering en parlement gekozen voor een ruime mate van delegatie. Dit is een constante en bestendige lijn gebleken (bijvoorbeeld de regels op grond van artikel 2a Hinderwet en artikel 8.40 Wet milieubeheer). Bij het zoeken naar een balans zijn in het laatste kwart van de vorige eeuw ook waarborgen gevonden om vorm te geven aan de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de gedelegeerde regelgeving. Zo is in veel van de bestaande omgevingsrechtelijke wetten voorzien in een voorhangprocedure. De onderzoekers (blz. 14) wijzen op Aanwijzing 36 van de Aanwijzingen voor de regelgeving die daarvoor de ruimte biedt. «Gewezen wordt op de situatie waarin een materie regeling bij wet rechtvaardigt maar zich daarvoor toch niet zo goed leent vanwege haar sterk technische karakter, de noodzaak van snelle wijzigingen of de grote omvang van de te stellen regels.»

Hierboven is gewezen op twee kenmerken van het omgevingsrecht die daaraan voldoen: de grote omvang en de technische aard daarvan. De

bestaande lijn binnen het omgevingsrecht is met de wettelijke voorhang-procedure in de Omgevingswet dan ook voortgezet.

**[13.6]** De leden van de fractie van D66 vragen in te gaan op de bevoegdheidsverdeling en op de vraag of de rechtszekerheid die kan worden ontleend aan artikelen 5.10 en 5.11 kan worden vergroot. In dit verband kan worden verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van het CDA [3.13]. De rechtszekerheid (is helder welk orgaan bevoegd is?) is van belang voor overheden, burgers en bedrijven, bijvoorbeeld bij het aanvragen van vergunning. Van belang daarbij is onder meer een heldere bevoegdheidsverdeling en de kenbaarheid daarvan. Dat geldt onverminderd bij de uitvoeringsregeling. Het niveau van de normstelling (wet/AMvB) is niet doorslaggevend voor de rechtszekerheid van overheden, burgers en bedrijven. Het gaat om een inzichtelijke en kenbare regeling, waaruit helder wordt welk orgaan bevoegd gezag is.

In het wetsvoorstel is inzichtelijk gemaakt welke uitgangspunten sturend zijn voor de toedeling van bevoegdheden bij AMvB en zijn grondslagen om bevoegdheden aan een ander bevoegd gezag dan de gemeente toe te delen ingekaderd. De bevoegdheidstoedeling aan Rijk en provincie in het wetsvoorstel is hiermee inzichtelijker en beter ingekaderd dan de huidige regeling in artikel 2.4 van de Wabo. Dat wordt ook onderschreven door de onderzoekers van de RUG (blz. 46). Vervolgens wordt op één niveau, bij AMvB, de concrete toedeling per activiteit op maat geregeld. Dit zorgt voor een inzichtelijk systeem voor overheden, burgers en bedrijven, dat daarmee ook ten goede komt aan de rechtszekerheid. De kenbaarheid is gewaarborgd door publicatie in het Staatsblad en digitale ontsluiting via het omgevingsloket.

De aanbevelingen in het onderzoeksrapport over de artikelen 5.10 en 5.11 betreffen niet zo zeer het niveau van regulering, maar een mogelijkheid om de delegatiegrondslag op twee onderdelen verder inhoudelijk te normeren. Beide artikelen regelen wanneer het Rijk of provincies aangewezen kunnen worden als bevoegd gezag. Allereerst geven de onderzoekers in overweging op wetsniveau te bepalen dat voor alle afwijkactiviteiten voor nationale belangen en provinciale belangen Rijk en provincie als bevoegd gezag worden aangewezen. Een dergelijke opdracht op wetsniveau past niet goed in de gekozen systematiek. Het wetsvoorstel verklaart in het tweede lid van de artikelen 5.10 en 5.11 het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel van artikel 2.3, tweede en derde lid, van toepassing. Dat betekent dat voor alle in artikel 5.10 en 5.11 genoemde activiteiten en gevallen bij AMvB de invulling van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel plaats vindt. Dat gebeurt dan op hetzelfde niveau en in samenhang met de concrete aanwijzing van vergunningplichtige gevallen. Dit is ook nodig vanwege de omvang van gevallen, bijvoorbeeld voor de milieubelastende activiteit. Het voor een deel van die activiteiten voor alle gevallen al op wetsniveau de afweging rondom subsidiariteit te maken, dus bij die activiteiten waarbij dat op zichzelf mogelijk zou zijn omdat er op AMvB-niveau geen nadere differentiatie plaats vindt, zou afbreuk doen aan de helderheid van de gekozen systematiek.

Verder adviseren de onderzoekers om in het wetsvoorstel op te nemen dat gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de milieubelastende activiteit ten aanzien van «Brzo-inrichtingen en inrichtingen met een RIE-4-installatie die nu nog onder het bevoegd gezag van de gemeenten vallen, behoudens zes mijnbouwwerken voor de ondergrondse opslag». Deze aanvulling zou leiden tot een onevenwichtigheid in de mate van detaillering tussen de bepalingen ten aanzien bevoegd gezag. Een dergelijke detaillering op wetsniveau betekent daarnaast dat een kleine verschuiving binnen een activiteitsoort direct wetswijziging vereist. Ook de onderzoekers van de RUG wijzen er op dat vastlegging op wetsniveau



als nadeel heeft dat het stelsel weinig toekomstbestendig is. Momenteel is de toedeling van bevoegdheden rondom die installaties eveneens op AMvB-niveau (in het Besluit omgevingsrecht) geregeld. Dat zal voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook gelden voor de uitwerking van het afsprakenkader rondom het wetsvoorstel VTH<sup>56</sup>. Een reden daarvoor is dat die installaties op dit moment Europeesrechtelijk zijn geregeld. Op die manier kan ook de tijdige implementatie van toekomstige wijzigingen van EU-richtlijnen beter worden geborgd. De Omgevingswet bouwt daarop voort.

**[13.7]** De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op integratie bij de belangenafweging bij vergunningverlening, nu zij de contouren van de uitvoeringsregelgeving aan uw Kamer heeft doen toekomen. Dit in het licht van de keuze van de regering voor functionele integratie in plaats van materiële integratie, die is toegelicht in het nader rapport (blz. 45). Het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving bewerkstelligt vooral functionele integratie. In de huidige wetgeving zijn de beoordelingsregels voor vergunningen nog verdeeld over meerdere wetten en AMvB's die soms weer naar elkaar verwijzen. Vaak is gekozen voor verschillende bewoordingen voor vergelijkbare regels, zonder dat daarmee inhoudelijke verschillen zijn bedoeld. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen niet alleen op één plek bij elkaar gebracht, maar ook geharmoniseerd qua taalgebruik, juridische formulering en wijze van doorwerking. Dat verbetert de effectiviteit van het bestuur en de rechtszekerheid. De reikwijdte van de belangenafweging wordt voor elk van de omgevingsvergunningplichtige activiteiten ingekaderd in overeenstemming met de oogmerken die in de artikelen 5.19 tot en met 5.28 van het wetsvoorstel zijn gegeven. De beoordelingsregels worden, zoals beschreven in de antwoorden op vragen over dit onderwerp van de leden van de CDA-fractie [3.14] en de GroenLinks-fractie [4.25] niet omgebouwd tot één allesomvattend integraal kader. Dat zou de eenvoud van de procedure en de rechtszekerheid van initiatiefnemers niet ten goede komen, zoals ook opgemerkt door de Afdeling advisering van de Raad van State in haar voorlichting over de stelselwijziging van het omgevingsrecht<sup>57</sup> en onderschreven door de onderzoekers van de RUG (blz. 67).

**[13.8]** In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of, en zo ja hoe, is beoordeeld of alle mogelijkheden tot afwijking van algemene verbindende voorschriften noodzakelijk zijn wordt voor de algemene regels over activiteiten verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA [3.15]. De keuze voor de drie daarin beschreven instrumenten om af te wijken van algemene regels over activiteiten – de maatwerkvoorschriften, de maatwerkregels en de regeling van gelijkwaardigheid – volgt uit de ervaringen die vooral in de laatste twee decennia zijn opgedaan met algemene regels op het gebied van bouwen, milieu en water. In dat antwoord is ook de visie van de regering verwoord over de (beperkte) mogelijkheden voor afwijking van algemeen verbindende voorschriften die zich richten tot bestuursorganen (instructieregels).

**[13.9]** De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de constatering van de onderzoekers van de RUG dat niet of niet geheel tegemoet is gekomen aan de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de doorwerking van omgevingswaarden. In het genoemde rapport melden de onderzoekers:

<sup>56</sup> Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (33 872).

<sup>57</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, blz. 17–18.

*«De regering geeft aan dat de vaststelling en wijze van doorwerking van omgevingswaarden zal plaatsvinden in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat Besluit is in ontwikkeling en het is te vroeg om een algemene schets te geven over de wijze waarop omgevingswaarden van het Rijk via instructieregels en toetsingskaders zullen doorwerken naar de uitoefening van taken of naar het nemen van besluiten. De regering is niet van plan om algemene criteria te geven over de wijze waarop in instructieregels of toetsingskaders vorm moet worden gegeven aan de doorwerking van omgevingswaarden en over de daarbij (zo nodig) te bieden flexibiliteit. Per omgevingswaarde zal een afweging gemaakt worden over de in te zetten bevoegdheden en de wijze van doorwerking. De keuzes hangen onder meer af van de verplichtingen die voortvloeien uit Europese richtlijnen, de mate waarin al aan de Omgevingswaarde wordt voldaan en de meest efficiënte wijze van beïnvloeding van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie van stoffen in de fysieke leefomgeving.»*

Deze passage is gebaseerd op paragraaf 4.1.2 van het nader rapport en niet een letterlijk citaat daarvan.

In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering veel aandacht gegeven aan de keuze om omgevingswaarden in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen. Artikel 2.10 van het wetsvoorstel geeft de opdracht aan de materiële wetgever om bij het vaststellen van een omgevingswaarde aan te geven hoe de desbetreffende omgevingswaarden werken én doorwerken naar de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel of welke bevoegdheden uit een andere wet worden ingezet om te bewerkstelligen dat die omgevingswaarde worden verwezenlijkt. De regering heeft in het nader rapport verhelderd dat de met de omgevingswaarden equivalente normen, die in de huidige wetgeving voor diverse beleidsterreinen voorkomen, onderling sterk uiteenlopen. Dat geldt ook voor de doorwerking daarvan. De regering streeft ernaar om die verschillen waar dat mogelijk is weg te nemen. In het nader rapport is evenwel ook aangegeven dat er tussen de omgevingswaarden die krachtens de Omgevingswet gesteld zullen worden en de wijze waarop die bij de uitoefening van taken en bevoegdheden moeten worden betrokken, verschillen zullen blijven bestaan. De opgaven die op de verschillende beleidsterreinen liggen verschillen onderling ook sterk. Het is daarom bijna onmogelijk om op wetsniveau in algemene criteria vast te leggen hoe door middel van instructieregels of toetsingskaders de doorwerking van omgevingswaarden gestalte zou moeten krijgen.

De Afdeling advisering van de Raad van State achtte het wenselijk dat de memorie van toelichting zou worden aangevuld met een passage die een beter inzicht zou bieden in de doorwerking van omgevingswaarden en de mogelijkheden tot het afwijken daarvan. Omdat de Afdeling in haar advies daarbij ook expliciet «het afwijken van omgevingswaarden» betrof, sluit de regering niet uit dat de Afdeling aan het begrip omgevingswaarde een andere betekenis of invulling heeft gegeven dan met het wetsvoorstel is beoogd. In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 48–64) is die figuur om nadere misverstanden te voorkomen uitvoerig nader verhelderd.

De leden van de D66-fractie vragen de regering ook een reactie op de alternatieven die in het rapport van de RUG zijn aangedragen over de doorwerking van omgevingswaarden.

In het genoemde rapport zijn ten aanzien van de doorwerking van omgevingswaarden de volgende alternatieven gesuggereerd:

*«1. In de tekst van artikel 2.10 Ow zou kunnen worden bepaald dat afwijken van een omgevingswaarde mogelijk is. Dat afwijken van een omgevingswaarde mogelijk is, blijkt uit de toelichting maar niet uit de*

wettekst. Door in de wettekst aan te geven dat afwijken van omgevingswaarde mogelijk is, wordt meer inzicht geboden in de (door)werking van omgevingswaarden. Het te verwachten effect van deze maatregel is dat de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid) wordt vergroot.

2. In artikel 2.10 Ow zou de mogelijkheid tot het afwijken van een omgevingswaarde aan een maximumtermijn kunnen worden verbonden. Uit artikel 2.10 lid 1 onder b van het wetsvoorstel volgt enkel dat bij de vaststelling van de omgevingswaarde wordt bepaald: het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet zijn voldaan. Uit de toelichting volgt dat een regeling denkbaar is waarin een afwijking van een omgevingswaarde is toegestaan, mits een programma is opgesteld dat erop gericht is de overschrijding binnen een bepaalde periode ongedaan te maken. Het betreft een aanpak die – zoals ook de toelichting aangeeft – vergelijkbaar is met de regeling van ontwikkelingsgebieden uit de Crisis- en herstelwet. Uit artikel 2.2 van de Crisis- en herstelwet volgt dat op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu bij wijze van experiment een gebied bij AMvB kan worden aangewezen als ontwikkelingsgebied voor de duur van ten hoogste tien jaar. Het te verwachten effect is dat de maatregel bijdraagt aan de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid) en rechtsbescherming. Zonder maximumtermijn kan afwijking van een omgevingswaarde in theorie tot in lengte van dagen voortduren. Opmerking verdient hierbij, dat wij het stelsel zo begrijpen dat de regeling van verplicht programma bij overschrijding van omgevingswaarde (art. 3.9 Ow) niet ziet op de situatie waarin bij het vaststellen van de omgevingswaarde flexibiliteit is geboden door te voorzien in ruimte voor afwijking.
3. In het wetsvoorstel zou een compensatieverplichting kunnen worden opgenomen voor het kwaliteitsverlies als gevolg van de ruimte die geboden wordt voor het afwijken van een omgevingswaarde. Bij invulling van de compensatieverplichting kan aansluiting gezocht worden bij artikel 7 van de interim-wet stad- en milieubenadering uit het huidige stelsel. Hierin is bepaald: «Voorzover de nadelige gevolgen voor het milieu van een besluit als bedoeld in de artikelen 2 en 3 niet kunnen worden voorkomen of beperkt, worden die nadelige gevolgen gecompenseerd in of in de directe omgeving van het projectgebied op een wijze die de belangen, genoemd in de aanhef van de artikelen 2 en 3, dient.» Het te verwachten effect van deze maatregel is dat wordt gewaarborgd dat de leefomgevingskwaliteit per saldo er niet op achteruitgaat als gevolg van het besluit tot afwijking.
4. Om de werking van de Ow beter inzichtelijk te maken voor burgers en bedrijven zou de regering (in een nadere toelichting) de praktische uitwerking van het stelsel verder kunnen uitdiepen en in kaart brengen. Het te verwachten effect is dat de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het stelsel wordt vergroot.»

De regering beoordeelt de voorgedragen alternatieven als volgt.

Ad *alternatief 1* (in artikel 2.10 opnemen dat afwijken van een omgevingswaarde mogelijk is):

Een overneming van het zeer algemeen geformuleerde alternatief vindt de regering stellig een aantasting van de regeling die met het wetsvoorstel is beoogd. Een groot aantal van de in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving te stellen omgevingswaarden zal een strikte implementatie vormen van uiteenlopende EU-richtlijnen. Als bijvoorbeeld de richtlijn luchtkwaliteit van Nederland verlangt dat de buitenlucht op datum x niet meer dan y eenheden van een bepaalde stof mag bevatten, is dit in de termen van de EU en van het wetsvoorstel een resultaatsverplichting waaraan Nederland moet voldoen. Daarvoor zijn nationaal en internationaal ook rechtsvoorzieningen gecreëerd, Nederland is daaraan

gehouden. In het licht daarvan kan de wet geen generieke bepaling bevatten die overheidsorganen zou toestaan van een dergelijke omgevingswaarde af te wijken. De wet zou dan in strijd komen met het internationaal recht. Alleen voor zover een richtlijn voor een specifieke omgevingswaarde ruimte biedt voor een (tijdelijke) afwijking, kan die ruimte ook in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden gecreëerd.

Waar het beschreven alternatief betrekking heeft op omgevingswaarden die een inspanningsverplichting behelzen, zit de afwijkingsmogelijkheid in zekere mate in de term besloten. Maar dan nog zal het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving bij de specifieke omgevingswaarde regels moeten bevatten die de wijze waarop de inspanningsverplichting gestalte moet krijgen en in welke omstandigheden of onder welke voorwaarde een al dan niet tijdelijke overschrijding van de omgevingswaarde is toegestaan. Ook daarbij is het internationaal recht leidend.

De regering sluit niet uit dat de onderzoekers van de RUG in de lijn van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan het begrip omgevingswaarde een andere betekenis of invulling hebben gegeven dan met het wetsvoorstel is beoogd en zoals dat in de nota naar aanleiding van het verslag (dat de onderzoekers niet bij hun analyse konden betrekken) uitvoerig nader is verhelderd. Omdat de onderzoekers bij de beschreven alternatieven verwijzen naar de afwijkingsmogelijkheden die de huidige Crisis- en herstelwet biedt, vermoedt de regering dat zij onder het begrip «omgevingswaarde» ook de normen voor geur, trilling, geluid, externe veiligheid, enzovoort begrijpen. Dat is op zich begrijpelijk, want het wetsvoorstel biedt die mogelijkheden wel.

Vooralsnog is echter – zoals blijkt uit de nota naar aanleiding van het verslag – gekozen om op rijksniveau alleen omgevingswaarden te stellen ter uitvoering van internationale verplichtingen en voor waterveiligheid. De huidige Crisis- en herstelwet biedt geen ruimte voor afwijking van normen die voortvloeien uit internationaalrechtelijke wetgeving, noch voor normen voor waterveiligheid. De visie van de regering over de voor die aspecten te creëren beslissruimte is in de nota naar aanleiding van het verslag eveneens verduidelijkt.

*Ad alternatief 2* (in artikel 2.10 mogelijkheid opnemen tot het afwijken van een omgevingswaarde aan een maximumtermijn):

Dit alternatief bouwt voort op eerste alternatief. Ook dat tast de regeling voor de omgevingswaarden die met het wetsvoorstel is beoogd, fundamenteel aan. Hiervoor gelden dezelfde argumenten als die welke bij alternatief 1 zijn beschreven.

De verwijzing van de onderzoekers bij dit alternatief naar de memorie van toelichting (blz. 266) dat een regeling denkbaar is waarin een afwijking van een omgevingswaarde is toegestaan, mits een programma is opgesteld dat erop gericht is de overschrijding binnen een bepaalde periode ongedaan te maken, betreft het geval waarin die kwaliteitsnorm een inspanningsverplichting betreft en die overschrijding (mede) wordt veroorzaakt door de effecten van een onvermijdbaar besluit van een overheidsorgaan. Dan moet een programma worden vastgesteld om die overschrijding ongedaan te maken.

*Ad alternatief 3* (een compensatieverplichting voor het kwaliteitsverlies bij het afwijken van een omgevingswaarde)

Zoals in de reactie op alternatief 1 en 2 is verwoord gaat het wetsvoorstel niet uit van afwijking van omgevingswaarden. Een generieke mogelijkheid voor compensatie als daarvan wordt afgeweken, is daarom niet aan de orde. Evenmin als bij de Crisis- en herstelwet het geval is kan bij toepassing van de interim-wet stad- en milieubenadering worden afgeweken van normen die voortvloeien uit het internationaal recht. De afwijkingsmogelijkheden die de interim-wet biedt betreffen de autonome nationale normen, bijvoorbeeld voor geluid. Die zullen in het komende stelsel niet als omgevingswaarden worden vastgesteld. Zoals in de nota

naar aanleiding van het verslag (blz. 30) is vermeld zullen de huidige mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet en de interim-wet stad- en milieubenadering bieden, worden geïntegreerd in het nieuwe stelsel. Daartoe behoren ook regels over compensatie.

*Ad alternatief 4* (de praktische uitwerking in een nadere toelichting verduidelijken):

De nota naar aanleiding van het verslag bevat in de lijn van dit voorstel een uitvoerige nadere toelichting, zoals door de onderzoekers voorgesteld. Ook in de toelichting op het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving zal veel aandacht worden gegeven aan een goede uitleg van de (doorwerking van) omgevingswaarden en de andere te stellen normen zodat de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak worden vergroot.

**[13.10]** De leden van de fractie van D66 vragen in te gaan op de constatering in het onderzoek van de RUG over de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State over «het begrenzen en preciseren naar tijd van het afwijken van een programmatische aanpak».

De Afdeling veronderstelt in haar advies dat het programma geen concrete eindterm hoeft te bevatten en dat geen begrenzing is opgenomen van de normen waarvan kan worden afgeweken. De Afdeling adviseert daarom de afwijkingsmogelijkheden te begrenzen en te preciseren naar tijd. Deze opmerking van de Afdeling berust op een misverstand. Daar heeft de regering in het nader rapport al op gewezen (zie paragraaf 4.2.2, blz. 96). Een programma met een programmatische aanpak moet ertoe leiden dat (blijvend) aan een omgevingswaarde (of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarop dat programma zich richt) wordt voldaan, of dat op tijd aan een omgevingswaarde wordt voldaan die vanaf een bepaald moment in de toekomst geldt. De wettelijke regeling voor een programma met een programmatische aanpak zelf biedt geen mogelijkheid tot afwijking. Een dergelijk programma is daarvoor niet bedoeld en op grond van het wetsvoorstel is een afwijking ook niet toegestaan. Eventuele mogelijkheden daartoe wordt in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving bepaald bij de vaststelling van de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Zie ook paragraaf 8.4.2 van de nota naar aanleiding van het verslag over het doel van een programmatische aanpak. De wens om een afwijking te begrenzen en te preciseren naar tijd is dus buiten de orde; van een afwijking kan met een programmatische aanpak immers geen sprake zijn.

**[13.11]** De leden van de D66-fractie vragen een reactie op de constatering en aangedragen alternatieven uit het onderzoek van de RUG ten aanzien van het begrenzen van de experimenteerbepaling. De onderzoekers constateren dat de regering naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van Raad van State de experimenteerbepaling aangevuld heeft en dat deze een redelijk sterk effect hebben. Zij noemen daarnaast een aantal alternatieven.

Ten eerste noemen deze onderzoekers de mogelijkheid om het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling nader te begrenzen. De regering verwijst voor haar reactie naar het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie [3.6] en de ChristenUnie-fractie [15.16]. Het tweede aangedragen alternatief van de onderzoekers is dat in de wettekst zou bepaald kunnen worden dat de evaluatie en monitoring van het experiment plaatsvindt met het oog op bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze aanvulling is zinvol en geeft volgens de regering meer sturing aan de invulling van evaluatie en monitoring. Met de tweede nota van wijziging is artikel 23.3, derde lid, onder i, op deze punten aangepast.

Het derde alternatief betreft de mogelijkheid voor het treffen van maatregelen naar aanleiding van monitoring of evaluatie. Dit alternatief is



ook genoemd door de leden van de PvdA-fractie en acht de regering eveneens zinvol in het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Ook dit alternatief wordt bij nota van wijziging in het wetsvoorstel verwerkt. De regering verwijst voor een verdere toelichting hierop naar het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie [3.6].

Het vierde en vijfde genoemde alternatief van de onderzoekers hebben betrekking op de duur van de termijn van afwijken van omgevingswaarden en van andere regels.

De regering merkt hierover op dat bij het uitvoeren van een experiment het doel ervan centraal staat. De termijn van een experiment mag dan ook niet langer duren dan nodig is gelet op het doel van dat experiment. Dit laatste is via de tweede nota van wijziging vastgelegd in artikel 23.3, derde lid, onder c, van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel biedt daarmee extra sturing op de maximale duur van een experiment bij AMvB.

De onderzoekers benoemen in het vierde alternatief de mogelijkheid om ook voor de afwijking van andere regels dan omgevingswaarden een termijn van maximaal tien jaar op te nemen. Dit zou voor bepaalde experimenten echter tot onevenredige lasten leiden of zelfs onmogelijk zijn. Sommige experimenten brengen met zich mee dat langer dan tien jaar van een regel wordt afgeweken, bijvoorbeeld wanneer een gebouw wordt gebouwd met een experimentele bouwtechniek. Om die reden wil de regering de duur daarvan niet op voorhand beperken tot tien jaar. De regering verwijst hiervoor ook naar het antwoord op de vraag van deze leden in welke gevallen de afwijking van de regel ook na afloop van het experiment kan worden voortgezet [7.4].

De termijn tot het afwijken van omgevingswaarden dient volgens de regering beperkt te zijn tot een voor die situatie passende en zo kort mogelijke termijn. Het afwijken is immers geen doel op zich. Het wetsvoorstel regelt bovendien dat de afwijking van omgevingswaarden maximaal tien jaar is. Dit sluit aan bij de mogelijkheid die de onderzoekers in het vijfde alternatief aandragen om dit nader toe te lichten.

Tot slot noemen de onderzoekers de mogelijkheid om beroepsrecht open te stellen tegen de aan te wijzen experimenten. De regering merkt hierover op dat op grond van de Awb een AMvB is uitgesloten van beroep.

**[13.12]** De leden van de fractie van D66 vragen nader in te gaan op de relatie tussen het opnemen van materiële normen en/of toetsingskaders en de rechtsbescherming en handhaving. Dit is gedaan in de reactie op onderdeel A van het rapport en vragen van de leden van de fractie van het CDA [3.16]. De beantwoording komt erop neer dat de materiële normen en toetsingskaders een regeling op maat zullen krijgen in de uitvoeringsregelgeving. De verbindende kracht, werking en kenbaarheid daarvan is onverkort gewaarborgd. Ook hier geldt dat het niveau van de normstelling (wet/AMvB) niet doorslaggevend is voor de mate van rechtsbescherming of handhaving.

De regering heeft begrip voor de constatering dat er op dit moment nog geen volledige duidelijkheid kan worden geboden aangezien uitvoerings- en invoeringsregels nog niet voorhanden zijn. Voor de rechtsbescherming en handhaving geldt bijvoorbeeld dat de regeling daarvan nog zal worden gecompleteerd via de Invoeringswet Omgevingswet, onder meer door aansluiting bij de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de economische delicten. Om die reden heeft de regering dan ook toegezegd om uitvoeringsregels en Invoeringswet gelijktijdig in procedure te brengen, zodat die in samenhang kunnen worden beoordeeld. Daarbij kunnen dan ook de mate van rechtsbescherming en handhaving worden betrokken.



## 14 Overige

**[14.1]** De leden van de VVD-fractie vragen of, en zo ja waarom, de regering van mening is dat de drinkwatervoorziening met dit wetsvoorstel voldoende wordt beschermd. De regering stelt voorop dat voor de bescherming van de openbare drinkwatervoorziening een belangrijke rol is weggelegd voor de Drinkwaterwet. Die wet bevat immers regels ter borging van de leveringszekerheid en de continuïteit van de drinkwaterlevering. Het wetsvoorstel bevat, in aanvulling op de Drinkwaterwet, bepalingen die de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen beschermen waaruit water voor de bereiding van drinkwater wordt gewonnen. De regering is inderdaad van mening – zoals ook in paragraaf 3.9.3 van de nota naar aanleiding van het verslag is vermeld – dat het wetsvoorstel voor deze aspecten van de bescherming van de drinkwatervoorziening een afdoende regeling bevat. Daarbij wijst de regering als eerste op de specifieke taak die in artikel 2.18, eerste lid, onder c, aan de provincies is toegeedeeld: zij moeten de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden beschermen, met het oog op de winning van dat grondwater voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Op grond van artikel 2.27, onder c, zal het Rijk instructieregels stellen over de regels die de provincies hierover in de omgevingsverordening moeten opnemen. Daarnaast wordt gewezen op de waterbeheerprogramma's van de waterschappen, de regionale waterprogramma's van de provincies en de stroomgebiedbeheerplannen en het nationale waterprogramma van het Rijk. Deze programma's en plannen zullen, mede ter implementatie van de eisen die de kaderrichtlijn water stelt, maatregelen bevatten om de kwaliteit van de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen te beschermen. Daaronder vallen ook maatregelen die er op gericht zijn om – in lijn met artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn water – te zorgen dat achteruitgang van de kwaliteit van dat water wordt voorkomen en dat op termijn het niveau van de zuivering kan worden verlaagd. Op grond van artikel 2.26 zullen instructieregels over de genoemde programma's en plannen worden gesteld, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water. De bescherming van de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen met het oog op de drinkwatervoorziening wordt hiermee voldoende en in nauwe aansluiting op de Europese vereisten geregeld.

**[14.2]** De leden van de VVD-fractie vragen naar alternatieven voor de *lex silencio positivo* die bijdragen aan tijdige besluitvorming. Deze leden hadden graag gezien dat niet in alle gevallen wordt afgezien van de *lex silencio positivo* en vragen waarom gekozen is voor een uniforme regeling.

De regering heeft gekozen voor een uniforme regeling ten aanzien van de procedures. De reden is dat uitzonderingen voor een aantal activiteiten in procedurele bepalingen het stelsel ingewikkelder maken. Daarmee wordt het minder inzichtelijk voor de gebruikers, met meer kans op fouten en procedurele missers. Uniformiteit komt de snelheid en rechtszekerheid ten goede. Hoewel de gang naar de rechter voor het afdwingen van een besluit een mogelijkheid is, deelt de regering het standpunt van deze leden dat een aanvrager hier niet op zit te wachten en recht heeft op tijdige afhandeling van de aanvraag. Dit hoort bij goede dienstverlening door de overheid. Een goed voorbeeld is de watervergunning op grond van de Waterwet, waarop de regeling voor de *lex silencio positivo* niet van toepassing is. De waterbeheerders hebben expliciet ingezet op tijdige besluitvorming. Deze praktijk laat zien dat vooral goede dienstverlening er aan kan bijdragen dat tijdig wordt besloten. Omdat de regering het belangrijk vindt dat bestuursorganen goed toegerust zijn op het tijdig

afhandelen van de omgevingsvergunning, zal dit onderwerp expliciet aandacht krijgen bij het implementatietraject.

Het alternatief voor de *lex silencio positivo* is de in de Awb opgenomen regeling voor de dwangsom bij niet tijdig beslissen. Deze is van toepassing op zowel de uitgebreide als de reguliere procedure.

**[14.3]** De leden van de fractie van de VVD vragen of het mogelijk is dat er op één locatie mengvormen kunnen bestaan van detailhandel en horeca. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Bij het toedelen van functies aan locaties is het zeker mogelijk dat het omgevingsplan meerdere functies op één locatie toestaat. Daarbij kunnen ook allerlei mengvormen mogelijk worden gemaakt, zoals detailhandel met vormen van horeca en andersom.

**[14.4]** De leden van de VVD-fractie vragen naar de situatie dat een bedrijf, in vergelijking met concurrenten, een onevenredige last ondervindt van opgelegde milieumaatregelen. Zij vragen om een toelichting op de mogelijkheden, dat wil zeggen afzien van een eis of een tijdelijke of permanente financiële tegemoetkoming, en naar de manier waarop zo'n tegemoetkoming wordt bepaald.

Op dit onderwerp is ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 99). Kort gezegd wordt daar gesteld dat het aandeel van de lokaal specifieke eisen bij vergunningen voor milieubelastende activiteiten naar verwachting (zeer) gering is omdat vergunningvoorschriften bijna altijd worden gebaseerd op documenten over de beste beschikbare technieken. Deze documenten gelden voor de hele Europese Unie, wat bijdraagt aan een gelijk speelveld.

Het afzien van een eis is een mogelijkheid als er geen dwingende wettelijke bepalingen (inclusief internationale verplichtingen) zijn die het opleggen van de milieumaatregelen vereisen. Het bestuursorgaan moet immers een belangenafweging maken en de financiële lasten voor het bedrijf behoren ook tot de belangen. Als het opleggen van een maatregel ertoe leidt dat een bedrijf kosten maakt of schade lijdt «die redelijkerwijs niet of niet geheel voor zijn rekening behoren te komen» dan maakt het aanspraak op een tegemoetkoming in de schade van het bevoegd gezag. Voor de omgevingsvergunning is dit nu geregeld in artikel 4.2 Wabo, voor enkele andere beschikkingen in artikel 15.20 van de Wet milieubeheer. In de Circulaire schadevergoedingen (Stcrt. 1997, 246) is een kader voor verlening van schadevergoedingen beschreven.

De Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, 50) zal bij inwerkingtreding voorzien in een nieuwe, algemene wettelijke regeling voor dit soort gevallen. Voor schade is hoofdstuk 15 van de Omgevingswet gereserveerd. Het is nog een punt van nader onderzoek of de algemene regeling in de Wet nadeelcompensatie en schade verbijzonderd zou moeten worden in hoofdstuk 15. De inhoud van dat hoofdstuk is niet opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel, maar zal worden opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

**[14.5]** De leden van de VVD-fractie stellen dat een risicoloze samenleving niet bestaat en dat we, om prettig te kunnen wonen, werken en recreëren, een bepaalde mate van risico's moeten accepteren. De regering onderschrijft deze stelling. De Omgevingswet brengt regelgeving over tal van risico's bij elkaar. Voorbeelden zijn de risico's voor de gezondheid door blootstelling van mensen aan geluid of verontreiniging, veiligheidsrisico's door explosies van gevaarlijke stoffen, risico's van verzakking door grondwateronttrekkingen en ontgrondingen, risico's op overstromingen en risico's voor de mobiliteit door werkzaamheden nabij infrastructuur. De normering is steeds gebaseerd op de gedachte dat risico's beperkt moeten worden tot een acceptabel niveau, dus niet tot nul.

Ook vragen deze leden de regering waar de acceptatiegrens ligt. Daarop is geen algemeen antwoord te bieden omdat deze per aspect wordt bepaald en de mate van acceptatie in de tijd ook aan veranderingen onderhevig is. Korthedshalve wordt verwezen naar twee documenten die eerder aan uw Kamer zijn toegezonden:

De brief en nota «Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden» is vorig jaar aan de Eerste Kamer gezonden, met een afschrift aan uw Kamer<sup>58</sup>. Het bevat een proeve van een afwegingskader voor veiligheid op het werkterrein van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De kern daarvan vormen tien uitgangspunten voor het beleidsproces in de risico- en veiligheidsdomeinen. Op 10 februari 2015 zijn de brief en nota besproken met de Eerste Kamer. Op 10 maart 2015 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu uw Kamer geïnformeerd over het vervolgotraject.<sup>59</sup> De inzichten die zijn verwoord in de «Rode Draden» hebben al meegespeeld bij de recente ontwikkelingen in bijvoorbeeld het omgevingsveiligheidsbeleid. In de tweede fase van het programma Bewust Omgaan met Veiligheid zullen ook de andere veiligheidsvraagstukken waar het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een verantwoordelijkheid heeft, vergeleken en waar nodig gemoderniseerd worden vanuit de in de nota genoemde uitgangspunten.

Verder is in het RIVM-rapport «Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet: Doelen, normen en afwegingen bij de kwaliteit van de leefomgeving», dat aan uw Kamer is toegezonden als bijlage bij de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving<sup>60</sup>, ingegaan op de achtergronden van de normering op het gebied van gezondheid en veiligheid.

**[14.6]** De leden van de VVD-fractie vragen welke ruimte het wetsvoorstel laat om te wonen, werken of ondernemen in gebieden die niet aan alle milieunormen voldoen, als men daar zelf een bewuste keuze voor maakt. Dergelijke regelgeving krijgt een plaats in de uitvoeringsregelgeving van het wetsvoorstel. Op dit moment bestaat dergelijke ruimte alleen op het platteland, in verband met de regeling voor plattelandswoningen uit de Wet plattelandswoningen<sup>61</sup>. Deze zal worden gecontinueerd met inachtneming van internationale verplichtingen.<sup>62</sup> Naar aanleiding van een later ingetrokken amendement van de leden Houwers en Van Bemmel<sup>63</sup> bij de behandeling van het voorstel voor de Wet plattelandswoningen heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu toegezegd bij de totstandkoming van de Omgevingswet te onderzoeken of een verbreding van deze regeling mogelijk en wenselijk is. Zoals aangekondigd in de nota naar aanleiding van het verslag is de regering inderdaad voornemens deze regeling beperkt te verbreden. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om bepaalde woningen in het omgevingsplan aan te wijzen als «voormalige bedrijfswoning» waardoor ze niet beschermd zijn tegen de gevolgen van het bedrijf waartoe ze voorheen behoorden. Gedacht wordt aan woningen op bedrijventerreinen met een lage milieucategorie, voormalige hotelwoningen, voormalige stations(woningen) en woningen bij kleine havens. De regering kiest voor een beperkte verbreding omdat bewoning op dit soort locaties kan leiden tot beperkingen voor naburige bedrijven. De uitwerking in de uitvoeringsregelgeving is nog in onderzoek.

<sup>58</sup> Kamerstukken II 2013/14, 28 663, nr. 60.

<sup>59</sup> Kamerstukken II 2014/15, 28 663, nr. 62.

<sup>60</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 18, bijlage.

<sup>61</sup> Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen) (Stb. 2012, 493).

<sup>62</sup> Zie in dit verband Kamerstukken II 2014–2015, 33 078, nr. 11.

<sup>63</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 078, nr. 7.

Hierbij wordt de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 februari 2015, 201306630/5/R3, betrokken.

**[14.7]** De leden van de fractie van de VVD vragen de regering of er een noodzaak bestaat om bovenop de aanwijzing van rijksmonumenten, ook nog een gemeentelijke of provinciale monumentenstatus in te stellen. In antwoord op deze vraag moet er op gewezen worden dat provincies en gemeenten op dit punt een eigen verantwoordelijkheid hebben en om die reden net zozeer als het Rijk zorg dragen voor cultureel erfgoed. Daarbij zullen op grond van artikel 2.28, onderdeel a, van het wetsvoorstel, instructieregels gegeven worden over omgevingsplannen met het oog op het behoud van cultureel erfgoed. Dit dient mede ter uitvoering van de verdragen van Granada en Valletta en vormt een voortzetting van bestaande regelingen uit de Monumentenwet 1988 en het Besluit ruimtelijke ordening om bij de vaststelling van bestemmingsplannen rekening te houden met cultureel erfgoed. Het is aan provincies en gemeenten hoe zij hier invulling aan geven. Dat kan door bescherming te bieden met regels in het omgevingsplan, waarbij naast monumenten van rijksbelang ook bescherming kan worden geboden voor monumenten van gemeentelijk belang. Provincies kunnen instructieregels opnemen in de provinciale verordening of een instructie geven aan een gemeente om regels voor het behoud van cultureel erfgoed te stellen in een omgevingsplan. Op die manier kunnen ook monumenten van provinciaal belang beschermd worden in het omgevingsplan en kan daarvoor een bijbehorende vergunningplicht voor bijvoorbeeld het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen in het leven worden geroepen. Daarmee is naar het oordeel van de regering sprake van een compleet stelsel, waarin cultureel erfgoed van zowel rijks-, provinciaal- als gemeentelijk belang bescherming kan worden geboden.

**[14.8]** De leden van de VVD-fractie willen weten of het wenselijk is een minimumbeschermingsniveau in de wet op te nemen. Met het wetsvoorstel wordt een breed scala van belangen behartigd, variërend van externe veiligheid, bescherming tegen overstroming en constructieve veiligheid tot «zachtere» belangen, zoals de bescherming van cultureel erfgoed en de kwaliteit van natuur en landschap. De huidige wet- en regelgeving op nationaal niveau voor de fysieke leefomgeving kent talloze bepalingen waarmee de genoemde uiteenlopende belangen tegen aantasting worden beschermd. Dat geldt evenzo voor de regelgeving van provincies, gemeenten en waterschappen. Het is naar het oordeel van de regering onmogelijk om voor al die belangen een minimumbeschermingsniveau in het wetsvoorstel op te nemen. De regering neemt niet aan dat de leden van de VVD-fractie dat voor ogen staat. Als de vraag zou worden beperkt tot bijvoorbeeld humane gezondheid of veiligheid, dan nog is het – los van de wenselijkheid – bijna onmogelijk om een gegarandeerd minimumbeschermingsniveau voor gezondheid of veiligheid in de wet vast te leggen. Er is op dit moment geen algemeen criterium op wetsniveau te formuleren waarin tot uitdrukking wordt gebracht wat de maximale invloed van alle (reguleerbare) factoren bij elkaar in de fysieke leefomgeving mag zijn die de gezondheid of veiligheid (kunnen) bedreigen. In het wetsvoorstel is daarom voorzien in de mogelijkheid – en voor veel aspecten een verplichting – dat op rijksniveau door middel van uiteenlopende bevoegdheden (het vaststellen van omgevingswaarden, instructieregels, algemene regels voor activiteiten enzovoort) de hoofdthema's worden uitgewerkt om daarmee onderwerp-, aspect- en facetgericht een adequaat beschermingsniveau te bewerkstelligen. Die bij AMvB te stellen regels tezamen kunnen worden gezien als het door het Rijk gewaarborgde wettelijk minimum beschermingsniveau.

**[14.9]** De leden van de VVD-fractie willen weten wanneer bij het opstellen van een omgevingsvergunning alleen advies geldt, en wanneer advies met instemming.

Het recht op advies met instemming is een relatief zwaar afstemmingsinstrument en wordt daarom spaarzaam ingezet. Het wordt alleen toegekend in die gevallen, waarin het in de plaats komt van een losse vergunning of daarmee vergelijkbaar instrument uit het huidige omgevingsrecht, zoals een verklaring van geen bedenkingen op grond van de Wabo. Instemmingsrecht wordt bovendien alleen toebedeeld wanneer dit nodig en verantwoord is gezien vanuit het oogpunt van de door het desbetreffende betrokken bestuursorgaan te borgen belangen. Het voorgenomen Omgevingsbesluit zal naast de omzetting van de verklaringen van geen bedenkingen uit de Wabo slechts een beperkt aantal nieuwe adviezen met instemming kennen. Het gaat hier om activiteiten die voorheen vergunningplichtig waren op grond van wetgeving die nog niet was «aangehaakt» bij de Wabo. Uitgangspunt is dat in deze gevallen het advies met instemming in de plaats komt van de zelfstandige omgevingsvergunning voor deze activiteiten, wanneer er een aanvraag voor meerdere activiteiten tegelijk wordt ingediend. Er worden op grond van de Omgevingswet in principe geen nieuwe adviesrechten in het leven geroepen: dit zou strijdig zijn met de doelstelling van administratieve en bestuurlijke lastenverlichting en het uitgangspunt van vertrouwen in de samenwerking tussen bestuursorganen. Overige betrokken bestuursorganen bij de omgevingsvergunning krijgen het adviesrecht daarom alleen voor zover wordt voldaan aan de eis dat dit wenselijk is vanwege de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor het betrokken belang of de specifieke deskundigheid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de betrokken bevoegde gezagsinstanties bij een meervoudige vergunning voor wateractiviteiten. Daarnaast wordt aan een beperkt aantal andere adviesorganen adviesrecht op omgevingsvergunningen toegekend, omdat dat wenselijk is vanwege hun specifieke deskundigheid en/of hun verantwoordelijkheid voor een betrokken belang. Hierbij is op hoofdlijnen aangesloten bij de situatie op grond van de Wabo. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het huidige adviesrecht op milieubelastende activiteiten van de Inspecteur-Generaal der Mijnen en de veiligheidsregio's.

**[14.10]** De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een toelichting op een passage in de nota naar aanleiding van het verslag over mogelijke averechtse effecten van een te strikte toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking in transformatie- en herstructureringsgebieden. De regering is van mening dat hergebruik van bestaand stedelijk gebied, vanuit het perspectief van duurzaam ruimtegebruik, de voorkeur verdient boven het gebruik van nieuwe uitleglocaties. De ladder is daar ook voor bedoeld. De ladder stelt echter ook eisen aan binnenstedelijke transformatie- en herstructurering. Ook voor die gevallen moet bij een ruimtelijk plan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt beschreven worden dat er sprake is van behoefte aan ruimte voor de desbetreffende ontwikkeling. De onderbouwing wordt door gemeenten soms als lastig ervaren, omdat niet altijd duidelijk is wat onder een nieuwe stedelijke ontwikkeling verstaan moet worden. In zo'n geval wordt soms meer gedetailleerd onderzoek gedaan dan nodig. In die gevallen wordt de ladder als een drempel ervaren voor het hergebruik van bestaand stedelijk gebied, terwijl dat toch een duurzamere optie is dan ontwikkelen op een uitleglocatie. De ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening wordt nog vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet aangepast. Onder andere de definitie van begrippen, zoals «nieuwe stedelijke ontwikkeling», wordt verbeterd en verduidelijkt.

**[14.11]** De leden van de VVD-fractie vragen waarom ervoor is gekozen gemeenten verantwoordelijk te maken voor een programma met maatregelen (inclusief financiering), wanneer de provincie in eerste instantie de omgevingswaarde heeft vastgesteld. Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering graag naar het antwoord op vragen van de leden van de fractie van de SGP met dezelfde strekking [6.22].

**[14.12]** De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat in het omgevingsplan geen omgevingsvergunningsvereiste voor het verrichten van activiteiten kan worden opgenomen. Als daarvan sprake is, vragen zij naar de gevolgen hiervan en de consequenties voor de bestuurlijke lasten. Voor de beantwoording van deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie [9.3].

**[14.13]** De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering aanleiding ziet in het rapport van de RUG om het nationale belang van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als afzonderlijke onderdeel op te nemen in artikel 2.1, derde lid. De regering ziet daar geen aanleiding toe, omdat – anders dan de leden van de PvdA-fractie menen – dit belang al voldoende in dat lid tot uitdrukking komt. Artikel 2.1, derde lid, onderdeel I, bepaalt dat de uitwerking van de regels die op grond van de wet worden gesteld betrekking kan hebben op het beheer van watersystemen. Onder het beheer van watersystemen wordt, zoals blijkt uit de definitie daarvan, ook verstaan het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. Watersystemen omvatten alle oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen in ons land. De bescherming van de kwaliteit van de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen maakt dus al onderdeel uit van artikel 2.1, derde lid. Bovendien bepaalt onderdeel n van dat artikellid dat de regels mede gericht kunnen zijn op het beheer van natuurlijke hulpbronnen; daaronder valt ook de hulpbron water. Zoals eerder in het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [14.1] is aangegeven, bevat de Drinkwaterwet al bepalingen ter borging van de leveringszekerheid en de continuïteit van de drinkwaterlevering. Het wetsvoorstel vult deze borging aan met bepalingen over de bescherming van de grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen. Dit belang wordt gedekt met de onderdelen I en n van artikel 2.1, derde lid. Een aanvullend onderdeel in het derde lid van artikel 2.1 over de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening kan niets toevoegen aan de borging door de Drinkwaterwet en de onderdelen I en n van dat lid. Zie in dit verband ook de beantwoording van vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie [15.1].

**[14.14]** De leden van de PvdA-fractie suggereren om de betrokkenheid van bewoners en gebruikers te regelen via een Raad, op gelijke wijze als de WMO-raad op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning. In reactie hierop stelt de regering dat zij – zoals eerder betoogd – niet een bepaalde vorm van participatie wil voorschrijven. Gemeenten kunnen ervoor kiezen zich door een dergelijk model te laten inspireren, maar bestuursorganen moeten ook de mogelijkheid hebben dat op een andere wijze te doen. Overigens hebben – zoals gezegd – veel gemeenten al een inspraakverordening.

**[14.15]** De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt geborgd dat de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gebeurt op een wijze waarop ook mensen met een handicap hiervan optimaal gebruik kunnen maken. Dit borgen geschiedt langs meerdere wegen. Naar het oordeel van de regering is voor het zelfstandig functioneren van mensen met beper-



kingen in de fysieke leefomgeving een integrale benadering nodig. Zie daarvoor het antwoord op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie [10.11].

Voor zover het kwaliteitseisen aan gebouwen betreft zullen in het Besluit bouwwerken leefomgeving algemene regels worden gesteld. Zoals is aangegeven in de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet zullen in dat besluit algemene regels over de fysieke toegankelijkheid van bouwwerken voor mensen met een functiebeperking worden gesteld.

Voor het stellen van kwaliteitseisen aan de inrichting van de openbare ruimte is de gemeente verantwoordelijk. De gemeente kan op grond van artikel 3.1 van het wetsvoorstel een omgevingsvisie vaststellen waarin zij haar visie op de gewenste toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid van de openbare publieke ruimte geeft. Als zij het in dat verband gewenst acht om het instrument regelgeving in te zetten, kan zij algemene regels stellen in het gemeentelijk omgevingsplan.

**[14.16]** De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het generieke verbod op welstandsexcessen verdwijnt. Voor de beantwoording wordt verwezen naar het antwoord van vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over dit onderwerp [8.9].

**[14.17]** Deze leden vragen verder hoe de kwaliteit en deskundigheid van deze gemeentelijke commissie die adviseert over wijziging aan rijksmonumenten gewaarborgd worden, hoe de rechtszekerheid geregeld is en hoe de transparantie geregeld wordt. Omdat de leden van de D66-fractie een vergelijkbare vraag hebben gesteld, wordt verwezen naar het antwoord op die vraag. [11.1]

**[14.18]** De leden van de PvdA-fractie lezen in de initiatiefnota «Een stap vooruit» een rijkstaak of nationale verantwoordelijkheid voor wandelen en fietsen. Ze vragen de regering hoe zij deze in de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving wil borgen. Ook vragen ze naar de verhouding in verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies. Omwille van de leesbaarheid is de beantwoording van deze vragen geïntegreerd in het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie [8.8].

**[14.19]** De leden van de SP-fractie vragen of instructieregels vastgesteld worden voor werelderfgoederen als bijvoorbeeld de Beemster, de Hollandse Waterlinie en de Wadden. En wie dat doet, nu de verantwoordelijkheid voor landschappen is vervallen als rijkstaak. Gezien de internationale verplichtingen geldt voor deze landschappen een bijzondere regeling. Het Rijk zal de bescherming van de Wadden via instructieregels continueren. Voor de andere genoemde werelderfgoederen, evenals de Romeinse Limes en de Stelling van Amsterdam, zal het Rijk gebruik blijven maken van de getrapte instructieregels. Het Rijk zal via een instructieregel de provincies verplichten om in de provinciale omgevingsverordening instructieregels op te nemen, waarmee de provincie de gemeente verplicht om in het omgevingsplan regels op te nemen voor het behoud van deze werelderfgoederen. De voorgenomen regeling is niet wezenlijk anders dan de regeling in titel 2.13 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. In de tweede nota van wijziging is ter verduidelijking hiervan een aanvulling gedaan op artikel 2.27.

Deze leden vragen verder naar de bescherming van de werelderfgoederen molencomplex Kinderdijk-Elshout, Schokland, de Amsterdamse grachten gordel en het ir. D.F. Woudagemaal te Lemmer. Ze vragen of de regering bereid is deze werelderfgoederen op te nemen in een uitzonderingslijst. Er is niet zozeer sprake van een uitzonderingslijst. Het instrument van de

instructieregel leent zich vooral voor de wat grotere, ruimtelijke, wereldgoederen. Het wettelijk stelsel kent meer instrumenten voor het behoud van cultureel erfgoed. De regering maakt voor het behoud van deze wereldgoederen en ander cultureel erfgoed van nationaal belang een keuze uit deze instrumenten. Het molencomplex Kinderdijk-Elshout en de Amsterdamse grachtengordel zijn respectievelijk een beschermd dorpsgezicht en een beschermd stadsgezicht en zullen dat ook onder de Omgevingswet blijven. Voor Schokland loopt de aanwijzingsprocedure als beschermd dorpsgezicht. In de Invoeringswet Omgevingswet zal geregeld worden dat een bestaande aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht geldt als een instructie op grond van artikel 2.34 van de Omgevingswet. Binnen deze beschermde gezichten zijn verder een flink aantal rijksmonumenten aangewezen. Het ir. D.F. Woudagemaal, het Rietveld-Schröderhuis en de Van Nellefabriek zijn rijksmonument en zullen als zodanig aangewezen blijven op grond van de Erfgoedwet, de beoogde opvolger van de Monumentenwet 1988. Voor beschermde gezichten en rijksmonumenten geldt dat de welstandsaspecten vooral door deze bescherming zijn geborgd en dat de vergunningvrije activiteiten aan een zwaarder regime zijn onderworpen.

**[14.20]** De leden van de CDA-fractie vragen hoe de attitude van de verschillende spelers verandert van te bureaucratisch naar meer creatieve energie in het maken en realiseren van mooie plannen. Deze vraag is gecombineerd beantwoord met een eerdere vraag van deze leden over cultuurverandering [3.23].

**[14.21]** De leden van de CDA-fractie menen dat de initiatiefnota «Een stap vooruit» een weerslag verdient in de wet en wijzen daarbij op de aangenomen motie-Van Helvert c.s.<sup>64</sup>. In de nota is een rijkstaak voor wandelen en fietsen beschreven. Zij menen dat een nationale route-structuur voor wandelen en fietsen ook een nationale verantwoordelijkheid inhoudt. Ze vragen de regering hoe zij deze rijkstaak en de basisinfrastructuur wil borgen in de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Ook vragen zij de regering naar de verhouding in de verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten op dit gebied. Omwille van de leesbaarheid is de beantwoording van deze vragen geïntegreerd in het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie [8.8].

**[14.22]** Deze leden vragen verder of er sprake kan zijn van inbouw van de Wegenwet in de Omgevingswet en of het advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) uit 2007 met de titel «Oude Waarden, Nieuwe Wegen» daarbij betrokken wordt. De regering heeft in de memorie van toelichting (blz. 323) al haar voornemen aangekondigd om de Wegenwet in de toekomst in te bouwen in de Omgevingswet. Het advies van de CAW zal daarbij betrokken worden.

**[14.23]** De leden van de CDA-fractie vragen naar de visie van de regering op de bescherming van de drinkwatervoorziening. Deze vraag komt overeen met de vraag van de leden van de VVD-fractie [14.1] over de wijze waarop de drinkwatervoorziening wordt beschermd. Kortheidshalve wordt verwezen naar het antwoord op die vraag. Verder vragen de leden van de CDA-fractie waarom de bescherming van de drinkwatervoorziening niet is opgenomen in artikel 2.1. De leden van de PvdA-fractie stelden een soortgelijke vraag [14.13]. Ook hiervoor wordt verwezen naar het daar gegeven antwoord.

---

<sup>64</sup> Kamerstukken 2014/15, 33 888, nr. 11.

**[14.24]** De leden van de D66-fractie vragen in te gaan op de planning van de Nationale Omgevingsvisie. Het is de bedoeling om de omgevingsvisie vast te stellen als de Omgevingswet van kracht wordt. Gezien de complexiteit van de opgave om alle strategische beleidsvisies voor de fysieke leefomgeving met het opstellen van de nationale omgevingsvisie niet alleen samen te voegen maar ook te verbinden, wordt een tussenstap ingelast. Deze bestaat uit het opstellen van een nationale omgevingsagenda. Deze brengt focus aan op zowel de inhoud van de Omgevingsvisie, het proces van samenwerken en de aard van het product. De omgevingsagenda wordt in het voorjaar van 2016 aan uw Kamer aangeboden. Afhankelijk van de aard van deze agenda zal het proces om te komen tot de Omgevingsvisie voor 2016–2018 worden ingericht. Uw Kamer wordt van harte uitgenodigd om aan te geven op welke wijze zij bij dit proces betrokken wil worden.

## **15 Artikelsgewijs**

**[15.1]** De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat artikel 2.1, derde lid, de mogelijkheid biedt om bestuursorganen «oogkleppen op te doen». De leden van de fractie van de ChristenUnie duiden erop dat de aanhef van dat lid behalve over «begrenzen» ook over «uitwerken» spreekt en vragen of voorstellen die zijn gedaan toegevoegde waarde kunnen hebben voor het uitwerken. De oogmerken die zijn genoemd in artikel 2.1, derde lid, kunnen worden gezien als een nadere concretisering van de maatschappelijke doelen van de wet. Hoewel er soms enige overlap is tussen deze oogmerken, overlappen zij elkaar nooit volledig. Binnen elk van die oogmerken zijn talloze doelstellingen te onderscheiden die uitgewerkt worden in de regelgeving en het beleid. Zo kan men onder «het waarborgen van de veiligheid» de luchtvaartveiligheid, de externe veiligheid en de waterveiligheid scharen. Vele tientallen doelstellingen, waaronder de drie genoemde, krijgen elders in de wet een meer concrete uitwerking, bijvoorbeeld door een verplichting om bepaalde regels te stellen. Die uitwerking op wetsniveau gebeurt overigens omdat het nodig is duidelijkheid te bieden over taken en bevoegdheden van bestuursorganen, of omdat er internationale verplichtingen liggen, niet omdat aan die doelstellingen een bijzonder gewicht toegekend moet worden ten opzichte van doelstellingen die niet genoemd worden. De voorstellen die enkele fracties hebben gedaan voor de aanvulling van artikel 2.1, derde lid, zijn veelal doelstellingen die passen binnen de oogmerken die al zijn opgenomen in dat artikel. Door toevoeging zou dus overlap ontstaan tussen de oogmerken, iets wat de regering juist heeft willen vermijden. Zo valt de bescherming van drinkwaterbronnen onder «het beheer van watersystemen» en «het beheer van natuurlijke hulpbronnen». De inzet op duurzame-energievoorziening wordt sterk gestuurd door het oogmerk «het tegengaan van klimaatverandering». De inrichting van de openbare ruimte dient meerdere doelstellingen en is als zodanig geen zelfstandig oogmerk. Het laat zich beter kwalificeren als een autonome taak van het gemeentebestuur. Dit lid is niet bedoeld om de inhoudelijke actuele beleidsdoelstellingen van het Rijk of andere overheden ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet uit te werken. Dan zou het lid pagina's lang worden en met grote regelmaat gewijzigd worden. Opnemen van slechts enkele beleidsdoelstellingen zou de indruk wekken dat aan deze doelstellingen een bijzonder gewicht moet worden toegekend. De omgevingsvisie is de plaats om de doelen van de wet uit te werken tot specifieke beleidsdoelstellingen. De oogmerken kunnen ondersteunend zijn bij die uitwerking.

**[15.2]** De leden van de CDA-fractie stellen dat de bedoeling van artikel 2.2, eerste lid (afstemming en samenwerking) onvoldoende aansluit op artikel 3.9 van het wetsvoorstel door de lasten eenzijdig bij gemeenten te leggen. Voor een reactie hierop verwijst de regering naar het antwoord op de vraag van de SGP-fractie die een vergelijkbare stelling bevat [6.22].

**[15.3]** De leden van de CDA-fractie vragen of nader ingegaan kan worden op het in artikel 2.3 gebruikte «of» in het tweede en derde lid en vragen waarom niet is gekozen voor «en». Op de achtergronden en het nut van het woord «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid is ingegaan bij de beantwoording van de daarover gestelde vragen van de leden van de GroenLinks-fractie [8.13].

**[15.4]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering aan te geven voor welke gevallen de verplichting tot opname in het omgevingsplan niet geldt, dit gehoord de signalen van gemeenten dat deze talrijk en onvoorspelbaar zijn. Voor de beantwoording wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie [4.2].

**[15.5]** Deze leden vragen verder of er sprake is van een achteruitgang in de rechtsbescherming omdat rechtsonzekerheid kan ontstaan over de rechtmatigheid van een delegatiebesluit. Deze vraag is ook gesteld door de leden van de CDA-fractie en voor de beantwoording wordt verwezen naar het eerdere antwoord [3.26].

**[15.6]** De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom de voorwaarden voor het geven van een proactieve aanwijzing niet zijn opgenomen in artikel 2.35 van het wetsvoorstel bij het geven van een instructie. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de D66-fractie [3.36].

**[15.7]** Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de voorwaarden voor het geven van een proactieve aanwijzing uit de huidige Wet ruimtelijke ordening niet zijn opgenomen in artikel 2.35 van het wetsvoorstel bij het geven van een instructie. Voor het antwoord op deze vraag wordt eveneens verwezen naar het antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de D66-fractie [3.36].

**[15.8]** De leden van de CDA-fractie vragen waarom in een omgevingsplan geen omgevingsvergunningsvereiste voor het verrichten van activiteiten kan worden opgenomen. Ze vragen of de regering de gedachte deelt dat het omgevingsplan hierdoor een beheersmatig en statisch karakter zal krijgen. Voor een antwoord op deze vragen wordt verwezen naar de beantwoording van vragen van de leden van de PvdA-fractie hieromtrent [9.3].

**[15.9]** Dezelfde vragen leven ook bij de leden van de ChristenUnie-fractie. Zij vragen de regering om de keuze te onderbouwen. Verdere vragen zij naar de gevolgen voor de administratieve lasten van gemeenten, in het bijzonder de lasten als gevolg van de verplichte actualisering van het omgevingsplan in verband met afwijkactiviteiten. Voor de beantwoording wordt opnieuw verwezen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie [9.3], waarin de antwoorden op deze nadere vragen zijn geïntegreerd.

**[15.10]** De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het vervallen van de zogenaamde excessenregeling die het mogelijk maakt dat gemeenten gebouwigenaren aanschrijven om verwaarloosde gebouwen

te herstellen. Op dit punt is al ingegaan naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie, waarnaar wordt verwezen [8.9].

**[15.11]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bereid is om bij AMvB te bepalen dat de Commissie voor de mer adviseert over de ingebrachte burgerinitiatieven in de projectprocedure, dit in verband met de te kiezen oplossingen. De regering is dit niet voornemens. De Commissie voor de mer is vooral deskundig ten aanzien van de beschrijving van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Hiervoor is ook de mer belangrijk. Bij de keuze tussen de verschillende oplossingen, zoals ook de aangedragen burgerinitiatieven, zijn ook andere aspecten relevant, zoals de technische en financiële uitvoerbaarheid en de mate waarin de oplossing bijdraagt aan het probleem. Dit vergt ook andere deskundigheid. Welke deskundigheid vereist is, is vooral maatwerk. Om die reden zal niet op voorhand een specifiek adviesorgaan worden voorgeschreven.

**[15.12]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bereid is om tevens te bepalen dat in het projectbesluit moet worden gemotiveerd waarom niet voor een burgerinitiatief is gekozen. De regering merkt hierover op dat deze verplichting niet nodig is. Bij het projectbesluit worden alle relevante belangen op het brede terrein van de fysieke leefomgeving in samenhang betrokken. Op grond van artikel 5.49 moet ook in het projectbesluit worden aangegeven wat de resultaten van de verkenning zijn. Daarbij worden ook de burgerinitiatieven betrokken.

**[15.13]** De leden van de CDA-fractie vragen waarom het projectbesluit voor het waterschap tevens het omgevingsplan wijzigt. Deze leden menen dat deze wijziging van het omgevingsplan ingrijpt in de gemeentelijke autonomie. Zoals ook in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven [9.1], wordt met het projectbesluit de procedure vereenvoudigd. De onder de huidige wetgeving noodzakelijk separate aanpassing van het bestemmingsplan door de gemeente is niet meer nodig, omdat het projectbesluit het omgevingsplan direct aanpast. Deze regeling is op de nu voorgestelde wijze in het wetsvoorstel opgenomen naar aanleiding van de wens van de VNG voor directe inpassing van een projectbesluit in het omgevingsplan – die aansluit op de huidige regeling voor inpassingsplannen in de Wet ruimtelijke ordening – in plaats van een separate inpassing van het besluit in het omgevingsplan door de gemeente – zoals onder de huidige Tracéwet. Bij het projectplan op grond van de Waterwet speelt dezelfde problematiek. Met het projectbesluit dat meteen de regels van het omgevingsplan wijzigt, wordt de systematiek voor alle projecten gelijk getrokken. In aansluiting op de mening van de leden van de fractie van het CDA merkt de regering op dat het inderdaad te ver zou voeren als alleen met een besluit van het waterschap het omgevingsplan gewijzigd kan worden. Omdat waterschappen een specifieke, functionele taak hebben, is ook goedkeuring nodig van gedeputeerde staten. Hiermee is de brede afweging ten aanzien van de fysieke leefomgeving geborgd bij de wijziging van het omgevingsplan. Gedeputeerde staten zijn immers een algemeen bestuursorgaan. Overigens kan het projectbesluit van het waterschap, vanwege de specifieke taak van dit bestuursorgaan, alleen betrekking hebben op het beheer van watersystemen en de zuivering van stedelijk afvalwater (artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a). Verder heeft het waterschap, in tegenstelling tot de provincie en het Rijk, niet de mogelijkheid andere regels van de gemeente – dat wil zeggen regels die buiten de reikwijdte van het omgevingsplan vallen – buiten toepassing te laten als die de uitvoering van het projectbesluit onevenredig zouden belemmeren.

Verder gaat ook aan het projectbesluit van het waterschap een verkenning en eventueel voorkeursbeslissing vooraf, waardoor de gemeenten vroegtijdig betrokken worden. En vanzelfsprekend is er het gebruikelijke ambtelijke en bestuurlijke overleg.

**[15.14]** De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het nodig is om in artikel 5.51 een verplichting op te nemen voor overleg met het bestuursorgaan waarvan de regels buiten toepassing worden gelaten. Allereerst geldt voor zo'n besluit dat er een zorgvuldige belangenafweging plaats moet vinden, artikel 3:2 Awb. Verder is het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun bevoegdheden rekening houden met elkaars verantwoordelijkheden. Dit uitgangspunt is verankerd in artikel 2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel. Dit brengt ook met zich dat overleg wordt gevoerd daar waar dit nodig is om rekening te houden met de belangen, bevoegdheden en taken van andere bestuursorganen. Dit geldt ook bij de toepassing van artikel 5.51, derde en vierde lid. De regering acht het daarmee voldoende gewaarborgd dat het noodzakelijke overleg zal plaatsvinden. Overigens is de regering in het algemeen terughoudend met het opnemen van specifieke overlegverplichtingen in het wetsvoorstel of de uitvoeringsregelgeving.

**[15.15]** Daarnaast vragen de leden van deze fractie om een reactie op de aanbeveling van de onderzoekers van de RUG om de bevoegdheid in artikel 5.51, derde en vierde lid, nader in te kaderen. De regering meent dat de toevoeging «om dringende redenen» de toepassing van de bevoegdheid inderdaad verder kan verduidelijken en heeft dit daarom via de tweede nota van wijziging opgenomen in het wetsvoorstel.

**[15.16]** De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de experimenteerbepaling ook betrekking kan hebben op de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. De regering is van mening dat ook verbeteringen ten aanzien van deze regels een bijdrage kunnen leveren aan de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een procedure voor een besluit dat gericht is op de verbetering van de kwaliteit van het milieu, die sneller kan worden doorlopen. In het verlengde daarvan kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan het coördineren van besluiten.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus



## Bijlage: beknopte weergave bevindingen RUG in tabel met reactie van de regering

Deze tabel bevat de volledige inhoud van de overzichtstabellen in hoofdstuk 8 van het rapport «Het wetsvoorstel Omgevingswet» van de RUG. De laatste kolom bevat een reactie van de regering op de beschreven alternatieven, voor zover daarop niet al is gereageerd. Over een groot aantal van de punten die de onderzoekers identificeren waren al vragen gesteld in het verslag of zijn vragen gesteld in het nader verslag. In die gevallen is korthedshalve volstaan met een verwijzing naar de vindplaats in de nota naar aanleiding van het verslag of deze nota.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB. (2.2, 2.3.1)	Wetsvoorstel doet onvoldoende recht aan medewetgevende rol van het parlement doordat inhoudelijke normen daarin nauwelijks zijn opgenomen.	Toevoeging gecontroleerde delegatie (voorhangprocedure) Art. 23.5 lid 1 Ow.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Matig tot redelijk sterk (p.15)	Er zijn verschillende varianten van de voorhangprocedure die een sterker effect (meer invloed van het parlement) kunnen bewerkstelligen.	De onderzoekers vermelden op blz. 15 van het rapport: «De laatstgenoemde – bijzondere – varianten zijn echter zeer terughoudend toe te passen en ons is noch uit de interviews, noch uit de literatuur gebleken van een noodzaak om dergelijke varianten toe te passen in de onderhavige situatie». Zie de reactie op onderdeel A van het onderzoeksrapport (parlementaire betrokkenheid bij normstelling) en de beantwoording van de regering bij de vragen [2.1] en [2.2].
Parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB (en wet). (2.2, 2.3.1)	Maak gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerpAMvB's bekend en leg deze gelijktijdig voor advies voor aan de Raad van State.	Geen. De regering zegt toe te streven naar het gelijktijdig bekendmaken van de AMvB's en de Invoeringswet Omgevingswet en deze gelijktijdig voor te leggen voor advies.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.14)		–

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Neerleggen van Europees- en internationaal-rechtelijke beginselen in de wet. (2.2, 2.3.2)	Codificeer de beginselen van artikel 191 VwEU in het wetsvoorstel.	Geen.	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.18)	Met het neerleggen van beginselen in de wet kunnen – juist in een wetsvoorstel dat er voor kiest veel van de belangrijke de burger bindende normen op te nemen in gedelegeerde regelgeving – eenvoudig de randvoorwaarden worden gecreëerd waaronder de wet de in artikel 1.3 Ow neergelegde maatschappelijke doelen nastreeft en kan de parlementaire betrokkenheid bij de sturing op grond van de wet worden vergoot.	Zie de tweede nota van wijziging met het nieuw voorgestelde artikel 3.2a, dat bepaalt dat met beginselen uit artikel 191 VwEU rekening gehouden moet worden bij opstellen omgevingsvisie. Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [6.4], [6.13], [6.17] en [13.2]. Zie ook de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. verslag, blz. 37.
Neerleggen van Europees- en internationaal-rechtelijke beginselen in de wet. (2.2, 2.3.2)	(Her)codificeer het standstill-beginsel in de Omgevingswet.	Artikel 2.26 lid 2 Ow stelt dat de (verplichte) instructieregels van het Rijk voor (verplichte) programma's mede strekken ter voorkoming of beperking van de achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Zwak (p.18)	– Geregeld kan worden dat elk van de verplicht vast te stellen programma's zelfstandig (mede) zal moeten zijn gericht op het voorkomen of beperken van achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Die wijziging sorteert een sterker effect. – codificatie van het standstill-beginsel in de regeling over omgevingswaarden in sterkere bewoordingen (art. 5.2 lid 3 Wm, inclusief tweede zin) zal een sterker effect sorteren.	1. Dit alternatief is in feite het voorstel van de regering. Er is gekozen voor een indirecte formulering (bij AMvB) om zo nauwer te kunnen aansluiten bij de formulering van de standstill-bepalingen in de diverse EU-richtlijnen. 2. Zie de beantwoording van de regering bij vraag [3.19].

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Inhoudelijke begrenzing delegatiegrondslagen. (2.3.3)	Voor zover de belangrijkste normen niet in wet zelf worden neergelegd, dienen de delegatiegrondslagen voor de door de regering vast te stellen AMvB's waarin die normen worden opgenomen voldoende inhoudelijk begrensd en ingekaderd te worden.	Het wetsvoorstel is op veel punten aangepast ter begrenzing en inkadering van de delegatiegrondslagen. Deze zijn opgenomen op pagina 5 en 6 in de Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> , 2013/14, 33 962, nr. 7.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.22) (met de nuancering voor die gevallen dat enkel wordt verwezen naar de in artikel 1.3 Ow neergelegde maatschappelijke doelen).	– alternatief met een sterker effect het overnemen van de bestaande huidige delegatiegrondslagen in de specifieke wetten in het omgevingsrecht. Neveneffect: dit alternatief gaat ten koste van de samenhangende benadering, de overzichtelijkheid en de inzichtelijkheid van het wetsvoorstel – Het benoemen van de specifieke belangen ter bescherming waarvan de delegatiegrondslagen worden opgenomen, sorteert een sterker effect dat het verwijzen naar de maatschappelijk doelen van de wet.	1. Het door de onderzoekers genoemde neveneffect was voor de regering reden om dit alternatief af te wijzen. Daarmee zouden de verbeterdoelen van de stelselherziening immers niet gerealiseerd worden. 2. De verwijzing naar «de doelen van de wet» komt slechts acht keer voor in het wetsvoorstel, meestal in gevallen waar het huidige omgevingsrecht ook een zeer ruime discretionaire ruimte laat aan de AMvB-regelgever of het bevoegd gezag. Zie ook de beantwoording van de regering bij vraag [1.4] en de reactie op onderdeel A van het onderzoeksrapport (begrenzing toetsingskaders). Zie de beantwoording van de regering bij vraag [3.16]. Het door de onderzoekers genoemde neveneffect was voor de regering reden om dit alternatief niet over te nemen. De toetsingskaders in de Wabo op wetsniveau zijn voor de milieubelastende activiteit en de afwijkactiviteit slechts het topje van de ijsberg. De regels voor deze activiteiten zijn nu verspreid over diverse wetten en AMvB's. De regering wil deze regels bij elkaar brengen in één AMvB omwille van de inzichtelijkheid voor de gebruiker.
Neerleggen toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet (2.3.4)	Neem de huidige in de verschillende wetten en de Wabo opgenomen toetsingskaders voor vergunningverlening op in de wet (en niet enkel in een AMvB).	Het wetsvoorstel biedt met art. 5.17 en in de artt. 5.19 t/m 5.28 Ow inhoudelijke sturing (van nauwgezet tot tamelijk globaal) aan de toetsingskaders die voor de verschillende activiteiten moeten worden opgenomen in de door de regering op te stellen AMvB.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet. (met de nuancering dat toetsingskaders nog altijd niet in de wet zijn opgenomen)	Redelijk sterk (p.25)	Hoewel in zekere zin tegemoet is gekomen aan (de ratio van) het advies van de Raad van State, kan een sterker effect bereikt worden door de toetsingskaders voor vergunningverlening daadwerkelijk in de wet op te nemen. Als neveneffect daarvan treedt op dat de regels voor het toetsen van vergunningaanvragen minder inzichtelijk en complexer worden, met name doordat zij verspreid zullen staan over zowel wet als AMvB (zoals in het huidige omgevingsrecht ook het geval is).	

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Meer materiële, inhoudelijke normen in de wet zelf opnemen. (2.3.5)	Onderzoek nader welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden zich ervoor lenen om in het wetsvoorstel te worden vastgelegd.	Geen (er wordt door de regering geen onderscheid gemaakt naar het belang van de bestaande – bij AMvB of in de wet neergelegde – omgevingswaarden en grenswaarden; de regering acht het aangewezen reguleringsniveau de AMvB; nader onderzoek dan ook niet vereist)	De regering komt niet tegemoet	Geen (p.27)	In het wetsvoorstel kunnen de belangrijkste omgevingswaarden (grenswaarden) ter bescherming van de fysieke leefomgeving concreetiseerd worden. Het ligt dan voor de hand de kwaliteitseisen die ook nu al op wetsniveau zijn geregeld (o.a. luchtkwaliteit, geluidhinder), op te nemen in het wetsvoorstel of een afweging te maken welke normen passend zijn om in het wetsvoorstel op te nemen.	Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [6.10], [6.14] en [8.11]. Zie ook de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 51.
Neerleggen regels over rechtsbescherming en handhaving in de wet. (2.3.6)	Neem voorschriften die handhavingsbevoegdheden normeren alsmede regels die zien op rechtsbescherming op in de wet.	Zie analyse bij Opmerking E. (zie ook Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8)	Zie analyse bij Opmerking E.	Zie analyse bij Opmerking E	Zie analyse bij Opmerking E	–
Subsidiariteitsbeginsel (3.3.1)	Gebruik niet de begrippen «gemeenteverstijgend» en «regio-overstijgend», maar «provinciaal belang» en «nationaal belang»	Wijziging wettekst art. 2.3 Ow conform het advies van de Raad van State.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.37)	In de wettekst van art. 2.3 lid 2 en 3 kan voor de begrippen provinciaal belang en nationaal belang het woord «substantieel» of «kennelijk» worden ingevoegd. Het effect is dat de motiveringsplicht van bestuursorganen van provincies en het Rijk wordt verzwaaard.	Zie volgende punt.
	Verander in art. 2.3 Ow de criteria ter zake van de toedeling van bevoegdheden aan verschillende bestuurslagen van een alternatieve opsomming; een alternatieve opsomming is strijdig met de verzwaarde motiveringsplicht van Gemeente- en Provinciewet.	De alternatieve opsomming wordt gehandhaafd; de tekst van art. 2.3 lid 2 en 3 sub a Ow wordt echter wel degelijk in overeenstemming gebracht met de relevante bepalingen van de Gemeente- en Provinciewet.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk sterk (p.37)	De wettekst van de onderdelen b van art. 2.3 lid 2 en 3 kan zo aangepast worden dat ook dan de aanwezigheid van een (substantieel) provinciaal belang of (substantieel) nationaal belang is vereist. Te verwachten effect is dat rolverving wordt voorkomen. Vraag rijst of sub b niet de ratio van sub a te zeer nuanceert en of met een letterlijke lezing van de huidige tekst («of») nog recht wordt gedaan aan bedoeling van de regering.	Over de reden waarom voor «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid van artikel 2.3: Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [8.3] en [8.13]. Over de wijziging van «of» naar «en» in «doelmatig of doeltreffend» in onderdeel b van het tweede en derde lid van artikel 2.3: zie de tweede nota van wijziging. Over het al dan niet toevoegen van «substantieel»: zie de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 150.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
	Verbind het subsidiariteitsbeginsel ook aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en -programma's	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.38)	Verduidelijk in de wettekst dat de provinciale en nationale omgevingsvisie(s) moeten zien op belangen die onvoldoende op gemeentelijk niveau behartigd kunnen worden of vanwege doeltreffendheid of doelmatigheid op provinciaal of nationaal niveau dienen te worden behartigd. Hetzelfde geldt voor programma's. Deze maatregel heeft een sterk effect.	Zie de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 171.
Instructiebesluit (3.3.2)	Een afzonderlijke (proactieve) instructiebevoegdheid voor de provincie is niet nodig; schrap art. 2.25 Ow.	Art. 2.25 wordt niet geschrapt; wel wordt de reikwijdte van de provinciale instructiebevoegdheid ingeperkt (art. 2.34 lid 2 Ow).	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.43)	Schrap de artt. 2.33 en 2.34 Ow. De bepalingen hebben volgens de Raad van State geen toegevoegde waarde ten opzichte van reeds bestaan de instrumenten van generiek interbestuurlijk toezicht. Mogelijk bijeffect is het risico dat er wel toegevoegde waarde is en dat daarom bepaalde belangen in de fysieke leefomgeving niet optimaal behartigd kunnen worden.	De onderzoekers zien een goede rechtsvaardigingsgrond voor het behouden van de instructiebevoegdheid. Zie ook de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 153.
	Als wordt vastgehouden aan de instructiebevoegdheid voor de provincie, verduidelijk dan het begrip «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving».	Het begrip «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» wordt verduidelijkt.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.41)		–
	Een afzonderlijke (proactieve) instructiebevoegdheid voor het Rijk is niet nodig; schrap art. 2.26.	Art. 2.26 wordt niet geschrapt; wel wordt de reikwijdte van de instructiebevoegdheid van het Rijk ingeperkt (art. 2.34 lid 2 Ow).	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak	Zie hierboven over de instructiebevoegdheid van de provincie.	Zie vorige punt.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
	Als wordt vastgehouden aan de instructiebevoegdheid voor het Rijk, waarborg dan dat de bevoegdheid alleen kan worden gegeven in overeenstemming met de Minister van BZK en met de procedure in de Gemeente- en Provinciewet voor het generieke toezicht.	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen		Omdat de regering de instructiebevoegdheid niet beschouwt als een instrument voor interbestuurlijk toezicht – een lijn die de onderzoekers steunen – past daarbij een rol van de Minister van BZK en het overnemen van procedures voor interbestuurlijk toezicht niet. Zie ook de memorie van toelichting, blz. 110.
Toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning (3.3.3)	Zorg dat de toedeling van bevoegdheden over de verlening van omgevingsvergunningen is vastgelegd op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.	<p>1. Uitgangspunt dat B&amp;W bevoegd gezag zijn voor het verlenen van omgevingsvergunningen (art. 5.8 Ow).</p> <p>2. In de artt. 5.9 t/m 5.11 Ow is geregeld voor welke activiteiten bij AMvB gevallen worden aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de Minister in de AMvB wordt aangewezen als bevoegd gezag voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige activiteit.</p> <p>3. Het voornamelijk bij AMvB vast te leggen bevoegd gezag voor meervoudige aanvragen wordt nader gedefinieerd in de wet (art. 5.12 t/m 5.14 Ow).</p>	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.45)	<p>1. In de artt. 5.10 t/m 5.11 Ow kan voor bepaalde elementen in de opsommingen in lid 1 dwingend geformuleerd worden en aldus meer duidelijkheid geboden worden. Deze maatregel heeft een sterk effect.</p> <p>2. In de wettekst kan bepaald worden dat voor de Brzo-inrichtingen en inrichtingen met een RIE-4-installatie gedeputeerde staten het bevoegd gezag wordt (behoudens zes mijnbouwerken voor de ondergrondse opslag).</p>	Zie de beantwoording van de regering bij vraag [13.6].



Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Monitoringsplicht (3.3.4)	Zie er – vanwege de bestuurslasten – vanaf de monitoringsplicht voor alle omgevingswaarden op te leggen, en leg die plicht zo mogelijk alleen op voor omgevingswaarden die door het bestuur zelf worden vastgesteld. Laat het bestuur zelf bepalen hoe en met welke frequentie wordt gemonitord. Geef aan wat de financiële consequenties zijn van de monitoringsplicht.	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.48)	1. In het wetsvoorstel kan bepaald worden dat monitoringsplicht alleen geldt voor omgevingswaarden die door het bestuursorgaan zelf zijn vastgesteld. Maatregel heeft sterk effect. Bijeffect is dat bestaande praktijk waarbij monitoring kwaliteit van leefomgeving soms een collectieve inspanning is van bestuursorganen niet kan worden gecontinueerd. 2. In de wettekst kan vastgelegd worden ten aanzien van welke omgevingswaarden een collectieve inspanningsplicht geldt. Maatregel heeft sterk effect. Vergt echter een inventarisatie van omgevingswaarden waarbij collectieve inspanningsplicht geldt en maatregel raakt problematiek besproken bij opmerking A. 3. Een onafhankelijke gegevensautoriteit zou belast kunnen worden met taken en bevoegdheden monitoring.	1. Het bijeffect zou zijn dat een centralisatie van de monitoringsverplichtingen optreedt, omdat monitoring van nationaal/Europees bepaalde omgevingswaarden voor waterkwaliteit, waterveiligheid en zwemwater nu gebeurt door de decentrale bestuursorganen die taken vervullen op die terreinen. Dat was voor de regering reden om het advies op dit punt niet over te nemen. Zie ook het nader rapport, blz. 124. 2. Zoals de onderzoekers terecht aangeven is er een directe relatie tussen de keuze om omgevingswaarden niet op wetsniveau op te nemen en de keuze om de voor de monitoring verantwoordelijke bestuursorganen niet op wetsniveau op te nemen. 3. Zie de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 266.
	Maak duidelijk hoe gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor de kosten van de verslaglegging.	1. Art. 20.2 Ow bepaalt dat bij omgevingsplan, omgevingsverordening of AMvB tevens de frequentie van monitoring wordt bepaald. 2. Aanvulling toelichting paragraaf 4.20.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.48)	Geen	–

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Bijzondere omstandigheden (3.3.5)	Maak duidelijk waarom het gerechtvaardigd is dat samenvoegen van uit verschillende wetten afkomstige bevoegdheden er toe leidt dat bestuurlijke afwegingsruimte groter wordt. Bezie het cumulatieve effect van de wijzigingen en pleeg zo nodig aanpassingen.	Aanvulling toelichting paragraaf 4.19.1.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.50)	Geen	–
Bevoegd gezag archeologische vondst (3.3.6)	Maak duidelijk of de financiële verantwoordelijkheid verschuift van de Minister van OC&W naar het college van B&W.	Op de consequenties voor de financiële verantwoordelijkheid zal in een later stadium van het wetgevingsproces worden ingegaan.	n.v.t.	Geen (p.51)	Geen	–
Prioritering uitvoering projecten bij schaarste (3.3.7)	Motiveer waarom de bevoegdheid wordt uitgebreid; of breng art. 19.18 Ow in overeenstemming met de huidige regeling in de Woningwet.	In wettekst art. 19.18 Ow is aangegeven dat het een bevoegdheid betreft van de Minister van BZK. Ook is in lijn met Woningwet opgenomen dat het gaat om projecten wegens «schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen».	De regering komt geheel tegemoet.	Sterk (p.52)	Geen	–
Landsverdediging (3.3.8)	Motiveer de noodzaak van het toekennen van de verstrekkende bevoegdheid om te bepalen dat de Omgevingswet niet van toepassing op een activiteit voor de landsverdediging.	1. De bevoegdheid is onder het zwaardere regime van het staatsnoodrecht gebracht (art. 19.19 Ow). 2. De noodzaak wordt gemotiveerd (paragraaf 4.19.9 toelichting en toelichting op art. 19.19 Ow).	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.53)	Geen	–

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Aanwijzing bevoegd gezag handhaving (3.3.9)	Neem de aanwijzing van het tot handhaving bevoegde gezag zo veel mogelijk op in de wet, in plaats van het bij AMvB te regelen.	De aanwijzing is bij wet geregeld (art. 18.2 Ow), met uitzondering van een kleine restcategorie.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Sterk (p.54)	De band tussen vergunningverlening en handhaving zou volledig kunnen worden doorbroken. Betreft een fundamentele herbezinning van handhaving in het omgevingsrecht.	Er is geen reden om vergunningverlening en handhaving bij verschillende bestuursorganen te beleggen. Er zijn daarentegen veel argumenten die pleiten om deze taken door hetzelfde bestuursorgaan te laten uitvoeren. In het borgen van een professionele handhaving is de afgelopen jaren fors geïnvesteerd. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (33 872) draagt verder bij aan een robuust en efficiënt stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
Samenhangende benadering fysieke leefomgeving (4.2 en 4.3)	Uit het voorstel blijkt niet in welke mate met het wetsvoorstel <i>materiële integratie</i> is beoogd.	Aanpassing toelichting om tot uitdrukking te brengen dat wetsvoorstel primair <i>functionele integratie</i> beoogd. par. 2.2, par. 4.3.3 par. 4.5.2 par. 5.2	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Matig tot redelijk sterk (p.63)	Categorie I: Inzichtelijk maken in welke mate met het wetsvoorstel integrale besluitvorming is beoogd. 1. Termen als «integratie», «integrale afweging van belangen», «integrale oplossingen» kunnen verschillend worden uitgelegd. In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting steeds wanneer gebruik gemaakt wordt van deze begrippen kunnen omschrijven wat daaronder precies wordt verstaan. Het effect is sterk. Bijeffect is dat de rechtszekerheid wordt vergroot (inzichtelijkheid, gebruiksgemak).	I.1 In het nader rapport (blz. 44) is ingegaan op de verschillende vormen van integratie die van belang zijn in het wettelijke stelsel: procedurele, materiële en functionele integratie. In deze nota is, waar dergelijke termen gebruikt worden, steeds aangegeven welke vorm van integratie bedoeld is.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
					<p>2. De toetsingskaders uit de huidige Wabo kunnen in de wettekst worden opgenomen ipv AMvB (zie opmerking A). Sterk effect. Minder verstrekkend alternatief is om in de wettekst te bepalen dat de regels waarin de verschillende toetsingskaders voor verschillende activiteiten zijn neergelegd, gescheiden dienen te blijven.</p> <p>3. In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting met betrekking tot salderen en compenseren aan de hand van een voorbeeld duidelijk kunnen maken wat precies bedoeld wordt met «uitruil» en op welke wijze een dergelijke afweging wordt gemaakt. Sterk effect.</p> <p>Categorie II: maatregelen gericht op het stimuleren van een samenhangende beoordeling van aspecten en onderdelen van de fysieke leefomgeving.</p> <p>1. Het vereiste van onlosmakelijke samenhang kan in wettekst worden opgenomen. Waarborg samenhangende beoordeling van samenhangende vergunningplichtige activiteiten. Gaat echter ten koste van de flexibiliteit van de aanvrager. Praktische toepassing zou complex(er) kunnen worden.</p>	<p>I.2 De toetsingskaders in de Wabo op wetsniveau zijn voor de milieubelastende activiteit en de afwijkactiviteit slechts het topje van de ijsberg. De regels voor deze activiteiten zijn nu verspreid over diverse wetten en AMvB's. De regering wil deze regels bij elkaar brengen in één AMvB. Zie boven en zie de samenvatting, onderdeel A (toetsingskaders voor vergunningverlening).</p> <p>I.3 Zie de beantwoording van de regering bij vraag [12.10].</p> <p>II.1 De toelichting op de keuze om onlosmakelijke samenhang niet te laten terugkeren in de memorie van toelichting, blz. 162. De onderzoekers wijzen terecht op enkele nadelen.</p>

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
					<p>2. In de wettekst zou het inrichtingenbegrip kunnen worden opgenomen. Waarborgt een integrale omgevingsvergunning voor met de inrichting samenhangende activiteiten. Gaat ten koste van het uniforme aangrijpingspunt voor vergunningverlening «activiteiten» wat een negatief heeft op rechtszekerheid.</p> <p>3. In de wettekst zou bepaald kunnen worden dat het omgevingsplan onderdeel vormt van de beoordelingsregels van een milieubelastende activiteit. Bevordering van integraliteit van de toetsing van een vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit.</p> <p>4. In de wettekst kan de verplichting worden opgenomen om vergunningvoorschriften inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Stimulans samenhangende beoordeling van project bestaande uit verschillende activiteiten. Voorkomen van tegenstrijdige vergunningvoorschriften.</p> <p>5. Wettekst zou ruimte kunnen bieden voor introductie van een integraal toetsingskader voor vergunningverlening waarbij overkoepelend algemeen toetsingscriterium een extra weigeringsgrond kan scheppen voor bevoegd gezag. Bevordert mogelijk de samenhangende beoordeling van verschillende activiteiten. Leidt tot rechtsonzekerheid.</p>	<p>II.2 De keuze voor «activiteit» als uniform aangrijpingspunt in plaats van «inrichting» is verantwoord in de memorie van toelichting, blz. 166. Zie ook de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 140.</p> <p>II.3 Zie de beantwoording van de regering bij vraag [3.14].</p> <p>II.4 Zie de beantwoording van de regering bij vraag [3.14].</p> <p>II.5 Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [3.14], [4.25] en [13.7]. De onderzoekers wijzen terecht op belangrijk nadeel voor de rechtszekerheid.</p>

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
					6. In de wettekst van art. 3.1 Ow kan worden bepaald dat de gemeenteraad een gemeentelijke omgevingsvisie vaststelt. Effect: ook op gemeentelijk niveau een lange termijn visie waarbij belangen in samenhang worden beoordeeld. Bijeffect: mogelijke lastenverzwaring gemeente en lastig afdwingbaar. 7. De wettekst zou een grondslag kunnen bieden om het streefbeeld van één gebiedsdekkend omgevingsplan feitelijk te bereiken. Effect is dat uit de wettekst volgt op welk moment gemeenten feitelijk dienen te beschikken over een gebiedsdekkend omgevingsplan. Gemeenten kunnen dan niet meer in eigen tempo werken aan bereiken eindbeeld.	II.6 Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [4.10], [4.11], [4.13], [6.8] en [6.15].  II.7 Zie de beantwoording van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag, blz. 161 en de memorie van toelichting op blz. 93. Via de Invoeringswet Omgevingsrecht zullen invoeringstermijn en overgangsrecht worden geregeld.
Integrale belangenafweging (4.2 en 4.3)	Niet duidelijk is voor welke besluiten specifieke toetsingskaders blijven gelden.	De regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften zijn meer inhoudelijk genormeerd. Artt. 5.18 t/m 5.29 Art. 4.5 lid 1 Ow Geen wijzigingen.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Matig tot redelijk sterk (p.63)	Zie categorie I in bovenstaande kolom.	Zie boven.
Algemeen (5.2, 5.4)	Onderdeel I: Ga na of alle in het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn.		De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.88)	N.v.t.	Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [3.15] en [13.8]. Zie ook de uitgebreide beantwoording van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag, blz. 20 en blz. 93.



Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Algemeen (5.2, 5.4) Zie onderstaande voor uitwerking per instrument	Onderdeel II: Neem in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op die een zorgvuldige toepassing van afwijkingmogelijkheden garanderen.	Er zijn diverse materiële en procedurele waarborgen opgenomen in het wetsvoorstel en wijzigingen aangebracht in de toelichting.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet aan de opmerkingen met betrekking tot de specifieke instrumenten.	Redelijk sterk (p.88)	Er zijn verschillende alternatieven of aanvullende maatregelen waarmee een sterker effect te verwachten is. Het gaat om: maatwerkvoorschriften gelijkwaardigheid omgevingswaarden programmatische aanpak experimenteerbepaling	Zie onder.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels (5.3.1)	Zie algemene opmerking.	Materiële begrenzing voor stellen maatwerkregels en maatwerkvoorschriften bij algemene rijksregels. Art. 4.5 lid 1 Ow Art. 4.5 lid 2 Ow	De regering komt tegemoet aan de algemene opmerking (meer materiële waarborgen).	Redelijk sterk (p.72)	1. In antwoord op vragen zou de regering in een toelichting expliciet kunnen aangegeven wanneer het stellen van voorschriften gerechtvaardigd zou kunnen zijn. Deze maatregel heeft een sterk effect. 2. In art. 4.5 lid 2 en 4.6 lid 3 Ow kan worden aangegeven dat afwijkende maatwerkvoorschriften en maatwerkregels alleen ten dienste kunnen zijn van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Deze maatregel heeft een sterk effect.	1. Het beleid is op dit punt ongewijzigd en de regering gaat nog steeds uit van terughoudend gebruik van maatwerkvoorschriften. Hierop is ook ingegaan in de nota n.a.v. het verslag, blz. 107. 2. Maatwerk is in een deel van de gevallen expliciet bedoeld om decentrale afwegingsruimte te bieden afgestemd op de ambities in een gebied. De decentrale keuze kan er soms toe leiden, dat op een bepaalde locatie de kwaliteit of de bescherming van de fysieke leefomgeving voor een bepaald aspect verslechtert. De randvoorwaarden die de wet aan maatwerk stelt waarborgen wel, dat een eventuele verslechtering geen onaanvaardbare gevolgen met zich meebrengt. Daarnaast brengt de voorgestelde formulering veel vragen met zich mee, die bij het overnemen van het voorstel tot procedures zouden kunnen leiden, zoals de vraag welke aspecten moeten worden betrokken. Het beperken van de afweging tot uitsluitend het belang dat is gediend met de regel waarvan wordt afgeweken zou geen recht doen aan de integrale blik op de fysieke leefomgeving.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Gelijkwaardigheid (5.3.2)	Een toelichting in welke situaties een toetsing vooraf kan worden gemist, ontbreekt.	<p>1. Art. 4.7 lid 1 Ow: uitgangspunt is dat een instemmende beschikking is vereist van het bestuursorgaan.</p> <p>2. In de toelichting is de keuze van het bevoegd gezag voor het uitsluiten van toestemming of enkel een melding gekoppeld aan de vraag of er geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving.</p> <p>3. In art. 4.7 Ow één gelijkwaardigheidsbepaling voor alle verplichte regels als bedoeld in par. 4.1.1 Ow.</p>	De regering komt tegemoet.	Redelijk sterk (p.74)	<p>1. Preventieve toetsing alternatieve maatregel door bevoegd gezag in alle gevallen. Deze maatregel heeft een sterk effect. Bijeffect: kan meer bestuurslasten tot gevolg hebben.</p> <p>2. I.p.v. toelichting kan koppeling keuze toestemming of melding aan risico's fysieke leefomgeving. Leidt tot meer inzichtelijkheid en voorspelbaarheid.</p> <p>3. Toepassing gelijkwaardigheid kan beperkt worden tot kwantitatieve normen. Leidt tot meer rechtszekerheid, minder flexibiliteit.</p>	<p>1. Zie de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 105.</p> <p>2. Het gaat hier om een bevoegdheid van de degene die algemene regels stelt. Het past bij die bevoegdheid om ook te bepalen in hoeverre daarvan kan worden afgeweken. Er mag op vertrouwd worden dat een bestuursorgaan dat algemene regels stelt niet tegelijkertijd kiest voor procedurevrij afwijken van die regels als er een substantieel risico is dat daarmee de doelen van die regels niet bereikt worden. Voor zover het decentrale regelgeving betreft zou een beperking bovendien te veel ingrijpen in de autonomie.</p> <p>3. Waar kwantitatieve normen kunnen worden geformuleerd, is dat meestal een kwantitatief doelvoorschrift en is gelijkwaardigheid niet nodig. Gelijkwaardigheid met voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag is er juist voor kwalitatieve doelen, waarbij een specifieke zorgplicht onvoldoende wordt geacht en daarom gekozen wordt voor het voorschrijven van maatregelen (middelvoorschriften).</p>

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
					<p>4. Toepassing kan uitgebreid worden tot maatregelen in beschikkingen. Meer flexibiliteit. Effect is zwak.</p> <p>5. In wetsvoorstel en/of nadere toelichting zou meer richting kunnen worden gegeven hoe beoordeeld moet worden wat een gelijkwaardige maatregel is. Leidt tot meer rechtszekerheid (voorspelbaarheid en inzichtelijkheid).</p>	<p>4. Als de initiatiefnemer een activiteit op een gelijkwaardige (minder gangbare) wijze wenst uit te voeren zal dat blijken uit zijn aanvraag voor en beschikking. Het bevoegd gezag kan dan passende voorschriften opnemen in de vergunning. Vanuit het oogpunt van handhaving en kenbaarheid voor derden is het verder niet wenselijk als voorschriften in een vergunning worden «overruled» door beschikkingen waarmee de gelijkwaardigheid wordt toegestaan.</p> <p>5. In de nota van toelichting bij de AMvB's waarin de algemene regels opgenomen zijn – en bepaald is of de regeling voor gelijkwaardigheid van toepassing is – zal aan de hand van de concrete regels worden ingegaan op de beoordeling van gelijkwaardigheid.</p>

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Omgevingswaarden (5.3.3)	Wenselijk dat meer inzicht wordt geboden in wijze van doorwerking omgevingswaarden.	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.78)	<p>1. In wettekst art. 2.10 Ow kan worden bepaald dat afwijken van omgevingswaarden mogelijk is. Inzichtigheid en voorspelbaarheid wordt vergroot.</p> <p>2. In wettekst art. 2.10 Ow kan afwijken omgevingswaarden aan maximumtermijn worden verbonden. Inzichtigheid en voorspelbaarheid wordt vergroot.</p> <p>3. In wetsvoorstel kan een compensatieverplichting worden opgenomen. Waarborg dat leefomgevingskwaliteit per saldo er niet op achteruitgaat als gevolg van een besluit tot afwijking.</p> <p>4. Praktische uitwerking stelsel nog meer uitdiepen in een nadere toelichting door de regering. Inzichtigheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak stelsel wordt vergroot.</p> <p>5. Op rijksniveau kan de parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van omgevingswaarden worden vergroot door toepassing verzwaarde voorhangprocedure. Versterking procedurele waarborgen.</p>	<p>1. t/m 4. Zie de beantwoording van de regering bij vraag [13.09].</p> <p>5. Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [2.1] en [2.2].</p>
	Is het mogelijk om op decentraal niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen wanneer daarover bij vaststelling van de omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau niets wordt bepaald.	In wettekst art. 2.11 lid 2 en 2.12 lid 2 Ow expliciet bepaald dat bij omgevingsplan resp. omgevingsverordening geen aanvullende of afwijkende omgevingswaarde kan worden vastgesteld tenzij dit bij omgevingsverordening of AMvB is bepaald.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p. 78)	Geen	–

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Programmatische aanpak (5.3.4)	Begrens in het voorstel de afwijkingsmogelijkheden en preciseer naar tijd.	<p>1. Tekst art. 3.14 lid 2 Ow en toelichting daarop verduidelijkt dat het programma niet zelf het beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van activiteiten vaststelt.</p> <p>2. In par. 4.3.6. van toelichting verduidelijkt dat met programmatische aanpak een andere wijze van beoordeling initiatieven is beoogd.</p>	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.81)	<p>1. Bepaal in de wettekst van art. 3.16 onder b Ow dat het programma geldt voor een vastgestelde periode met eventuele mogelijkheid tot verlenging. Dit vergroot de rechtszekerheid.</p> <p>2. Sluit de mogelijkheid om het programma te koppelen aan een inspanningsverplichting uit. Dit vergroot de rechtszekerheid.</p>	<p>1. Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [4.27] en [13.10] en de tweede nota van wijziging.</p> <p>2. Als de programmaplicht bij een inspanningsverplichting zou worden geschrapt, zou dat ertoe leiden dat er geen juridisch gevolg in de vorm van een programmaverplichting meer bestaat voor die waarden die als inspanningsverplichting in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving zijn vormgegeven. Daarmee zou het wetsvoorstel worden verzwakt en zouden situaties kunnen ontstaan dat blijvend niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan. Dat komt de rechtszekerheid van mensen niet ten goede, daar zij zo (langdurig) belast blijven met de overschrijding van een waarde. De programmaplicht is het mechanisme dat dit moet voorkomen (beleidscyclus achter wetsvoorstel). Zie ook nader rapport, blz. 96.</p>



Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
					3. Geef in de wettekst en/ of in een nadere toelichting door de regering meer duidelijkheid over de verhouding tussen verschillende programma's. Daarmee wordt inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak vergroot.	3. Voor zover het gaat om verhouding tussen programma's in algemene zin: zie paragraaf 4.3.3 van de memorie van toelichting over samenhangende beleidsplanning door een bestuursorgaan. Voor zover het gaat om verhouding tussen programma's (bij overschrijding omgevingswaarden), ook van verschillende bestuursorganen, zie de beantwoording van de regering bij vraag [6.22].

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
					4. Maak duidelijk of tegen het van toepassing verklaren van een programmatische aanpak in een omgevingsplan rechtsbescherming openstaat.	4. Mogelijkheden voor belanghebbers om beroep aan te tekenen tegen de vaststelling van een programma met een programmatische aanpak hangen af van de vormgeving ervan. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen programma's met een programmatische aanpak: <ul style="list-style-type: none"> <li>• waarbij nog een afzonderlijk toestemmingsbesluit volgt over een activiteit. Hier staat beroep open tegen dat nadere besluit (en dus niet tegen het programma).</li> <li>• waarbij uit het programma zelf de toelaatbaarheid van de activiteit volgt. Hier kan beroep worden ingesteld tegen de onderdelen van het programma die zijn gericht op rechtsgevolg, zoals de beschrijving van activiteiten die met het programma zijn vrijgesteld van een vergunningplicht.</li> <li>• waarbij de regels m.b.t. een programmatische aanpak deel uitmaken van een omgevingsplan. Dat plan is door zijn bijzondere, locatiespecifieke karakter, appellabel. Dat geldt ook dan voor de daarin opgenomen omgevingswaarden en regels over de programmatische aanpak.</li> <li>• Zie ook: paragraaf 9.7.3 van de nota n.a.v. het verslag (p. 203) en het antwoord op vraag [3.3].</li> </ul>

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Projectbesluit (5.3.5)	De mogelijkheid om via het projectbesluit decentrale regelgeving en programma's buiten toepassing te laten, doet afbreuk aan de rechtszekerheid en de effectiviteit.	Geen specifieke reactie. Zie volgende opmerking.		Geen (p.83/84)	5. Vaststelling flexibiliteit vindt plaats bij vaststelling omgevingswaarden en instructieregels. Neem in het wetsvoorstel procedurele en materiële waarborgen op zoals een maximumtermijn voor afwijken en een compensatieverplichting. –	5. Zie de beantwoording van de regering bij vraag [13.9].  –

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
	Geef duidelijkheid over de wijze waarop en de voorbereidingsprocedure met betrekking tot het buiten toepassing verklaren.	<p>1. Verduidelijking art. 5.51 lid 3 en 4 Ow.</p> <p>2. In toelichting aangegeven wanneer een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd.</p> <p>3. Aan art. 16.69 is onderdeel c Ow toegevoegd waaruit volgt dat een besluit tot buiten toepassing laten van bepalingen uit een programma wordt voorbereid met afd. 3.4 Awb.</p>	De regering komt geheel tegemoet.	Sterk (p.83/84)	<p>1. In de wettekst van art. 51 lid 3 en 4 Ow kan expliciet worden bepaald dat regelgeving om dringende redenen buiten toepassing kan worden gelaten. Maatregel draagt bij aan inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid).</p> <p>2. In de wettekst van art. 51 lid 3 en 4 Ow kan worden opgenomen dat de schade aan de kwaliteit van de leefomgeving wordt gecompenseerd. Waarborg dat kwaliteit leefomgeving er per saldo niet op achteruitgaat als gevolg van het besluit tot buiten toepassing laten.</p>	<p>1. De suggestie is overgenomen en wetsvoorstel is op dit punt gewijzigd via de tweede nota van wijziging.</p> <p>2. Bij besluitvorming wordt zoveel mogelijk geprobeerd om nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken. Het is niet altijd mogelijk om te garanderen dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving er per saldo niet op achteruit gaat bij het buiten toepassing laten van regels van andere overheden. Het systeem dat voor een projectbesluit geldt, is dat aan het besluit een belangenafweging ten grondslag moet liggen. Een onderdeel daarvan zijn de belangen genoemd in artikel 2.1, eerste lid. Maar ook andere belangen die geen wettelijk kader hebben, kunnen daarbij een rol spelen. Daarbij komt ook aan de orde op welke wijze nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving als gevolg van een projectbesluit kunnen worden gemitigeerd of gecompenseerd. Als tegen het besluit beroep wordt ingesteld, zal de rechter beoordelen of het bestuursorgaan het besluit in redelijkheid heeft kunnen nemen. Als dat het geval is en iemand meent dat hij als gevolg van het besluit schade lijdt, kan hij bij het bestuursorgaan een verzoek om nadeelcompensatie doen.</p>

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Experimenteerbepaling (5.3.6)	Het onderwerp waarop de vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, is niet concreet en nauwkeurig begrensd. Voor afwijken van andere voorschriften dan omgevingswaarden geldt geen maximumtermijn. Onvoldoende expliciet gemaakt in toelichting hoe experimenten worden geëvalueerd en bewaakt.	1. Voorhangprocedure voor de experimenteer AMvB opgenomen in art. 23.3 lid 5 Ow. 2. Wijziging art. 23.3 lid 1 Ow waarin is voorgeschreven wat in de AMvB moet worden opgenomen.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk sterk (p.86)	1. Het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling kan in de wettekst van art. 23.3 Ow nader begrensd worden. De bepaling is dan in overeenstemming met aanwijzing voor de regelgeving. Leidt tot minder flexibiliteit. 2. In de wettekst kan worden bepaald dat evaluatie en monitoring plaatsvindt met het oog op bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving. Betreft een nadere materiële begrenzing. 3. In de wettekst kan worden bepaald dat bevoegd gezag verplicht is om maatregelen te stellen als uit monitoring blijkt dat geen verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving optreedt. Een waarborg dat de leefomgevingskwaliteit er op vooruitgaat als gevolg van het besluit tot afwijking. 4. Ook ten aanzien van andere voorschriften dan omgevingswaarden zou een maximumtermijn van afwijken van 10 jaar kunnen worden voorgeschreven. 5. In de wettekst en/of in een nadere toelichting over art. 23.3 Ow in antwoord op vragen, kan door de regering duidelijk gemaakt worden dat de termijn waarbinnen van omgevingswaarden kan worden afgeweken is beperkt tot een voor die situatie passende en zo kort mogelijke termijn. 6. Tegen de aanwijzing als experiment zou beroep kunnen worden opgesteld.	Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [3.5] en [13.11]. Voor de punten 2, 3 en 5 zie ook de wijzigingen van artikel 23.3 in de tweede nota van wijziging. Voor punt 6, zie ook de beantwoording van de regering bij de vragen [3.18] en [3.39] en ook de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 116.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Algemeen (6.2)	Neem in het voorstel meer materiele normen en toetsingskaders op.	Geen wijzigingen.	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.92)	N.v.t.	Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [3.16], [6.10] en [13.12]. Zie ook de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. verslag, blz. 117.
Beroep tegen omgevingsplan (6.3.1)	De afbakening van het beroep tegen het omgevingsplan is onduidelijk.	Beroep wordt opengesteld tegen alle onderdelen van het omgevingsplan. Artikel 16.28 Ow	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.93)	1. Opsteller plan wijst zelf appellabele onderdelen aan. Deze maatregel heeft een zwak effect, want behoudt risico op onduidelijkheid van appellabiliteit omdat de rechter het laatste woord heeft. 2. Handhaven oude voorstel van onderscheid tussen locatieontwikkelingsregels en algemeen verbindende voorschriften. Deze maatregel heeft een zwak effect, want behoudt risico op onduidelijkheid van appellabiliteit omdat de grens tussen beide soorten regels onduidelijk kan zijn. Opnemen beheersverordening als niet appellabele onderdeel van omgevingsplan. Deze maatregel heeft een zwak effect, want geeft opsteller plan ruimte om appellabiliteit te beïnvloeden en behoudt aldus risico op onduidelijkheid van appellabiliteit.	De genoemde alternatieven zijn, gegeven de argumenten die de onderzoekers in hun rapport ook noemen, niet gekozen door de regering. De onderbouwing is opgenomen in de memorie van toelichting, blz. 91.



Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Bestuurlijke boete (6.3.2)	Een opsomming van voorschriften waar in geval van overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, dient in de wet worden opgenomen, al dan niet in een bijlage.	De bepalingen omtrent de bestuurlijke boete zijn uit het voorstel gelicht, om het onderwerp deel te laten uitmaken onderzoek naar de punitieve handhaving van de Omgevingswet. § 18.1.4 (gereserveerd)	De regering komt tegemoet.	Geen (p.97)	Thans n.v.t., gezien lopend onderzoek.	Het onderzoek naar de inrichting van de punitieve handhaving van de Omgevingswet is inmiddels afgerond. Het heeft de nodige bouwstenen opgeleverd voor het maken van keuzes over de inzet van bestrafende sancties in het kader van de punitieve handhaving. Mede op basis hiervan beraadt de regering zich over de gewenste oplossingsrichting; zij zal haar definitieve standpunt kenbaar maken bij de indiening van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Zie de reactie van de regering op de samenvatting van het rapport van de RUG, onderdeel E.
Binnentreden (6.3.3)	De toepassing van de bevoegdheid tot binnentreden dient op hoofdlijnen door de wet te worden genormeerd.	1. Aanwijzing is niet beperkt tot bepaalde overtredingen. 2. Bevoegdheid wordt alleen toegekend voor zover het toezicht dit vereist. Artikel 18.7 lid 2 Ow	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.99)	Opnemen welke overtredingen kunnen leiden tot oproeping van de bevoegdheid tot binnentreden. Deze maatregel heeft een sterk effect, want verhoogt de inzichtelijkheid van de reikwijdte van de bevoegdheid.	

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Bibob (6.3.4)	Bij wet aanwijzen voor welke activiteiten de weigerings- en intrekingsgronden van Bibob gelden.	<p>1. Bevoegdheid om omgevingsvergunning te weigeren op Bibob-gronden is beperkt tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een bij AMvB aangewezen milieubelastende activiteit.</p> <p>2. Intrekingsgronden lijken onbedoeld nog niet beperkt. Artikel 5.30 lid 1 Ow Artikel 5.38 lid 2 sub d</p>	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.102)	<p>1. Bij wet aanwijzing van de omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit, die op Bibob-gronden kunnen worden geweigerd. Opname in de wet zelf verhoogt betrokkenheid van het parlement bij de bepaling van de reikwijdte van het Bibob-instrument opleveren en heeft dus een sterk effect.</p> <p>2. Artikel 5.38 lid 2 onder d preciseren tot intrekking van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en (bij AMvB aan te wijzen) milieubelastende activiteit. Deze maatregel heeft een sterk effect en levert de bedoelde uniformiteit van Bibob op bij weigeren en intrekken.</p>	<p>1. De categorie milieubelastende activiteiten die omgevingsvergunningplichtig zijn, wordt op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder b, aangewezen bij AMvB. De Wet Bibob zal niet op elke activiteit uit deze categorie van toepassing zijn. Het voorstel zou dus betekenen dat op wetsniveau een selectie moet worden gemaakt uit een categorie activiteiten die op AMvB-niveau wordt aangewezen. Dit draagt niet bij aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het stelsel. Het voorstel is daarom niet gevolgd.</p> <p>2. De onderzoekers wijzen op een omissie bij het aanpassen van het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het wetsvoorstel is op dit punt gewijzigd via de tweede nota van wijziging.</p>

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 24**

### **TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING**

Ontvangen 20 mei 2015

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.3, onder b, wordt «maatschappelijke functies» vervangen door: maatschappelijke behoeften.

B

In artikel 2.3, tweede lid, onder b, en derde lid, onder b, wordt «doelmatige of doeltreffende uitoefening» vervangen door: doelmatige en doeltreffende uitoefening.

C

Artikel 2.27 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de komma aan het slot van onderdeel a wordt ingevoegd: , in ieder geval ter uitvoering van het werelderfgoedverdrag.

2. Voor de komma aan het slot van onderdeel c wordt ingevoegd: , in ieder geval ter uitvoering van de kaderrichtlijn water.

D

Artikel 2.28 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de komma aan het slot van onderdeel a wordt ingevoegd: , in ieder geval ter uitvoering van het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta.

2. Voor de komma aan het slot van onderdeel b wordt ingevoegd: , in ieder geval ter uitvoering van de Seveso-richtlijn.

E

In afdeling 3.1 wordt na artikel 3.2 een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 3.2a (doorwerking beginselen)**

In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

F

In artikel 3.16, onder b, vervalt de zinsnede «of de mate van doelbereik waarbij het programma eindigt».

G

In de artikelen 4.14, vierde lid, en 4.16, vijfde lid, onder a, wordt «twee jaar» vervangen door: anderhalf jaar.

H

In artikel 4.21, eerste lid, onder c, wordt na «duurzaamheid» ingevoegd: en bruikbaarheid.

I

Na artikel 5.12 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 5.12a (eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag)**

1. In afwijking van de artikelen 5.10, 5.11, eerste lid, en 5.12, eerste tot en met derde lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur gedeputeerde staten of een van Onze Ministers worden aangewezen als bevoegd gezag om te beslissen op elke aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een locatie waarvoor een door hen eerder verleende omgevingsvergunning geldt.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.9.

J

In artikel 5.38, tweede lid, onder d, wordt voor «in het geval» ingevoegd: voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.30, eerste lid:.

K

In artikel 5.50, eerste lid, wordt «met elkaar» vervangen door: met de regels van het projectbesluit.

L

Artikel 5.51 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt na «bij besluit van gedeputeerde staten» ingevoegd: om dringende redenen.

2. In het vierde lid wordt na «bij besluit van Onze Minister» ingevoegd: om dringende redenen.

M

In artikel 10.21, eerste lid, wordt na «het tot stand brengen of opruimen» ingevoegd: van.

N

In het opschrift van artikel 13.1 vervalt: vanwege een omgevingsvergunning.

O

Artikel 16.50 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt «is het tweede lid, aanhef en onder b,» vervangen door: en voor dat plan of programma een milieueffectrapport is gemaakt, zijn de op grond van het tweede lid, aanhef en onder b, gestelde regels.

2. In het vierde lid vervalt: onverminderd het derde lid.

P

Aan artikel 16.53 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. De gegevens en bescheiden, bedoeld in het tweede tot en met vierde lid, behoeven niet te worden verstrekt voor zover het bevoegd gezag al over die gegevens of bescheiden beschikt.

Q

Aan artikel 19.4 worden twee leden toegevoegd, luidende:

4. Als een ongewoon voorval de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk belemmert of dreigt te belemmeren, kan het bestuur waarbij de zuiveringstaak, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 2°, berust het bevoegd gezag verzoeken de veroorzaker van het voorval te verplichten tot het treffen van de nodige maatregelen of de veroorzaker de nodige aanwijzingen te geven om de nadelige gevolgen voor de werking van het zuiveringstechnische werk te beperken of weg te nemen.

5. Het bevoegd gezag geeft onverwijld uitvoering aan dit verzoek, voor zover dat niet in strijd is met het belang van de bescherming van het milieu.

R

Artikel 20.10, derde lid, vervalt.

S

Artikel 23.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Aan onderdeel c wordt na de komma toegevoegd: waarbij geldt dat het experiment niet langer duurt dan nodig is voor het doel van het experiment,.

b. In onderdeel i wordt na «wordt uitgevoerd» ingevoegd: met het oog op de doelen, bedoeld in het tweede lid.

2. Onder vernummering van het vierde tot zevende lid worden drie leden ingevoegd, luidende:

4. Als uit de monitoring en evaluatie, bedoeld in het derde lid, onder i, blijkt dat het experiment niet bijdraagt aan de doelen, bedoeld in het tweede lid, neemt degene die het experiment uitvoert maatregelen gericht op het bereiken van die doelen.

5. Het verantwoordelijke bestuursorgaan, bedoeld in het derde lid, onder b, kan aanwijzingen geven tot het treffen van maatregelen.

Artikel 19.4, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

6. Als de te nemen maatregelen niet toereikend zijn, kan Onze Minister besluiten om het experiment te beëindigen. Aan dat besluit kunnen voorschriften worden verbonden.

T

In de bijlage wordt in de begripsomschrijving van «milieueffectrapport» «paragraaf 16.2.6 of afdeling 16.5» vervangen door: afdeling 16.4.

## **Toelichting**

### *Onderdeel A*

Met deze wijziging wordt, mede naar aanleiding van vragen van de fractie van SP, in artikel 1.3 de term «maatschappelijke functies» vervangen door «maatschappelijke behoeften». Hiermee wordt dichter aangesloten bij de definitie van duurzame ontwikkeling van de Commissie Brundlandt, die spreekt van «needs». Met «maatschappelijke behoeften» wordt bedoeld op hetgeen de samenleving nodig heeft zoals voedsel, drinkwater, huisvesting, energie, riolering, gezondheidszorg, transport en recreatie. Zie in dit verband de beantwoording in onderdeel 0.2 van de nota naar aanleiding van het nader verslag.

Met deze wijziging wordt tevens begripsverwarring voorkomen met de term «functies» in relatie tot het omgevingsplan. Artikel 4.2 van het wetsvoorstel bepaalt dat het plan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevat. In artikel 1.3 heeft de term functies niet die specifieke betekenis, maar wordt in algemene zin geduid op maatschappelijke behoeften.

### *Onderdeel B*

In artikel 2.3, tweede lid, onder b, en derde lid, onder b, van het wetsvoorstel is bepaald dat de provincies en het Rijk hun taken en bevoegdheden mede kunnen uitoefenen als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. De zinsnede «doelmatige of doeltreffende uitoefening» wijkt onbedoeld af van de regeling in onderdeel a van beide leden, waar doelmatig en doeltreffend staat. Ook in artikel 117 van de Gemeentewet en artikel 115 van de Provinciewet zijn deze criteria cumulatief. Met deze wijziging wordt hierbij aangesloten. Deze wijziging is mede aangebracht naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de RUG en de vragen daarover van de leden van de fractie van GroenLinks. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de beantwoording in hoofdstuk 8 van de nota naar aanleiding van het nader verslag [8.13].



### *Onderdelen C en D*

De leden van de SP-fractie hebben in het nader verslag gevraagd of er verplicht instructieregels voor de bescherming van werelderfgoederen zullen worden gesteld. Dit is, zoals vermeld in de nota naar aanleiding van het nader verslag, inderdaad de bedoeling [14.19]. Uit artikel 2.27, onder a, blijkt dit echter niet. Met de wijziging van dat onderdeel wordt duidelijk gemaakt dat de instructieregels van het Rijk over omgevingsverordeningen in ieder geval zullen gaan over het behoud van cultureel erfgoed ter uitvoering van het werelderfgoedverdrag. Ook in andere onderdelen van de artikelen 2.27 en 2.28 ontbreekt een verwijzing naar de verdragen en Europese richtlijnen die met de instructieregels over omgevingsverordeningen en omgevingsplannen zullen worden geïmplementeerd. Daarom zijn in die artikelen ook verwijzingen toegevoegd naar het verdrag van Granada, het verdrag van Valletta, de kaderrichtlijn water en de Seveso-richtlijn.

### *Onderdeel E*

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 3.2a aan het wetsvoorstel toe. Dat artikel regelt dat in de omgevingsvisie rekening gehouden moet worden met de milieubeginselen die in artikel 191 VwEU zijn genoemd. Deze beginselen zorgen voor inhoudelijke sturing op het beleid voor de fysieke leefomgeving. Zo wordt wettelijk geborgd dat al bij de start van de beleidscyclus – dat wil zeggen in een vroege fase van de beleidsvoorbereiding – met deze beginselen rekening wordt gehouden. Het brengt tot uitdrukking vanuit welk perspectief het bestuursorgaan dat de omgevingsvisie vaststelt, zijn instrumentarium inzet. Met deze aanvulling op de beginselen die al een plaats hebben gekregen in de verschillende concrete artikelen van het wetsvoorstel, zoals beste beschikbare technieken, krijgen de milieubeginselen expliciet een plaats in het wetsvoorstel.

In het artikel is gekozen voor een letterlijke overname van de beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie. De Europese Unie gaat uit van een breed milieubegrip, dat in ieder geval water, bodem, lucht, natuur en landschap omvat. De Omgevingswet gaat behalve over het milieu ook over de gebouwde omgeving: bouwwerken en infrastructuur zijn onderdelen van de fysieke leefomgeving. De precieze invulling en de verantwoording daarvan geschiedt dan ook in de omgevingsvisie door het verantwoordelijk bestuursorgaan. De doorwerking van de beginselen in de omgevingsvisie zal breder zijn dan in het milieubeleid van de Europese Unie, voor zover de verwoording van het beginsel dat toelaat. Het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel zijn algemeen verwoord en ze zijn daardoor in beginsel van toepassing op de gehele omgevingsvisie. De andere twee beginselen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt, zijn gezien de verwoording alleen van toepassing op het milieuterrain.

Deze wijziging is mede aangebracht naar aanleiding van vragen van diverse fracties en het onderzoeksrapport van de RUG. Voor een nadere inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen hierover van de leden van de fracties van de PvdA, het CDA en D66 in hoofdstuk 6 van de nota naar aanleiding van het nader verslag [6.4] [6.13] [6.17].

### *Onderdeel F*

In dit onderdeel wordt voorgesteld om de mogelijkheid tot het doen eindigen van een programma met programmatische aanpak bij een bepaalde «mate van doelbereik» in artikel 3.16, onder b, te schrappen.

Artikel 3.16 stelt een aantal minimumeisen aan een programma met een programmatische aanpak. Onderdeel b van dit artikel bepaalt dat het programma een beschrijving bevat van de periode waarop het programma betrekking heeft of de mate van doelbereik waarbij het programma wordt vastgesteld. De beweegredenen van de regering bij het bieden van de mogelijkheid om een programma met programmatische aanpak ook te laten eindigen bij een bepaalde mate van doelbereik kwamen voort uit de gedachte tot het bieden van flexibiliteit aan het vaststellend bestuursorgaan. Mede naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks [4.27] en het onderzoeksrapport van de RUG (p. 81) wordt nu een wijziging voorgesteld. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is de regering bij nader inzien van mening, dat het beschrijven van een per programma te bepalen periode te prefereren valt. De regering stelt dan ook voor om de mogelijkheid om te kiezen voor de mate van doelbereik, waarop het programma eindigt, in onderdeel b te laten vervallen.

#### *Onderdeel G*

Met deze wijziging wordt voorgesteld om naar aanleiding van de vragen van de VVD-fractie en de CDA-fractie, de geldigheidsduur van een voorbereidingsbesluit te bekorten van twee jaar naar anderhalf jaar, zodat deze aansluit bij de huidige praktijk van voorbereidingsbescherming. Eerder hebben de leden van de SGP-fractie in het verslag ook gevraagd naar de mogelijkheden van verkorting. Een termijn van anderhalf jaar is inderdaad vergelijkbaar met de huidige regeling, omdat er globaal van kan worden uitgegaan dat het huidige voorbereidingsbesluit van één jaar nog een half jaar langer doorloopt als een gemeente binnen de werkingsduur van het besluit tijdig het ontwerpbestemmingsplan ter inzage legt en alle procedurele stappen van de bestemmingsplanprocedure tijdig zet. De in het wetsvoorstel voorgestelde regeling is aanmerkelijk eenvoudiger. Het voorbereidingsbesluit vervalt in het nieuwe regime (met deze wijziging) na anderhalf jaar of op een eerder moment waarop het nieuwe omgevingsplan (of deel daarvan) in werking treedt. De gedetailleerde regulering van procedurele tussenstappen waarmee de geldigheidsduur van het huidige voorbereidingsbesluit wordt verlengd en in de praktijk uitkomt op anderhalf jaar, is daardoor overbodig. In paragraaf 8.1.5 van de nota naar aanleiding van het verslag is uitvoerig ingegaan op de nieuwe voorbereidingsbescherming.

Uit deze wijziging vloeit ook voort dat de termijn van anderhalf jaar gehanteerd wordt voor een voorbereidingsbesluit voor een omgevingsverordening en een voorbereidingsbesluit in verband met een projectbesluit, instructies of instructieregels. Ook daarvoor moet anderhalf jaar voldoende worden geacht, op die manier wordt een consistente termijn aangehouden voor alle voorbereidingsbesluiten.

#### *Onderdeel H*

Mede naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA, het CDA en de ChristenUnie wordt artikel 4.21 gewijzigd. Dat artikel gaat over de algemene rijksregels over bouwwerken. In onderdeel c van het eerste lid is bepaald dat de regels over bouwwerken in ieder geval worden gesteld met het oog op duurzaamheid. Daaraan wordt nu de bruikbaarheid van bouwwerken toegevoegd. De bruikbaarheid omvat tevens de toegankelijkheid van die bouwwerken, ook voor mensen met een fysieke beperking. Op deze manier blijkt expliciet uit de wettekst dat de regels mede op dat belang zijn gericht. In dit verband kan ook worden verwezen naar de onderdelen [9.5] [10.11] en [14.15] van de nota naar aanleiding van het nader verslag.

#### *Onderdeel I*

Via dit onderdeel wordt een nieuw artikel 5.12a aan het wetsvoorstel toegevoegd. Dit artikel betreft de regeling «eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag». Dat houdt in dat het bestuursorgaan van Rijk of provincie dat de geldende omgevingsvergunning heeft verleend ook beslist op latere aanvragen die betrekking hebben op dezelfde locatie, bijvoorbeeld tot wijziging of uitbreiding. Dit zorgt ervoor dat de vergunninghouder met één bevoegd gezag te maken heeft. Deze regeling is nu in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht opgenomen. Deze regeling biedt een basis om in ieder geval bij complexe bedrijven te zorgen voor één vast aanspreekpunt bij de overheid. Daarbij is vaak sprake van verschillende soorten vergunningplichtige activiteiten, gedurende een lange periode. Continuïteit en een vast aanspreekpunt zijn zowel voor die bedrijven als voor de overheid van belang.

#### *Onderdeel J*

De wijziging in dit onderdeel strekt ertoe te verduidelijken dat de bevoegdheid om een omgevingsvergunning in te trekken op grond van artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, uitsluitend van toepassing is als de omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit waarvoor de omgevingsvergunning ook kan worden geweigerd op grond van dat artikel. Welke activiteiten dat zijn, is geregeld in artikel 5.30 van het wetsvoorstel. Dit betreft de bouwactiviteit en bij algemene maatregel van bestuur aangewezen milieubelastende activiteiten. Met deze wijziging wordt uitvoering gegeven aan de aanbeveling uit het onderzoeksrapport van de RUG op pagina 102 en 103.

#### *Onderdeel K*

Met deze wijziging wordt verduidelijkt dat het de regels van het projectbesluit de regels van het omgevingsplan wijzigen als de regels van het projectbesluit in strijd zijn met de regels van het omgevingsplan.

#### *Onderdeel L*

Naar aanleiding van aanbeveling in het onderzoeksrapport van de RUG (p. 84) en de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie daarover [15.15] worden het derde en vierde lid van artikel 5.51 gewijzigd. Die regelen dat als de uitvoering van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd, bepaalde regels buiten toepassing kunnen worden gelaten. Aan die leden wordt toegevoegd dat het «om dringende redenen» moet gaan, zoals nu ook in de Wet op de ruimtelijke ordening het geval is.

#### *Onderdeel M*

Dit betreft een tekstuele correctie.

#### *Onderdeel N*

Het opschrift van artikel 13.1 vermeldt het onderwerp van het artikel. In dit geval het heffen van rechten (leges). Het huidige opschrift is beperkt tot het heffen van rechten vanwege een omgevingsvergunning. Dit artikel gaat echter ook over andere besluiten. Het opschrift wordt hiermee in overeenstemming gebracht.

### *Onderdeel O*

In artikel 16.50, derde lid, wordt verduidelijkt dat dit uitsluitend betrekking heeft een plan of programma waarvoor een milieueffectrapport is gemaakt. Daarnaast is een technische wijziging doorgevoerd in het vierde lid.

### *Onderdeel P*

In dit onderdeel wordt een nieuw lid toegevoegd aan artikel 16.53. Daarin komt tot uitdrukking dat gegevens en bescheiden die al bij het bevoegd gezag bekend zijn, niet door de aanvrager hoeven te worden verstrekt. Dit betreft gegevens en bescheiden die eerder zijn verstrekt aan hetzelfde bevoegd gezag door dezelfde initiatiefnemer, bijvoorbeeld bij een andere aanvraag voor hetzelfde of een ander doel. Het betreft ook de gegevens die zijn opgenomen in basisregistraties. Dit zorgt ervoor dat onnodige lasten voor burgers en bedrijven worden voorkomen. Dit uitgangspunt is momenteel geregeld in artikel 4.4, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht. Met deze wijziging krijgt dit uitgangspunt een plek op wetsniveau. Via de Invoeringswet Omgevingswet zal voorts de gegevensvoorziening via de Laan van de Leefomgeving worden geregeld. Bij dat wetsvoorstel zal zo nodig ook de verhouding tot deze bepaling worden betrokken.

### *Onderdeel Q*

Naar aanleiding van het rapport »Evaluatie handhaving indirecte lozingen» (Royal Haskoning DHV, september 2014) wordt voorgesteld om in hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel te voorzien in een regeling die het treffen van adequate maatregelen borgt ingeval van een calamiteit waardoor de werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt verstoord en die onmiddellijk handelen vergt. Ook de leden van de CDA-fractie in de Eerste Kamer hebben vragen gesteld over dit onderwerp. In artikel 5.20, derde lid, van de Wabo is een vergelijkbare regeling getroffen. Het gaat bij de voorgestelde regeling om gevallen waarin tengevolge van een lozing op een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater (veelal een openbaar riool) de doelmatige werking van het zuiveringstechnisch werk wordt belemmerd. In het wetsvoorstel was tot nu toe nog geen bijzondere regeling voor calamiteiten bij indirecte lozingen getroffen. De bevindingen uit het rapport geven aanleiding om deze regeling van de Wabo alsnog in het wetsvoorstel te continueren. Voorgesteld wordt deze regeling op te nemen in afdeling 19.1 over ongewone voorvallen.

Met deze wijziging wordt artikel 19.4 aangevuld met een extra lid. De daarin opgenomen regeling houdt kort gezegd in een bevoegdheid van het waterschapsbestuur om het bevoegd gezag (gemeente, provincie of Rijk) te vragen om de veroorzaker van het voorval te verplichten onmiddellijk maatregelen te treffen ingeval van een (dreigende) calamiteit. Het gaat dan om die situatie waarin er sprake is van een belemmering of dreigende belemmering van de werking van het zuiveringstechnisch werk die onmiddellijk optreden vergt. Aan het verzoek moet door het bevoegd gezag onverwijld worden voldaan, tenzij andere, zwaarwegende(r) milieubelangen hieraan in de weg staan. Ten opzichte van de regeling in de Wabo is de verbetering dat deze vordering ook kan worden gedaan op het moment dat er nog geen overtreding is geconstateerd. Reeds indien volgens het waterschapsbestuur sprake is van een calamiteit kan een dergelijk (gemotiveerd) verzoek aan het bevoegd gezag worden gedaan.

De formulering van het criterium «belemmering van de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk» is ontleend aan artikel 5.20,

derde lid, onderdeel a, van de Wabo. Het in die bepaling in onderdeel b genoemde tweede criterium – het overschrijden van de grenswaarden – is niet overgenomen. Voorgesteld wordt dit voor het bevoegd gezag dwingende verzoek te beperken tot calamiteiten (ongewone voorvallen), die de werking van het zuiveringstechnisch werk (dreigen te) belemmeren. Voor lozingen boven de «grenswaarden» (of lozingseisen), die door de beheerder van een zuiveringstechnisch werk worden geconstateerd, maar die niet onmiddellijk een bedreiging vormen van de doelmatige werking van het zuiveringstechnisch werk, kan worden volstaan met een handhavingsverzoek aan het bevoegd gezag.

#### *Onderdeel R*

In dit onderdeel wordt het derde lid van artikel 20.10 geschrapt. Dit lid gaf de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een vergoeding in te stellen voor het gebruik van gegevens in registers. Gezien de inmiddels gemaakte keuze om gegevens beschikbaar te stellen als open data is dit lid niet langer passend.

#### *Onderdeel S*

In dit onderdeel wordt artikel 23.3 over experimenten gewijzigd. Met deze wijzigingen wordt uitvoering gegeven aan enkele aanbevelingen uit het onderzoek van de RUG (p. 86 en 87) en vragen daarover van de leden van de fracties van de PvdA en D66. In dit verband wordt ook verwezen naar de beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag [13.11].

In het derde lid, onder c, wordt toegevoegd dat een experiment dat wordt aangewezen niet langer mag duren dan nodig is voor het doel van het experiment. Een exacte tijdsduur kan niet worden aangegeven omdat elk experiment anders is, maar hiermee wordt beoogd te voorkomen dat een experiment tot in lengte van jaren kan duren, terwijl bijvoorbeeld een duur van twee jaar voor dat experiment voldoende is.

De toevoeging in het derde lid, onder i, maakt duidelijk dat de monitoring en de evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd met het oog op de wettelijke doelen waaraan het experiment beoogt bij te dragen.

Verder worden er drie extra leden opgenomen. Het nieuwe vierde, vijfde en zesde lid voorzien in de mogelijkheid om het experiment bij te sturen. In beginsel is het aan degene die het experiment uitvoert om maatregelen te treffen als blijkt dat het experiment niet bijdraagt aan de doelen, bedoeld in artikel 23.3, tweede lid. Die hebben betrekking op het bereiken en in stand houden van een goede kwaliteit van de leefomgeving. Dergelijke maatregelen zullen dan ook in ieder geval getroffen moeten worden als het experiment significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft. Maatregelen zullen feitelijke maatregelen zijn. Het verantwoordelijke bestuursorgaan kan aanwijzingen geven tot het treffen van maatregelen. Degene die het experiment uitvoert is verplicht daaraan uitvoering te geven. Op een aanwijzing van het verantwoordelijk bestuursorgaan is artikel 19.4, derde lid, van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat een aanwijzing een beschikking is en dat daartegen rechtsbescherming openstaat. Deze bevoegdheid laat de bevoegdheden van andere bestuursorganen, bijvoorbeeld tot het verlenen of wijzigen van vergunningen, onverlet. Het nieuwe zesde lid bepaalt dat als de maatregelen niet toereikend zijn de Minister van Infrastructuur en Milieu een besluit kan nemen om het experiment te beëindigen. Aan dat besluit kunnen ook voorschriften worden verbonden. Daarmee kan worden voorkomen dat het onmiddellijk beëindigen van het experiment

onbedoeld leidt tot nog meer nadelige gevolgen in plaats van dat de nadelige gevolgen worden verminderd.

*Onderdeel T*

In de begripsbepaling voor milieueffectrapport wordt een verkeerde verwijzing hersteld.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 25**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 21 mei 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 17.9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «stelt een commissie in» vervangen door: stelt een onafhankelijke commissie in.
2. In het eerste lid vervalt de laatste volzin.
3. Het tweede lid komt te luiden:
  2. Het college van burgemeesters en wethouders vraagt de commissie in ieder geval advies:
    - a. voordat het met betrekking tot een omgevingsvergunning als bedoeld in het tweede lid:
      - 1°. beslist op een aanvraag, of
      - 2°. adviseert over een aanvraag of ontwerpbesluit,
    - b. in door de gemeenteraad aangewezen gevallen.
4. Er worden vijf leden toegevoegd, luidende:
  3. Het college van burgemeester en wethouders kan de commissie tevens advies vragen over:
    - a. alle andere aanvragen voor een omgevingsvergunning dan de aanvragen, bedoeld in het eerste lid, en
    - b. het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
  4. De commissie baseert haar advies op het omgevingsplan, en indien door de gemeenteraad vastgesteld op beleidsregels als bedoeld in artikel 4.19 en de omgevingsvisie. Bij een advies over een rijksmonumentenactiviteit neemt de commissie de uitgangspunten, bedoeld in artikel 5.21, in acht.
  5. De adviezen van de commissie zijn deugdelijk gemotiveerd en worden op schriftelijke wijze openbaar gemaakt.

6. De door de commissie gehouden vergaderingen zijn openbaar. Een vergadering of een gedeelte daarvan is niet openbaar in gevallen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur en in gevallen waarin het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de in artikel 10, tweede lid, van die wet genoemde belangen.

7. De commissie legt de gemeenteraad eenmaal per jaar een verslag voor van de door haar verrichte werkzaamheden.

### **Toelichting**

Dit amendement bevat enkele nadere bepalingen rond de taken van de gemeentelijke adviescommissie en de te volgen procedure bij het vaststellen van adviezen.

De Omgevingswet verplicht in artikel 17.9 een gemeentelijke adviescommissie die als primaire taak heeft te adviseren over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. Een gemeentelijke welstandscommissie dan wel een stadsbouwmeester zoals thans geregeld in artikel 8, zesde lid, van de Woningwet is echter niet meer verplicht volgens het wetsvoorstel.

Met de eerste nota van wijziging is de naam «commissie voor de monumentenzorg» gewijzigd in «gemeentelijke adviescommissie» om aan te geven dat de commissie ook een bredere taak kan krijgen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan advisering over gemeentelijke monumenten of over welstand. Deze mogelijkheid voor een bredere taak blijkt ook uit de woorden «in ieder geval» in het eerste lid.

Allereerst wordt in dit amendement voorgesteld in het eerste lid te benadrukken dat de gemeentelijke adviescommissie onafhankelijk is. Dit sluit aan bij de huidige definitie van de welstandscommissie in de Woningwet, artikel 1, onder m. Weliswaar is in artikel 17.8 geregeld dat burgemeester en wethouders geen lid zijn van een adviescommissie, maar met deze bepaling is gegarandeerd dat ook gemeenteraadsleden geen lid zijn van deze commissie.

Ten tweede wordt in het tweede lid, onder b, van artikel 17.9 voorgesteld dat de gemeenteraad kan bepalen in welke gevallen het college, voor zover niet in deze wet bepaald, ook advies moet vragen aan de gemeentelijke adviescommissie.

Met het voorgestelde derde lid wordt verduidelijkt dat de advisering van de commissie zich kan verbreden tot de gehele kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit sluit aan bij de beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg waarin het accent verschuift van conserverend naar behoud door ontwikkeling en het niet meer alleen gaat over het behoud van gebouwen of stads- en dorpsgezichten, maar tevens over het behouden van waardevolle cultuurhistorische landschappen en structuren. Onderdeel van genoemde beleidsbrief was daarom ook het bevorderen van Commissies Ruimtelijke Kwaliteit.

Afhankelijk van de invulling door de gemeente kan door deze aanpassingen de gemeentelijke adviescommissie een adviescommissie gericht op monumentenzorg zijn of een commissie die gericht is op de omgevingskwaliteit, waaronder de monumentenzorg.

Er is in het verleden kritiek geweest op het functioneren van gemeentelijke welstandscommissies omdat de adviezen willekeurig zouden zijn en gebaseerd op uitgangspunten die op het moment dat de bouw aanvraag werd ingediend niet kenbaar waren. In 2002 is daarom in de Woningwet

vastgelegd dat zo'n commissie moet werken op basis van expliciet door de gemeenteraad vastgesteld (welstands)beleid, en geen andere criteria mag hanteren dan de criteria uit dat beleid. Bovendien wordt openbaar vergaderd, de adviezen staan op schrift, zijn gemotiveerd en ook openbaar en jaarlijks wordt openbaar aan de gemeenteraad in een jaarverslag verantwoording afgelegd van het advieswerk (Woningwet artikel 12a en 12b). Het is voor de professionaliteit en het draagvlak van de commissie die op grond van artikel 17.9 wordt ingesteld noodzakelijk dat vergelijkbare randvoorwaarden worden opgenomen. Dit wordt geregeld met het voorgestelde vierde tot en met zevende lid. In de tweede volzin van het vierde lid is tevens een bepaling over de uitgangspunten voor rijksmonumentenactiviteiten overgenomen die in het wetsvoorstel is opgenomen in het eerste lid. Dit is geen inhoudelijke wijziging, maar deze bepaling is door de overige voorgestelde aanpassingen van het artikel hier meer op zijn plaats.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 26**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 27 mei 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In het opschrift van afdeling 13.4 wordt «milieueffectrapportage» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

II

In het opschrift van artikel 13.6 en in het eerste lid wordt «milieueffectrapportage» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

III

In het opschrift van afdeling 16.4 wordt «Milieueffectrapportage» vervangen door: Omgevingseffectrapportage.

IV

In het opschrift van paragraaf 16.4.1 wordt «Milieueffectrapportage» vervangen door: Omgevingseffectrapportage.

V

Artikel 16.32 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «plan-mer» vervangen door: plan-omgevingseffectrapportage.

2. In het eerste lid wordt «milieueffectrapportage» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

## VI

In het opschrift van artikel 16.33 wordt «plan-mer-plicht» vervangen door: plan-omgevingseffectrapportage-plicht.

## VII

Artikel 16.34 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «plan-mer-plichtige» vervangen door: plan-omgevingseffectrapportage-plichtige.

2. In het eerste tot en met het vijfde lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

## VIII

Artikel 16.35 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «plan-MER'en» vervangen door: plan-omgevingseffectrapporten.

2. In de aanhef wordt «milieueffectrapporten» vervangen door: omgevingseffectrapporten.

3. In onderdeel a wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

4. In onderdeel b wordt «milieueffectrapporten» vervangen door: omgevingseffectrapporten.

## IX

In artikel 16.36, eerste lid, wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

## X

Artikel 16.37 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «milieueffectrapportage» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

2. In het eerste lid wordt «milieueffectrapportage» vervangen door «omgevingseffectrapportage» en wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

## XI

Artikel 16.38 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en tweede lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

2. In het derde lid wordt «milieueffectrapport» telkens vervangen door: omgevingseffectrapport.

## XII

Artikel 16.39 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «plan-MER» vervangen door: plan-omgevingseffectrapport.

2. milieueffectrapport» wordt vervangen door: omgevingseffectrapport.

#### XIII

Artikel 16.40 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «plan-MER» vervangen door: plan-omgevingseffectrapport.

2. «milieueffectrapport» wordt vervangen door: omgevingseffectrapport.

#### XIV

In het opschrift van paragraaf 16.4.2 wordt «Milieueffectrapportage» vervangen door: Omgevingseffectrapportage.

#### XV

Artikel 16.41 wordt als volgt gewijzigd

1. In het opschrift wordt «mer-(beoordelings)plichtige» vervangen door: omgevingseffectrapportage-(beoordelings)plichtige.

2. In het eerste en tweede wordt telkens «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

3. In het derde en vijfde lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

#### XVI

Artikel 16.42 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «MER» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

2. In het eerste lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

#### XVII

In artikel 16.44, eerste lid, wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

#### XVIII

Artikel 16.45 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «milieueffectrapportage» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

2. In het eerste lid wordt «milieueffectrapportage» vervangen door «omgevingseffectrapportage» en wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.



## XIX

Artikel 16.46 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «MER» vervangen door: omgevingseffectrapportage.
2. «milieueffectrapport» wordt telkens vervangen door: het omgevings-effectrapport.

## XX

In artikel 16.47, eerste en vierde lid, wordt «milieueffectrapport» telkens vervangen door: omgevingseffectrapport.

## XXI

Artikel 16.48 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «mer-plichtig» vervangen door: omgevingseffectrapportage-plichtig.
2. In het eerste lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

## XXII

Artikel 16.49 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «MER» vervangen door: omgevingseffectrapport.
2. In het eerste lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

## XXIII

Artikel 16.50 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «project-MER» vervangen door: project-omgevingseffectrapportage.
2. In het eerste tot en met vierde lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

## XXIV

In artikel 16.86, eerste lid, onderdeel e, wordt «milieueffectrapporten» vervangen door: omgevingseffectrapporten.

## XXV

In het opschrift van artikel 17.5 en in het eerste tot en met derde lid wordt «milieueffectrapportage» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

## XXVI

De bijlage bij artikel 1.1, onderdeel A, wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsbepaling van Commissie voor de milieueffectrapportage komt te luiden:

*Commissie voor de omgevingseffectrapportage*: het adviesorgaan, genoemd in artikel 17.5;

2. De begripsbepaling van milieueffectrapport vervalst.

3. In de alfabetische rangschikking wordt ingevoegd:

*omgevingseffectrapport*: omgevingseffectrapport als bedoeld in afdeling 16.4.;

## **Toelichting**

Volgens de memorie van toelichting vragen gebruikers van de fysieke leefomgeving een samenhangende benadering van initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving en een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving.<sup>1</sup> Om die reden heeft de regering gekozen voor een volledige vernieuwing van het omgevingsrecht, waarbij gekozen wordt voor een integrale benadering van de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel moet ertoe bijdragen dat zowel burgers, bedrijven als overheden meer oog krijgen voor de samenhang van de relevante onderdelen en relevante aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. De Omgevingswet is onder meer, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

Het instrument van milieueffectrapportage (m.e.r.) past uitstekend in dit streven, aangezien het reeds praktijk is dat daarbij milieueffecten integraal beoordeeld worden. Het begrip «milieu» is de afgelopen decennia breder geworden, mede gegeven de vereisten van de Europese richtlijnen voor plan- en project-m.e.r. Naast de klassieke milieuthema's als luchtkwaliteit en geluidhinder, worden aspecten als natuur, cultuurhistorie, landschap, gezondheid en klimaatverandering nu al meegenomen in de m.e.r. Zie in dit verband het huidige artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

Gezien deze ontwikkeling ligt het voor de hand om de termen «milieueffectrapportage» en «milieueffectrapport» te vervangen door «omgevings-effectrapportage» en «omgevingseffectrapport». Dit betekent dat ook de Commissie voor de milieueffectrapportage voortaan de Commissie voor de omgevingseffectrapportage zal heten.

Middels dit amendement wordt veel beter aangesloten bij zowel de huidige praktijk als bij de ambitie van de Omgevingswet.

Dik-Faber

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, par. 1.4.

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 27**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN VAN VELDHOVEN**

Ontvangen 28 mei 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Aan artikel 16.34, derde lid, wordt een volzin toegevoegd luidende: Bij algemene maatregel van bestuur worden de categorieën van gevallen aangewezen, waarin sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen.

#### **Toelichting**

Artikel 16.34, derde lid, van het wetsvoorstel regelt dat voor kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van een plan of programma het bevoegd gezag alleen dan een milieueffectrapport opstelt als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

De zinsneden in het wetsvoorstel zijn gelijkloidend aan artikel 3, derde lid, van de Smb-richtlijn. Onduidelijk is echter wat onder «kleine gebieden op lokaal niveau» of «kleine wijzigingen» wordt verstaan. In de Guidance van de Europese Commissie over de Smb-richtlijn wordt uiteengezet dat dit per lidstaat uitgewerkt moet worden zodat rekening gehouden kan worden met de verschillen tussen de lidstaten<sup>1</sup>; wat klein is voor de ene lidstaat hoeft dat immers voor een andere niet te zijn. Bovendien kan de wijziging zelf klein zijn, maar kunnen de effecten groot zijn. Zo kan het toestaan van een biovergister in een plan een kleine wijziging van een bestemmingsplan buitengebied zijn, waarvan de gevolgen in cumulatie groot kunnen zijn. Een ander voorbeeld is het vaststellen van een conserverend plan, waarbij niet-benutte vergunningsruimte opnieuw wordt bestemd. Ook kan het gaan om de wijziging van een klein gedeelte van het bestemmingsplan, waarbij bijvoorbeeld een afvalverbrandingsinstallatie met mogelijk grote milieugevolgen wordt toegestaan. Als over dergelijke gevallen geen duidelijkheid bestaat, kan dit tot grote verschillen in de uitvoering leiden. Dit betekent dat voor bedrijven per gemeente moet worden gekeken of eenzelfde activiteit als een kleine wijziging afgedaan wordt.

<sup>1</sup> Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen van het milieu van bepaalde plannen en programma's, blz. 14.

Dit amendement voorziet er in dat in een algemene maatregel van bestuur nader wordt aangegeven wanneer sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen, zodat de rechtspraak dit niet zelf hoeft in te vullen en er voldoende rechtszekerheid en duidelijkheid aan overheden, burgers en bedrijven wordt gegeven.

Bij de uitwerking in een algemene maatregel van bestuur zou aangesloten kunnen worden bij de drempelwaarden in het huidige onderdeel D van het Besluit m.e.r. Deze drempelwaarden zijn sinds de veroordeling van Nederland door het Europese Hof (HvJEU 15 oktober 2009, C-255/08) indicatief geworden. Zij geven voor de praktijk een duidelijk houvast wat in ieder geval niet onder de uitzondering van kleine wijzigingen en kleine gebieden moet worden verstaan. Of onder die drempelwaarde toch een plan-m.e.r. moet worden gedaan kan vanzelfsprekend worden beoordeeld aan de hand van de criteria van bijlage II van de Smb-richtlijn.

Dik-FaberVan Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 28**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN DIK-FABER**

Ontvangen 28 mei 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Na artikel 16.35 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 16.35a (voornemen mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig plan)**

1. Zo spoedig mogelijk nadat het bevoegd gezag het voornemen heeft opgevat tot het voorbereiden van een plan of programma als bedoeld in artikel 16.34 waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, maar uiterlijk op het moment dat het toepassing geeft aan artikel 16.36, geeft het bevoegd gezag kennis van dat voornemen, met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij een ieder in de gelegenheid wordt gesteld om zienswijzen naar voren te brengen.

2. De zienswijzen, bedoeld in het eerste lid, kunnen alleen betrekking hebben op de gewenste reikwijdte en het gewenste detailniveau van de informatie die op grond van de maatregel, bedoeld in artikel 16.40, in het milieueffectrapport moet worden opgenomen.

3. Het bevoegd gezag kan de Commissie voor de milieueffectrapportage of een andere onafhankelijke instantie in de gelegenheid stellen advies uit te brengen over de reikwijdte en het detailniveau, bedoeld in het tweede lid.

#### **Toelichting**

Alle evaluaties van besluitvormingsprocedures, waaronder die van de «sneller en beter»-aanpak van de Commissie Elverding, wijzen uit dat vroege participatie van stakeholders het draagvlak voor plannen en projecten vergroot en daarmee het proces van besluitvorming versnelt. Daarom wordt met dit amendement, zoals in de huidige procedures ook geregeld is, de mogelijkheid geboden om bij een plan of programma met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de leefomgeving zienswijzen in te dienen voor de gewenste reikwijdte en het gewenste detailniveau van de

informatie die het milieueffectrapport (mer) voor dat plan of programma dient te bevatten.

Door belanghebbenden in de voorfase op serieuze wijze te betrekken, kan weerstand mogelijk worden weggenomen en draagvlak voor het plan worden vergroot. Omdat in het beginstadium vaak niet duidelijk is wie als belanghebbend moet worden aangemerkt is er voor gekozen om een ieder in de gelegenheid te stellen zienswijzen in te dienen. Dit voorkomt dat een plan of programma waarvoor een plan-mer wordt voorbereid en waartegen beroep openstaat bij de rechter, onderuit gaat wegens een fout bij de zienswijzen ten aanzien van reikwijdte en detailniveau.

Het bevoegd gezag kan volgens het voorgestelde derde lid de Commissie voor de milieueffectrapportage of een andere onafhankelijke instantie advies vragen over de reikwijdte en het detailniveau. Een vergelijkbare mogelijkheid tot het inwinnen van advies over een voornemen is momenteel te vinden in artikel 7.9, tweede lid, onder c, van de Wet Milieubeheer

Van Veldhoven  
Dik-Faber



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 29**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VAN TONGEREN C.S.**

Ontvangen 28 mei 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel 17.5 wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

1a. De taak, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend uitgeoefend door personen die niet rechtstreeks betrokken zijn, zullen zijn, of zijn geweest bij:

- a. een plan of programma als bedoeld in artikel 16.32, bij de voorbereiding waarvan het milieueffectrapport wordt of zou moeten worden gemaakt,
- b. een besluit voor een project als bedoeld in artikel 16.41, bij de voorbereiding waarvan het milieueffectrapport wordt of zou moeten worden gemaakt, of
- c. een voorgenomen activiteit, alsmede van de in beschouwing te nemen redelijke alternatieven daarvoor, bij de voorbereiding waarvan het milieueffectrapport wordt of zou moeten worden gemaakt.

### **Toelichting**

Het is van belang dat de Commissie voor de milieueffectrapportage onafhankelijk kan opereren. Deze onafhankelijke positie maakt dat haar adviezen voor zowel bevoegd gezag en initiatiefnemer als belangengroepen en burgers meerwaarde hebben. Artikel 2.21 van de Wet milieubeheer biedt hiervoor nu op wetsniveau een concrete waarborg. Met dit amendement wordt deze onafhankelijkheid ook verankerd in de Omgevingswet.

Dit amendement is in lijn met het advies van de Raad van State; basale normen die niet snel aan verandering onderhevig zijn, dienen op wetsniveau geregeld te worden. Dit amendement geeft tevens invulling aan de Europese vereisten die vragen om het zeker stellen van een deskundige en onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van milieueffectrapportages.

Voor plan-m.e.r. vereist de Europese richtlijn voor Strategische milieubeoordeling (Smb-richtlijn) expliciet een systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging. Voor project-m.e.r. zijn de vereisten in april dit jaar verder aangescherpt in de gewijzigde M.e.r.-richtlijn. Deze voorziet namelijk in een verdergaande kwaliteitsborging en vereisten aan onafhankelijkheid op projectniveau. Het MER moet door bekwame deskundigen worden opgesteld en de bevoegde instantie moet beschikken over «voldoende expertise om het MER te onderzoeken».

Dit amendement is een aanvulling op de bepaling ingevolge artikel 17.2 van de Omgevingswet jo. artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges dat regelt dat de ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie niet mogen worden benoemd als lid van de commissie. Het amendement gaat niet alleen over de benoeming, maar ook over de feitelijke betrokkenheid bij plannen, programma's, projectbesluiten of activiteiten in het verleden of in de toekomst en gaat niet alleen over leden van de commissie, maar ook over de externe adviseurs waar de commissie veelvuldig gebruik van maakt. In dit verband wordt in dit amendement gesproken over personen die de taken uitvoeren in plaats van leden. Er is bewust niet gekozen voor het begrip adviseur omdat dit verwarring kan geven met andere adviseurs die worden genoemd in de Omgevingswet (bijvoorbeeld artikel 16.14, derde lid). Door te spreken van «personen» vallen alle relevante spelers bij de Commissie onder de werking van het amendement, zonder dat er terminologische verwarring ontstaat

Van Tongeren  
Dik-Faber  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 30**

### **AMENDEMENT VAN HET LID ALBERT DE VRIES**

Ontvangen 28 mei 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 2.1, derde lid, wordt na onderdeel c een onderdeel ingevoegd, luidende:

ca. het duurzaam veilig stellen van de openbare drinkwatervoorziening,.

#### **Toelichting**

In artikel 2.1 is de wijze waarop overheden hun taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen nader omschreven. Overheden houden bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Het artikel bevat een uitgebreide opsomming van diverse belangen, maar daarin ontbreekt het belang van de bescherming van drinkwatergebieden. De Drinkwaterwet, maar ook de Europese Drinkwaterrichtlijn, vergt dat bestuursorganen zorgen voor het veiligstellen van een duurzame drinkwatervoorziening. Dit betekent dat dit belang volwaardig moet worden meegenomen door bestuursorganen bij besluiten over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Wetstechnisch wordt dit vormgegeven door in artikel 2.1, derde lid, na onderdeel c een nieuw onderdeel in te voegen.

Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 31**

### **AMENDEMENT VAN HET LID RONNES**

Ontvangen 29 mei 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Artikel 2.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, onder a, wordt voor «provinciaal belang» ingevoegd: **aanmerkelijk**.

2. In het derde lid, onder a, wordt voor «nationaal belang» ingevoegd: **aanmerkelijk**.

II

In artikel 5.10, eerste lid, onder a, wordt voor «provinciaal belang» ingevoegd: **aanmerkelijk**.

III

Artikel 5.11, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder a en f wordt voor «nationaal belang» ingevoegd: **aanmerkelijk**.

2. Onder c, onder 2°, wordt voor «nationale veiligheidsbelangen» ingevoegd: **aanmerkelijke**.

IV

In artikel 5.44, eerste lid, wordt voor «nationaal belang» ingevoegd: **aanmerkelijk**.

V

In artikel 19.8, derde lid, wordt voor «nationaal belang» ingevoegd: aanmerkelijk.

### **Toelichting**

In artikel 2.3 van de Omgevingswet zijn algemene criteria voor de verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeente, provincie en het Rijk opgenomen. Uitgangspunt is dat de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet worden overgelaten aan gemeentelijke bestuursorganen («decentraal, tenzij»). Bestuursorganen van provincies of het Rijk mogen, wanneer dat in het wetsvoorstel of de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving is bepaald, taken en bevoegdheden alleen uitoefenen als dat nodig is:

a. met het oog op een provinciaal respectievelijk nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of

b. voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Dit amendement regelt dat provincies en het Rijk niet zomaar kunnen spreken van een provinciaal of nationaal belang (zie onder a). Provincies en het Rijk mogen op grond van artikel 2.3, tweede lid en derde lid, onder a, alleen taken en bevoegdheden uitoefenen wanneer sprake is van een «aanmerkelijk» provinciaal of nationaal belang. Dit geldt tevens voor de uitoefening van bevoegdheden op grond van de artikel 5.10, eerste lid, onder a, artikel 5.11, eerste lid, onder a, onder c, onder 2° en onder f, artikel 5.44, eerste lid en artikel 19.8, derde lid.

Indiener wil dat de provincies en het Rijk niet lichtzinnig kunnen spreken van een provinciaal of nationaal belang en daardoor bevoegdheden van gemeenten zouden kunnen overnemen. Er moet in dergelijke gevallen sprake zijn van een «aanmerkelijk» provinciaal of nationaal belang. Het provinciaal dan wel nationaal belang, vastgesteld door het betreffende bestuursorgaan, moet zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 399) altijd kenbaar zijn uit de motivering van het besluit waarbij de criteria uit artikel 2.3 in acht moeten worden genomen. Uit de motivatie moet duidelijk worden dat het provinciaal respectievelijk nationaal belang niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentelijk respectievelijk provinciaal bevoegd gezag kan worden behartigd (artikel 2.3, tweede en derde lid, onder a). Indiener vindt dat de provincies en het Rijk hier terughoudend mee om moeten gaan.

Ronnes

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 32**

### **AMENDEMENT VAN HET LID RONNES**

Ontvangen 29 mei 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 4.2 wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

1a. Regels als bedoeld in het eerste lid beperken alleen om dringende redenen de meest doelmatige functie van een locatie.

#### **Toelichting**

In voorgaande wetgeving en (dus) in bestemmingsplannen was geregeld dat het verboden was om gronden in strijd met de bestemming te gebruiken. Diezelfde regels bevatten een nuancering of hardheidsclausule die het gemeentebestuur de mogelijkheid gaf om met een zogenaamde binnenplanse vrijstelling van het bestemmingsplan af te wijken, de zogenoemde toverformule rondom het meest doelmatige gebruik.

De amendement beoogt niet om de toverformule terug te brengen, maar wel om het principe dat het meest doelmatige gebruik van gronden niet zonder reden belemmerd mag worden.

Indiener vindt het wenselijk dit principe in de wet vast te leggen en daarom wordt voorgesteld om in de Omgevingswet een bepaling op te nemen op grond waarvan regels in een Omgevingsplan de meest doelmatige functie van een locatie slechts om dringende redenen mag beperken.

Ronnes



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 33**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN PECHTOLD EN VAN VELDHOVEN**

Ontvangen 29 mei 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Aan artikel 4.28, tweede lid, wordt na «wordt voorkomen» een zinsnede toegevoegd, luidende: , en dat het, voor zover het monumenten betreft, in stand wordt gehouden.

#### **Toelichting**

De indieners beogen met dit amendement te regelen dat er een instandhoudingsplicht voor eigenaren van monumenten in de wet wordt opgenomen. Op dit moment kent de monumentenwet een verbod op het beschadigen en vernielen van beschermde monumenten en is er een vergunning nodig om wijzigingen aan het monument aan te brengen. Ook bestaan er financiële voorzieningen (zoals subsidies, belastingaftrek en laagrentende leningen) voor monumenteigenaren om gedegen onderhoud te stimuleren. Er is echter geen verplichting in de wet opgenomen om een monument goed te onderhouden, terwijl het onthouden van onderhoud een monument op termijn wel schade kan toebrengen. Hoewel gemeenten dankzij jurisprudentie mogelijkheden hebben om te kunnen optreden tegen verwaarlozing, ziet de indiener een expliciete toevoeging van een instandhoudingsplicht als een technische verfijning van de wet. Door dit in de wetgeving vast te leggen worden de mogelijkheden vergroot om al in een vroeg stadium op te treden tegen (al dan niet opzettelijke) verwaarlozing van een monument. Een wettelijke verankering van een instandhoudingsplicht zal daarmee de staat van ons erfgoed ten goede komen.

Pechtold  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 34**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN VAN VELDHOVEN**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel 5.46 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:

2. Op verzoek van degene die de mogelijke oplossing, bedoeld in artikel 5.45, derde lid, heeft voorgedragen, vraagt het bevoegd gezag advies aan de Commissie voor de milieueffectrapportage. Het bevoegd gezag kan ook ambtshalve de Commissie voor de milieueffectrapportage verzoeken te adviseren.

3. Het bevoegd gezag beslist of de voorgedragen mogelijke oplossingen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen.

4. Als een voorgedragen oplossing geheel of gedeeltelijk in beschouwing wordt genomen, ondersteunt het bevoegd gezag, binnen een door hem te stellen termijn, degene die de oplossing heeft voorgedragen bij het vergaren van de nodige kennis en inzichten voor de verdere uitwerking van de oplossing. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de verdere uitwerking van de oplossing en de ondersteuning daarbij.

### **Toelichting**

Met dit amendement wordt de maatschappelijke participatie bij projectbesluiten versterkt waarbij wordt aangesloten bij enkele bepalingen uit de Code Maatschappelijke Participatie. Dit interactieve proces is voor een belangrijk deel niet op wetsniveau te regelen en vraagt vooral een bestuurscultuur die open staat voor maatschappelijke initiatieven. Wel stimuleert dit amendement dat voorgedragen redelijke oplossingen dezelfde aandacht krijgen als oplossingen die zijn voorgesteld door het bevoegd gezag. Dit wordt geregeld door de mogelijkheid van onafhankelijk advies door de Commissie voor de milieueffectrapportage en door een wettelijk recht op ondersteuning bij onderzoek en

verdere uitwerking van het alternatief. De wijze waarop deze ondersteuning plaatsvindt, wordt in dit amendement niet verder ingevuld omdat dit veelal maatwerk zal zijn. Wel wordt geregeld dat hierover bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld. De bedoelde ondersteuning kan blijkens de Code Maatschappelijke Participatie bestaan uit kennis, informatie, netwerk of een financiële bijdrage voor onderzoek of verdere ontwikkeling.

Voor projectbesluiten wordt allereerst in het nieuw voorgestelde artikel 5.46, derde lid, vastgelegd dat tijdens de verkenningsfase maatschappelijke oplossingen moeten worden beoordeeld op de vraag of ze redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen. De term «redelijkerwijs» is de juridische vertaling van het criterium «kansrijkheid» in de Code Maatschappelijke Participatie. Met deze term kan naar analogie gebruik worden gemaakt van de bestaande jurisprudentie inzake «redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven» in de zin van de m.e.r.-regelgeving. Uit deze jurisprudentie volgt dat alternatieven alleen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen, als hiermee het doel van het project kan worden gehaald en ze geen exorbitante kosten met zich brengen.<sup>1</sup>

Het voorgestelde artikel 5.46 regelt reeds dat de benodigde kennis en inzichten moeten worden vergaard over de mogelijke oplossingen. Op grond van artikel 3:46 Awb dient bij het besluit gemotiveerd te worden welke extern voorgedragen oplossingen in beschouwing dienen te worden genomen. Het besluit dient echter wel bekend te worden gemaakt. Op de bekendmaking is artikel 3:41 Awb van toepassing. Dat wil zeggen dat de bekendmaking geschiedt door toezending of uitreiking aan belanghebbenden, onder wie begrepen de aanvrager, of, indien dit niet mogelijk is, op andere geschikte wijze.

Met het voorgestelde artikel 5.46, tweede lid, wordt verder geregeld dat op verzoek van degene die de oplossing voordraagt of op verzoek van het bevoegd gezag door de Commissie voor de milieueffectrapportage een advies kan worden uitgebracht over de redelijkheid van genoemde maatschappelijke initiatieven. Voor degene die de oplossing voordraagt sluit dit aan bij de bepaling in de Code Maatschappelijke Participatie waarin wordt gesteld dat initiatiefnemers het bevoegd gezag mogen vragen onafhankelijke experts te laten adviseren over de haalbaarheid. Hierbij zal de Commissie gebruik maken van de criteria zoals die reeds worden gehanteerd bij het beoordelen van de vraag of in een MER die alternatieven zijn opgenomen die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen. Door deze adviesmogelijkheid wordt voorkomen dat de beoordeling uitsluitend geschiedt door het bevoegd gezag, dat een belang heeft bij de eigen voorkeursvariant.

Tegen besluiten die het bevoegd gezag neemt op grond van de voorgestelde nieuwe leden van artikel 5.46, staat geen bezwaar en beroep open. Uitsluiting van bezwaar en beroep zal nog worden geregeld via aanpassing van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht. De aanpassing van deze bijlage wordt meegenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

<sup>1</sup> Zie ten aanzien van het doelbereik bijvoorbeeld ABRvS 8 februari 2012, nr. 201100875/1/R2 (Windpark Noord-Oostpolder), ABRvS 26 februari 2014, nr. 201307139/1/R6 (Inpassingsplan N279 Noord) en ABRvS 13 maart 2013, nr. 201208110/1/R3 (Randweg Zundert). Zie ten aanzien van de kosten bijvoorbeeld ABRvS 13 oktober 2010, nr. 201001255/1/m<sup>2</sup> (Zandmaas/Maasroute) en ABRvS 19 januari 2011, nr. 201006773/1/R2 (Rondweg N348 Zutphen-Eefde). Zie bijvoorbeeld ook ABRvS 23 juli 2007, nr. 201400906/1/R6 (Inpassingsplan «N345 rondweg Voorst»), waaruit blijkt dat het advies van de Commissie m.e.r. bijdraagt bij aan een zorgvuldige onderbouwing van het afval van mogelijke oplossingsrichtingen.

De Code Maatschappelijke Participatie beoogt dat initiatiefnemers ook bij de verdere uitwerking van hun initiatief een rol kunnen hebben. Het vierde lid regelt daarom de betrokkenheid van degenen die een oplossing hebben voorgedragen bij verdere uitwerking en de rol van het bevoegd gezag daarbij. In dit lid wordt bewust gesproken over het geheel of gedeeltelijk in beschouwing nemen van oplossingen. Op grond van het criterium «redelijkerwijs» mag van het bevoegd gezag worden gevraagd om oplossingen niet alleen als geheel te beoordelen, maar zo nodig ook op onderdelen. Het is goed mogelijk dat onderdelen van voorgedragen oplossingen redelijk zijn, maar andere onderdelen niet. Dit betekent ook dat degenen wiens voorstellen op grond van een eerste voorlopige beoordeling geheel of gedeeltelijk als redelijke alternatieven zijn beschouwd door het bevoegd gezag in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun voorstellen verder uit te werken. Het uitwerken en onderzoeken van een maatschappelijk initiatief vindt altijd plaats in samenwerking met degene die de oplossing heeft voorgedragen. Deze uitwerking kan door het bevoegd gezag worden gedaan maar de formulering van het vierde lid geeft aan dat de initiatiefnemer er ook voor kan kiezen om zelf het alternatief binnen een door het bevoegd gezag te stellen termijn zo ver uit te werken dat door het bevoegd gezag een onderbouwde voorkeursbeslissing kan worden genomen.

Dik-Faber  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 35**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN ALBERT DE VRIES EN VELDMAN**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Aan artikel 2.2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Een bestuursorgaan treedt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden slechts in de taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan voor zover dat nodig is voor de uitvoering van zijn eigen taken en bevoegdheden.

#### **Toelichting**

Met dit amendement wordt een lid toegevoegd aan artikel 2.2. In dit lid wordt tot uitdrukking gebracht het principe van de «minst belastende interventie», op het moment dat bestuursorganen in de bevoegdheden van andere bestuursorganen treden. Dit is een verdere uitwerking van het principe «decentraal tenzij» wat al in de wet wordt geregeld (onder andere artikel 2.3).

Bestuursorganen moeten bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden niet onnodig in de taken of bevoegdheden van andere bestuursorganen treden. Dat wordt geregeld met het nieuwe derde lid. Zo is bijvoorbeeld voorstelbaar dat bij het vaststellen van instructieregels waar mogelijk met zo open mogelijke formuleringen wordt gewerkt. De gemeente c.q. de provincie heeft dan zelf de mogelijkheid om invulling te geven aan deze open formulering en heeft daarbij afwegingsruimte, terwijl het doel achter de instructieregel wel wordt bereikt.

Dit wordt wettetechnisch vormgegeven door het toevoegen van een derde lid aan artikel 2.2.

Albert de Vries  
Veldman

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 36**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN VAN VELDHOVEN**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Na het opschrift van § 16.3.5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 16.27a (kennisgeving voornemen)**

1. De gemeenteraad geeft kennis van zijn voornemen om een omgevingsplan vast te stellen. Artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

2. Bij het voornemen stelt de gemeenteraad een ieder in de gelegenheid, binnen een door hem te stellen termijn, te verzoeken om toepassing van de procedure, bedoeld in artikel 5.53.

#### **Toelichting**

Het wetsvoorstel verklaart de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsplan, maar regelt niets voor de fase voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpomgevingsplan. Het bestuursorgaan kan deze fase zelf inrichten. Met dit amendement worden met behoud van dit uitgangspunt waarborgen geboden dat participatie tijdens de voorbereiding van het opstellen van een ontwerp(wijziging) van het omgevingsplan op tijd van de grond kan komen. Dit wordt geregeld door burgers te informeren over het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen of te wijzigen en hierbij de mogelijkheid te bieden een verzoek in te dienen tot toepassing van de procedure van artikel 5.53 van de Omgevingswet voor gemeentelijke projecten van publiek belang. De termijn voor het indienen van dit verzoek wordt door het bevoegd gezag gesteld in het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen of te wijzigen.



Met het wetsvoorstel komt de wettelijke verplichting om kennis te geven van het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien niet terug bij de procedure voor het wijzigen van het Omgevingsplan.

Dit amendement regelt allereerst dat deze mededelingsplicht blijft. Het bevoegd gezag houdt ook met het handhaven van de mededelingsplicht alle ruimte om de fase voorafgaand aan het publiceren van het ontwerpomgevingsplan zelf in te vullen. Door wel een mededelingsplicht te hanteren is voor een ieder kenbaar dat er een voorstel tot wijziging van het omgevingsplan aan zit te komen. Een mededelingsplicht is in het wetsvoorstel overigens ook opgenomen voor projectbesluiten (artikel 5.45, eerste lid).

Het is onwenselijk dat burgers pas horen van plannen als de gemeente al zelf een ontwerpomgevingsplan heeft opgesteld. Bij het openbaar maken van het ontwerpomgevingsplan is er weliswaar nog de mogelijkheid van zienswijzen op grond van de Awb en het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Vroegtijdige burgerparticipatie bij bijvoorbeeld het afwegen van alternatieven is dan echter niet meer mogelijk. De commissie Elverding heeft juist geadviseerd de voorfase van het planproces te versterken. Een mededelingsplicht is geen rem op de snelheid van planprocedures en kan juist latere vertragingen voorkomen.

Het is ook nu al in veel gemeenten gebruikelijk dat er ook voorafgaand aan de formele procedure een inspraakronde plaatsvindt op grond van een voorontwerpbesluit (Kamerstukken II, 2014/15, 33 962, nr. 12, paragraaf 8.1.6 en paragraaf 6.3). Door het opnemen van de mededelingsplicht hebben belanghebbenden de mogelijkheid de gemeenteraad te vragen zo'n inspraakronde te organiseren.

De gemeenteraad kan bij projecten van publiek belang ook besluiten om in plaats van een inspraakprocedure bij de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan op een zelfde wijze als de landelijke en provinciale projectprocedure een verkenning te houden en eventueel voordat het ontwerpbesluit wordt vastgesteld een voorkeursbesluit te nemen (artikel 5.53). Met een verkenning wordt gekeken naar de aard van de opgave, de voor de fysieke omgeving relevante ontwikkelingen en de mogelijke oplossingen voor de opgave en wordt in het uiteindelijke besluit ook verantwoording afgelegd hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

Met dit amendement wordt geregeld dat een ieder de gemeenteraad kan verzoeken om deze meer uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen binnen de termijn die door de gemeenteraad wordt gesteld in het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen of te wijzigen. Het amendement bewerkstelligt hiermee dat burgers recht krijgen op een gemotiveerd besluit van de gemeenteraad als zij een dergelijk verzoek doen. Het is aan de gemeenteraad te beslissen over dit verzoek. Een dergelijk verzoek kan bijvoorbeeld worden geweigerd als de gemeenteraad van mening is dat inwilliging onevenredig is met de daarbij te dienen belangen. De gemeenteraad kan kortom kiezen uit drie mogelijkheden: het alleen toepassen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure conform afdeling 3.4 Awb, het aanvullend houden van een door de gemeente zelf in te vullen inspraakronde voorafgaande aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, of het aanvullend houden van een verkenning met al dan niet een voorkeursbeslissing voorafgaande aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Het voornemen is om via de Invoeringswet Omgevingswet een besluit als bedoeld in artikel 16.27a, tweede lid, op te nemen in bijlage 2 van de Awb, waar van beroep uitgezondere besluiten staan opgenomen.

Dik-Faber  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 37**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN ALBERT DE VRIES EN VELDMAN**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel 2.2, eerste lid, wordt na «andere bestuursorganen» ingevoegd: en stemt zonodig met deze andere bestuursorganen af.

#### **Toelichting**

Het principe «decentraal wat kan, centraal alleen als het moet» zit al in de wet. De volgorde waarop bestuurslagen aan zet zijn is daarmee: eerst de gemeente zelf, dan met afstemming op regionaal niveau en vervolgens pas de provincie en eventueel het Rijk. Bij gemeentelijke plan- of visievorming met regionale effecten dient dus in regionaal verband afstemming plaats te vinden, zodat deze bovengemeentelijke effecten worden betrokken bij de besluitvorming.

Gemeenten krijgen vertrouwen, maar doen er verstandig aan binnen de provinciale omgevingsvisie en verordening (programmatisch) afspraken te maken met andere betrokken gemeenten om te voorkomen dat een provincie ingrijpt.

Uit artikel 2.2, eerste lid, volgt al dat bestuursorganen rekening houden met de belangen van andere bestuursorganen. Impliciet volgt hieruit dat overleg tussen bestuursorganen nodig is. Dit amendement maakt dit overleg om af te stemmen expliciet.

Wetstechnisch wordt dit vormgegeven door aan artikel 2.2, eerste lid, een zinsnede toe te voegen.

Albert de Vries  
Veldman

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 38**

### **AMENDEMENT VAN HET LID ALBERT DE VRIES**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 3.1, eerste lid, komt te luiden:

1. De gemeenteraad stelt een gemeentelijke omgevingsvisie vast. De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van andere gemeenten een omgevingsvisie vaststellen.

#### **Toelichting**

Dit amendement beoogt te regelen dat voor het grondgebied van alle gemeenten een omgevingsvisie moet worden vastgesteld, hetzij door de gemeente zelf, hetzij een gezamenlijke visie van meerdere gemeenten in regionaal verband.

Aangezien bij de Tweede Nota van Wijziging (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 24) een nieuw artikel 3.2a aan het wetsvoorstel is toegevoegd dat regelt dat bij het opstellen van omgevingsvisies rekening moet worden gehouden met een aantal in artikel 3.2a genoemde beginselen (voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt), wordt met dit amendement ook de doorwerking van deze beginselen op de beleidsvorming en visievorming op gemeentelijk en regionaal niveau geborgd.

Dit amendement bevat nadrukkelijk de mogelijkheid om omgevingsvisies op regionaal niveau, in samenwerking met andere gemeenten te maken. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid om in samenwerking een integrale omgevingsvisie te maken voor een gebied en voor thema's die het eigen gemeentelijk grondgebied overstijgt.

Wetstechnisch wordt dit vormgegeven door wijziging van het eerste lid van artikel 3.1 van de Omgevingswet.

Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 39**

### **AMENDEMENT VAN HET LID ALBERT DE VRIES**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Aan artikel 16.53 wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Op grond van het tweede lid worden in ieder geval regels gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden.

#### **Toelichting**

Participatie en het afwegen van belangen op een moment dat nog alternatieven mogelijk zijn, zijn belangrijke principes achter de Omgevingswet. Die principes volgen ook uit het Verdrag van Aarhus. Goede afstemming en in beeld brengen van relevante belangen en feiten, bijvoorbeeld in de vorm van een soort quickscan omgevingsaspecten, leidt idealiter tot inhoudelijk betere keuzes, meer draagvlak en minder juridische procedures.

Hiervoor zijn niet alleen regels, maar ook én vooral een cultuurverandering in de praktijk nodig.

In de wet is al op een aantal plekken verankerd dat overleg met de omgeving moet plaatsvinden, bijvoorbeeld in artikel 16.86, tweede lid, onderdeel d. Deze bepaling richt zich echter op overheden. Dit amendement beoogt ook een regeling op te nemen die zich richt op initiatiefnemers. Het uitgangspunt hierbij is dat niet uniform wordt vastgelegd *hoe* participatie plaatsvindt, maar *dat* participatie plaatsvindt. Het is primair de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om hier een adequate vorm voor te kiezen, afhankelijk van de aard van het project en de daarbij betrokken maatschappelijke belangen en belangen van derden. Hierover zal in de aanvraag van de omgevingsvergunning vervolgens een verantwoording moeten plaatsvinden, zodat het voor de betrokken vergunning bevoegde gezag inzicht heeft in het participatieproces dat aan de aanvraag is vooraf gegaan.

Wetstechnisch wordt dit vormgegeven door aan artikel 16.53 een zesde lid toe te voegen.

Albert de Vries



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 40**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN ALBERT DE VRIES EN VELDMAN**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel 23.3, derde lid, onderdeel i, komt te luiden:

i. hoe de evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd en hoe vaak tussentijds wordt gemonitord met het oog op de doelen, bedoeld in het tweede lid.

#### **Toelichting**

In dit amendement komt het belang van monitoring en evaluatie van experimenten tot uitdrukking. Artikel 23.3, derde lid, bevat de onderwerpen waarover voor elk experiment bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. Met de voorgestelde wijziging van onderdeel i wordt geborgd dat regels worden gesteld over de wijze en de frequentie van de monitoring en evaluatie van experimenten. Die dienen in ieder geval na afloop van het experiment plaats te vinden, zodat van de experimenten kan worden geleerd en kan worden vastgesteld in hoeverre die hebben bijgedragen aan het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving en aan het bereiken van de met het experiment beoogde doelen.

Tussentijdse monitoring kan bijvoorbeeld bij langer lopende experimenten zinvol zijn, om te bezien of het experiment op koers ligt of dat extra maatregelen getroffen moeten worden. Of dat doelmatig is hangt sterk af van het betrokken experiment. Met dit amendement wordt verzekerd dat in de AMvB daaromtrent een expliciete afweging wordt gemaakt.

Albert de Vries  
Veldman

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 41**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN DIK-FABER** Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Na artikel 16.51 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

*§ 16.4.3 Evaluatie plan-mer-plichtige plannen of programma's en mer-plichtige projecten en besluiten*

#### **Artikel 16.51a (het moment van evaluatie)**

1. Het bevoegd gezag dat een plan of programma, heeft vastgesteld als bedoeld in artikel 16.34 waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt of een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 16.41, eerste lid, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, onderzoekt de gevolgen die de uitvoering van dat plan of programma, dan wel dat besluit heeft voor het milieu, wanneer het plan of programma, dan wel het besluit worden uitgevoerd of nadat deze zijn uitgevoerd.

2. Indien een plan of programma als bedoeld in artikel 16.34 waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt slechts kan worden uitgevoerd nadat daarvoor een ander besluit is genomen, berust de verplichting, bedoeld in het eerste lid, bij het gezag dat dat besluit heeft genomen.

#### **Artikel 16.51b (het verslag)**

1. Het bevoegd gezag stelt een verslag op van het onderzoek.

2. Indien het milieueffectrapport betrekking heeft op een plan of programma zendt het bevoegd gezag het verslag aan de adviseurs, de bestuursorganen, bedoeld in artikel 16.34, vijfde lid, onder a en b, of artikel 16.44, tweede lid, en aan de Commissie voor de milieueffectrapportage.

3. Indien het milieueffectrapport betrekking heeft op een besluit zendt het bevoegd gezag het verslag aan de uitvoerder van het besluit, aan de bestuursorganen en aan de adviseurs. Het bevoegd gezag maakt het

verslag gelijktijdig bekend met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

4. Indien het milieueffectrapport betrekking heeft op een besluit waarover de Commissie voor de milieueffectrapportage advies heeft uitgebracht, zendt het bevoegd gezag het verslag tevens aan die commissie.

#### **Artikel 16.51c (maatregelen ingeval van nadeliger gevolgen dan verwacht)**

Indien uit het in artikel 16.51a bedoelde onderzoek blijkt dat tijdens of na de uitvoering van het plan of programma, dan wel het besluit er in belangrijke mate nadeliger gevolgen voor het milieu zijn dan die welke bij het vaststellen van het plan of programma dan wel bij het nemen van het besluit werden verwacht, neemt het bevoegd gezag, indien dat naar zijn oordeel nodig is, de hem ter beschikking staande maatregelen ten einde die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

#### **Toelichting**

Dit amendement behoudt de bestaande regelgeving over de evaluatie van milieueffectrapportages (mer) voor zowel besluiten (project-mer) als plannen of programma's (plan-mer). Het doel van evaluatie is niet alleen om bij te sturen in het geval sprake is van tegenvallende milieueffecten, maar ook om kennis te vergaren over de bruikbaarheid van onderzoeken, modellen en methoden die voor het mer zijn gebruikt.

In het voorliggende wetsvoorstel vervalt de verplichting van het bevoegd gezag om het project-mer te evalueren. Volgens de memorie van toelichting (paragraaf 4.16.5, onder «Evaluatie») bevat het wetsvoorstel nog wel een grondslag om evaluatie voor plan-mer bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Het wetsvoorstel bevat geen specifieke grondslag hiervoor, anders dan de algemene grondslag om uitvoeringsregels te stellen om de smb-richtlijn te implementeren.

Het vervallen van de evaluatieverplichting betekent dat het bevoegd gezag niet meer nagaat of de milieueffecten die in het mer werden verwacht ook daadwerkelijk zijn opgetreden. Daarmee vervalt een instrument om bij te sturen als de effecten voor de omgeving nadeliger zijn dan aanvankelijk werd verwacht.

Verplichte evaluatie is dan ook onlosmakelijk onderdeel van de beleidscyclus. Geheel in lijn met de doelstellingen van de Omgevingswet beperkt evaluatie als sluitstuk van de beleidscyclus de onderzoekslast in de voorbereiding, doordat meer gebruik gemaakt kan worden van vuistregels. De wetenschap dat achteraf de daadwerkelijke effecten worden onderzocht en mogelijk onvoorziene effecten van een project op basis van de evaluatie kunnen worden gemitigeerd, voorkomt dat voorafgaand aan de besluitvorming tot vele cijfers achter de komma wordt doorgerekend om aan te tonen dat effecten niet optreden. Deze schijnzekerheid kost veel geld en is niet in het belang van het milieu. Een zorgvuldige evaluatie achteraf met maatregelen achter de hand is veel effectiever. Ook de Elverding-aanpak combineert een beperkte onderzoekslast in het voortraject met evaluatie en maatregelen «achter de hand».

Evaluatie is zeker ook bij project-mer op zijn plaats. Immers na project-mer wordt direct tot uitvoering overgegaan.

Het amendement wil ook voorkomen dat het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie verder af komt te staan van de recent gewijzigde mer-richtlijn, waarin is bepaald dat op projectniveau uitvoering van mitigerende en compenserende maatregelen moet worden geborgd en

monitoringsprocedures moeten worden vastgesteld om passende corrigerende maatregelen te kunnen nemen bij onvoorziene effecten.<sup>1</sup>

In het licht van «uitnodigingsplanologie», waarbij meer ruimte wordt geboden voor nieuwe ontwikkelingen zonder dat het eindbeeld uitgekristalliseerd is, is een nog grotere rol weggelegd voor evaluatie.

Het wetsvoorstel zet weliswaar in op het gebiedsgericht monitoren van omgevingswaarden, maar deze monitoring geeft geen zicht op de milieueffecten van een specifiek plan, programma of project. Alleen mer-evaluatie kan laten zien of verwachte effecten ook daadwerkelijk zijn opgetreden en in hoeverre bepaalde effecten daadwerkelijk aan het betreffende besluit zijn toe te rekenen. Denk bijvoorbeeld aan de monitoring van bodemdaling bij de gas- en zoutwinning in de Waddenzee of de toename van fijnstof door meer verkeer. De mer-evaluatie kan niet één op één worden ingewisseld door de algemene monitoring van omgevingswaarden. Wel spreekt het voor zich dat waar mogelijk gebruik kan worden gemaakt van de gegevens uit deze algemene monitoring.

Van Veldhoven  
Dik-Faber

---

<sup>1</sup> Zie artikel 1, onder 9, en overweging 35, van de gewijzigde mer-richtlijn. Zie: Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124/1).

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 42**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN ALBERT DE VRIES EN VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 30<sup>1</sup>**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel 2.1, derde lid, wordt na onderdeel c een onderdeel ingevoegd, luidende:

ca. het duurzaam veilig stellen van de openbare drinkwatervoorziening,.

#### **Toelichting**

In artikel 2.1 is de wijze waarop overheden hun taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen nader omschreven. Overheden houden bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Het artikel bevat een uitgebreide opsomming van diverse belangen, maar daarin ontbreekt het belang van de bescherming van drinkwatergebieden. De Drinkwaterwet, maar ook de Europese Drinkwaterrichtlijn, vergt dat bestuursorganen zorgen voor het veiligstellen van een duurzame drinkwatervoorziening. Dit betekent dat dit belang volwaardig moet worden meegenomen door bestuursorganen bij besluiten over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Wetstechnisch wordt dit vormgegeven door in artikel 2.1, derde lid, na onderdeel c een nieuw onderdeel in te voegen.

Albert de Vries  
Van Veldhoven

<sup>1</sup> Vervanging in verband met een wijziging in de ondertekening.

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 43**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN VELDMAN EN DIK-FABER**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

Artikel 20.8 wordt als volgt gewijzigd:

Na het eerste lid worden twee leden ingevoegd, luidende:

1a. De resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, en de gegevens, bedoeld in artikel 20.6, worden, voor zover deze openbaar zijn en daarop geen rechten rusten van derden in de zin van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet, actief beschikbaar gesteld op algemeen toegankelijke wijze en voor zover mogelijk langs elektronische weg, in een open en machinaal leesbaar formaat, samen met de metadata.

1b. Het formaat en de metadata voldoen voor zover mogelijk aan formele open standaarden, overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie.

II

In onderdeel B van de bijlage wordt in de alfabetische opsomming ingevoegd:

*richtlijn hergebruik van overheidsinformatie*: Richtlijn 2003/98/EG van het Europees parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2003, L 345);

### **Toelichting**

Dit amendement regelt dat alle data die worden verzameld in het kader van de monitoring of op grond van een omgevingsverordening respectievelijk algemene maatregel van bestuur actief beschikbaar worden gesteld, op algemeen toegankelijke wijze en in lijn met de eisen die gelden op grond van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie. Uitzonderingen



zijn alleen mogelijk wanneer deze vallen binnen de kaders van dit amendement.

Richtlijn 2013/37/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2013 L 175) regelt het op verzoek voor hergebruik beschikbaar stellen van openbare informatie. De richtlijn gaat uit van een verplichting om openbare overheidsinformatie voor hergebruik beschikbaar te stellen indien daarom wordt verzocht: een verzoek om hergebruik moet worden ingewilligd, tenzij sprake is van één van de limitatief omschreven uitzonderingen. Een verzoek om hergebruik wordt onder andere afgewezen als de intellectuele eigendomsrechten op het gevraagde materiaal niet bij de instelling berusten waar het verzoek aan is gericht, maar bij een derde of bij verschillende derden. Instellingen kunnen niet langer volstaan met het langs elektronische weg beschikbaar stellen van de informatie maar hebben een inspanningsverplichting om de informatie in een open en machinaal leesbaar formaat aan te bieden en gebruik te maken van open standaarden.

Het voorgestelde amendement gaat verder dan de richtlijn, doordat informatie niet op verzoek, maar in alle gevallen actief beschikbaar gesteld moet worden.

Voor sommige gegevens zal het onmogelijk zijn om de brongegevens te verstrekken omdat deze gegevens niet openbaar zijn in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur, bijvoorbeeld omdat dit vertrouwelijke bedrijfsgegevens zijn of omdat deze gegevens herleidbaar zijn tot individuele personen of persoonlijke beleidsopvattingen betreffen. In gevallen waarop dit van toepassing is kan de overheid waar mogelijk geaggregeerde gegevens aan het publiek verstrekken.

Een tweede uitzondering op het open data karakter van gegevens is als deze gegevens worden verzameld door bedrijven en particuliere organisaties tegen commerciële tarieven, zoals gegevens die worden gebruikt ter onderbouwing van een aanvraag of worden verstrekt aan de overheid ter uitvoering van een wettelijke informatieverplichting. Op deze gegevens kunnen intellectuele eigendomsrechten rusten van derden. Om dergelijke gegevens te kunnen vrijgeven aan het publiek zal het bevoegd gezag in beginsel over een voldoende toereikende licentie moeten beschikken. Als dit niet het geval is dan kunnen deze gegevens niet als open data worden verstrekt.

Ten derde is het denkbaar dat bepaalde gegevens nog niet in machinaal leesbare vorm kunnen worden aangeboden. Daarom is in lid 1a opgenomen dat de data voor zover mogelijk langs elektronische weg, in een open en machinaal leesbaar formaat beschikbaar moeten worden gesteld. Het kan aan het betreffende overheidslichaam worden overgelaten om te bepalen in welke andere vorm de gegevens dan beschikbaar worden gesteld. Dat kan bijvoorbeeld door een kopie of de letterlijke inhoud of, indien ook dat niet van het bestuursorgaan gevergd kan worden, een uittreksel of een samenvatting van de inhoud beschikbaar te stellen.

In het wetsvoorstel is geen algemene bepaling opgenomen over het open-data-karakter van de verzamelde gegevens (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 206–207). In de uitvoeringsregelgeving zal worden bepaald op welke wijze en onder welke voorwaarden gegevens beschikbaar worden gesteld. Volgens de indieners van het amendement dient het uitgangspunt van open data echter voorop te staan en dienen mogelijke uitzonderingen in de wet te zijn opgenomen.

Wetstechnisch wordt dit amendement vormgegeven door aan artikel 20.8 van de Omgevingswet twee nieuwe leden toe te voegen.

Veldman  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 44**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Artikel 16.14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel a vervalt: en.

b. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door «, en», wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. de gemeenteraad als het betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, behoudens de gevallen waarin regels zijn gesteld als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid.

2. Na het vierde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. De gemeenteraad kan in het omgevingsplan gevallen aanwijzen waarin de gemeenteraad niet op grond van het vierde lid als adviseur aangewezen hoeft te worden.

II

Artikel 16.15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na het tweede lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2a. Instemming van de gemeenteraad is in ieder geval vereist als het betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, behoudens de gevallen waarin regels zijn gesteld als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. Het aangewezen bestuursorgaan kan gevallen aanwijzen waarin instemming niet is vereist.

## Toelichting

Met dit amendement wordt geregeld dat de gemeenteraad instemmingsbevoegdheid krijgt bij omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Omdat artikel 16.15 van de Omgevingswet een vervolg is op het advies van artikel 16.14, voorziet dit amendement in zowel een wijziging van artikel 16.14 als artikel 16.15. Dit amendement ziet niet op de zogenaamde «binnenplanse» afwijkingsregels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid.

Momenteel hebben de gemeenteraden ingevolge artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo jo. artikel 6.5 van het Bor nog de mogelijkheid een verklaring van geen bedenkingen te geven. Deze is in het wetsvoorstel niet omgezet in een instemmingsbevoegdheid om zo de procedure te kunnen flexibiliseren en versnellen. Wel krijgt de gemeenteraad bij AMvB een adviesbevoegdheid, waarbij de regering voornemens is deze adviesconstructie te baseren op de regeling uit artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet. Het uitgangspunt is dat de gemeenteraad gevallen kan aanwijzen waarin het college van burgemeester en wethouders voorafgaand inlichtingen geeft over de wijze waarop het college zijn bevoegdheden zal uitoefenen (in dit geval het nemen van een beslissing over de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit). De gemeenteraad krijgt in deze gevallen een bepaalde termijn om een advies (met eventuele wensen en bedenkingen) uit te brengen aan het college. Mede op basis daarvan neemt het college een definitief besluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 112).

Om meerdere redenen is het wenselijk dat de gemeenteraad wel instemmingsrecht krijgt voor buitenplanse afwijkactiviteiten.

Allereerst beslist de gemeenteraad over het omgevingsplan. Het is vreemd dat de gemeenteraad geen doorslaggevende stem heeft bij besluiten over afwijkingen van ditzelfde omgevingsplan. Ten tweede kunnen deze afwijkingen ook verdergaande gevolgen hebben dan de betreffende afwijkactiviteit. Op grond van het voorgestelde artikel 4.17 moet het omgevingsplan namelijk uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende afwijkactiviteit met die vergunning in overeenstemming worden gebracht. Het doel van deze regeling is dat het omgevingsplan een actueel, integraal en consistent geheel blijft. De besluitvorming over de toelaatbaarheid van een concrete afwijkactiviteit is veelal minder vergaand dan de besluitvorming over de wijze waarop deze afwijkactiviteit op beleidsmatig verantwoorde en consistente wijze wordt ingepast in het omgevingsplan. Het toestaan van een activiteit op een bepaalde locatie zal daarbij veelal ook gevolgen moeten hebben voor de regels die gelden voor andere locaties waar de verleende omgevingsvergunning geen betrekking op had (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 476). Gezien deze verdergaande gevolgen voor het omgevingsplan, dat de gemeenteraad vaststelt, is het onwenselijk dat de gemeenteraad geen instemmingsrecht heeft over afwijkactiviteiten. Ten derde zal de afwijkingsactiviteit vaker dan nu zien op ruimtelijk relevante activiteiten, door de tendens om omgevingsplannen steeds meer een globaler karakter te geven en doordat steeds meer vergunningen onder algemene regels vallen. Uit de praktijk is bekend dat de ruimtelijke impact van afwijkactiviteiten groot kan zijn.

Artikel 16.14, vierde lid, onder c, en vijfde lid en artikel 16.15, derde en vierde lid, verlenen de benodigde flexibiliteit bij het toepassen van het instemmingsrecht. Het past immers in de gedachte van de Omgevingswet om aan het lokale bestuur over te laten in hoeverre van bevoegdheden

daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt. De wettelijke basis voor de bevoegdheden dient er wel te zijn.

Dit amendement regelt dat de gemeenteraad in ieder geval als adviseur wordt aangewezen als het betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, met uitzondering van die gevallen waarin regels zijn gesteld in het omgevingsplan die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan (artikel 5.18, eerste lid). Tevens regelt dit amendement dat de gemeenteraad in deze gevallen een instemmingsrecht heeft.

Daarnaast wordt geregeld dat de gemeenteraad in het omgevingsplan situaties kan aanwijzen waarin advies of instemming niet nodig is en zij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit overlaat aan het college van B&W. Ook onder de huidige wetgeving wijst de gemeenteraad al vaak categorieën activiteiten aan waarbij geen verklaring van geen bedenkingen vereist is.

Tenslotte maakt het ongewijzigde artikel 16.15, vierde lid, het voor de gemeenteraad mogelijk om in het advies bedoeld in artikel 16.15 aan te geven dat verdere instemming niet nodig is.

Op deze wijze kan de raad vooraf aangeven wanneer zij betrokken wil zijn en daarnaast ook zorgen voor procedurele versnelling zoals ook beoogd in het wetsvoorstel.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 45**

### **AMENDEMENT VAN HET LID SMALING**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel 3.14, tweede lid, wordt «5.18 of 5.29» vervangen door: 5.18, 5.29 of 5.30a.

II

In paragraaf 5.1.3 wordt na artikel 5.30 een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 5.30a (weigeren vergunning vanwege gezondheid)**

1. Ook als het belang van het beschermen van de gezondheid geen deel uitmaakt van de gronden waarop een omgevingsvergunning op grond van de regels, bedoeld in de artikelen 5.17, 5.18 en 5.29 kan worden verleend of geweigerd, kan een omgevingsvergunning worden geweigerd als de activiteit niet verenigbaar is met dat belang.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid.

III

In artikel 5.32, eerste lid, wordt «5.29 en 5.30» vervangen door: 5.29, 5.30 en 5.30a.

IV

In artikel 5.40, eerste lid, wordt «artikel 5.37, onder a,» vervangen door: artikel 5.30a, eerste lid, 5.37, onder a,.



## **Toelichting**

Dit amendement heeft als doel het voorzorgsprincipe nadrukkelijker te betrekken bij ruimtelijke ontwikkelingen. Ondanks veel bestuurlijke inspanningen zijn er nog onvoldoende mogelijkheden voor rechters om op basis van gezondheidsaspecten een vergunning te kunnen toetsen en een vergunning eventueel te kunnen vernietigen. Zo bleek bijvoorbeeld de «zorgvuldigheidsscore» onvoldoende juridische basis te hebben. En worden duurzaamheidseisen met gezondheidsaspecten nog steeds ongegrond verklaard door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook de milieu gezondheidsindicator als opgesteld door het RIVM heeft gebleken beperkte mogelijkheden te hebben.

Dit amendement geeft een juridische basis voor het toepassen van het voorzorgsbeginsel in situaties waarvoor (nog) geen wetenschappelijke basis voor handen is. Hierbij wordt geborgd dat alle gezondheidsaspecten standaard expliciet worden betrokken in de omgevingsvisie, omgevingsverordening, omgevingsplan en omgevingsvergunning. Bij het beoordelen van de gevolgen voor gezondheid gaat het zowel om de effecten boven als onder geldende normen of om aspecten waarvoor géén normen gelden. Gezondheids- en veiligheidsoverwegingen maken daarbij integraal onderdeel uit van ruimtelijke visie, planvorming en besluitvorming. Hierbij wordt onder meer het advies van de Gezondheidsraad gevolgd om onder andere het beoordelingskader gezondheid en milieu toe te passen als besluitvorming voor planontwikkeling en vergunningverlening. Cumulatie van risico's worden daarbij nadrukkelijk betrokken.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door toevoeging van een nieuw artikel 5.30a aan paragraaf 5.1.3. De onderdelen I, III en IV betreffen uitsluitend wetstechnische aanpassingen.

Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 46**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 5.45, tweede lid, komt te luiden:

2. Bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegd gezag kunnen gevallen worden aangewezen waarin een voorkeursbeslissing wordt genomen. Een voorkeursbeslissing wordt in ieder geval genomen indien het projectbesluit ziet op:

- a. de projecten, bedoeld in artikel 5.44,
- b. de aanleg, wijziging of uitbreiding van een binnenhaven of zeehaven of de aanleg van een buiten een haven gelegen pier ten behoeve van schepen met een laadvermogen van 1.350 ton of meer,
- c. de aanleg, inrichting of het gebruik van een luchthaven, in die gevallen dat de start- of landingsbaan een lengte heeft van 2.150 meter of meer,
- d. de aanleg, wijziging of uitbreiding van een buisleiding voor het transport van gas, olie of chemicaliën, indien de buisleiding een diameter van meer dan tachtig centimeter heeft en een lengte van meer dan veertig kilometer,
- e. de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stuwdam of andere installatie voor het stuwen of permanent opslaan van water, indien de stuwdam of andere installatie betrekking heeft op een capaciteit van meer dan tien miljoen kubieke meter,
- f. de aanleg, wijziging of uitbreiding van een bovengrondse hoogspanningsleiding met een spanning van tweehonderdtwintig kilovolt of meer, en een lengte van vijftien kilometer of meer.

### **Toelichting**

In het wetsvoorstel vervangt het projectbesluit zowel het huidige provinciale- als het rijksinpassingsplan, het tracébesluit en het projectenplan uit de Waterwet. Volgens de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3) geldt dit ook voor de coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet. Het projectbesluit is dan ook een instrument voor Rijk,

provincies en waterschappen voor vaak complexe projecten met een publiek belang.

De wetgever wenst bevoegde gezagen vrij te laten of een voorkeursbeslissing onderdeel uitmaakt van de procedure en wil daarnaast de verplichte gevallen opnemen in een algemene maatregel van bestuur. Gelet op het karakter van deze projecten met doorgaans een grote impact op de omgeving, is het volgens de indiener niettemin wenselijk om op wetsniveau zo veel mogelijk duidelijkheid over deze procedure te verschaffen. De voorkeursbeslissing heeft immers een belangrijke meerwaarde in de trechtering van een abstracte opgave naar een concreet projectbesluit. Daarbij worden belangrijke keuzes over locatiealternatieven gemaakt die mede op hun milieugevolgen beoordeeld worden. In dit amendement wordt daarom voor de verplichte voorkeursbeslissingen aangesloten op de nu plan-mer-plichtige besluiten op rijks-, provinciaal- en waterschapsniveau. Daarnaast blijft het betreffende bevoegde gezag vrij om voor andere projectprocedures de voorkeursbeslissing als onderdeel van de procedure aan te wijzen, bijvoorbeeld als ingeschat wordt dat het besluit veel controverser oproept en een brede participatie gewenst is.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 47**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN VAN VELDHOVEN**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel 16.41 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid, komt te luiden:

3. Het bevoegd gezag neemt uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst van de mededeling van het voornemen als bedoeld in artikel 16.43 een beslissing omtrent de vraag of een milieueffectrapport moet worden gemaakt en geeft hiervan kennis met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht met vermelding van de belangrijkste overwegingen in de motivering bij de beslissing. Bij de beoordeling houdt het bevoegd gezag rekening met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.

2. Na het vijfde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het aanleveren van gegevens bij het aanvragen van een besluit als bedoeld in het eerste lid.

### **Toelichting**

Dit indieners van dit amendement beogen de Europese vereisten ten aanzien van de beoordeling of een milieueffectrapportage nodig is (de «mer-beoordeling»), wettelijk te verankeren. Hiermee wordt voorkomen dat het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie een achteruitgang in de waarborgen voor dit systeem met zich brengt. Het amendement regelt expliciete motiveringsvereisten waarmee het bevoegd gezag aan belanghebbenden uitlegt waarom geen milieueffectrapport (MER) hoeft te worden gemaakt. Bovendien wordt geregeld dat deze beslissing openbaar wordt gemaakt zoals thans ook verplicht is volgens artikel 7.17 Wet milieubeheer. Tot slot wordt geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels moeten worden gesteld over de gegevens die de initiatiefnemer moet aanleveren, zodat het bevoegd gezag op basis

van voldoende informatie kan beslissen of een MER moet worden gemaakt.

Ten aanzien van de beslissing om wel of geen MER uit te voeren, staat geen beroep bij de bestuursrechter open. Hiermee wordt aangesloten bij de huidige situatie. Het uitsluiten van de toegang tot de bestuursrechter voor deze specifieke situatie wordt, in lijn met de systematiek van de Omgevingswet, niet expliciet in de wettekst geregeld, maar geregeld in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht. Deze bijlage wordt gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet.

In het wetsvoorstel vervalt het huidige onderscheid tussen de formele en de vormvrije mer-beoordeling en wordt de vormvrije mer-beoordeling geldend.

De vormvrije mer-beoordeling is echter in de praktijk verworden tot een papieren letter. Met een standaardzin zonder enige toelichting wordt aangegeven dat het initiatief geen aanzienlijke milieugevolgen zal hebben. De mer-beoordeling is echter bedoeld om na te gaan of milieueffecten van een activiteit aanzienlijk kunnen zijn en of gelet daarop een MER moet worden gemaakt.

Om de mer-beoordeling zorgvuldig te laten plaatsvinden worden in de wijziging van de Europese mer-richtlijn recent extra eisen gesteld aan de mer-beoordeling.<sup>1</sup> Hierbij is van belang dat de beoordelingsprocedure op doeltreffende en transparante wijze wordt uitgevoerd en dat voldoende informatie beschikbaar is. Bovendien moet de beslissing over de mer-beoordeling openbaar gemaakt worden. Beide elementen worden met dit amendement geregeld.

De keuze voor de vormvrije mer-beoordeling brengt de Omgevingswet verder van de vereisten uit de wijziging van de mer-richtlijn dan de huidige situatie. Daar komt bij dat het achterwege blijven van een vormvrije mer-beoordeling in de praktijk wordt afgedaan als een achteraf te repareren gebrek.<sup>2</sup> Van een transparante procedure is dan zeker geen sprake.

Dik-Faber  
Van Veldhoven

---

<sup>1</sup> Zie artikel 1, onder 4, de nieuwe bijlage IIA, en overwegingen 26–29, van de gewijzigde mer-richtlijn (Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124/1).

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld Noblesse Proteins, ABRvS 14 december 2011, nr. 201006895/1/M1 of Varkenshouderij Nederweert, ABRvS, 6 februari 2013, 201107379/1/A4.

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 48**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN DIK-FABER** Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel 16.43 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «mededeling voornemen» vervangen door: voornemen mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig besluit.

2. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

3. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:

2. Zo spoedig mogelijk na ontvangst van de mededeling, maar uiterlijk op het moment dat het toepassing geeft aan artikel 16.44, geeft het bevoegd gezag kennis van het voornemen, bedoeld in het eerste lid, met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij een ieder in de gelegenheid wordt gesteld om zienswijzen naar voren te brengen.

3. De zienswijzen, bedoeld in het tweede lid, kunnen alleen betrekking hebben op de gewenste reikwijdte en het gewenste detailniveau van de informatie die op grond van de maatregel, bedoeld in artikel 16.50, eerste lid, in het milieueffectrapport moet worden opgenomen.

4. Het bevoegd gezag kan de Commissie voor de milieueffectrapportage of een andere onafhankelijke instantie in de gelegenheid stellen advies uit te brengen over de reikwijdte en het detailniveau, bedoeld in het derde lid.

### **Toelichting**

Alle evaluaties van besluitvormingsprocedures, waaronder die van de «sneller en beter»-aanpak van de Commissie Elverding, wijzen uit dat vroege participatie van stakeholders het draagvlak voor plannen en projecten vergroot en daarmee het proces van besluitvorming versnelt. Daarom wordt met dit amendement, zoals in de huidige procedures ook geregeld is, de mogelijkheid geboden om bij een project met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de leefomgeving zienswijzen in te dienen over



de gewenste reikwijdte en het gewenste detailniveau van de informatie die het milieueffectrapport (MER) voor dat project dient te bevatten.

Door belanghebbenden op serieuze wijze te betrekken, kan weerstand mogelijk worden weggenomen en draagvlak voor het project worden vergroot. Omdat in het beginstadium vaak niet duidelijk is wie als belanghebbend moet worden aangemerkt is er voor gekozen om een ieder in de gelegenheid te stellen zienswijzen in te dienen. Dit voorkomt dat een besluit waarvoor een project-mer wordt voorbereid en waartegen beroep openstaat bij de rechter onderuit gaat wegens een fout bij de zienswijzen ten aanzien van reikwijdte en detailniveau.

Het bevoegd gezag kan volgens het voorgestelde vierde lid de Commissie voor de milieueffectrapportage of een andere onafhankelijke instantie advies vragen over de reikwijdte en het detailniveau. Een vergelijkbare mogelijkheid tot het inwinnen van advies over een voornemen is momenteel te vinden in artikel 7.27, vierde lid, onder c, van de Wet Milieubeheer.

In geval er sprake is van een projectbesluit is waarvoor een verkenning wordt doorlopen op grond van artikel 5.46, wordt een ieder op grond van artikel 5.45, derde lid, in de gelegenheid gesteld om mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. In geval voor dit project ook een MER moet worden gemaakt, kan de zienswijze over de mogelijke oplossingen gelijk opgaan met de in dit amendement voorgestelde procedure voor de zienswijzen met betrekking tot de reikwijdte en het detailniveau van de MER.

Van Veldhoven  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 49**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 4.19 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «bouwwerken» vervangen door: de fysieke leefomgeving.
2. In de eerste volzin wordt «bouwwerken» vervangen door «de fysieke leefomgeving» en wordt «een bouwactiviteit» vervangen door: een activiteit die gevolgen heeft voor het uiterlijk van de fysieke leefomgeving.
3. In de tweede volzin wordt «bouwwerken» vervangen door: locaties en activiteiten.

### **Toelichting**

In artikel 4.19 is bepaald dat door de gemeenteraad beleidsregels worden vastgesteld wanneer regels in het omgevingsplan betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken en deze regels bij de toepassing uitleg behoeven. Daarmee wordt aangesloten bij de regeling voor het uitoefenen van welstandstoezicht zoals die in de Woningwet is opgenomen, waarbij de welstandscriteria in beleidsregels moeten zijn opgenomen (gemeentelijke welstandsnota). De gemeenteraad beslist daarbij zelf of, en zo ja, in welke delen van de gemeente en voor welke bouwwerken welstandstoezicht uitgeoefend gaat worden.

Dit amendement regelt dat – als toepassing van de regels met betrekking tot het uiterlijk van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan uitleg behoeven – er niet alleen beleidsregels worden vastgesteld voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, maar ook voor andere activiteiten als deze relevant zijn voor het uiterlijk van de fysieke leefomgeving. Omgevingskwaliteit heeft immers niet alleen te maken met het uiterlijk

van bouwwerken, maar ook met het uiterlijk van de openbare ruimte en de stedenbouwkundige structuur.

Tevens regelt het amendement dat de beleidsregels zoveel mogelijk zijn toegesneden op de onderscheiden locaties en activiteiten. Dit volgt logischerwijs uit de eerder genoemde verbreding van bouwwerken tot de fysieke leefomgeving en de verbreding van bouwactiviteiten naar voor het uiterlijk van de fysieke leefomgeving relevante activiteiten.

De regering verduidelijkt in de nota naar aanleiding van het nader verslag (Kamerstukken II, 2014–2015, 33 962, nr. 12, paragraaf 9.2, blz. 218) dat artikel 4.19 beschouwd moet worden als een minimumeis. Indien een gemeente eisen stelt aan het uiterlijk van bouwwerken, dan moeten daar beoordelingscriteria in de vorm van beleidsregels voor worden geformuleerd. Een gemeente die verder wil gaan hoeft zich niet te beperken tot het uiterlijk van bouwwerken, maar kan in het Omgevingsplan ook regels stellen over de rest van de fysieke leefomgeving. Als een gemeente hiertoe overgaat ligt het voor de hand ook hiervoor het opstellen van beleidsinterpreterende regels verplicht te stellen om te voorkomen dat beoordeling van aanvragen willekeuring worden en gebaseerd op uitgangspunten die op het moment dat de aanvraag werd ingediend niet kenbaar zijn.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 50**

### **AMENDEMENT VAN HET LID SMALING**

Ontvangen 1 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Na artikel 4.19 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 4.19a (ernstige ontsiering)**

Het uiterlijk van een bestaand bouwwerk mag niet in ernstige mate afbreuk doen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, beoordeeld naar de regels over het uiterlijk van bouwwerken zoals opgenomen in het omgevingsplan.

#### **Toelichting**

De Omgevingswet kent niet langer «redelijke eisen van welstand» als zelfstandige weigeringsgrond voor omgevingsvergunningen. De zorg voor het uiterlijk van bouwwerken is geïntegreerd in het omgevingsplan, en niet langer dwingend voorgeschreven, maar langs de lijn van artikel 4.19 kan facultatief op dezelfde wijze gewerkt worden als thans nog dwingend is voorgeschreven.

De huidige bepaling in artikel 12 van de Woningwet, die verbiedt dat een bestaand gebouw «in ernstige strijd is met redelijke eisen van welstand», ziet echter niet op het verlenen van omgevingsvergunningen, maar op het beëindigen van situaties waarin een bestaand gebouw een wanstaltig uiterlijk krijgt, en daardoor afbreuk doet aan de gewenste omgevingskwaliteit. Een dergelijk exces in het uiterlijk kan het gevolg zijn van vergunningvrije werkzaamheden, maar ook van het langdurig nalaten van adequaat onderhoud, waardoor verloedering en op den duur wanstaltigheid ontstaat.

Artikel 12 van de Woningwet wordt met succes toegepast door gemeenten in aanschrijvingsprocedures die beogen een einde te maken aan ernstige verwaarlozing van gebouwen. Het is wenselijk dat de ook Omgevingswet deze mogelijkheid biedt. Daarbij wordt aansluiting gezocht

bij de terminologie van artikel 4.19, waar niet langer sprake is van  
welstandseisen, maar eisen aan het uiterlijk van bouwwerken.

Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 51**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN RONNES**

Ontvangen 2 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

In artikel 1.2, tweede lid, wordt na onderdeel b een onderdeel ingevoegd, luidende:

ba. recreatieve infrastructuur,.

II

In artikel 2.1, derde lid, wordt na onderdeel k een onderdeel ingevoegd, luidende:

ka. Het beheer van recreatieve infrastructuur,.

III

In de bijlage, onderdeel A, wordt in de alfabetische opsomming ingevoegd:

*recreatieve infrastructuur*: routenetwerk voor wandelen, fietsen en varen.

### **Toelichting**

De recreatieve infrastructuur (routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen) verdient een positie in deze wet. De afgelopen jaren is de wettelijke borging van de routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen vervallen. De motivering door de Minister dat de routenetwerken voldoende geborgd zouden zijn met het benoemen ervan in de Rijksstructuurvisie en het vertrouwensbeginsel tussen overheden, is een onjuiste aanname. Daarmee dreigen honderden miljoenen aan investeringen in deze routenetwerken teloor te gaan, omdat een integrale aanpak voor onderhoud, brughogten en aansluiting van paden en routes niet kan worden afgedwongen op grond van een Structuurvisie en een Wet



revitalisering generiek toezicht. Ook het algemene afstemmingsvereiste (artikel 2.2. van onderhavige wet) zal hierbij niet helpen.

Met het opnemen van *recreatieve infrastructuur* onder de artikelen 1.2 (waarin is bepaald wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat) en 2.1, derde lid (waarin is bepaald welke onderwerpen in regels kunnen worden uitgewerkt of begrensd) wordt een wettelijke basis gecreëerd voor de bescherming van de bedoelde routenetwerken. Tevens wordt het begrip *recreatieve infrastructuur* toegevoegd aan de begrippenlijst van het wetsvoorstel.

Van Veldhoven  
Ronnese

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 52**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VAN TONGEREN**

Ontvangen 2 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Aan artikel 3.18 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Belanghebbenden kunnen verzoeken om een wijziging als bedoeld in het derde lid.

#### **Toelichting**

Met het amendement wordt bereikt dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, en niet alleen overheden, een rol kunnen spelen bij het op koers houden van een programma met programma-tische aanpak door middel van wijziging van het programma. Hiermee is er een extra wettelijk instrument om het programma met programma-tische aanpak gericht te houden op het bereiken van de omgevings-waarde. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht staat bezwaar en beroep open tegen het besluit op een verzoek.

Van Tongeren

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 53**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VAN TONGEREN**

Ontvangen 2 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 23.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «voorhangprocedure» vervangen door: voor- en nahangprocedure.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Een krachtens artikel 2.14 en 2.15, eerste lid, vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. Hij treedt in werking op een tijdstip dat nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken bij koninklijk besluit wordt vastgesteld, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het in de algemene maatregel van bestuur geregelde onderwerp bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend en wordt de algemene maatregel van bestuur onverwijld ingetrokken.

### **Toelichting**

Dit amendement regelt, overeenkomstig artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer, dat de algemene maatregelen van bestuur die omgevingswaarden bevatten een zware nahangprocedure hebben. Op deze wijze wordt recht gedaan aan de democratische legitimiteit van de gekozen milieunormering.

Van Tongeren

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 54**

### **AMENDEMENT VAN HET LID ALBERT DE VRIES**

Ontvangen 3 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 4.21 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c, wordt «en bruikbaarheid» vervangen door: , bruikbaarheid en toegankelijkheid.

2. Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. de toegankelijkheid van nieuw te realiseren bouwwerken en de directe omgeving daarvan voor mensen met een functiebeperking is gewaarborgd.

### **Toelichting**

Artikel 4.21 draagt de regering op om algemene rijksregels vast te stellen ten aanzien van bouw- en sloopactiviteiten en het gebruiken van bouwwerken. In de tweede nota van wijziging (Kamerstukken II, 2014–2015, 33 962, nr. 24) is aan het eerste lid, onderdeel c, toegevoegd, dat deze regels ook betrekking hebben op de bruikbaarheid van bouwwerken.

Hoewel kan worden geredeneerd dat onder bruikbaarheid ook valt te scharen de toegankelijkheid voor personen met een functiebeperking, voorziet dit amendement erin om dit expliciet te regelen. Het onderwerp is hiervoor belangrijk genoeg, ook gelet op het door Nederland ondertekende maar nog niet geratificeerde VN-verdrag inzake de rechten van Personen met een handicap (Trb. 2007, 169). In het regeerakkoord is afgesproken dat dit verdrag in deze regeerperiode geratificeerd zal worden.

Het amendement regelt dat de regering daadwerkelijk dient te voorzien in rijksregels die toegankelijkheid van nieuw te realiseren bouwwerken en de directe omgeving daarvan vanaf de openbare weg regelen.

Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 55**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 21**

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Het opschrift van afdeling 23.4 komt te luiden: Afdeling 23.4 Evaluatie- en slotbepalingen.

II

In afdeling 23.4 wordt voor artikel 23.8 een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 23.7a (evaluatie)**

Onze Minister zendt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens na vijf jaar aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

#### **Toelichting**

De Omgevingswet bevat een uitgebreid systeem van monitoring van omgevingswaarden. Ook is voorzien in een vierjaarlijkse rapportage over de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving en de staat van het cultureel erfgoed (artikel 20.18).

Met dit amendement wordt voorzien in een evaluatie van de werking van het wettelijke stelsel. Een dergelijke evaluatie dient op grond van het amendement op twee momenten plaats te vinden: de eerste evaluatie vindt plaats binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet en de tweede evaluatie vindt plaats binnen tien jaar na de inwerkingtreding van de wet. Het is van belang dat in de praktijk wordt gekeken of de beoogde doelen

van de wet, zoals minder complexiteit en snellere procedures in de praktijk, ook worden bereikt. Er is hierbij gekozen voor twee evaluatiemomenten.

Dik-Faber



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 56**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN VAN TONGEREN EN DIK-FABER**

Ontvangen 3 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel 1.3, onder a, wordt na «bereiken» ingevoegd: , verbeteren.

#### **Toelichting**

Indieners zijn van mening dat de Omgevingswet centrale en decentrale overheden moet aanzetten tot grotere ambities voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. De mondiale gevolgen van klimaatverandering zijn dusdanig, dat een permanent streven naar verbetering van een gezonde fysieke leefomgeving geïndiceerd is.

Van Tongeren  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 57**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 3 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Artikel 3.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
  2. De gemeenteraad stelt het programma vast bedoeld in artikel 3.5, derde lid.

II

Aan artikel 3.5 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. De gemeenteraad stelt telkens voor een daarbij vast te stellen periode ter invulling van de taak, bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 1° tot en met 3°, een gemeentelijk rioleringsprogramma vast. Het programma bevat ten minste:
  - a. een overzicht van de in de gemeente aanwezige voorzieningen voor de uitvoering van deze taak en een aanduiding van het tijdstip waarop die voorzieningen naar verwachting aan vervanging toe zijn,
  - b. een overzicht van de in de door het programma bestreken periode aan te leggen of te vervangen voorzieningen als bedoeld onder a,
  - c. een overzicht van de wijze waarop de voorzieningen, bedoeld onder a en b, worden of zullen worden beheerd,
  - d. de gevolgen voor het milieu van de aanwezige voorzieningen als bedoeld onder a, en van de in het programma aangekondigde activiteiten, en
  - e. een overzicht van de financiële gevolgen van de in het programma aangekondigde activiteiten.

Paragraaf 3.2.3 vervalt.

### **Toelichting**

In de voorgestelde Omgevingswet is het gemeentelijk rioleringsplan, zoals dat op grond van artikel 4.22 van de Wet milieubeheer door de gemeenteraad moet worden vastgesteld, overgeheveld naar artikel 3.13 van de Omgevingswet (paragraaf 3.2.3) als facultatief programma dat wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

Met dit amendement blijft het gemeentelijk rioleringsprogramma een verplicht programma. In de memorie van toelichting wordt het belang van het programma benadrukt. Het gemeentelijk rioleringsprogramma stelt gemeenten in staat het beleid en de maatregelen die worden opgesteld om de taken op het gebied van stedelijk afvalwater (volgens uit de richtlijn stedelijk afvalwater), afvloeiend hemelwater en voor het treffen van grondwatermaatregelen na te komen en in samenhang te beschrijven. Het stimuleert gemeenten het rioolstelsel op orde te houden en maakt aan burgers en bedrijven inzichtelijk wat zij op dit gebied van de gemeente kunnen verwachten. Ook bevordert het gemeentelijk rioleringsprogramma een goede beleidsafstemming tussen gemeenten en waterschappen. Bovendien vormt het gemeentelijke rioleringsprogramma met haar lange termijn beschouwing van de financiering de basis voor het vaststellen van het rioolrecht en maakt het daarmee de besteding van de rioolheffing transparant naar bewoners en bedrijven. De gemeentelijke rioleringsprogramma's vervullen ook een belangrijke functie voor het behalen van doelen uit het Bestuursakkoord Water in 2020 en zijn daarom op grond van dit akkoord sowieso tot 2020 verplicht. Er is geen reden om dit programma na 2020 facultatief te maken. Het is weliswaar geen Europese verplichting, maar dit geldt voor meer verplichtingen in de Omgevingswet.

Om het gemeentelijk rioleringsprogramma verplicht te houden stelt dit amendement voor paragraaf 3.2.3 (bestaande uit artikel 3.13) te schrappen en het gemeentelijk rioleringsprogramma toe te voegen aan artikel 3.5 over verplichte gemeentelijke programma's.

Voorts regelt dit amendement dat het programma wordt vastgesteld door de gemeenteraad zoals nu ook geregeld is in artikel 4.22 van de Wet milieubeheer.

Tenslotte regelt dit amendement ook analoog aan de huidige bepalingen in de Wet milieubeheer welke onderwerpen in ieder geval aan bod moeten komen in een gemeentelijk rioleringsprogramma.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 58**

### **AMENDEMENT VAN HET LID BISSCHOP**

Ontvangen 4 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 2.15 wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

1a. De omgevingswaarden, bedoeld in het eerste lid, onder d, worden zodanig vastgesteld dat de kans op overlijden door een overstroming in ieder geval niet groter is dan een op de honderduizend per jaar.

#### **Toelichting**

De waterveiligheidsnormen voor primaire waterkeringen zijn tot op heden opgenomen in de wet zelf (Waterwet) en niet in de onderliggende algemene maatregel van bestuur (Waterbesluit). In het voorliggende wetsvoorstel wordt de vaststelling van deze normen gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur. De indiener vindt dit onvoldoende recht doen aan het grote belang van waterveiligheid. De hoogte van deze normen is bepalend voor de mate waarin vele burgers en bedrijven beschermd worden tegen overstromingen en voor het budget (miljarden euro's) wat nodig is voor onder meer dijkversterkingen (Deltafonds). De indiener hecht grote waarde aan goede democratische legitimatie hiervan.

De indiener stelt daarom voor om in de Omgevingswet het minimale beschermingsniveau op te nemen, zoals verwoord in het Deltaprogramma (2015, Deltabeslissing waterveiligheid): voor iedereen in Nederland achter dijken en duinen is op termijn de kans op overlijden door een overstroming niet groter dan 1:100.000 per jaar. Zoals ook aangegeven in het Deltaprogramma (2015) moet dit beschermingsniveau vervolgens vertaald worden in normspecificaties per dijktraject. Deze normspecificaties per dijktraject dienen in de onderliggende algemene maatregel van bestuur opgenomen te worden. Daarbij kan ervoor gekozen worden om in bepaalde gebieden een hoger beschermingsniveau te hanteren, zoals dit ook in het Deltaprogramma (2015) is aangegeven.

Bisschop

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 59**

### **AMENDEMENT VAN HET LID SMALING**

Ontvangen 4 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Na artikel 16.4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 16.4a**

1. Het integraal en voor geheel Nederland beschikbaar maken van betrouwbare gegevens over de fysieke leefomgeving in Nederland voor overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers is een dienst van algemeen economisch belang.

2. De dienst wordt uitgevoerd door de Stichting Gegevensautoriteit fysieke leefomgeving die daartoe onder meer de zogenoemde nationale databank fysieke leefomgeving ontwikkelt, beheert en exploiteert.

3. De borging van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens over de fysieke leefomgeving geschiedt door de daartoe door Onze Minister benoemde Gegevensautoriteit Fysieke leefomgeving.

#### **Toelichting**

In lijn met de oprichting van een Gegevensautoriteit Natuur, stelt dit amendement voor om te komen tot het instellen van een Gegevensautoriteit fysieke leefomgeving. Die autoriteit kan de gegevens over de fysieke leefomgeving beter beschikbaar en bruikbaar maken bij het nemen van besluiten over de leefomgeving. Het rapport «Gegevens Verkenning Omgevingswet» van het RIVM heeft geconcludeerd dat er al veel gegevens over de fysieke leefomgeving aanwezig zijn maar dat deze voor gebruikers vaak niet overzichtelijk, eenvoudig bereikbaar en bruikbaar zijn. Via diverse online registers, afstemmings-platformen en andere initiatieven is al getracht hier verbetering in aan te brengen. In termen van beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van gegevens zijn er desondanks nog grote verschillen per domein (zoals lucht, erfgoed, natuur, water, bodem, externe veiligheid, afval/gevaarlijke stoffen en geluid). Voor diverse domeinen leidt dit momenteel nog steeds tot hiaten in kennis en vertragingen in besluit- en beleidsvorming. Voor de lange

termijn is geadviseerd om toe te werken naar één ingang voor het bereiken van de gegevens die voor de Omgevingswet worden gebruikt. Zowel visies, verordeningen en programma's als vergunningen, projectbesluiten, toezicht en handhaving. Een dergelijke ingang zou toegang moeten geven naar gegevens uit bestaande dataregisters en databanken zoals de Nationale Databank Flora en Fauna.

Verbeterde beschikbaarheid, bruikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens moet bijdragen aan snellere besluitvorming en meer samenhangende en eenvoudigere regelgeving; twee belangrijke doelen van de nieuwe Omgevingswet. Vanuit die gedachte heeft het RIVM geadviseerd om in navolging van en naar het model van de Gegevensautoriteit Natuur de mogelijkheden van een college of platform van Gegevensautoriteiten Leefomgeving nader te verkennen. Via een dergelijk college zouden bestaande (of nog door de Minister(s) en andere bevoegde autoriteiten aan te wijzen) onafhankelijke gegevensbeheerders gezamenlijk afspraken kunnen maken over de kwaliteitsborging en aanbevelingen kunnen doen over beschikbaarheid en bruikbaarheid van gegevens over de fysieke leefomgeving. De samenwerking binnen een dergelijk platform kan de bruikbaarheid en juridische bestendigheid van gegevens versterken. Gelijktijdig kunnen inhoudelijke strijdigheden en overlappingsen worden beperkt. Door voort te bouwen op bestaande initiatieven wordt bestaande ervaring en kennis met het borgen van de kwaliteit en het bruikbaar maken van de gegevens effectief benut en continuïteit verkregen.

Een college van gegevensautoriteiten kan stapsgewijs ontstaan door samenwerking tussen verschillende instanties die voor de verschillende domeinen van de leefomgeving thans een rol spelen bij de kwaliteitsborging van gegevens. Op korte termijn kan een verkenning gestart worden door een initiatiefgroep van partijen die hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in het nader uitwerken van i) de positionering, ii) de doelstelling, iii) de bevoegdheden, iv) de verantwoordelijkheden en v) de benodigde procedures voor het borgen van de kwaliteit en transparantie van – en inspraak op – omgevingsgegevens, van een mogelijk op termijn op te richten college van gegevensautoriteiten leefomgeving. Andere partijen kunnen in een latere fase op verzoek van de Minister aansluiten bij dit groeimodel. In het kader van de Omgevingswet zal hierbij de onafhankelijkheid van de verschillende betrokken gegevensautoriteiten per domein van de leefomgeving geborgd moeten worden.

Financiering van de autoriteit is te vinden binnen de begrotingsartikelen waarin «werk wordt gemaakt» van de nieuwe Omgevingswet. Via de operatie «Eenvoudig Beter» en het opgaan van 24 verschillende wetten in een raamwet, alsmede door de verbetering van digitale informatievoorziening. Wanneer centraal goede gegevens beschikbaar zijn kan dat onderzoekskosten en tijd van individuele plannen en projecten besparen.

Smaling



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 60**

### **AMENDEMENT VAN HET LID SMALING**

Ontvangen 4 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Na artikel 16.19 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 16.19a (verplichte watertoets)**

1. Een bestuursorgaan dat is belast met de voorbereiding van een omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsverordening overlegt met de besturen van de betrokken waterschappen.

2. Het bestuur van een betrokken waterschap toetst of het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsverordening voldoet aan de belangen van een goede waterhuishouding.

3. In de toelichting bij het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsverordening en bij het ontwerp daarvan worden opgenomen:

- a. een beschrijving van de wijze waarop in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsverordening rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding, en
- b. de uitkomsten van het overleg, bedoeld in het eerste lid.

4. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, voor zover het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

#### **Toelichting**

Het watertoetsproces is nu bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) in het Besluit ruimtelijke ordening geregeld. De indiener is van mening dat het watertoetsproces vooraan in het besluitvormingsproces zijn plek moet vinden in de Omgevingswet en daarom verankerd moet worden in die wet. In het Bestuursakkoord Water (2011) is afgesproken dat het watertoetsproces ook voor structuurvisies doorlopen moet worden.

Ruimtelijke plannen van overheden zijn vaak van invloed op waterbeheerdoelen die waterschappen willen bereiken. Zo concludeert de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in

haar rapport naar de toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer (Waterbeheer in Nederland; Klaar voor de toekomst? (2014)) dat bij ruimtelijke ordeningsprojecten in Nederland te weinig rekening met water wordt gehouden. Het gevolg is dat er besluiten genomen worden op het gebied van ruimtelijke ordening die gevolgen hebben voor de waterhuishouding, waardoor achteraf kostbare maatregelen nodig zijn om wateroverlast te voorkomen of te verhelpen. Er bestaat sinds 2001 een watertoetsproces. Dat is een proces met een aantal herkenbare stappen die waterbeheerders in planprocessen met gemeenten en provincies doorlopen om waterbelangen van begin tot eind goed in ruimtelijke plannen te borgen. Van belang is dat de waterbeheerder zo vroeg mogelijk in het planproces betrokken wordt, kennis over het watersysteem aanreikt en meedenkt over de inbedding van de waterhuishouding in ruimtelijke plannen.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door toevoeging van artikel 16.19a in paragraaf 16.2.3 (betrokkenheid van andere bestuursorganen). Op grond van lid 1 overlegt een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een omgevingsplan, projectbesluit of omgevingsverordening met de betrokken waterschappen. Het bestuur van het waterschap toetst of wordt voldaan aan de belangen van een goede waterhuishouding (lid 2). In de toelichting bij het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsverordening wordt aandacht besteed aan de gevolgen voor de waterhuishouding en aan de uitkomsten van het overleg met het waterschapsbestuur (lid 3). Op grond van lid 4 geldt deze verplichting ook voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen afwijkactiviteiten.

Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 61**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2015

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Economische Zaken, aan de schriftelijke beantwoording van de vragen die gesteld zijn in de eerste termijn van het wetgevingsoverleg Omgevingswet d.d. 1 juni 2015.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

## Vragen van de heer Veldman, VVD

*1. Kan de Minister een inschatting maken hoeveel regels gaan verdwijnen en van de hoeveelheid afwegingsruimte die daardoor lokaal gaat ontstaan? Tot welke vermindering van de administratieve lasten gaat dit leiden?*

Met de Omgevingswet worden 26 wetten teruggebracht naar één wet. Met de AMvB's worden in eerste instantie ruim 60 algemene maatregelen van bestuur teruggebracht naar 4. Deze harmonisatie en integratie is geen doel op zich, maar komt voort uit de maatschappelijke behoefte om regels te versimpelen, beter vindbaar te maken en meer ruimte te bieden voor initiatieven.

Met de stelselherziening wordt specifieke regelgeving geïntegreerd in een beperkt aantal kerninstrumenten, zo komt bijvoorbeeld de Planwet Verkeer en Vervoer te vervallen en wordt het verkeers- en vervoerplan onderdeel van de omgevingsvisie. Dat zijn minder regels. Terecht stelt de heer Veldman dat het wetsvoorstel het raamwerk is van het nieuwe omgevingsrecht, de fundering. De inrichting en uitwerking moet nog plaatsvinden in de AMvB's. Dit leidt tot nog meer harmonisatie en integratie. Zoals ik in de brief Contouren Uitvoeringsregelgeving Omgevingswet<sup>1</sup> heb aangegeven zal voor een aantal activiteiten in het geheel geen rijksregels meer gelden. Het gaat om activiteiten waar decentrale overheden het nationale belang doelmatiger en doeltreffender kunnen behartigen dan het Rijk en er geen internationaalrechtelijke verplichting bestaat die rijksregels vereisen. Ook activiteiten die nu in het Activiteitenbesluit milieubeheer niet meldingsplichtig zijn, worden niet meer aangewezen als een te reguleren activiteit in de rijksregels. Het gaat bijvoorbeeld om kantoren, scholen, theaters en sportcomplexen. De gemeente kan op grond van lokale gevolgen bepalen of milieuregels nodig zijn. De beoordeling van activiteiten als het uitrukken van hulpvoertuigen met sirenes, strooivelden en de lichtmasten bij sportvelden past beter op een lokaal niveau. In totaal gaat het om zo'n 70.000 gevallen die niet langer in rijksregels zullen worden geregeld.

Uiteraard is het aan decentrale overheden zelf hoe ze hier invulling aan geven. Met de stelselherziening bied ik die ruimte. Ik leg de bal op de stip en het is aan medeoverheden om hem in te schieten. Daar zijn al verschillende goede voorbeelden van te zien, zo heeft de gemeente Ede voor de uitbreiding van een woonkern het aantal beleidsnota's waaraan getoetst moet worden bij ruimtelijke ontwikkelingen, teruggebracht van 70 nota's naar 4 nota's op hoofdlijnen.

Ik deel de mening van de heer Veldman dat er een voorkeur is voor algemene regels in plaats van vergunningen. Dit draagt ook bij aan de vermindering van administratieve lasten. De administratieve lastenvermindering is voor de wet al in beeld gebracht. De wet is het fundament. Bij de AMvB's zullen de grootste reducties worden bereikt. Vanzelfsprekend wordt bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving verder onderzoek gedaan naar de vermindering van administratieve lasten en zal ik bij de voorhang uw Kamer hierover informeren.

*2. Wat vindt de Minister van het verplichten van de omgevingsvisie voor gemeenten?*

Een verplichting voor gemeenten om een omgevingsvisie vast te stellen vind ik niet nodig. Uitgangspunt van de stelselherziening is terughoudend te zijn met wettelijke verplichtingen. Ik ben het met de heer Veldman eens, dat gemeenten zelf hiertoe zullen overgaan. De voordelen van een omgevingsvisie zijn immers evident. Het bevordert een integrale

<sup>1</sup> Kamerstuk 33 692, nr. 18.

benadering van de fysieke leefomgeving en vergroot de kans op creatieve oplossingen, slimme combinaties en win-win-situaties, zeker als een visie in cocreatie met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven wordt ontwikkeld. Dat is goed voor de kwaliteit van de visies en het draagvlak. Ook is het omgevingsbeleid van een gemeente dan voor iedereen kenbaar. Deze voordelen zullen er naar mijn oordeel toe leiden dat gemeenten een omgevingsvisie gaan opstellen.

*3. De heer Veldman bepleit meer vrijheid voor mensen die zelf een eigen woning bouwen. Het stellen van vergaande en gedetailleerde eisen van welstand acht de heer Veldman niet meer van deze tijd. Hij vraagt of de Minister het hiermee eens is.*

Ik herken mij in het door de heer Veldman gehouden betoog over gedetailleerde lokale bouwregels. Het is een gezond uitgangspunt om af te stappen van ingeslepen gewoonten om allemaal gedetailleerde bouwregels te stellen. Het omgevingsplan biedt hiervoor een mooi startpunt.

Voor «redelijke eisen van welstand» geldt dat deze eisen «redelijk» moeten zijn. Het gaat niet om de vraag of een bouwwerk «mooi genoeg is», maar om de vraag of het «niet te lelijk is». Dat uitgangspunt wordt nog wel eens uit het oog verloren.

Natuurlijk zijn er gebieden waar het uiterlijk van bouwwerken dominant is voor de beleving van ruimtelijke kwaliteit. Welstandsbeleid is gemeentelijk beleid. Alleen een gemeente kan gebiedsgericht bepalen of er regels hebben te gelden voor het uiterlijk van bouwwerken en hoe gedetailleerd die regels moeten zijn. De Omgevingswet sluit hier goed op aan. Het uitgangspunt is dat een gemeente dergelijke regels alleen stelt voor locaties waar dat nodig is. Zoals wij hiervoor het vertrouwen uitspreken in gemeenten, roep ik gemeenten op om ook vertrouwen te hebben in bouwinitiatieven van burgers en ondernemers. Groot voorstander ben ik van een dienstbare overheid, waar initiatiefnemers terecht kunnen voor advies en support bij het ontwikkelen van hun initiatieven. Ook zonder gedetailleerde regels, gaat er dan een heleboel vanzelf goed.

*4. Deelt de Minister de opvatting dat de toepassing van het koepelconcept winst kan opleveren voor grote haven- en industriecomplexen, zoals de haven van Rotterdam of Chemelot?*

Ik deel de mening dat de koepelbenadering ook kansen biedt voor toepassing onder de Omgevingswet. De Omgevingswet bevat onder meer instrumenten voor een (samenhangende) gebiedsgerichte benadering en de verdeling van gebruiksruimte (artikel 3.15). Gedacht kan worden aan het omgevingsplan (artikel 2.4) en de programmatische aanpak (paragraaf 3.2.4). Ze bieden de mogelijkheid om voor een gebied, zoals een haven of industriecomplex, te voorzien in een regeling van niet alleen de ruimtelijke aspecten maar ook geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid enzovoort. Op die manier krijgen bedrijven en burgers al vroeg inzicht in de vestigingsmogelijkheden en de te behouden omgevingskwaliteiten. Ook blijft de mogelijkheid bestaan dat bedrijven vanwege privaatrechtelijke afspraken en gezamenlijke voorzieningen één «koepelvergunning» aanvragen. Daarbij treedt één rechtspersoon op als vergunningaanvrager voor de deelnemende bedrijven. Hiervoor zijn geen bijzondere juridische voorzieningen nodig in het wetsvoorstel. Bij de uitwerking van het nieuwe stelsel van omgevingsrecht, via de uitvoeringsregelgeving en de aanvullingswetten, zullen de ervaringen met het koepelconcept worden betrokken.

*5. Is de Minister bereid de evaluatie van de Ladder voor duurzame verstedelijking naar voren te halen zodat de ladder eventueel kan worden afgeschaft of aangepast en dat dit nog kan worden meegenomen in de Invoeringswet Omgevingswet? Is het niet in de geest van de Omgevingswet (vertrouwen) om de ladder af te schaffen?*

De heer Veldman bedoelt waarschijnlijk de vervolgevaluatie van het Planbureau voor de leefomgeving (Pbl). Deze evaluatie zal in 2017 plaatsvinden. Ik ben voornemens de ladder op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De uitkomsten van de evaluatie zullen zo nodig nog meegenomen worden. Ik ga er vooruitlopend daarop alles aan doen om te voorkomen dat de ladder door een te strikte toepassing overrechts werkt in transformatie- en herstructureringsgebieden. Dit is toegelicht in de nota naar aanleiding van het nader verslag (vraagnr. 14.10, blz. 156, Kamerstuk 33 962, nr. 23).

Uiteraard is vertrouwen het uitgangspunt. Maar het geldende rijksbeleid behelst dat vraaggerichte programmering wordt bevorderd. Daarmee moet overprogrammering, ongewenste versnippering en leegstand worden voorkomen. De ladder is hiervoor het belangrijkste instrument. Het legt geen uitkomsten vast en in die zin is er alle vertrouwen in gemeenten dat zij de ladder goed toepassen. De inhoudelijke invulling ligt volledig bij decentrale overheden. De ladder dwingt wel af dat een voorgenomen ontwikkeling goed wordt onderbouwd. Provincies hebben hierin ook een rol. De rijksoverheid gaat het probleem van leegstand en krimp niet met normering oplossen, maar biedt wel instrumenten, zoals de ladder.

In de afgelopen maanden zijn gesprekken gevoerd met de praktijk over de ervaringen met de ladder voor duurzame verstedelijking. Hieruit kwamen niet alleen knelpunten, maar ook positieve geluiden, onder meer dat de ladder ook daadwerkelijk de discussie over ruimtelijke gevolgen van krimp en leegstand agendeert. Ook dwingt de ladder tot het maken van scherpe keuzes in tijden van afnemende groei. De ladder maakt duidelijk dat regionale afstemming nodig is, en bevordert regionale en lokale visievorming. Het is bovendien de aanjager van bestuurlijke samenwerking. Ik verken thans samen met het veld op welke wijze nog meer afweerruimte voor decentrale overheden gevonden kan worden. Tegelijk moet voorkomen worden dat de ladder een «afvink»-lijstje wordt.

*6. Kan de Minister bevestigen dat de Omgevingswet er een eind aan maakt dat een initiatiefnemer zich steeds moet melden bij een ander bestuursorgaan als het bevoegd gezag van zijn aanvraag is gewijzigd?*

Ik kan de vraag van de heer Veldman bevestigend beantwoorden. Ongeacht wie bevoegd gezag is kan onder de Omgevingswet de aanvraag altijd bij de gemeente worden ingediend. De aanvrager hoeft zich er dus niet in te verdiepen wie bevoegd gezag is, dat doet de overheid voor hem. Is de gemeente niet bevoegd, dan zendt die de aanvraag door naar het bevoegde gezag. Als de aanvraag digitaal wordt ingediend, gebeurt dit allemaal digitaal.

*7. Kan de Minister in gesprek gaan met gemeenten over de tweedeling waarbij gemeenten onderscheid maken tussen huurders en kopers bij de rioolheffing?*

Gemeenten kunnen zowel gebruikers als eigenaren van gebouwen aanslaan voor de rioolheffing. De eigenaar kan het tarief doorberekenen aan de huurders via de huur en zal dat in de meeste gevallen ook doen.



Volgens een benchmark van de Stichting Rioned<sup>2</sup> zijn de eigenaren- en de gebruikersheffing voor de meeste huishoudens een vast bedrag. 10% van de eigenaren, vooral in de grotere gemeenten, betaalt een heffing gerelateerd aan de WOZ-waarde. Er zijn ook gemeenten die verschillen kennen in tarieven voor eigenaren-bewoners en huurders. Gemeenten zijn op grond van de Gemeentewet vrij in de vaststelling van de tarieven voor de rioolheffing. Vanzelfsprekend ben ik bereid samen met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg te gaan met de VNG over de uitgangspunten voor de kostentoedeling aan verschillende gebruikersgroepen.

*8. Volgens welke stappen gaat de Minister het digitaal stelsel Omgevingswet ontwikkelen, wat is de planning en welke leerpunten trekt de Minister uit de adviezen van de Commissie-Elias?*

De lessen van de Commissie-Elias hanteer ik als uitgangspunt bij de nadere uitwerking van het digitaal stelsel. Conform het advies van de commissie wordt gebruik gemaakt van impactanalyses en een gefaseerde planning. Naar aanleiding van de commissie Elias zal ik extra aandacht besteden aan sturing op de regels die het Bureau ICT Toetsing (BIT) gaat stellen.

In de planning zal, conform de aanbevelingen van de commissie-Elias, worden uitgegaan van een gefaseerde uitwerking. Iedere fase leidt tot een zelfstandig werkend afgerond geheel en wordt voorafgegaan door een *go/no-go*-moment. Bij inwerkingtreding zal het dienstverleningsniveau op minimaal hetzelfde niveau als het huidige liggen. Gebruikers kunnen dan een omgevingsvergunning digitaal aanvragen en meldingen digitaal doen. Omgevingsplannen en -visies kunnen digitaal worden ingezien. Over de verdere uitwerking van deze fase worden interbestuurlijk afspraken gemaakt in het bestuursakkoord dat ik voornemens ben te sluiten met medeoverheden. Deze stapsgewijze aanpak geeft voldoende mogelijkheid tot bijsturing. Deze fasering wordt ook meegenomen bij de te maken interbestuurlijke financiële afspraken over de financiering van de stelselherziening in het bestuursakkoord dat Rijk en medeoverheden voornemens zijn te sluiten.

Een meer uitgebreide planning van het digitaal stelsel is in ontwikkeling. De doorontwikkeling van het digitale stelsel in de periode 2019–2024 is afhankelijk van nader onderzoek en de afspraken die met de medeoverheden worden gemaakt in het kader van de implementatie.

*9. Deelt de Minister met de VVD de mening dat een regeling à la de Wet plattelandswoningen ook mogelijk moet worden gemaakt voor hoogstedelijk gebied?*

Ik streef ernaar om in het toekomstige Besluit kwaliteit leefomgeving de doelstelling van de Wet plattelandswoningen zoveel mogelijk overeind te houden, rekening houdend met de Europese kaders en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 februari 2015 (201306630/5/R3). Voor de uitwerking geldt ook de voorwaarde dat de regeling geen nadelige consequenties heeft voor omliggende bedrijven. Zoals aangekondigd ben ik voornemens de huidige regeling beperkt te verbreden ten behoeve van gemeenten die daaraan behoefte hebben. Naast de al geregelde plattelandswoningen, wordt ook gedacht aan voormalige glastuinbouwbedrijven, stationswoningen, bedrijfswoningen op kleine, stedelijke bedrijventerreinen en woningen bij kleine havens. Uiteraard houd ik hierbij rekening met Europese regels, zoals op het gebied van luchtkwaliteit. De regeling zal met name van toepassing zijn voor de aspecten geluid en geur. Verbreding van de regeling draagt bij

<sup>2</sup> Stichting Rioned, Riolerings in beeld – benchmark rioleringszorg 2013.

aan het voorkomen van leegstand, verloedering en kapitaalvernietiging. Voor voormalige stationswoningen geldt aanvullend nog het argument van behoud van cultureel erfgoed.

*10. Is de Minister het ermee eens dat actief openbaar maken van data past binnen de gestelde ambitie van het digitaal stelsel Omgevingswet van meer transparantie en gebruiksgemak?*

Ja, in lijn met het rijksbeleid zet ik zoveel mogelijk in op het vrijgeven van gegevens in de vorm van open data. Op dit moment stelt mijn departement al 75% van de gegevens over de fysieke leefomgeving beschikbaar in de vorm van open data. Open data zijn kosteloos voor een ieder toegankelijk zonder beperkingen. Dit geldt voor veel gegevens in het digitaal stelsel, maar niet voor alle data. Beperkingen zitten in gegevens die privacy- of bedrijfsgevoelige informatie bevatten of gegevens waar intellectueel eigendomsrecht op ligt. Het digitaal stelsel Omgevingswet zal de open data voor de fysieke leefomgeving beschikbaar stellen, en daardoor voor gebruikers beter toegankelijk en toepasbaar maken.

*11. Welke stappen gaat de Minister zetten om tot gedrags- en cultuurverandering te komen? Om te komen tot een «ja, mits» in plaats van «nee, tenzij»?*

Dit doe ik door de implementatie zo dicht mogelijk bij de doelgroep zelf te leggen en door nu al te beginnen. Want met veel van de werkwijzen van de wet, zoals integraal werken of brede burgerparticipatie, kan nu al begonnen worden. Dit ondersteun ik samen met mijn ambtgenoot voor Wonen en Rijksdienst en decentrale overheden met het programma «Houd het eenvoudig, maak het beter». Hierin worden nu al pilots uitgevoerd, bijvoorbeeld 39 gemeenten die een omgevingsplan opstellen en 33 gemeenten die een omgevingsvisie opstellen. Ook stelt de Minister voor Wonen en Rijksdienst een expertteam beschikbaar dat gemeenten en bouwsector helpt om te komen tot versnelling van gebiedsontwikkeling juist door een attitude te bewerkstelligen die is gericht op «doen wat kan» in plaats van «kijken wat mag».

Wat betreft de implementatie heb ik met vertegenwoordigers van de VNG, de UvW en het IPO overeenstemming bereikt over de inhoud en organisatie ervan. Dit leggen we nu vast in een Bestuursakkoord en ik heb er vertrouwen in dat ik dat samen met de VNG, het IPO en de UvW voor de zomer kan ondertekenen. Binnen de koepelorganisaties is veel enthousiasme om de implementatie van de Omgevingswet op te pakken. Het Bestuursakkoord markeert het begin van een meerjarige implementatieperiode waarin we als Rijk en decentrale overheden samen optrekken om de doelen en bedoelingen van de wet te realiseren met een gezamenlijk programma, bestaande uit opleiding, pilots, een helpdesk en «living labs». In dit programma is nadrukkelijk aandacht voor gedrags- en cultuurverandering, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het implementatieprogramma wordt van onderop opgebouwd, afgestemd op de behoeften in de uitvoeringspraktijk. En er wordt samengewerkt met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om ook daar te komen tot een attitudeverandering. Iedereen zal immers moeten leren werken met én in de geest van de nieuwe wet.

## Vragen van de heer Albert de Vries, PvdA

*12. Kan de Minister aangeven wat het verschil is tussen voorhang en zware voorhang? En komt er ook nahang van de AMvB's?*

Een zware voorhangprocedure is geen formele benaming. Uit het nader verslag (Kamerstuk 33 962, nr. 16) maak ik op dat diverse partijen onder zware voorhang verstaan dat de Kamers kunnen verzoeken dat een onderwerp niet bij AMvB maar bij wet wordt geregeld. In de Wet milieubeheer is deze mogelijkheid als nahangprocedure geregeld bij milieukwaliteitseisen (artikel 21.6, vijfde lid).

De procedure uit de Wet milieubeheer kent een belangrijk nadeel. Deze is van toepassing als een AMvB al is vastgesteld. Dus aan het slot van (of eigenlijk na) het totstandkomingsproces. Dan kan een minderheid van één vijfde van de leden van de Tweede of Eerste Kamer de regering vragen om regeling bij wet. De AMvB wordt dan ingetrokken en een wetsvoorstel wordt voorbereid. Deze procedure leidt dus niet zo zeer tot een inhoudelijk debat of tot inhoudelijke verbeteringen van de voorgestelde regels, maar tot een dubbele procedure. Van een effectieve inhoudelijke parlementaire sturing is dan geen sprake. Ook kan die procedure leiden tot een lange periode van onzekerheid of verminderde bescherming van de leefomgeving aangezien de nieuwe normen die bij de AMvB zouden worden ingesteld, niet in werking kunnen treden omdat gewacht moet worden op de inwerkingtreding van de wet. De regering is dan ook niet voornemens om in een dergelijke nahangprocedure te voorzien.

De voorhangprocedure in de Omgevingswet zorgt voor vroegtijdige (vóór de adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van State) en inhoudelijke betrokkenheid van het parlement. Namelijk op het moment dat de belangrijkste politieke keuzes aan de orde zijn. Onderdeel daarvan kan ook zijn dat het parlement op dat moment uitspreekt dat de betreffende onderwerpen bij wet moeten worden geregeld.

De stelselherziening omvat nog de Invoeringswet Omgevingswet. Het parlement heeft bij de Invoeringswet Omgevingswet de rol van medewetgever. Uw Kamer kan dan desgewenst onderwerpen alsnog op wetsniveau regelen. Het nieuwe stelsel kan pas in werking treden als beide Kamers met de Invoeringswet hebben ingestemd.

*13. Is de Minister het met mij eens dat de hele stelselherziening pas goed overzien kan worden bij de Invoeringswet en is de Minister bereid om de Raad van State om advies te vragen over de uitvoeringsregelgeving (AMvB's) en de Invoeringswet gezamenlijk?*

Ik ben het eens met de heer De Vries dat de Invoeringswet het sluitstuk is van de stelselherziening. De stelselherziening omvat in zijn geheel de Omgevingswet, de uitvoeringsregelgeving, de aanvullingswetten en de Invoeringswet en -regelgeving. De Invoeringswet bevat – naast het overgangsrecht – ook een aantal inhoudelijke onderwerpen, die de Omgevingswet zelf inhoudelijk en het verdere stelsel completeren. De vraag over de bereidheid om gezamenlijk advies te vragen aan de Raad van State kan ik eveneens bevestigend beantwoorden. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies over het wetsvoorstel voor de Omgevingswet op 13 januari 2014 geadviseerd om het wetsvoorstel voor de Invoeringswet tegelijkertijd met de ontwerp-AMvB's voor advies aan de Afdeling voor te leggen (Kamerstuk 33 962, nr. 4). Zoals al is aangegeven in het nader rapport, streeft het kabinet ernaar de ontwerp-AMvB's en het wetsvoorstel Invoeringswet gelijktijdig aan de Afdeling voor te leggen. De Afdeling kan deze dan met oog voor de onderlinge samenhang beoordelen.

*14. Welke aanvullingswetten worden later op tafel gelegd?*

Er zijn vier aanvullingswetten voorzien, op het gebied van natuur, geluid, bodem en grondeigendom. De planning voor deze aanvullingswetten is dat deze tegelijk met de Omgevingswet in werking zullen treden. Binnen dat kader zal elk aanvullingswetsvoorstel zijn eigen indieningsmoment hebben bij uw Kamer. Zoals ik in mijn brief van 1 oktober 2014 over de planning van de gehele stelselherziening heb aangegeven is de indiening voorzien in 2017 (Kamerstuk 33 118, nr. 17).

*15. Hoe werken de beginselen via de omgevingsvisie door in het verdere beleid?*

Bestuursorganen houden bij het toepassen van bevoegdheden rekening met eerder vastgesteld beleid. Dat volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het beleid in een omgevingsvisie vormt daarmee een kader voor het vaststellen van meer concrete beleidsvoornemens die worden opgenomen in andere beleidsdocumenten, zoals programma's. Het beleid in omgevingsvisies en programma's vormt een kader voor veelomvattende besluiten, zoals nationale en decentrale regelgeving. Door de kaderstellende functie van het beleid hebben de beginselen betekenis voor concreet beleid en concrete bevoegdheden, zonder dat de beginselen daarin direct juridisch doorwerken.

*16. Wat is het precieze toepassingsbereik van de beginselen?*

In artikel 3.2a is gekozen voor een letterlijke overname van de beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie. Twee beginselen, het beginsel dat de vervuiler betaalt en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, gelden gezien de verwoording alleen voor het milieubeleid. Het gaat dan om milieu in de brede betekenis, waar milieu niet alleen water, bodem en lucht, maar ook natuur en landschap omvat. Het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen zijn algemeen verwoord. Deze twee beginselen gelden ook voor onderdelen van de fysieke leefomgeving die niet tot het milieu behoren.

*17. Kan de Minister bevestigen dat in de uitvoeringsregelgeving ook milieubeginselen en andere beginselen worden opgenomen?*

De vraag kan bevestigend beantwoord worden. Van een aantal Europese milieubeginselen en andere beginselen is nu al bekend dat zij een belangrijke rol spelen bij de uitvoeringsregelgeving. Net zoals op wetsniveau zullen deze beginselen vaak benut worden voor de onderbouwing van keuzes in de regelgeving en opgenomen worden in de nota van toelichting. Soms zal ook bepaald worden dat beginselen betrokken moeten worden bij bepaalde bevoegdheden. In dat geval worden de beginselen opgenomen in de AMvB-tekst zelf. Dit laatste is vooral aan de orde in het Besluit kwaliteit leefomgeving omdat dit besluit gericht is tot bestuursorganen.

Voor het preventiebeginsel en het BBT-beginsel bepaalt het wetsvoorstel dat deze betrokken moeten worden bij het vaststellen van de algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten (zie artikelen 4.22, tweede lid en 4.23, tweede lid). Deze beginselen vormen ook een onderdeel van de beoordelingsregels voor vergunningen (zie artikelen 5.23, tweede lid en 5.25, tweede lid). Daartoe worden ze opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Internationaal erkende beginselen op het gebied van cultureel erfgoed en natuurbeleid vormen een onderdeel van de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen (zie artikelen 5.21, tweede lid en 5.28, tweede

lid). Deze beginselen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zo zal het voorzorgsbeginsel tot uitdrukking komen in de beoordelingsregels voor vergunningen bij de Natura 2000-activiteit. Het beginsel van geen achteruitgang («standstill») is uitgewerkt in verschillende EU-richtlijnen, bijvoorbeeld in de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Die uitwerking verschilt enigszins van richtlijn tot richtlijn. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal het voor de verschillende Europees verplichte programma's verwoord worden conform de richtlijnen.

Ook het nabijheidsbeginsel (niet-afwentelbeginsel) zal terugkomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving bij de implementatie van artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's.

Tot slot spelen beginselen zoals het profijtbeginsel en «de vervuiler betaalt» een rol bij de financiële bepalingen in de uitvoeringsregelgeving. Die zorgen er bijvoorbeeld voor dat de kosten als gevolg van een initiatief zoveel mogelijk op de initiatiefnemer drukken.

*18. Welke inspiratie / ambitie kunnen we verwachten van de Minister voor de nationale omgevingsvisie?*

Als de Omgevingswet van kracht wordt, hoort daar een nationale omgevingsvisie bij. Daarin staan de strategische keuzes op het gebied van de fysieke leefomgeving. Die omgevingsvisie zal geen blauwdruk voor de toekomst worden. De nationale omgevingsvisie zal de ambitie van het Rijk duidelijk maken voor de toekomst van de fysieke leefomgeving. De visie zal gaan over keuzes en mogelijkheden. Dat verhaal moet overheden en andere partijen in de samenleving inspireren en in staat stellen om zelf eigen afwegingen te maken.

*19. Op welke wijze wil het kabinet duurzame ontwikkeling definiëren? Welke plaats krijgt duurzame ontwikkeling in de wet?*

Duurzame ontwikkeling is in de bijlage bij het wetsvoorstel gedefinieerd als «een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen». Het heeft een centrale plaats in artikel 1.3 dat de doelen van de wet bevat. Artikel 2.1 bepaalt vervolgens dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden uitoefenen met het oog op de doelen van de wet.

In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 34–36) is uitgebreid ingegaan op de betekenis van het begrip «duurzame ontwikkeling» voor de toepassing van de wet (Kamerstuk 33 962, nr. 12). Het begrip krijgt betekenis via twee lijnen: de lijn van het beleid en de lijn van besluitvorming. Een kerninstrument bij het bereiken van duurzame ontwikkeling langs de weg van het beleid is de omgevingvisie. In de omgevingvisie wordt «duurzame ontwikkeling» geconcretiseerd in beleidsdoelstellingen en wordt gekozen voor bij dat beleid passende instrumenten. De doelen van de wet vormen ook het kader voor de bestuurlijke belangenafweging over veelomvattende besluiten, zoals nationale en decentrale regelgeving en projectbesluiten. Bij die belangenafweging is overigens ook het beleid weer van groot belang, zeker waar het een aspect als duurzame ontwikkeling betreft, omdat dit vaak het schaalniveau en de tijdschaal van een individueel besluit overstijgt. De stappen op de weg naar duurzame ontwikkeling zijn een politieke keuze, steeds balancerend tussen het beschermen en het benutten de fysieke leefomgeving.

*20. Is de Minister voornemens om voor alle onderwerpen in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel – waaronder het beschermen van landschappelijke en stedenbouwkundige waarden – omgevingswaarden vast te stellen?*

Het is niet mijn bedoeling om voor alle aspecten die in artikel 2.1, derde lid, zijn opgesomd omgevingswaarden voor te stellen. Dat verhoudt zich niet met het subsidiariteitsbeginsel. Het Rijk zal alleen omgevingswaarden vaststellen als dat nodig is voor een nationaal belang en dat belang niet doelmatig en doeltreffend door de gemeenten en provincies kan worden behartigd. Of als dit nodig is voor bijvoorbeeld de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of voor de doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden.

De bescherming van landschappen is, zoals ook is aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag, vervallen als rijkstaak en behoort tot de taken van de provincies. De bescherming van stedenbouwkundige waarden is een onderwerp dat primair tot het gemeentelijke belang behoort. Ik ben daarom niet van plan om over deze onderwerpen op nationaal niveau omgevingswaarden voor te stellen. Ook voor veel andere aspecten die in het derde lid van artikel 2.1 zijn opgenomen, is rijksbevoegdheid niet nodig. Daarnaast lenen niet al deze aspecten zich voor omgevingswaarden. Omgevingswaarden moeten immers in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen worden uitgedrukt. Dat is bij bijvoorbeeld «de evenwichtige toedeling van functies aan locaties» moeilijk voorstelbaar. En het zal ook niet altijd nodig zijn om beleidsdoelstellingen juridisch bindend vast te leggen. Het wetsvoorstel laat overheden alle ruimte om doelstellingen bijvoorbeeld alleen in de omgevingsvisie te noemen.

*21. Klopt het dat de omgevingswaarden voor natuur pas in de Omgevingswet komen als de Wet natuurbescherming wordt ingebouwd?*

De Wet natuurbescherming wordt via een aanvullingswet en aanvullingsbesluit in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet opgenomen. Het stelsel van de Wet natuurbescherming zal overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel natuurbescherming nauw aansluiten bij het beschermingsregime als vastgelegd in de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Bij het opstellen van het voorstel voor die aanvullingswet zal bekeken worden op welke manier dit beschermingsregime in de Omgevingswet vorm zal krijgen. Nog bezien wordt of het wenselijk is om voor de natuurregeling dit instrument toe te passen en dus of een omgevingswaarde voor natuur wordt gesteld. Als dat zo is, kan de Omgevingswet worden aangevuld met een verplichting voor het Rijk om die omgevingswaarden bij AMvB vast te stellen. In lijn met de andere omgevingswaarden zullen die dan worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

*22. Maken we het niet te ingewikkeld als verschillende gemeenten zelf verschillende omgevingswaarden gaan vaststellen voor geur, geluid, enzovoort?*

Op grond van het subsidiariteitsbeginsel is het juist de verantwoordelijkheid van gemeenten om op het lokale niveau de afweging te maken over het al dan niet vaststellen van omgevingswaarden voor aspecten die de lokale omgeving betreffen. Geur is daar een goed voorbeeld van. Iedere gemeente kan zelf de afweging maken of het gewenst is om, gegeven de lokale situatie, een beleidsdoel voor geur juridisch vast te leggen in het omgevingsplan in de vorm van een omgevingswaarde. Gemeenten kunnen daarbij echter ook andere vormen gebruiken,



bijvoorbeeld direct werkende algemene regels in het omgevingsplan. Ook voor geluid kunnen gemeenten een eigen afweging maken. Het subsidiariteitsbeginsel heeft natuurlijk tot gevolg dat verschillende gemeenten hierover verschillende keuzes kunnen maken. Ook op dit moment stellen gemeenten hun eigen regels. Voor omgevingswaarden wordt dit niet anders. De kenbaarheid van omgevingswaarden is geborgd, zij komen immers in het omgevingsplan te staan.

*23. Wordt de MilieuGezondheidsRisico-indicator (MGR) van het RIVM over milieu en gezondheid (MGR) verplicht gesteld? En zo niet, hoe wordt gezondheid dan geborgd in de Omgevingswet?*

De MilieuGezondheidsRisico-indicator (MGR) van het RIVM over milieu en gezondheid wordt niet verplicht gesteld. Hoewel het kabinet het gebruik van beslissingsondersteunende instrumenten van harte ondersteunt, is het niet voornemens het gebruik daarvan dwingend voor te schrijven. De bijdrage die dergelijke instrumenten kunnen leveren aan de besluitvorming verschilt van geval tot geval. De MilieuGezondheidsRisico-indicator is één van de instrumenten waarmee gezondheid (nu nog ten dele) in beeld kan worden gebracht.

Een gezonde leefomgeving is één van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. De Omgevingswet borgt gezondheid allereerst doordat we op nationaal niveau regels stellen over onder meer:

- waterkwaliteit
- inzameling en zuivering van afvalwater
- zwemwaterkwaliteit
- luchtkwaliteit
- binnenwaarde voor geluid in woningen
- geluidniveau's door activiteiten
- regels voor bouwen en slopen vanwege gezondheid
- eisen over de maximale uitstoot van stoffen naar lucht, water, bodem door bedrijven

Het gezondheidsbelang is dus ingebakken in de te stellen nationale regels. Daarnaast krijgen andere overheden meer kansen en mogelijkheden om het gezondheidsbelang tot zijn recht te laten komen. Zo kunnen gemeenten na afweging van verschillende belangen komen tot strengere regels aan activiteiten in situaties waar druk is op de gezondheid van bewoners. Denk aan een gebied waar bewoners te veel lawaai ondervinden. Dit kan alleen als de rijksregels de mogelijkheid bieden tot strengere lokale regels.

Het omgevingsplan gaat straks over de hele fysieke leefomgeving, niet alleen ruimtelijke ordening. Dit geeft meer mogelijkheden om in het omgevingsplan ook regels op te nemen die te maken hebben met gezondheid, zoals uitstoot van stoffen. Dit geeft vooraf sturing op een goede locatie voor bedrijven.

Alle belangen worden vanaf het begin betrokken in bijvoorbeeld omgevingsvisies en -plannen, dus ook gezondheid wordt vanaf het begin meegenomen. Dit zorgt voor betere oplossingen en voor het combineren van mogelijkheden. Een voorbeeld is de bouw van een parkeergarage die ook een geluidswal is om geluidshinder voor bewoners te verminderen.

*24. Houdt de MilieuGezondheidsRisico-indicator van het RIVM rekening met risicovolle gebieden en cumulatie? Dekt de indicator ook voorzorgsituaties? Biedt de indicator van het RIVM ook duidelijkheid over gezondheidseffecten binnen de normen?*

De indicator is met name bedoeld om te worden gebruikt in risicovolle situaties waarin cumulatie een rol kan spelen. Het is bedoeld als hulpmiddel om in dergelijke situaties te komen tot een verstandige keuze.

De indicator die door RIVM wordt ontwikkeld, is niet geschikt voor voorzorg. De indicator berekent de gezondheidsrisico's aan de hand van verminderde levensjaren. Dat betekent dat voldoende wetenschappelijke kennis beschikbaar moet zijn om dit te kunnen berekenen. Dergelijke kennis zal niet voorhanden zijn bij nieuwe risico's waarbij voorzorg speelt. In dergelijke gevallen dient het eventuele bestaan van een volksgezondheidsrisico op een andere wijze te worden beoordeeld. Op de vraag of de indicator ook duidelijkheid geeft over effecten onder de norm kan positief geantwoord worden.

*25. Komt het haakje waar de heer Backx van de GGD/GHOR om vroeg in de Omgevingswet?*

De heer de Vries wijst op de hoorzitting waar de heer Backx heeft gevraagd om een haakje om expliciet rekening te moeten houden met gezondheid in het ruimtelijke spoor en om op basis van gezondheidsrisico's vergunningen te kunnen weigeren. Ik deel het standpunt om gezondheid goed te regelen in het omgevingsrecht. In de Omgevingswet zijn de sturingsmogelijkheden voor gemeenten op basis van gezondheid voldoende geborgd. Daarbij is sprake van een evenwicht tussen gezondheid van de omwonenden en rechtszekerheid voor de initiatiefnemer. Niemand wil immers dat mensen ziek worden of dat de overheid de uitbreiding van ziekmakers niet zou kunnen tegenhouden. Maar er mag ook geen situatie van willekeur ontstaan, waarbij initiatiefnemers geen zekerheid meer hebben over bijvoorbeeld bedrijfsuitbreidingen of het verkrijgen van een vergunning.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen drie situaties:

1. Situaties waar bekende gezondheidsrisico's spelen, die afdoende gedekt zijn door de normen en algemene Rijksregels. Deze zullen worden vastgelegd in de uitvoeringsregelgeving.
2. Situaties waar gezondheid evident geen rol speelt. Dit is bijvoorbeeld bij veel kleinere initiatieven in de leefomgeving het geval (bouwvergunningen).
3. Situaties waar nieuwe gezondheidsrisico's opspelen, waarop de wetenschap nog geen goed antwoord heeft. Het is belangrijk dat het bevoegd gezag daar adequaat kan handelen uit voorzorg.

In concrete situaties waar nieuwe gezondheidsrisico's optreden, zoals de uitbreiding van een veehouderij bij het risico van Q-koorts, kan de gemeente onder de Omgevingswet als volgt handelen:

- Het omgevingsplan gaat straks over de hele fysieke leefomgeving, niet alleen ruimtelijke ordening. Dit geeft meer mogelijkheden om in het omgevingsplan ook regels op te nemen die te maken hebben met gezondheid.
- De gemeente kan primair sturen op gezondheid door het omgevingsplan te wijzigen. Bijvoorbeeld door geen uitbreidingen toe te staan of alleen onder bepaalde condities. Dit is een transparante en kenbare manier voor de initiatiefnemer.
- Dit vraagt wel om een goede motivering van het besluit. Het is geen willekeur. Daarbij kan de gemeente gebruik maken van de expertise van de GGD of RIVM.
- Als spoed vereist is om een ongewenste, risicovolle ontwikkeling bij te sturen, kan de gemeente een voorbereidingsbesluit nemen vóór de aanpassing van het omgevingsplan. Daarmee wordt een deel van het omgevingsplan tijdelijk bevroren en worden ook nieuwe vergunningaanvragen tijdelijk in de ijskast gezet tot na aanpassing van het omgevingsplan. In het voorbeeld kan daarmee de uitbreiding van de veehouderij worden tegengehouden als dat nodig is.

- De aanpassing van het omgevingsplan gebeurt met de uitgebreide voorbereidingsprocedure en gemeenten moeten aangeven hoe belanghebbenden (bewoners én initiatiefnemers) zijn betrokken.
- Met de aanpassing van het omgevingsplan is ook voor initiatiefnemers volstrekt helder wat er wel en niet mag in het gebied. Ze weten of en zo ja onder welke voorwaarden ze mogen uitbreiden.

De gemeente kan ook zonder het omgevingsplan te wijzigen direct bij vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten rekening houden met gezondheid:

- De gemeente kan de vergunning weigeren vanwege regels die gesteld worden vanwege gezondheid. In het wetsvoorstel staat dat hierover regels worden gesteld bij AMvB.
- Hierbij geldt dat een goede motivering van het besluit doorslaggevend is. Ook hier kan de gemeente gebruik maken van de GGD of RIVM.
- In de toelichting op het Besluit kwaliteit leefomgeving zal ik nadrukkelijk beschrijven dat deze mogelijkheden bestaan en hoe deze werken.

Daarnaast hecht ik er aan te benadrukken dat het toepassen van voorzorg vooral ook tot zijn recht komt buiten wettelijke verplichtingen om. Het gaat om een manier van denken die kansen en risico's, ook de onzekere, in een vroeg stadium meeneemt. Daarbij past dat een bestuursorgaan daar expliciet aandacht besteedt in de besluitvorming, dat burgers, belanghebbenden en maatschappelijke groeperingen bij de gedachtevorming worden betrokken en dat het bestuursorgaan vervolgens ook transparant is in de afwegingen die gemaakt zijn en in de motieven die tot het genomen besluit hebben geleid. In het Afwegingskader «Bewust Omgaan met Veiligheid»<sup>3</sup> wordt deze denkwijze tot leidraad genomen voor veiligheidsvraagstukken, en bij de Gezondheidsraad ligt de vraag voor of en hoe dit afwegingskader voor vraagstukken op het terrein van milieu en gezondheid gepreciseerd zou kunnen worden.

*26. Wanneer is de Mijnbouwwet van toepassing en wanneer de Omgevingswet?*

De Mijnbouwwet is van toepassing op de opsporing en winning van delfstoffen op een diepte van meer dan 100 meter. Voor aardwarmte en warmte en koude opslag is de Mijnbouwwet van toepassing voor zover de winning of opslag op een diepte van meer dan 500 meter beneden de aardoppervlakte plaatsvindt. Opsporing en winning in de diepe ondergrond (100 respectievelijk 500 meter) valt onder het regime van de Mijnbouwwet. Dit betekent overigens niet dat er geen omgevingsvergunning nodig is. Voor de installaties en de ruimtelijke inpassing hiervan is (bijna altijd) een omgevingsvergunning nodig. De Omgevingswet heeft ook betrekking op de bodem, waar de ondergrond deel van uitmaakt volgens de definitie in het wetsvoorstel. Op de verhouding met de Mijnbouwwet wordt nader ingegaan in mijn antwoord op een vraag van mevrouw Van Tongeren [vraag 167].

*27. Kan de Minister reageren op de noodzaak dat de communicatie in het kader van participatie zodanig moet zijn dat deze ook voor lager opgeleiden te begrijpen is?*

De kwaliteit van de communicatie van de overheid bij de voorbereiding van beleid of besluiten is van wezenlijk belang. Ik ben met de heer De Vries van mening dat deze helder en begrijpelijk moet zijn voor een brede doelgroep, dus ook voor lager opgeleiden. Dan kunnen immers burgers adequaat reageren en kan van de inbreng van burgers optimaal gebruik

<sup>3</sup> Kamerstuk 32 862, L.

worden gemaakt. Bovendien is het goed voor het draagvlak van het beleid of de besluiten die worden voorbereid. Een goede communicatie mag verwacht worden van een professionele overheid, van de bestuurders en van de ambtenaren. Het is een onderdeel van de daarvoor benodigde bestuurscultuur. Ik verwacht een dergelijke professionele aanpak van bestuursorganen, en heb er ook vertrouwen in dat het de praktijk zal zijn. De heer De Vries sprak in dit verband ook over het mogelijk abstracte karakter van beleidsplannen als omgevingsvisies en de noodzaak ook beleid in dergelijke documenten begrijpelijk te formuleren. Ook dat zie ik als een onderdeel van een professionele houding en aanpak van bestuurders en ambtenaren. Daarvoor is ruim aandacht in het implementatietraject van deze wet en ook in het project «Nu al eenvoudig beter».

*28. Bij het projectbesluit ligt de focus op samenspraak vooraf. Gaat dit ook gelden voor grote projecten waarbij de rijksoverheid bevoegd gezag is?*

Vroegtijdige participatie maakt in alle gevallen deel uit van de procedure voor projecten die met een projectbesluit gerealiseerd worden. Uiteraard dus ook in de gevallen waarin het Rijk bevoegd gezag is. Of het nu gaat om de aanleg van rijkswegen of energieprojecten zoals de aanleg van hoogspanningslijnen. Vroegtijdige participatie is bij de projectprocedure wettelijk verplicht voorgeschreven. Daarnaast pas ik natuurlijk de Code maatschappelijke participatie toe voor MIRT-projecten.

*29. De PvdA vraagt zich af of door de toename van algemene regels niet opnieuw een ondoordringbaar bos aan regels ontstaat? Leidt de toename van algemene regels niet tot onduidelijkheid voor gemeenten bij de handhaving? En leidt het niet tot stapeling van onderzoekslasten voor bedrijven.*

Het ondoordringbaar bos van regels heeft niet zo zeer te maken met het aantal algemene regels, maar vooral met het feit dat de algemene regels van decentrale overheden en het Rijk nu verspreid zijn over tientallen tot honderden bestemmingsplannen, verordeningen en wetten, AMvB's en ministeriele regelingen. Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal het aantal documenten spectaculair dalen. Nagenoeg alle algemene regels voor burgers en bedrijven zijn dan opgenomen in het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening, en twee algemene maatregelen van bestuur: het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dat leidt niet alleen tot een veel betere toegankelijkheid voor burgers en bedrijven, maar ook een veel betere afstemming bij voorbereiding van de regels, waardoor doublures, strijdende en schurende regels worden geschrapt of aangepast. Daarnaast zal de ondersteuning die de Laan van de Leefomgeving zal bieden ook bijdragen aan de toegankelijkheid van de algemene regels.

Ook voor bevoegde instanties in de handhaving bevordert dat de duidelijkheid. Waar, ondanks genoemde verbeteringen, een algemene regel in een specifiek geval toch nog tot onduidelijkheid zou kunnen leiden, kan het bevoegd gezag, ambtshalve of op verzoek, zo nodig via maatwerk alsnog duidelijkheid verschaffen.

De onderzoekslasten voor bedrijven hebben in hoofdzaak niet te maken met de vraag, of een regel in de vergunning of in algemene regels staat. In algemene zin hebben algemene regels minder onderzoekslasten voor initiatiefnemers tot gevolg, omdat een deel van het onderzoek reeds in algemene zin heeft plaatsgevonden bij voorbereiding van die regels. Maar ook bij vergunningen heeft verlaging van onderzoekslasten expliciet de aandacht. En ik zie daar ook goede mogelijkheden voor bij de uitwerking van de AMvB's.

*30. De PvdA wil innovatie en standaardisatie in de bouw stimuleren. Daarom zet hij vraagtekens bij het bieden van teveel flexibiliteit op lokaal niveau op het gebied van bouwregelgeving in plaats van het stimuleren van standaardisatie, dit kan juist een rem op innovatie en op het behalen van de energiedoelstellingen zijn. Nederland is al bijna de rode lantaarn-drager op het gebied van energie. Hij vraagt een reactie van de Minister hierop.*

Ik herken de spanning tussen benodigde flexibiliteit en voldoende houvast voor initiatiefnemers vooraf. Bij het opstellen van de AMvB's gaat het echter niet om een keuze voor het één of voor het ander, maar om het bieden van een verantwoord evenwicht tussen beide. Flexibiliteit voor energiezuinigheid is gewenst om, zoals door de VNG expliciet gevraagd, gemeenten ruimte voor lokale ambities te bieden. Het kabinet wil in de nieuwe bouwregels alleen zo'n maatwerkmogelijkheid voor een beperkt aantal duurzaamheidseisen bieden en niet voor de eisen ten aanzien van veiligheid en gezondheid. Ik deel niet de mening van de heer De Vries en de NEPROM dat het bieden van deze maatwerkmogelijkheid voor strengere energiezuinigheidseisen een rem zal zijn op innovatie, standaardisering en industrialisering. Die maatwerkmogelijkheid bestaat feitelijk uit niet meer dan de mogelijkheid om in plaats van de landelijke grenswaarde voor de energieprestatiecoëfficiënt een strengere grenswaarde voor die coëfficiënt te stellen. Dus, bijvoorbeeld, een grenswaarde van 0,3 in plaats van de huidige landelijke grenswaarde van 0,4. Ongeacht of de gemeente wel of niet een strengere grenswaarde hanteert, wordt het voldoen aan de waarde bepaald aan de hand van de landelijk voorgescreven bepalingmethode. Een dergelijke aanscherping kan mijns inziens juist aanleiding voor innovatie vormen. Naarmate meer gemeenten van die maatwerkmogelijkheid gebruik maken, zal bij technische oplossingen om aan zo'n strengere grenswaarde te voldoen vanzelf innovatie, verdergaande standaardisering en industrialisering optreden. Ik zie uit bedoelde maatwerkmogelijkheid dus ook geen remmende werking op het bereiken van de energiedoelstellingen voortkomen.

*31. De provincie Gelderland wil dat gemeenten onderling gaan afstemmen, vindt de Minister dat ook een goed idee?*

Ik onderschrijf dat afstemming tussen bestuursorganen van cruciaal belang is voor het omgevingsbeleid. Dat geldt tussen gemeenten onderling, tussen provincies en gemeenten, tussen waterschappen en gemeenten, en tussen gemeenten en het Rijk op plaatsen waar het Rijk specifieke taken vervult. Artikel 2.2, eerste lid, stimuleert de afstemming tussen bestuursorganen. De aanpak van de Omgevingswet, met een beperkt aantal instrumenten, maakt een goede afstemming bovendien eenvoudiger. Het bundelen en vereenvoudigen van instrumenten maakt het immers eenvoudiger om overzicht te houden en daarmee ook de afstemming te zoeken op het moment dat het er echt toe doet, dat wil zeggen in de fase dat de belangrijkste richtinggevende keuzes worden gemaakt.

*32. Hoe om te gaan met het toevoegen van plancapaciteit als er sprake is van overtollige capaciteit? Bijvoorbeeld alleen nieuw bouwen als bestaande capaciteit wordt gesaneerd. Staat de Minister er voor open dat de regeling voor een duurzame verstedelijking via een «statiegeld»-regeling geregeld wordt? Blijft de «groen voor rood»-regeling gehandhaafd?*

Als de heer De Vries bedoelt dat een goede afweging moet worden gemaakt bij het toevoegen van plancapaciteit in een situatie dat al van overtollige capaciteit sprake is, kan ik op het eerste deel van de vraag met «ja» antwoorden. De ladder voor duurzame verstedelijking is het instrument op nationaal niveau dat gericht is op het voorkomen van toekomstige overtollige plancapaciteit. Die afweging moet dus bijvoorbeeld bij de vaststelling van het omgevingsplan worden gemaakt. Ik ga ervan uit dat de heer De Vries met de «statiegeldregeling» bedoelt dat de provincie eist dat in bepaalde regio's alleen mag worden gebouwd als bestaande bebouwing op kosten van een bouwer worden gesloopt en als dat niet mogelijk blijkt, de bouwer een bijdrage stort in een sloopfonds. Ik vind het ongewenst om een bouwer te verplichten tot een bijdrage aan een sloopfonds. Dit is een maatschappelijk probleem waarvan de kosten niet afgewenteld behoren te worden op de individuele bouwer.

In het geldende rijksbeleid (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Kamerstuk 32 660) is bepaald dat beleid over de afstemming tussen stedelijke ruimte en groene ruimte wordt overgelaten aan provincies. Daarmee heeft het Rijk het centrale landschapsbeleid afgeschaft. De ladder voor duurzame verstedelijking neem ik op in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het is aan provincies of zij daarbij een «groen voor rood»-regeling toepassen.

*33. Is er een optie denkbaar dat de provincie Utrecht, met inpassingsplannen of een vergelijkbaar middel, zijn beleid kan blijven vormgeven inzake het overschot van kantoren?*

Het projectbesluit geldt als opvolger van het inpassingsplan, waarmee het Rijk en de provincies zelf een gemeentelijk omgevingsplan kunnen aanpassen voor zover het gaat om de uitvoering van projecten van publiek belang. Voor andere interventies, zoals het wegwerken van een overschot aan kantorencapaciteit uit bestaande omgevingsplannen, is het instrumentarium van instructieregels en instructies het aangewezen instrument.

Ik ben het met de heer De Vries eens dat een directe mogelijkheid tot wijziging van het omgevingsplan door de provincie voor dit soort belangen, een buitenproportionele inbreuk zou vormen op de gemeentelijke vrijheid. Provincies en het Rijk kunnen het schrappen van bijvoorbeeld plancapaciteit met het geven van een instructie realiseren. De gemeente kan vervolgens bepalen wat er nog wel wordt toegestaan op een locatie. Vandaar dat de Omgevingswet het primaat voor het direct wijzigen van het omgevingsplan in deze situaties laat bij de gemeenten. De provincie kan een voorbereidingsbesluit nemen totdat het omgevingsplan is aangepast. Zo worden ongewenste ontwikkelingen tegengegaan. Dit instrumentarium is overigens niet minder effectief dan zelf het omgevingsplan aanpassen.



*34. Is het mogelijk na het wegbestemmen van een onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheid, terug te vallen op de oude bestemming? Kan de Minister toezeggen dat de regering bij de Invoeringswet, waar hoofdstuk 15 voor schade is gereserveerd, met een regeling komt waarbij het wegbestemmen van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden niet tot planschade leidt? Deelt de Minister de wens van de PvdA dat een ongebruikte omgevingsvergunning van rechtswege wordt ingetrokken na verloop van 10 jaar?*

De PvdA-fractie heeft diverse vragen gesteld over het tegengaan van overcapaciteit in plannen door het wegbestemmen van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden in relatie tot planschade. Samengevat heeft deze fractie mij gevraagd:

- hoe onbenutte mogelijkheden kunnen worden wegbestemd zonder dat dit tot planschade leidt,
- om bij de Invoeringswet met een regeling daarvoor te komen en
- of ik de opvatting van de fractie deel dat een ongebruikte omgevingsvergunning na verloop van 10 jaar vervalt.

Hierna beantwoord ik deze vragen gezamenlijk.

Ik deel de wens van de PvdA dat het wegbestemmen van onbenutte planologische mogelijkheden eenvoudiger en beter moet. Daarmee kan overcapaciteit in krimpregio's en de kantorenmarkt beter worden tegengegaan. De regering zal bij de invulling van hoofdstuk 15 (schade) een regeling voorbereiden die bij de Invoeringswet aan uw kamer wordt voorgelegd. Het vertrekpunt zal daarbij het huidige artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw zijn, waarin een vergelijkbare regeling is opgenomen zoals u voorstelt. Bekeken wordt nog in hoeverre de daarbij opgenomen voorwaarden en termijnen in stand worden gelaten en hoe een dergelijke regeling uitpakt bij organische groei.

Ik ben geen voorstander van het van rechtswege laten vervallen van een ongebruikte omgevingsvergunning na 10 jaar. De regeling zoals die nu is opgenomen in het wetsvoorstel biedt meer ruimte voor maatwerk en flexibiliteit. Op grond van het wetsvoorstel kan het bevoegd gezag een vergunning intrekken als daar binnen een jaar geen gebruik van is gemaakt. Tegelijkertijd biedt deze regeling de mogelijkheid om onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden in stand te laten als daar goede redenen voor zijn, ook al is dat jaar verstreken. Een vergunning die altijd na 10 jaar vervalt als er geen gebruik van is gemaakt, kan tot onredelijke situaties leiden. Gebruik van de vergunning is in dat geval niet per definitie ongewenst. Omgekeerd kan het ongewenst zijn om 10 jaar te wachten alvorens een vergunning kan worden ingetrokken. Kortom, de regeling in het wetsvoorstel is flexibeler en biedt mijns inziens meer mogelijkheden voor het tegengaan van krimp en het aanpakken van overcapaciteit dan een regeling waarbij een omgevingsvergunning van rechtswege vervalt na 10 jaar.

Een automatisme om terug te vallen op een oude bestemming heeft niet mijn voorkeur. Daarmee wordt voorbij gegaan aan mogelijk gewijzigde omstandigheden. Het zou goed kunnen dat het omgevingsplan deels wel is verwezenlijkt, waardoor de oude functie niet meer passend is bij de wel gerealiseerde functies. Denk aan een gebied dat voorheen agrarisch was en in het omgevingsplan de functie heeft voor woningen. Het is wenselijk dat de gemeente ook in die gevallen een afweging maakt, afhankelijk van de lokale omstandigheden.

*35. Hoe is de verhouding tussen de kosten en baten van de wet? Hebben de gemeenten voldoende financiële middelen voor Toezicht en Handhaving?*

Met de stelselherziening van het omgevingsrecht waar het wetsvoorstel onderdeel van uitmaakt zijn naar verwachting substantiële baten te behalen, onder andere door de overgang van vergunningen naar algemene regels, het verminderen van onderzoekslasten en plankosten en het verkorten van procedures. Daarnaast brengt het omgevingsrecht ook kosten met zich mee, zoals de monitoring van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waar de leden van de PvdA-fractie in het Nader Verslag naar hebben gevraagd.

Voor het wetsvoorstel zijn de kosten en baten in beeld gebracht. Dit financiële plaatje van het wetsvoorstel wordt aangevuld met onderzoek naar de kosten en baten van de overige onderdelen van de stelselherziening, zoals de AMvB's, Invoeringswet, aanvullingswetten en implementatie. Hierin worden ook de kosten voor toezicht en handhaving meegenomen. Deze onderzoeken zullen als uitwerking van het te sluiten bestuursakkoord gezamenlijk met de medeoverheden worden begeleid. Het wetsvoorstel zelf laat al een positief beeld zien. Uit het onderzoek komt een structurele lastenreductie naar voren van € 10,8 tot € 15,4 miljoen per jaar voor bedrijven en van € 0,5 miljoen per jaar voor burgers. Het wetsvoorstel levert in het algemeen een positieve bijdrage aan de draagkracht van het Nederlandse bedrijfsleven. De leges vormen hierbij een aparte categorie. Het onderzoek stelt daarnaast dat de wet tot een structurele lastenreductie kan leiden van € 34,5 tot € 51,2 miljoen voor gemeenten, van € 2,1 tot € 2,2 miljoen voor provincies en van nog eens € 1,8 miljoen voor de waterschappen. Naast lastenreductie en aanvullende inkomsten, levert de Omgevingswet overheden ook incidentele toename van lasten op, omdat zij intensief kennis zullen moeten nemen van de inhoud van de Omgevingswet.

*36. In het bestuursakkoord wordt met VNG, IPO en UvW afgesproken dat er op grond van de Financiële verhoudingenwet een zgn. artikel 2 onderzoek gedaan wordt naar de financiële effecten van de stelselherziening. Kan de Minister ons verzekeren dat daarbij de kosten voor toezichts- en handhavingstaken en de taken mbt monitoring en uitvoering van programma's ruimhartig zullen worden ingeschat?*

Het voorziene onderzoek zal worden uitgevoerd door een onafhankelijk extern bureau. Het onderzoek zal door het Rijk en de medeoverheden gezamenlijk worden begeleid. Er is dus sprake van joint fact finding. Het is de ambitie hierin ook de kosten voor toezicht en handhaving en monitoring en uitvoering van programma's mee te nemen. Op basis van de resultaten van het onderzoek zullen financiële afspraken worden gemaakt.

*37. Hoe worden de uitvoering en handhaving van de wet gefinancierd, en de monitoring en het opstellen van programma's? En hoe zit het met het profijtbeginstel?*

Voor zover de regelgeving leidt tot nieuwe verplichtingen voor gemeenten of provincies is het op grond van artikel 108 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 110 van de Provinciewet verplicht dat het Rijk de kosten vergoedt (via gemeentefonds en provinciefonds). Het vijfde lid van artikel 110 Gemeentewet bepaalt dat het vaststellen van een programma niet kan worden opgedragen, dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeente worden gecompenseerd. Als een wettelijk voorschrift of schriftelijk verzoek van een ander bestuursorgaan leidt tot incidentele kosten voor een ander bestuursorgaan en die kosten

vallen niet onder de dekking van het Gemeentefonds of Provinciefonds of een specifieke uitkering op grond van de Financiële verhoudingswet, is het wenselijk dat het bestuursorgaan dat die kosten veroorzaakt die ook draagt. Voor de in het wetsvoorstel opgenomen rijksomgevingswaarden zal het overigens eerder uitzondering dan regel zijn dat de gemeente aan de lat zal staan voor het vaststellen van een programma bij dreigende overschrijding.

De wijze van financiering van maatregelen die in een programma kunnen worden opgenomen, is aan het betreffende bestuursorgaan zelf. De financiële haalbaarheid van maatregelen is een overweging om maatregelen al dan niet in een programma op te nemen.

Het profijtbeginsel speelt een rol in de Omgevingswet. Het vormt bijvoorbeeld, met proportionaliteit en toerekenbaarheid, een van de criteria op basis waarvan de kosten van de grondexploitatie toegerekend worden aan een exploitatiegebied. Verder speelt dit beginsel een rol bij overeenkomsten van schadevrijwaring bij schade als gevolg van een besluit of project. Dit onderwerp zal via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet worden ingevoegd in het daarvoor gereserveerde hoofdstuk 15. Daarbij zal ook de rol van het beginsel worden betrokken. Verder heb ik laten onderzoeken of derden kan laten meebetalen aan maatregelen uit een programma, als zij profijt van die maatregelen hebben. Om derden, bijvoorbeeld via een heffing, verplicht mee te laten betalen aan maatregelen zijn namelijk hele specifieke wettelijke grondslagen nodig. En daarvoor is het nodig om precies te weten om welke maatregelen het gaat en in welke omstandigheden een financiële bijdrage aan de orde is. Dat is niet op voorhand in algemene zin te zeggen. Een programma is een algemeen instrument en de invulling zal van geval tot geval verschillen.

*38. Kan de Minister toezeggen dat binnen vier à vijf jaar wordt geëvalueerd of de doelen van de wet gehaald worden?*

In de nota naar aanleiding van het verslag is al aangekondigd dat er een jaarlijkse voortgangsmonitor komt bij de implementatie. Die zal gericht zijn op de verbeterdoelen van de stelselherziening. Ook heb ik daar aangekondigd dat de regering voornemens is om vijf jaar na inwerking-treding van de wet een formele evaluatie te laten verrichten.

*39. De PvdA vindt het omvangrijke ICT-project te ambitieus. Kan de regering het precieze kostenplaatje geven? Kan de regering de kostenverdeling aangeven? Zijn er minder verregaande opties denkbaar? Is het wel realiseerbaar dat steeds de meest actuele gegevens over de leefomgeving wordt weergegeven («real time»)?*

U noemt het digitaal stelsel een omvangrijk ICT-project. Veel meer dan grootse ICT zaken zijn echter organisatorische veranderingen nodig om uiteindelijk, middels ICT, het digitale stelsel te laten slagen. We maken afspraken over de taken en verantwoordelijkheden van alle partijen in dit traject. De bronhouders, de beheerders maar ook mijn rol als stelselverantwoordelijke en toezichthouder op dit stelsel. Dit zijn afspraken over het leveren en ontvangen van informatie, het valideren van gegevens en het verstrekken van informatieproducten. Duidelijke organisatorische en sturingsafspraken is een randvoorwaarde voor een succesvolle realisatie van het digitale stelsel.

Voor een toelichting op de opties en kostenverdeling verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 8].

Over de actualiteit van de gegevens wil ik afspraken maken en de gebruiker informeren. Hierdoor wordt het digitaal stelsel voor de

gebruiker betrouwbaar. De afspraken gaan over de termijnen waarbinnen bronhouders (wijzigingen van) gegevens toevoegen aan het digitaal stelsel.

Duidelijkheid over de afspraken geeft de gebruiker het vertrouwen dat hij op de informatie kan bouwen.

### **Vragen van de heer Smaling, SP**

*40. Wat zijn de transactiekosten van de hele operatie en waar slaan die kosten neer?*

De transactiekosten van de stelselherziening, waarnaar wordt gevraagd, zijn onderdeel van de implementatiekosten, die uiteen vallen in eenmalige investeringen, transitiekosten en structurele exploitatiekosten bij zowel het Rijk als de medeoverheden.

Dit betekent een incidentele toename van lasten voor medeoverheden, omdat zij intensief kennis zullen moeten nemen van de inhoud van de Omgevingswet. Daarnaast zullen bijvoorbeeld kosten moeten worden gemaakt voor de inrichting van het informatiepunt en de ontwikkeling van het digitale stelsel. Deze kosten zijn afhankelijk van de keuzes die interbestuurlijk worden gemaakt bij de implementatie en zullen nader worden gespecificeerd in aanvullend onderzoek. Het voorziene onderzoek zal worden uitgevoerd door een onafhankelijk extern bureau. Het onderzoek zal door het Rijk en de medeoverheden gezamenlijk worden begeleid als uitwerking van het te sluiten bestuursakkoord. Er is dus sprake van *joint fact finding*. Op basis van dat onderzoek naar de kosten en baten zullen concrete afspraken volgen over verdeling van de investerings-, transitie- en exploitatiekosten tussen het Rijk en de decentrale overheden.

*41. Is de analytisch basis die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt afdoende?*

In de eerste termijn zijn vanuit uw Kamer al diverse voorbeelden genoemd van de tekortkomingen van het wettelijke huidige stelsel voor de fysieke leefomgeving. Gesproken is over het woud aan regels, de vele vergunningen, het gefragmenteerde karakter van het beleid voor de fysieke leefomgeving, enzovoort. Die signalen zijn niet nieuw, al geruime tijd zijn er onderzoeken en geluiden uit de praktijk die op de problematische werking van het huidige omgevingsrecht wijzen. Toen het kabinet met de voorbereiding van de stelselherziening begon, was er al dringend behoefte aan een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, waarbij bijvoorbeeld initiatieven in de fysieke leefomgeving door verantwoordelijken kunnen worden beoordeeld, gelet op de specifieke omstandigheden en de benodigde kwaliteiten. Ik verwijs graag naar de probleemanalyse die ik in 2012 al aan uw Kamer zond<sup>4</sup>. In plaats van vooraf verdere analyses uit te voeren, die veel tijd zouden hebben gevraagd, heb ik gekozen voor een efficiëntere aanpak. De afgelopen jaren heb ik goed geluisterd naar signalen uit de praktijk en steeds ideeën aan die belanghebbenden voorgelegd en besproken. Steeds is aan de uitvoeringspraktijk gevraagd waar ze tegen aanliepen. Op deze wijze hebben zij actief bijgedragen aan de vormgeving van het nieuwe stelsel. Dit is naar mijn oordeel een valide werkwijze die analytisch afdoende is. Steeds hebben we de doelstellingen van de stelselherziening voor ogen gehouden. De gekozen aanpak is naar mijn idee een voorbeeld van een moderne manier van beleid en regelgeving maken, behorende bij een bestuurscultuur die nu geboden is, en die ook bij de Omgevingswet past. De analytische basis is dus voldoende. Het bewijs hiervan vind ik het

<sup>4</sup> Kamerstuk 33 118, nr. 1, bijlage I.

wetsvoorstel zelf; het laat zien dat de benodigde verbetering van het omgevingsrecht te realiseren is.

*42. Nemen we afscheid van de ruimtelijke ordening? Welke verantwoordelijkheid ligt op welk niveau? Kan de Minister aangeven waar de systeemverantwoordelijkheid op nationaal niveau uit bestaat? Hoe kan dit goed gemonitord worden?*

Het begrip «ruimtelijke ordening» komt niet terug in de Omgevingswet. Het stelsel van de huidige Wet ruimtelijke ordening is echter goed herkenbaar in het wetsvoorstel. Zo is de omgevingsvisie de opvolger van de structuurvisie, komt het systeem van instructieregels van Rijk en provincie terug en deelt de gemeente aan elke locatie een functie toe in het omgevingsplan (nu: wijst een bestemming aan in het bestemmingsplan).

De systeemverantwoordelijkheid voor het Rijk wijzigt op zichzelf niet met dit wetsvoorstel. Er wordt immers aangesloten op bestaande toedeling van taken, waarbij het primaat ligt bij de decentrale overheden. Het Rijk zorgt ervoor dat er wetgeving is en de daarbij behorende systemen zoals standaarden en digitale voorzieningen bestaan en functioneren. Evaluatie en regulier overleg met de koepels en het veld zorgen ervoor dat ik goed zicht houd op het functioneren van het wettelijk systeem.

Of een bepaald onderwerp als een provinciaal of nationaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. Deels ligt de keuze vast in het wetsvoorstel, doordat daarin wettelijke taken van het Rijk en de provincies zijn verankerd. Daarnaast maken het Rijk en de provincies binnen de kaders van het in artikel 2.3 vastgelegde subsidiariteitsbeginsel zelf de afweging welke belangen zij behartigen. Zij hebben hierin dus een zelfstandige beleidsruimte. Keuzes op dit gebied worden niet gemaakt in het traject van de wet, maar in het beleidsmatige traject. De huidige Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte vormt het kader voor het voorbereiden van de uitvoeringsregelgeving. Deze visie zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vervangen door de nationale omgevingsvisie.

*43. Waar begint en eindigt vertrouwen? Minder regels en meer vrijheid kunnen ook leiden tot meer handhaving. Ziet de Minister dat ook?*

Zoals de heer Smaling treffend opmerkt, is de mens geen heilige. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de belangen van derden moeten ook onder het nieuwe stelsel goed beschermd worden. Bij het handelen van overheden, burgers en bedrijven vormt vertrouwen het uitgangspunt, maar dat moet niet beschaamd worden. Het betekent ook de toepassing van passende instrumenten. Bijvoorbeeld dat bij complexe activiteiten een vergunning is vereist als een voorafgaande concrete afweging door de overheid aangewezen is. Het betekent ook adequaat toezicht en handhavend optreden als overtredingen worden geconstateerd. De regering werkt parallel aan dit wetstraject aan de professionalisering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De Omgevingswet bevat het fundament voor een nieuw stelsel. Het biedt een evenwichtig instrumentenpakket om de balans te bewaken tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving en te zorgen voor een evenwichtige belangenafweging. Dat betekent ook dat niet alle regels kunnen worden afgeschaft. Er zijn kaders nodig om de balans te bewaken. Het wetsvoorstel bevat daarvoor ook diverse waarborgen en verplichtingen, bijvoorbeeld tot het stellen van omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels. Deze kaders bieden de ruimte maar begrenzen tegelijk ook de ruimte voor vertrouwen. Normstelling alleen is niet genoeg. Daar hoort ook een cultuurverandering bij, met verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijven, een professioneel bestuur en als

sluitstuk adequate uitvoering, toezicht en handhaving. Op die manier draagt het stelsel als geheel bij aan de doelen voor de fysieke leefomgeving.

*44. Wat is uw visie op het grondbeleid? Komen er checks and balances om te voorkomen dat vraag en aanbod uit elkaar gaan lopen en welke zijn er nu al?*

De visie op grondbeleid die ik u bij brief van 20 december 2013<sup>5</sup> heb gegeven, is mijn uitgangspunt en omvat:

- verruiming van de mogelijkheden voor een flexibel grondbeleid, zodat gemeenten sneller kunnen reageren op ontwikkelingen in de markt;
- handhaving van een evenwichtige en gevarieerde gereedschapskist voor zowel actief- als faciliterend grondbeleid;
- versterking van de mogelijkheden voor een faciliterend grondbeleid, zodat gemeenten kunnen ontwikkelen zonder financiële risico's en burgers en bedrijven de kans krijgen zelf het voortouw te nemen;
- transparantie zodat gemeenteraden bij het vaststellen van plannen goed zijn geïnformeerd over financiële consequenties en mogelijke risico's.

Deze visie wil ik op verschillende manieren vormgeven. In de eerste plaats maak ik dit beleid concreet door middel van de Aanvullingswet grondeigendom. Daarin wil ik decentrale overheden voldoende toereikende instrumenten geven voor het voeren van zowel actief als faciliterend grondbeleid om ruimtelijke opgaven aan te kunnen pakken. Zij moeten beschikken over een goed gevulde gereedschapskist om hun ruimtelijke plannen uit te voeren; deze gereedschapskist wil ik opnemen in de Omgevingswet. In de tweede plaats geeft ik mijn visie voor het rijksbeleid vorm in de nationale omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie wordt een integrale visie op strategisch niveau, die sectorale visies en beleidsplannen vervangt en waarin ook het grondbeleid een plaats krijgt volgens bovenstaande uitgangspunten.

Op dit moment zijn de *checks and balances* om overcapaciteit te voorkomen geborgd in de afweging van de gemeenteraad om tot een goede ruimtelijke ordening te komen. Bij deze afweging speelt de ladder voor duurzame verstedelijking een belangrijke rol. Hiermee kan overprogrammering, ongewenste versnippering en leegstand worden voorkomen. In de Omgevingswet zal de borging plaatsvinden door het vereiste om in een omgevingsplan te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De genoemde ladder keert teug in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet, zie het antwoord op een vraag van mevrouw Dik-Faber [vraag 130].

*45. Hoe wordt VTH verbonden met de Omgevingswet? Brengt VTH nog meer veranderingen in de omgevingsvergunning?*

De bepalingen uit het wetsvoorstel VTH<sup>6</sup> zullen via de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet worden opgenomen. Daarvoor is afdeling 18.3 gereserveerd.

Het wetsvoorstel VTH zal niet leiden tot inhoudelijke veranderingen in de regeling van de omgevingsvergunning, maar ondersteunt de verdere professionalisering van de verlening daarvan en het toezicht op de naleving van die vergunningen.

<sup>5</sup> Kamerstuk 27 581, nr. 47.

<sup>6</sup> Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Kamerstuk 33 872).



*46. Hoe groot is de afweegruimte? Voor welke onderwerpen geldt die, en wie maakt de afweegruimte?*

De afweegruimte wordt allereerst bepaald door artikel 2.3 van het wetsvoorstel, waarin het uitgangspunt «decentraal, tenzij» is verwoord. Voor vele onderwerpen en activiteiten zijn er geen redenen voor centrale regels, en bepalen de decentrale overheden zelf of ze regels stellen, en zo ja, welke afweegruimte ze in de regels opnemen. Ook bepalen ze of die ruimte gericht is tot het bestuursorgaan (zoals bij instructieregels of beoordelingsregels) of de initiatiefnemer (zoals in algemene regels). Waar wel argumenten zijn voor het stellen van rijksregels, bepaalt het Rijk welke afweegruimte daarbinnen aan bestuursorganen en initiatiefnemers wordt gegeven.

Het wetsvoorstel zelf sluit het bieden van afweegruimte niet op voorhand uit voor bepaalde onderwerpen. In de brief Contouren uitvoeringsregelgeving en de nota naar aanleiding van het verslag heb ik meer inzicht gegeven in de afweegruimte op AMvB-niveau. In de uitvoeringsregelgeving zal uiteindelijk worden bepaald in de vraag in welke gevallen en onder welke omstandigheden afweegruimte wordt geboden. Zo zal van de minimumeisen voor veiligheid en gezondheid bij bouwen niet kunnen worden afgeweken, terwijl voor bijvoorbeeld geluid bij ruimtelijke ontwikkelingen wel een zekere afweegruimte zal worden geboden.

*47. Kan de Minister garanderen dat de Laan van de Leefomgeving in ieder geval bij inwerkingtreding van de Omgevingswet klaar is?*

Kortheidshalve verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 8].

*48. Materiële normen zijn nodig voor toetsing door de rechter. Hoe verloopt de rechterlijke toetsing onder de Omgevingswet? Hoe ziet de Minister de ontwikkeling van de jurisprudentie? Begint dat met de Omgevingswet op nul of loopt de oude jurisprudentie door?*

Het is juist dat materiële normen van belang zijn voor de toetsing door de rechter. Dat is nu ook het geval. De materiële normen op het gebied van het omgevingsrecht zullen gebundeld op AMvB-niveau worden opgenomen.

De wijze van toetsing door de bestuursrechter wordt geregeld door de Algemene wet bestuursrecht. Die wet bevat het bestuursprocesrecht en algemene eisen voor besluitvorming door bestuursorganen waaronder regels over zorgvuldigheid en belangenafweging. Deze eisen moeten worden gelezen in samenhang met de materiële omgevingsrechtelijke normen in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. De Omgevingswet brengt geen wijziging in (de jurisprudentie over) de toetsing door de bestuursrechter. Via de Invoeringswet zal de Algemene wet bestuursrecht weliswaar op het punt van de rechtsbescherming worden gewijzigd, maar die aanpassingen betreffen vooral de bevoegdheid van de rechter (de vraag welke besluiten appellabel zijn en bij welke bestuursrechter beroep openstaat; zie hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting), niet de rechterlijke toetsing. De regering beoogt met de Omgevingswet dus geen verandering in de wijze waarop de rechter toetst, waarbij de rechter soms indringend en soms meer marginaal toetst, afhankelijk van de aard van de normen en de mate van vrijheid die deze het bestuur laten.

*49. Kan het voorzorgbeginsel ook dienen als weigeringsgrond voor vergunningen in de Omgevingswet?*

Voorzorg kan inderdaad worden meegenomen in de besluitvorming over vergunningen, mits voldoende gemotiveerd. Hiervoor verwijs ik u graag naar mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 25].

*50. Hoe wordt het begrip belanghebbende gedefinieerd? Doet deze definitie recht aan de plek waar iemand woont?*

Het begrip belanghebbende is gedefinieerd in de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Dit Awb-begrip heeft betekenis en werking voor het gehele terrein van het bestuursrecht, dus ook voor het omgevingsrecht. In de Omgevingswet, waar het begrip overigens maar beperkt voorkomt, wordt hierbij aangesloten. Het begrip belanghebbende speelt een rol bij de voorbereiding van besluiten en in de fase van beroep bij de bestuursrechter.

In de parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak zijn eisen ontwikkeld waaraan moet zijn voldaan om te kunnen spreken van een belanghebbende. Zo is onder meer van belang of sprake is van een rechtstreeks belang en een persoonlijk (kenmerkend) belang. Zo is de geadresseerde van een besluit altijd belanghebbende. Al naar gelang de aard en inhoud van het besluit in kwestie kunnen ook belangen van derden rechtstreeks bij een besluit zijn betrokken. De plek waar betrokkene woont is daarbij een factor. In de rechtspraak wordt soms als hulpmiddel een afstands- en zichtcriterium gehanteerd. In andere gevallen is de ruimtelijke uitstraling doorslaggevend of de afstand waarop de (milieu)gevolgen van een activiteit merkbaar zijn.

Overigens is in het wetsvoorstel gebruik gemaakt van de ruimte die de Awb laat om de kring van inspraakgerechtigden bij toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4) in de bijzondere wetgeving te verbreden tot «een ieder». De plek waar betrokkene woont is dan dus niet relevant.

*51. Deelt de Minister de noodzaak de watertoets te verplichten?*

De watertoets is een belangrijk instrument dat ervoor zorgt dat water genoeg aandacht krijgt in ruimtelijke plannen. Beleidsmatig is de toets en het bijbehorende proces verankerd in het Bestuursakkoord Water, de Bestuurlijke Notitie Watertoets (2001) en Handreiking watertoets. Ik zal de watertoets moderniseren in de AMvB's. Daarbij ben ik voornemens om de reikwijdte te verbreden ten opzichte van het huidige recht. De gemoderniseerde watertoets bestaat uit een inhoudelijke instructieregel voor omgevingsplannen, projectbesluiten en voor onderdelen van de provinciale verordening waarin functies aan locaties worden toegedeeld. Ook zal de gemoderniseerde watertoets van toepassing worden op een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die voorziet in een ontwikkeling met gevolgen voor de waterhuishouding. Bij al deze besluiten moet het bestuursorgaan rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Voor een duiding van die gevolgen moeten de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen worden betrokken.

*52. Ik ben benieuwd hoe mer terugkomt in de wet. Onder meer de positie van de Commissie voor de mer. Wordt deze positie straks uitgeknepen?*

Met de milieueffectrapportage (mer) krijgt het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming. Ik vind de mer dan ook een belangrijk instrument. Voor de eisen wordt strak aangesloten bij de eisen in de EU-richtlijnen. Onderwerpen zoals gezondheid, klimaat en veiligheid horen daar bij, voor zover ze aan de orde zijn in het plan of programma of project. De aparte procedurestappen voor de mer worden met het wetsvoorstel zoveel mogelijk gecombineerd met de procedure van het besluit waarvoor een milieueffectrapport is gemaakt. Een voorbeeld is het besluit over de mer-beoordeling. De beslissing daarover maakt straks deel uit van het ontwerpbesluit. De verantwoordelijkheid voor goede besluitvorming en de inzet van de mer ligt bij de bestuursorganen. Voor projecten kan het bestuursorgaan zelf het beste bepalen of een advies van de Commissie voor de mer nodig is. Het advies van de Commissie is bij projecten dan ook niet meer verplicht. Onder de Crisis- en herstelwet is hier ervaring mee opgedaan en daaruit bleek dat bestuursorganen op een verstandige manier met deze keuzemogelijkheid omgaan. Bij plannen blijft het advies van de Commissie voor de mer wel verplicht. De Commissie voor de mer heeft een goede naam opgebouwd en heeft haar toegevoegde waarde herhaaldelijk bewezen. De Commissie is dan ook als adviesorgaan in de wet opgenomen. Het advies van de Commissie zal naar mijn verwachting onder de Omgevingswet juist daar ingezet worden waar die toegevoegde waarde goed tot zijn recht komt.

*53. Wil de Minister naar een indeling tussen «ziekmakers» en «gekmakers» overstappen?*

Nee, dit is niet mogelijk. Het RIVM geeft in haar rapport «Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet»<sup>7</sup> aan dat het onderscheid tussen gezondheid en hinder een glijdende schaal is. Zo gaat de hinder die wordt veroorzaakt door geluid en geur geleidelijk over in gezondheidseffecten. Dit vanwege de stress en slaapverstoring die hiervan het gevolg zijn en die weer tot verdere ziekteverschijnselen kunnen leiden. De grens tussen hinder en gezondheidseffecten is wetenschappelijk niet of moeilijk vast te stellen. Bij dit soort effecten spelen bijvoorbeeld ook persoonlijke factoren een rol, zoals de maatschappelijke waardering en voordelen die iemand ziet bij een specifieke geur- of geluidsbron.

*54. Is de rechtsbescherming onder de Omgevingswet adequaat geregeld, vergeleken met de huidige wetgeving? Geldt dat ook voor mensen die minder draagkrachtig zijn?*

Naar mijn mening voorziet het wetsvoorstel in een adequate rechtsbescherming. Bij keuzes over het openstellen van beroep is zoveel mogelijk aangesloten bij keuzes die ten aanzien van parallelle rechtsfiguren uit de huidige wetgeving zijn gemaakt. Dit is ook in overeenstemming met het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau. De hoofdlijnen van de rechtsbescherming zijn beschreven in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. De juridische uitwerking zal, via de Invoeringswet Omgevingswet, geschieden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In een enkel geval is in het wetsvoorstel een van de bestaande wetgeving afwijkende oplossing gekozen, maar ook dan is sprake van een adequate rechtsbescherming. Een voorbeeld hiervan betreft de rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen. Ook voor minder draagkrachtige appellanten is de toegang tot de rechtsbescherming afdoende verzekerd. Dit wordt niet in de

<sup>7</sup> Kamerstuk 33 118, nr. 18, bijlage.

Omgevingswet geregeld, maar geldt algemeen via de Awb. De Awb bepaalt dat van de indiener van een beroepschrift een griffierecht wordt geheven. In dit verband merk ik op dat het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Awb in verband met aanpassing van griffierechten, dat bij uw Kamer aanhangig is, bij tweede nota van wijziging<sup>8</sup> is aangepast. Daarbij is de tariefsverhoging voor bestuursrechtelijke zaken gematigd, gelet op het belang van een laagdrempelige toegang tot de rechter in eerste aanleg. Verder kan een appelland met een laag inkomen in aanmerking komen voor gefinancierde rechtshulp.

*55. Krijgt niet-benutte gebruiksruimte in vergunningen nog een plek onder de Omgevingswet?*

Juist in die gebieden waar ruimte nodig is voor nieuwe ontwikkelingen en tegelijk de kwaliteit bewaakt moet worden kan de Omgevingswet zich bewijzen. De verschillende instrumenten van de Omgevingswet kunnen daarbij helpen. Het bevoegd gezag kan straks (generiek of individueel) op een aantal terreinen strengere maatwerkregels stellen aan activiteiten in een gebied. Dat wordt geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het kan ook de toegekende, maar onbenutte ruimte in vergunningen verkleinen. Vergunningen onder de Omgevingswet kunnen straks worden ingetrokken als vergunde activiteiten gedurende een jaar niet hebben plaatsgevonden. Bovendien kan een koepelvergunning helpen bij het omgaan met de gebruiksruimte op een terrein, zoals emissies of risico-contouren. Ook de programmatische aanpak biedt de mogelijkheid om op de gebruiksruimte de regie te voeren en belastende activiteiten en maatregelen zo op elkaar af te stemmen dat aan de wettelijke regels wordt voldaan. Het wetsvoorstel en de nieuwe AMvB's blijven dit faciliteren. Daarbij kunnen in de omgevingsvisie keuzes worden gemaakt voor welke gebieden het vrijgeven van onbenutte gebruiksruimte aan de orde is. Daaraan kan ook een duurzaamheidsprogramma, al dan niet met een programmatische aanpak, worden gekoppeld. In het programma kan dan worden benoemd hoe het bestuursorgaan zal omgaan met onbenutte ruimte in vergunningen.

*56. De heer Smaling heeft gevraagd naar de mogelijkheid of binnen één gemeente gesaldeerd kan worden met de bescherming van cultureel erfgoed. Daarbij noemde hij het voorbeeld dat op de ene plaats niets mag op het terrein van bijvoorbeeld de plaatsing van zonnepanelen, maar op andere plaatsen wel.*

«Salderen» lijkt mij voor cultureel erfgoed niet de juiste term. Cultureel erfgoed dient door gemeenten op passende wijze te worden beschermd in het omgevingsplan. Het is primair aan gemeenten om te bepalen op welke wijze die bescherming plaatsvindt. Daarbij zullen er uiteraard verschillen kunnen bestaan per locatie. Zo zullen in beschermde stads- en dorpsgezichten meer gedetailleerde bouwregels worden gesteld dan in andere gebieden. Begrijp ik de heer Smaling goed, dan doelt hij op het kunnen plaatsen van zonnepanelen op de daken van woningen en andere hoofdgebouwen en de mogelijkheid voor gemeenten hierop te sturen. Mede in verband met de energiedoelstellingen zijn zonnepanelen (onder randvoorwaarden) geplaatst binnen de landelijk uniforme categorie van vergunningvrije bouwmogelijkheden. Op die manier worden zo min mogelijk belemmeringen opgeworpen voor deze panelen. Bij de door gemeenten, provincies en het Rijk aangewezen monumenten zijn de zonnepanelen vergunningplichtig. Ook bij de rijksbeschermden stads- en dorpsgezichten zijn panelen, als deze worden geplaatst op platte daken of de naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde dakvlakken, vergunning-

<sup>8</sup> Kamerstuk 33 757, nr. 8.

plichtig. Daarmee is een vergelijkbaar regime getroffen als voor bijvoorbeeld de plaatsing van dakramen. Er bestaat nu geen aanleiding dit regime bij de uitvoeringsregelgeving anders vorm te geven. Overigens betekent «vergunningplichtig» niet dat panelen nooit kunnen worden geplaatst, maar dat wordt afgewogen of dat in het specifieke geval verantwoord is, gelet op de waarde van het betrokken cultureel erfgoed.

*57. Hoe landen de routenetwerken voor fietsen en wandelen in de Omgevingswet?*

Gezien het subsidiariteitsbeginsel zullen de decentrale overheden de hoofdrol blijven vervullen bij de zorg voor recreatieve routenetwerken. Openluchtrecreatie is vooral een lokale opgave. Deze taak berust in de eerste plaats bij de gemeente. De gemeente is immers verantwoordelijk voor de ruimtelijke besluitvorming en voor lokale wegen. Bij routenetwerken die de gemeentegrenzen overschrijden kunnen bestuurlijke afspraken een rol spelen. Zo is bijvoorbeeld in de regio Zwolle een convenant over recreatieve netwerken gesloten. Daarnaast kunnen de provincies bepalen in hoeverre zij een taak voor de borging van recreatieve routenetwerken op zich nemen. Die taak past bij hun wettelijke taak op grond van artikel 2.18, onder a, van het wetsvoorstel: de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen. Veel provincies zetten actief in op de ontwikkeling van recreatieve routenetwerken. In het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur is afgesproken dat het Rijk geen taak heeft bij de landelijke routenetwerken voor wandelen en fietsen. Ook zijn deze routenetwerken in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte niet aangemerkt als nationaal belang; wel heeft het Rijk bij de aanleg en aanpassing van infrastructuur een medeverantwoordelijkheid voor het zo veel mogelijk in stand houden en verbeteren van kruisende fiets- en wandelroutes. Naar mijn mening kunnen decentrale overheden het belang van de borging van recreatieve routenetwerken doelmatig en doeltreffend behartigen. In lijn met het subsidiariteitsbeginsel zie ik daarom geen reden om hierover op nationaal niveau regels te stellen. Het Rijk heeft wel enkele beleidsmatige taken en uitvoeringstaken, maar die vergen geen wettelijke verankering. Zie in dit verband ook het antwoord op een vraag van mevrouw Van Veldhoven [vraag 110].

*58. Wil de Minister een ruimtelijke ordeningsspel maken, waarmee je kan leren denken in alternatieven, een Schultz-game?*

Met de heer Smaling ben ik van mening dat de Omgevingswet van overheden en initiatiefnemers een omslag in het denken vereist. In speltheoretische termen, waar uw Kamer om vroeg, is het de bedoeling dat zij gaan streven naar het Pareto-optimum (de beste opbrengst voor alle partijen samen, de win-win) in plaats van zich te richten op het Nash-equilibrium (de beste opbrengst voor elke partij op zich). Waar het huidige systeem vaak uitdraait op een potje Mens-erger-je-niet, moet het nieuwe systeem een spel opleveren waarbij alle deelnemers *met* en niet tegen elkaar spelen om een bepaald doel te bereiken. Voor de echte spelletjesfanaten onder u: dat wordt dus meer zoiets als Dungeons and Dragons, waarbij een team helden samen op avontuur gaat. Daarom ben ik al gestart met het programma Nu Al Eenvoudig Beter. Dit is een praktijkprogramma met een serie inspirerende voorbeeldprojecten, waarbij overheden en initiatiefnemers nu al in de geest van de Omgevingswet werken. Ik reik jaarlijks de Nu Al Eenvoudig Beter trofee uit aan het beste initiatief. In 2013 won de gemeente Apeldoorn met haar «kookboeken» voor de Leefomgeving waarmee initiatieven in de openbare ruimte worden gefaciliteerd, in 2014 de gemeente Zaanstad met het woningbouwproject de Hemnes. Uit het feit dat er nog nooit twee keer

dezelfde organisatie is genomineerd voor deze trofee blijkt dat het animo om nu al anders te gaan werken groot is – en dat een positieve stimulans als deze werkt. Het maken van een game waarbij de deelnemers gestimuleerd worden zich het gedachtegoed van de Omgevingswet eigen te maken vind ik op het eerste gezicht een heel sympathiek idee. Ik zal deze suggestie dan ook zeker meenemen bij de verdere vormgeving van het programma Nu Al Eenvoudig Beter en de implementatie van de Omgevingswet. Mijn doel is in elk geval bereikt als alle spelers na afloop met een glimlach de tafel verlaten – en het bord niet halverwege door de kamer is gegooid.

*59. Het wetsvoorstel straalt uit dat het de bedoeling is dat initiatiefnemers en overheden streven naar collectieve belangen in plaats van de maximalisatie van eigen nut. Op de Omgevingswet kunnen speltheoretische aspecten worden losgelaten, want niet alles is een win-win-situatie. Bijvoorbeeld: de bouw van een outletcentrum kan leiden tot faillissementen van winkels in de binnenstad, en de bouw van een dakkapel kan leiden tot meer licht in de woning van de initiatiefnemer maar minder zonlicht in de tuin van de buren. Hoe ziet de Minister deze private krachtmetingen die een ruïne achterlaten? Zou de Minister de speltheorie kunnen toepassen op de Omgevingswet?*

Niet alle plannen leiden tot een win-win situatie voor alle betrokkenen. Dat ben ik met u eens. De activiteiten van de één kunnen gevolgen hebben voor de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor een ander. Daarbij komt soms een belangentegenstelling aan het licht. U lijkt in speltheoretische termen van mening te zijn dat het in alle gevallen gaat om een niet-coöperatieve situatie, waarbij de winst van de een het verlies is van de ander – met andere woorden: een *zero sum game*. Of, om niet alleen de speltheorie maar ook de rechtstheorie op het wetsvoorstel los te laten: een Hobbesiaanse oorlog van allen tegen allen. Dit wereldbeeld deel ik absoluut niet. In veel gevallen is het wel degelijk mogelijk om een initiatief zo vorm te geven, dat dit voor alle betrokkenen (initiatiefnemer, overheid en belanghebbenden) een zo goed mogelijk resultaat oplevert – met andere woorden: dat een Pareto-optimum wordt bereikt waar allen mee kunnen leven. Zo is het bijvoorbeeld bij het project Ruimte voor de Rivier goed gelukt om tegelijkertijd de waterveiligheid te verhogen, de gebiedskwaliteit van de uiterwaarden sterk te verbeteren en de mensen die in de uiterwaarden en langs de dijken wonen en die geraakt worden door het project een adequate oplossing te bieden. Met de Omgevingswet wil ik alle ruimte bieden aan dit soort initiatieven, waarbij het geheel meer is dan de som der delen.

Natuurlijk kan ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet iedere belanghebbende altijd volledig tevreden worden gesteld. Het is in dat geval aan de overheid om de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen en een heldere, goed onderbouwde en democratisch verantwoorde keuze te maken. Met de Omgevingswet streef ik er juist naar om het bevoegd gezag in staat te stellen om een meer integrale afweging mogelijk te maken tussen verschillende soms strijdige belangen dan tot nog toe mogelijk was. In deze afweging krijgen veiligheid, gezondheid en een goede omgevingskwaliteit een belangrijke rol. Die afweging kan in de meeste gevallen het beste op lokaal niveau plaatsvinden. Daarom krijgen gemeenten meer afwegingsruimte. Zij hebben daarmee de kans om de fysieke leefomgeving niet alleen veiliger en gezonder, maar ook mooier te maken. Ik verwacht van de uitvoerende overheden dat zij daarbij zelf het goede voorbeeld geven door te streven naar de beste oplossing voor alle betrokken partijen in plaats van maximalisatie van eigen nut, en dat zij ook initiatiefnemers en belanghebbenden verleiden om over hun eigen schaduw heen te springen [zie vraag 58]. Uiteraard biedt de



Omgevingswet daarnaast voldoende rechtsbescherming voor belanghebbenden [zie vraag 48].

### **Vragen van de heer Ronnes, CDA**

*60. De regering heeft de waarborgen voor parlementaire betrokkenheid bij de stelselherziening beschreven en een schets gegeven van de AMvB's. We weten nu in hoofdlijnen wat erin komt. Is te zeggen wanneer we de definitieve AMvB's te zien krijgen?*

Ik ben blij dat de verschillende stukken gedurende de parlementaire behandeling meer inzicht hebben geboden in de stapsgewijze opbouw van het nieuwe stelsel. De daarbij behorende planning heb ik in mijn brief van 1 oktober jl. geschetst.<sup>9</sup> Die gaat er vanuit dat de ontwerp-AMvB's in 2016 aan het parlement worden voorgelegd. Die planning is nog steeds actueel.

*61. Wat vindt de Minister van het idee om soepel om te gaan met de manier waarop en de tijd waarbinnen EU-normen bereikt moeten zijn? Wil de Minister een hiërarchie binnen de normen aanbrengen? Nu zijn alle normen nevengevoegd.*

Hoe EU-normen werken is bepaald in de EU-richtlijnen en EU-verordeningen zelf. Daarin is ook voor alle lidstaten aangegeven wanneer aan die normen moet worden voldaan. EU-regelgeving geeft daarbij zelf aan wat de aard van de norm is.

Er is geen hiërarchie binnen de EU-normen aan te geven. EU-richtlijnen moeten worden omgezet in nationale regelgeving. Bij die omzetting is het aan de lidstaten om vorm en middelen te kiezen mits het doel dat de richtlijn beoogt binnen de gestelde termijn wordt gerealiseerd en voldaan wordt aan de randvoorwaarden die het Hof van Justitie aan omzetting stelt.

*62. Op welke termijn vindt behandeling van het nieuwe grondbeleid plaats?*

In de brief van 1 oktober 2014 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de planning van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, inclusief de aanvullingswetten. Zoals ik aan de heer De Vries in het AO Ruimte van 29 april jl. heb toegezegd, zal ik uw Kamer op korte termijn een brief sturen waarin ik de specifieke planning van de Aanvullingswet grondegdom uiteenzet. In die brief zal ik ook ingaan op de hoofdlijnen van die wet.

*63. Wat is de toekomst van de plattelandswoning?*

Kortheidshalve verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 9].

*64. Worden de adviezen van de commissie-Elias ter harte genomen bij de vormgeving van dit ICT-project?*

Ook voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 8].

---

<sup>9</sup> Kamerstuk 33 118, nr. 17.

*65. Bieden het projectbesluit voor provincies en het omgevingsplan voldoende mogelijkheden om ongewenste ontwikkelingen zoals een overschot aan plancapaciteit van leegstaande gebouwen tegen te houden.*

Het projectbesluit is de als opvolger van het inpassingsplan, waarmee het Rijk en de provincies zelf een gemeentelijk omgevingsplan kunnen aanpassen voor zover het gaat om de uitvoering van projecten van publiek belang. Voor andere zaken, zoals het wegwerken van een overschot aan kantorencapaciteit uit bestaande omgevingsplannen, zijn instructieregels en instructies het aangewezen instrument. Provincies en het Rijk kunnen met het geven van een instructie bijvoorbeeld het schrappen van plancapaciteit realiseren. De gemeente moet die instructie verwerken in het omgevingsplan. Daarmee kan overcapaciteit worden tegengegaan. De gemeente kan uiteraard ook op eigen initiatief het omgevingsplan aanpassen, zonder instructie van de provincie.

*66. In welke mate vallen de mijnbouwactiviteiten onder de Omgevingswet? Valt de winningsvergunning in de toekomst onder de Omgevingswet?*

Mijnbouwactiviteiten vallen onder de Omgevingswet, voor zover hier installaties moeten worden aangelegd, voor de beoordeling van de milieueffecten en voor de ruimtelijke inpassing. Voor een boring op land of de aanleg van een winningsinstallatie is (bijna altijd) een omgevingsvergunning nodig. De opsporings- of winningsvergunning onder de Mijnbouwwet is een marktordeningsvergunning. Deze vergunning geeft de houder het alleenrecht om gedurende een vastgestelde periode met uitsluiting van anderen opsporings- of winningsactiviteiten te verrichten in het betreffende gebied. Deze vergunningen vallen niet onder de toekomstige Omgevingswet. Voor de feitelijke uitvoering van activiteiten is echter bijna altijd een omgevingsvergunning nodig. Deze vergunningen vallen wel onder de toekomstige Omgevingswet. Op de verhouding met de Mijnbouwwet wordt nader ingegaan in het antwoord op een vraag van mevrouw Van Tongeren [vraag 167].

*67. Waarom wordt de vergunning van rechtswege afgeschaft, nu worden immers 99% van de vergunningen op tijd afgehandeld. Begrijpelijk dat voor vergunningen met ingrijpende gevolgen de van rechtswege vergunning wordt uitgesloten. Waarom wordt er niet gekozen om bij AMvB de uitgebreide procedure aan te wijzen waarvoor dan geen vergunning van rechtswege geldt?*

De heer Ronnes constateert zelf ook dat de vergunning van rechtswege voor een flink aantal activiteiten uitgesloten zou moeten worden. Bijvoorbeeld omdat Europeesrechtelijke verplichtingen een voorafgaande beoordeling vereisen. Dit betekent dat de vergunning van rechtswege voor sommige vergunningaanvragen wel en voor andere niet zou moeten worden toegestaan. Er is nadrukkelijk gekozen voor een uniforme regeling ten aanzien van de procedures. De van rechtswege vergunning is dus zowel in de reguliere als in de uitgebreide procedure uitgesloten, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State. De heer Ronnes stelt voor om bij AMvB voor uitzonderingen de uitgebreide procedure aan te wijzen. Allereerst betekent dit dat vaker de uitgebreide procedure van toepassing is, omdat de van rechtswege vergunning uitgesloten moet worden. Dit staat haaks op het uitgangspunt om zo veel mogelijk de reguliere procedure aan te wijzen vanwege het versnellen van procedures. Ik ben daarvan dus geen voorstander. Een andere reden is dat uitzonderingen voor een aantal activiteiten in procedurele bepalingen het stelsel ingewikkelder maken. Daarmee wordt het minder inzichtelijk voor de

gebruikers, met meer kans op fouten en procedurele missers. Uniformiteit komt de snelheid en rechtszekerheid ten goede. Als bestuursorganen inzetten op goede dienstverlening kan dit ook bijdragen aan tijdig besluiten. Een goed voorbeeld is de watervergunning op grond van de Waterwet, waarop de regeling voor de *lex silencio positivo* niet van toepassing is. De waterbeheerders hebben expliciet ingezet op tijdige besluitvorming. Omdat ik het belangrijk vind dat bestuursorganen goed toegerust zijn op het tijdig afhandelen van de aanvraag om een omgevingsvergunning, zal dit onderwerp expliciet aandacht krijgen bij het implementatietraject. Het alternatief voor de *lex silencio positivo* om tijdige besluitvorming te bewerkstelligen, is de in de Awb opgenomen regeling voor de dwangsom bij niet tijdig beslissen. Deze is van toepassing op zowel de uitgebreide als de reguliere procedure.

*68. Sluit art. 12.3 van het wetsvoorstel uit dat exploitatieregels ook kunnen zien op woningbouwcategorieën of locatie-eisen? Of kunnen ze alleen zien op kostenverhaal? Is het met het wetsvoorstel ook mogelijk om kosten te verhalen op de opvolgende eigenaar in geval van faillissement van een ontwikkelaar waarmee de gemeente een overeenkomst had gesloten?*

Het stellen van exploitatieregels vanwege woningbouwcategorieën of locatie-eisen is, net als nu onder de Wro, een facultatieve bevoegdheid. De Omgevingswet sluit dit niet uit; in artikel 12.1, vierde lid, wordt daartoe expliciet de bevoegdheid gegeven. Gemeenten kunnen in voorkomende gevallen exploitatieregels in het omgevingsplan opnemen, ook als de gemeente al bij overeenkomst afspraken heeft gemaakt over het kostenverhaal. Het blijft dus mogelijk om naast of na een anterieure overeenkomst exploitatieregels vast te stellen om te bewerkstelligen dat bij een faillissement grondexploitatiekosten worden verhaald op de opvolgende eigenaar.

*69. Ten aanzien van de regulering van grote complexe bedrijven zoals Chemelot zijn er zorgen over het loslaten van het inrichtingenbegrip in het wetsvoorstel. Wat is de visie van de Minister op deze zorgen en hoe kunnen deze zorgen worden weggenomen?*

Ik ben het met de heer Ronnes eens dat het voor grote complexe bedrijven zoals Chemelot extra belangrijk is dat de vergunningverlening, handhaving en toezicht goed is geregeld. Juist deze bedrijven kunnen immers een groot effect hebben op de fysieke leefomgeving. De ervaring leert dat het voor deze situaties belangrijk is dat de vergunninghouder op één locatie met één bevoegd gezag te maken heeft. Het bevoegd gezag houdt daarmee goed overzicht over wat er op het terrein van een complex bedrijf gebeurt en de vergunninghouder heeft één aanspreekpunt. Bij de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten en het bevoegd gezag in de uitvoeringsregelgeving zal rekening worden gehouden met de samenhang van activiteiten op één locatie. De wet maakt het ook mogelijk om activiteiten op industriecomplexen zoals Chemelot als één milieubelastende activiteit aan te wijzen. Dan zal er één bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de regels over deze milieubelastende activiteit zijn, zowel bij de start van de activiteit als bij eventuele latere wijziging daarvan. Door aanwijzing als één geheel wordt ook bereikt dat veiligheids- en risicocontouren niet afzonderlijk binnen die activiteit worden beoordeeld, maar voor de activiteit als geheel. Ik heb daarnaast ook goed geluisterd naar de zorgen van uw Kamer en naar de signalen van bedrijven en uitvoeringsdiensten over die complexe bedrijven. Om die reden is in de tweede nota van wijziging een «eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag»-regeling toegevoegd. Daarmee kan in de uitvoeringsregelgeving gegarandeerd worden dat er één bevoegd gezag is voor alle andere vergunningplichtige activiteiten en

daarmee samenhangende algemene regels op dezelfde locatie, ook wanneer deze na de oprichting van het bedrijf plaatsvinden.

*70. Met de Omgevingswet worden de mogelijkheden voor bovenplanse verevening en/of het vragen van een financiële bijdrage voor een ruimtelijke ontwikkeling geschrapt. Vindt de Minister dat een gewenste ontwikkeling? Vindt u niet dat gemeenteraden zouden toch zelf onderling tussen de verschillende grondexploitaties moeten kunnen vereffenen?*

Op dit moment zijn er drie regelingen voor het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten: «bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen», «bovenplanse verevening» en «bovenwijkse voorzieningen». De huidige drie regelingen voor gebiedsoverstijgende kosten worden teruggebracht tot één eenvoudigere en betere regeling. Als duidelijke begrenzing geldt daarbij dat het exploitatiegebied profijt heeft van de voorzieningen waarvan de kosten worden verhaald, dat die kosten toerekenbaar zijn aan het gebied en dat die kosten proportioneel zijn. Deze drie criteria blijven van belang om te voorkomen dat initiatiefnemers moeten betalen voor kosten die niets met het gebied te maken hebben. Het uitgangspunt voor het bijeenbrengen van de drie regelingen is dat initiatiefnemers op basis van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid bijdragen. Voor gemeentelijke regelingen die hieraan voldoen worden de mogelijkheden voor verhaal van gebiedsoverstijgende kosten niet verminderd. In de uitvoeringsregeling wordt de toepassing van de gebiedsoverstijgende kosten verder verduidelijkt.

Gemeenten kunnen daarnaast, wanneer zij zelf eigenaar zijn, zelf een gemeentelijke grondexploitatie voeren voor hun eigen projecten. Dit staat los van het in hoofdstuk 12 bedoelde kostenverhaal. Het staat gemeenten vrij binnen de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording de baten van de eigen gemeentelijke grondexploitaties over elkaar te vereffenen.

*71. Kan de Minister aangeven hoe zij aankijkt tegen het feit, dat de gevolgen voor Natura 2000-gebieden dubbel getoetst worden, namelijk zowel via de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit/de zelfstandige natuurbeschermingswetvergunning en via het omgevingsplan. Is die laatste toetsing niet overbodig?*

De heer Ronnes wijst op verplichtingen in de vorm van een plan- en projecttoets die vanuit habitatrichtlijn (artikel 6) gelden voor plannen en projecten. Voor bestemmingsplannen, straks omgevingsplannen, geldt die verplichting ook: ook dit zijn immers plannen in de zin van de habitatrichtlijn. Dat kan inderdaad betekenen, dat initiatiefnemers die een uitbreiding willen realiseren in of vlakbij een Natura 2000-gebied te maken kunnen krijgen met een plantoets en een projecttoets.

Wel wil ik bezien of de manier van toetsen niet eenvoudiger kan. Mijn inzet is dat met het wetsvoorstel de onderzoekslasten voor initiatiefnemers worden verminderd. Dit kan door fasering, versobering en hergebruik van onderzoeksgegevens. Bij het omgevingsplan kan bijvoorbeeld een goede fasering zorgen voor verlaging van de onderzoekslasten. Ook kan het vaker gebruikmaken van bestaande gegevens de onderzoekslasten beperken. Onderzoeksgegevens zijn tenminste twee jaar geldig. Digitale ondersteuning maakt het makkelijker om deze te bewaren, op te vragen en te delen. Dit bevordert het hergebruik van onderzoeksgegevens. Alles bij elkaar zorg ik voor een aanzienlijke vermindering van de onderzoekslasten van zowel eenvoudige als complexe projecten.

*72. Hoe zit het aspect gezondheid in de Omgevingswet?*

Het gezondheidsbelang wordt op een aantal manieren geborgd in de Omgevingswet. Ik ben hierop uitgebreider ingegaan mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 25].

*73. Mensen voelen zich dan, ondanks de Elverdingmethode en ondanks de goede bedoelingen, niet gehoord. Wij zouden een evaluatie van participatievormen op prijs stellen. Wellicht dat de verwachtingen ten aanzien van de mate van inbreng beter in beeld moeten komen. Kan de Minister daar in haar antwoord op reflecteren?*

Er is al de nodige kennis over de inrichting van participatieprocessen en de aspecten waarop moet worden gelet om een succesvol participatieproces te doorlopen. Voor vroegtijdige participatie kunnen vele methoden worden toegetast, zoals burgerpanels, enquêtes, discussiefora, ontwerppanelen, raadspanels en stadsgesprekken. Het aantal participatievormen en varianten daarop is eindeloos. Van frequent ingezette vormen, bijvoorbeeld focusgroepen, stadspanels en zienswijzenprocedures, is bekend in welke situatie ze het beste werken. Van minder veelvuldig ingezette vormen is het aantal te klein om dergelijke conclusies te trekken. Wel worden vele participatietrajecten geëvalueerd en leerervaringen vastgelegd en gedeeld, onder andere via de Benchmark Burgerparticipatie. Juist om die reden biedt de Omgevingswet maximaal ruimte voor maatwerk voor vroegtijdige participatie. Verder is van allerlei organisaties ondersteuning beschikbaar om participatie in voorkomende gevallen op adequate wijze vorm te geven, zowel publiek, als semi-publiek en privaat: bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is dat de Directie Participatie, voor alle overheden is er de dienstverlening van ProDemos (Huis voor Democratie en Rechtstaat) beschikbaar en er is een breed scala aan marktpartijen actief.

**Vragen van de heer Madlener, PVV**

*74. Als gemeenten zelf invulling mogen geven aan normen, leidt dit niet tot willekeur in plaats van tot verbetering en vereenvoudiging? Verschil tussen plattelandsgemeenten en grote steden.*

Het wetsvoorstel heeft «decentraal, tenzij» als uitgangspunt, en in lijn daarmee liggen veel keuzes over de fysieke leefomgeving bij gemeenten. In het omgevingsplan worden in het lokaal democratisch proces, voorzien van adequate rechtsbescherming, belangrijke keuzes gemaakt over de inrichting en de kwaliteit van de leefomgeving, die mede afhangen van de ambities die de gemeente met de fysieke leefomgeving heeft. Dat kan tot verschillen tussen gemeenten leiden, waarbij verschillen tussen een plattelandsgemeente en een grote stad zeker tot uitdrukking zullen komen. Maar verschillende keuzes betekenen nog geen willekeur. Ongelijke gevallen hoeven niet gelijk te worden behandeld. Het wetsvoorstel en de uitvoeringsregels bevatten randvoorwaarden waaraan die gemeentelijke keuzes moeten voldoen. Wanneer het Rijk bijvoorbeeld omgevingswaarden, instructieregels of algemene regels voor bedrijven stelt, bepalen die regels ook of kan worden afgeweken, en binnen welke randvoorwaarden.

*75. Zijn de gemeenten vrij in het vormgeven van het omgevingsplan en in hoeverre lopen we dan het risico dat gemeenten dit allemaal op een eigen manier gaan doen waarbij de burger niet weet waar die aan toe is. Is het dan niet beter om gemeenten te verplichten dit uniform uit te werken?*

Het is belangrijk dat de gebruiker weet waar hij aan toe is. Voor het kunnen digitaliseren van een omgevingsplan worden, net als nu, afspraken vastgelegd in standaarden. De huidige IMRO-standaarden worden aangepast naar standaarden voor de Omgevingswet. Hierin worden afspraken opgenomen over bijvoorbeeld toe te passen functies. Het gebruik van deze standaarden is verplicht. Voor de gebruiker van het digitale stelsel is met één druk op de knop duidelijk welke regels er gelden voor zijn perceel. Voorts wordt samengewerkt met de VNG om een model te ontwikkelen voor een omgevingsplan.

*76. De heer Madlener ziet mogelijkheden om meer bouwactiviteiten vergunningvrij te maken.*

Het pleidooi van de heer Madlener past in het streven om de vergunningplicht te verminderen en meer te werken met algemene regels. Graag ben ik bereid om te kijken naar mogelijkheden om de categorie van vergunningvrij bouwen verder uit te breiden. In november 2014 is meest recent de bestaande regeling in het Besluit omgevingsrecht op onderdelen gewijzigd. Gelet op de reacties daarbij denk ik wel dat de mogelijkheden daarbij niet overschat moeten worden.

*77. Ballast Nedam vraagt straks één vergunning in plaats van duizend vergunningen. Dat zal een hele grote vergunning zijn. Kans dat deze wordt afgewezen is heel groot omdat zoveel onderwerpen in de vergunning staan. Kan de Minister mij overtuigen dat deze ene vergunning echt zoveel beter is?*

De heer Madlener constateert terecht dat met het projectbesluit met één besluit toestemming kan worden verleend voor activiteiten waarvoor nu nog veel afzonderlijke vergunningen nodig zijn. Eén procedure levert een enorme tijdsbesparing op ten opzichte van het moeten aanvragen van verschillende afzonderlijke besluiten. Het is echter niet verplicht om met één besluit toestemming te verlenen. Soms kan het wenselijk zijn om de besluitvorming voor een project te faseren, bijvoorbeeld omdat de realisatieperiode langer duurt vanwege de omvang. Omdat de initiatiefnemer zelf de regie heeft op wanneer hij toestemmingen wil hebben, wordt daarmee ook het risico beperkt dat het projectbesluit door de rechter wordt vernietigd, omdat één onderdeel een gebrek heeft. De later te verlenen vergunningen worden via een gecoördineerde procedure behandeld. Dat betekent dat de initiatiefnemer alsnog maar één aanvraag hoeft te doen voor de toestemmingen die hij hebben wil. Voor de overige beantwoording verwijs ik korthedshalve naar een vergelijkbare vraag van mevrouw Van Veldhoven [vraag 116].

*78. Is de Minister bereid regels te stellen om maximumtarieven op te leggen aan gemeenten en de vergoeding in redelijke verhouding staat tot de geleverde diensten?*

Het is algemeen overheidsbeleid dat bij leges de tarieven worden vastgesteld op basis van kostendekkendheid. Dit betekent dat tarieven zodanig worden vastgesteld dat de opbrengst van die tarieven de geraamde kosten niet overtreffen. In het wetsvoorstel komt dit principe terug voor vergunningen die door het Rijk worden afgegeven, in artikel 13.1. Voor gemeenten is dit principe vastgelegd in de Gemeentewet, in artikel 229b.



*79. Hoe worden omwonenden geïnformeerd. Er kan nu zoveel meer dan vroeger met alleen de plaatselijke krantjes? Is de Minister bereid om beginsuccessen met betrekking tot de informatievoorziening door te zetten?*

Ik deel uw beeld. Overheden moeten de mogelijkheden van de digitale tijd benutten. De uitvoeringsregelgeving regelt dat alle (decentrale) besluiten worden voorzien van de geo-coördinaten waarop ze betrekking hebben. Dat biedt de mogelijkheid om ze digitaal beschikbaar te stellen. Hiermee kan e-overheid de nu al bestaande attenderingsservice nog beter inrichten.

*80. Wil de Minister onderzoeken of het voorleggen van plannen aan burgers ook kan in de vorm van een raadplegend referendum?*

Bestuursorganen van decentrale overheden hebben de mogelijkheid om lokaal een raadplegend referendum te organiseren, bijvoorbeeld over een groot project, zoals de aanpak van een stationsgebied. Zij kunnen de resultaten daarvan betrekken bij de besluitvorming over die projecten. Een specifieke wettelijke grondslag is daarvoor niet nodig. Het is aan de lokale democratie om daarover een afweging te maken en dergelijke voorzieningen te organiseren. Het stelsel van de Omgevingswet laat de ruimte om een raadplegend referendum in te passen in de besluitvormingsprocessen.

*81. Het bouwen van een eigen woning is nu bijna onmogelijk. Gemeenten werken nauwelijks mee aan het uitgeven van kavels. Dit terwijl de behoefte aan kleinschalige ontwikkeling toeneemt? Hoe voorziet de Minister in de toenemende behoefte aan organische ontwikkeling? Hoe kan zij de rol van de burger versterken?*

Met de heer Madlener constateer ik een toenemende behoefte aan het bouwen van eigen woningen en kleinschalige bebouwing. Ik merk dat gemeenten door de toenemende behoefte aan kleinschalige ontwikkeling en de situatie op de markt er zelf toe overgaan om kavels aan particulieren uit te geven. De afgelopen jaren zijn, ook in de Randstad, de nodige initiatieven ontwikkeld voor zelfbouw. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan projecten als Amsterdam (bijvoorbeeld zelfbouw in De Houthaven), Rotterdam (Kralingen en Katendrecht), Leiden (Leiden-Noord), Den Haag ([www.ikbouwindenhaag.nl](http://www.ikbouwindenhaag.nl)) en Almere. Mijn verwachting is dat gemeenten met de Omgevingswet nog meer ruimte bieden aan burgers voor het bouwen van eigen woningen.

Ik constateer voorts dat de heer Madlener ervan uitgaat dat alleen wanneer de gemeente kavels uitgeeft, particulieren de mogelijkheid hebben om naar eigen inzicht een woning te bouwen. Maar ook los van de uitgifte door een gemeente, bestaan die mogelijkheden nu en in de toekomst al voor een gemeente. Als een gemeente met ontwikkelaars overeenkomsten sluit, kan zij afspreken dat particulieren naar eigen inzicht een woning bouwen. De tendens is ook dat gemeenten zich terugtrekken en meer een faciliterend grondbeleid voeren. Diverse ontwikkelaars zijn ook door de gewijzigde markt en behoeften in toenemende mate overgegaan tot het bouwen van kleinschalige projecten waarbij de eindgebruiker meer invloed krijgt op de bouw van de woning. Met het wetsvoorstel wil ik faciliterend grondbeleid, organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie mogelijk maken. De Omgevingswet biedt hiervoor het instrumentarium en neemt bestaande belemmeringen voor uitnodigingsplanologie weg. Bij deze transitie past ook dat de toekomstige bewoner of gebruiker meer zeggenschap heeft over de inrichting van de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel is gericht op het maken van plannen, waarin zij niet langer een blauwdruk

zijn voor een gebied, maar een uitnodiging om te komen met innovatieve oplossingen die leiden tot betere kwaliteit.

Ik ben in ieder geval geen voorstander om bij wet voor te schrijven aan wie en met welke kavelgrootte de gemeente kavels mag uitgeven. Ik wil meer mogelijkheden bieden voor faciliterend grondbeleid, zodat burgers en bedrijven kansen krijgen zelf het voortouw te nemen. Ik heb er alle vertrouwen dat gemeenten die afweging lokaal kunnen maken.

*82. Is de regering bereid is om nationaal strengere eisen te stellen aan de bouw van windmolens?*

Behoudens regels over geluid en externe veiligheid, stelt het Rijk geen regels voor een goede ruimtelijke inpassing van windmolens. Het primaat ligt hiervoor bij provincies en gemeenten. Er bestaat geen voornemen vanuit het Rijk daar nadere regels of instructies voor te geven.

*83. Klopt het dat asielzoekerscentra als «kruimelgeval» zijn aangemerkt en zal dat onder de Omgevingswet zo blijven?*

Met «kruimelgevallen» wordt bedoeld op de regeling in artikel 4, van bijlage II, bij het Besluit omgevingsrecht, waarmee onder meer voor de omgevingsvergunning voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan, wordt bepaald dat deze worden voorbereid met de reguliere procedure. Met de wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (tiende tranche) is er in voorzien dat gebruik van een bestaand gebouw voor de opvang van asielzoekers ook buiten de bebouwde kom onder de werking van deze voorbereidingsprocedure wordt gebracht. Onder de Omgevingswet zal de reguliere procedure als standaard gaan gelden. Alleen voor activiteiten waarbij dat op grond van internationaal-rechtelijke verplichtingen is vereist, zal nog de uitgebreide voorbereidingsprocedure worden toegepast.

*84. Is de Minister bereid iets te doen tegen de bouw van moskeeën.*

De gemeenten gaan over de toedeling van functies aan locaties. In het omgevingsplan kunnen gemeenten aangeven waar en onder welke voorwaarden moskeeën en andere gebedshuizen kunnen worden gevestigd. Hier ligt geen taak voor de rijksoverheid. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is de bouw van moskeeën niet aangewezen als nationaal belang.

*85. Is de Minister bereid de regeling Ruimte voor ruimte te laten bestaan en eventueel uit te breiden?*

In het geldende rijksbeleid (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte) is bepaald dat de afstemming tussen stedelijke en groene ruimte overgelaten wordt aan de provincies. Daarmee heeft het Rijk het centrale landschapsbeleid afgeschaft. Nationale instrumenten voor de balans rood/groen/blauw zijn vervallen en daarvoor in de plaats is de ladder voor duurzame verstedelijking gekomen. De ladder voor duurzame verstedelijking is op nationaal niveau het instrument gericht op het voorkomen van toekomstige overtollige plancapaciteit.

Provincies stellen zelf ruimte-voor-ruimte-regelingen op. De regelingen bestaan om te voorkomen dat gebouwen langdurig leegstaan en verpauperen. Provincies hebben de mogelijkheid om, naast hergebruik, deze gebouwen te slopen en in ruil daarvoor – en ter financiering daarvan – woningen terug te bouwen. Ruimte voor ruimte leidt per saldo tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak. De komst van de Omgevingswet zorgt dat verschillende provinciale verordeningen worden

geïntegreerd tot een omgevingsverordening. Inhoudelijk zal dit voor de genoemde regelingen waarschijnlijk beperkte betekenis hebben.

*86. Het rapport «Extra financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijziging» (Ecorys i.s.m. VD2 Advies BV, maart 2010) stelt dat het mogelijk zou moeten zijn om de baten van bestemmingsplanwijziging te verhalen middels een heffing? Is dat een goede lijn?*

Ik vind dit geen goede lijn. Zoals ook in de Nota naar aanleiding van het verslag (blz. 197) is aangegeven past het uitdrukkelijk niet in de visie van de regering om afroming van de winsten van particuliere partijen bij gebiedsontwikkeling door gemeenten mogelijk te maken. De in het wetsvoorstel opgenomen regeling voor grondexploitatie voorziet hier dan ook niet in. De regeling is gericht op het verhalen van kosten voor het realiseren van publieke voorzieningen. Die kosten worden verhaald op de eigenaren die ontwikkelen en die profiteren van die voorzieningen. Het verhalen van die kosten vindt plaats volgens de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

### **Vragen van mevrouw Van Veldhoven, D66**

*87. Veel verontrustende signalen dat gemeenteambtenaren nog niet bezig zijn met voorbereiding. Bij 1 van de eerste technische briefings die de Kamer kreeg vroeg D66 hier al aandacht voor. Kan de Minister aangeven wat hier sinds die tijd mee gedaan is, en wat er nog meer zal gebeuren om de gemeenten voor te bereiden?*

In 2013 is in opdracht van IenM, IPO, VNG en UvW een verkenning gestart naar een adequaat implementatieprogramma. Dit was op een moment dat er nog geen wetsvoorstel in uw Kamer lag. Ik ken geen wetstraject waarin zo vroeg is gestart met de voorbereiding van de implementatie. Recent heb ik over de implementatie gesproken met de vertegenwoordigers van de koepelorganisaties. Binnen de koepelorganisaties is veel enthousiasme om de implementatie van de Omgevingswet op te pakken. Dit leggen we nu vast in een bestuursakkoord en ik heb er vertrouwen in dat ik dat samen met VNG, IPO en UvW voor de zomer kan ondertekenen. Sinds de eerste briefings is dus gestart met de voorbereiding van de implementatie. Sterker nog: de implementatie is al gestart. Dit ondersteun ik samen met collega Minister Blok en decentrale overheden met het programma «Houd het eenvoudig, maak het beter». Hierin worden nu al pilots uitgevoerd, bijvoorbeeld 39 gemeenten die een omgevingsplan opstellen en 33 gemeenten die een omgevingsvisie opstellen. Ook stelt de Minister voor Wonen en Rijksdienst een expertteam beschikbaar dat gemeenten en bouwsector helpt om te komen tot versnelling van gebiedsontwikkeling juist door een attitude te bewerkstelligen die is gericht op «doen wat kan» in plaats van «kijken wat mag». Ook heb ik jaarlijks regiobijeenkomsten over de Omgevingswet georganiseerd en heb ik recent samen met de G32 een reeks «roadshows» gehouden waarin met name de voorbeelden centraal stonden van projecten waar gemeenten al werken in de geest van de Omgevingswet. Nu ervaring opdoen in de geest van de Omgevingswet is cruciaal om de implementatie later soepel te laten verlopen. De introductie van de Omgevingswet is daarmee geen big bang maar een logisch gevolg van een werkwijze waarmee overheden, burgers en bedrijven al ervaring hebben opgedaan.

*88. Hoe gaat de Minister de monitoring van de kwaliteit van de leefomgeving aanpakken?*

Monitoring is een centraal onderdeel in de beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving. In deze cyclus zullen overheden zich via monitoring een beeld vormen van de actuele kwaliteit van de leefomgeving. Met de resultaten van de monitoring wordt vervolgens rekening gehouden bij het actualiseren van de omgevingsvisie en bij het opstellen van programma's waarmee de kwaliteit van de leefomgeving wordt verbeterd.

Het wetsvoorstel regelt over monitoring het volgende. Verschillende EU-richtlijnen, waaronder de kaderrichtlijn water en de richtlijn luchtkwaliteit, bevatten concrete verplichtingen tot monitoring. Deze verplichtingen worden geïmplementeerd in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Uitgangspunt hierbij is dat er niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is.

Het wetsvoorstel bevat voor omgevingswaarden een algemene plicht tot monitoring. Steeds als een omgevingswaarde wordt vastgesteld – of het nu door het Rijk is of door de provincie of gemeente – moet daarbij ook worden aangegeven hoe de monitoring plaatsvindt. Het doel hiervan is om te zien of aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de omgevingswaarden voor waterveiligheid. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen de nieuwe normen voor de waterveiligheid worden opgenomen en zal tevens worden bepaald hoe de monitoring daarvan plaatsvindt.

Bij verplichte programma's met een programmatische aanpak ziet de monitoring ook op de uitvoering van het programma. Hiermee wordt bewaakt dat op het in het programma vastgelegde tijdstip aan het doel van het programma is voldaan.

Verder is in het wetsvoorstel de taak van het Planbureau voor de Leefomgeving opnieuw vastgelegd. Het PBL rapporteert via de cyclus van de Balansen van de Leefomgeving over de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

*89. Wanneer is het digitaal stelsel Omgevingswet klaar, zijn ambtenaren op tijd op de hoogte van de nieuwe regels en het overgangsrecht en waar kan men terecht met vragen?*

Voor de planning van de ontwikkeling van het digitale stelsel verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 8]. Ik noemde in het antwoord op een eerdere vraag van mevrouw Van Veldhoven [vraag 87] al het bestuursakkoord. Dit markeert het begin van een meerjarige implementatieperiode waarin we als Rijk en medeoverheden samen optrekken om de doelen en bedoelingen van de wet te realiseren. Het digitale stelsel is onderdeel van die implementatie.

*90. Zijn de ambtenaren op tijd op de hoogte van het overgangsrecht en de nieuwe regels? Waar kunnen zij terecht met vragen over de overgangssituatie?*

Ja. De Omgevingswet, de nieuwe AMvB's en nieuwe ministeriële regelingen zullen tijdig voor inwerkingtreding van de stelselherziening worden gepubliceerd zodat de uitvoeringspraktijk – die overigens niet alleen bestaat uit «de ambtenaren» – zich daarop kan oriënteren en voorbereiden.

Ditzelfde geldt voor al het overgangsrecht dat nodig is voor een soepele invoering van deze stelselherziening en dat zal worden geregeld in de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit (en zo nodig ook nog een Invoeringsregeling).

Ook zal in de invoeringsbegeleiding van de stelselherziening voldoende aandacht worden besteed aan en voorlichting worden gegeven over de stelselherziening en het daarmee samenhangende overgangsrecht. Naast een informatiepunt bij het Rijk (zoals het huidige Infomil) kunnen ook de eigen koepelorganisatie (IPO, VNG, Unie) een actieve ondersteunende rol vervullen. Verder zal de opleidingsmarkt, naar mate de stelselherziening dichterbij komt, in toenemende mate voorzien in de opleidingsbehoefte. Ten slotte wordt ook in vakliteratuur en door vakverenigingen al sinds enige tijd veel aandacht besteed aan de komende wijzigingen in het omgevingsrecht.

*91. Meer flexibiliteit kan leiden tot meer rechtszaken. Dat kan leiden tot hogere lasten voor burgers en bedrijven. Kan de Minister toelichten waarom ze niet een grotere run op de rechter voorziet?*

In antwoorden op vragen [3.29] en [3.30] van de nota naar aanleiding van het nader verslag heb ik al uitgebreid aangegeven, dat de regering het niet waarschijnlijk acht dat het bieden van meer flexibiliteit zal leiden tot een aanzienlijk groter aantal besluiten die als gevolg van die toegekende extra ruimte aan de rechter zullen worden voorgelegd. Dat heeft mede te maken met het vertrouwen dat bestuursorganen flexibiliteit doordacht inzetten, zoals ook blijkt uit de evaluatie van het activiteitenbesluit. In aanvulling daarop wil ik benadrukken, dat inzet van flexibiliteit beroep op de rechter soms ook kan voorkomen, doordat bijvoorbeeld milieuregels beter op de specifieke locatie kunnen worden toegesneden, waardoor de weerstand tegen het toekennen van een functie aan die locatie en daarmee samenhangende rechterlijke procedures kunnen worden voorkomen.

*92. Geven de maatschappelijke doelen van de wet wel voldoende richting/kader voor het beleid en uitvoering? Hoe wordt voorkomen dat de afweegruimte in de ene gemeente anders wordt uitgelegd dan in een andere gemeente?*

Afweegruimte wordt door het Rijk geboden in de voorgenomen algemene maatregelen van bestuur, vooral het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving. Decentrale bestuursorganen kunnen daar naar eigen inzicht binnen de gegeven kaders gebruik van maken. Dat betekent dat de verschillen tussen gemeenten kunnen toenemen, afhankelijk van de keuzes die de lokale democratie maakt. Overigens zal de inzet van een flexibiliteitsregeling steeds begrensd zijn door wettelijke criteria. Deels heeft deze concretisering reeds plaatsgevonden op wetsniveau. Zo moet een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift met betrekking tot een milieubelastende activiteit voldoen aan beste beschikbare technieken, en mag de activiteit geen significante verontreiniging veroorzaken. Zo is het risico voor verkeerde uitleg beperkt. Wel kan de afweegruimte in verschillende gebieden tot een verschillende uitkomst leiden. Zo zal bij een klein oppervlaktewater, zoals een beek, eerder significante verontreiniging optreden dan bij een grote rivier. In dat geval bepalen de natuurlijke omstandigheden de afwegingsruimte voor een bestuursorgaan.

*93. Hoe is gezondheid geborgd in de Omgevingswet?*

Het gezondheidsbelang wordt op een aantal manieren geborgd in de Omgevingswet. Ik verwijs hiervoor graag naar mijn antwoord op de vraag van de heer De Vries [vraag 25].

*94. Er zijn zestien oogmerken die richtinggevend zijn bij het maken van de juridische afweging, maar hoe hard is zo'n oogmerk, juridisch gezien, als dat verder helemaal niet wordt ingevuld? Geluid, bodemkwaliteit en luchtkwaliteit zijn niet in dat rijtje opgenomen. Of vallen die onder het oogmerk bescherming van het milieu? Het is goed om dat even te preciseren, omdat we ook veel wetgeving hebben op die terreinen.*

De opsomming van oogmerken in artikel 2.1, derde lid, geeft in den brede aan welke aspecten onder de doelstellingen van de wet vallen. Het eerste en tweede lid van artikel 2.1 bevatten de opdracht aan bestuursorganen om de doelen van de wet in acht te nemen en rekening te houden met de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de daarbij betrokken belangen. Het derde lid benoemt de verschillende oogmerken die bij de uitwerking van de wet of bij de begrenzing van regels kunnen worden betrokken. Dat lid biedt dus de mogelijkheid voor de overheid (zowel het Rijk als de provincie, de gemeente en het waterschap) om bij het stellen van regels een of meer oogmerken specifiek mee te nemen of juist niet van toepassing te verklaren. De juridische werking zit in de toepassing van artikel 2.1, derde lid, in latere artikelen van het wetsvoorstel, vooral in de sturing van de wet op de uitvoeringsregelgeving. Zo bepaalt artikel 4.22 dat de algemene rijksregels over milieubelastende activiteiten worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu. Dat is een harde grens voor de bevoegdheid van het Rijk om regels te stellen over milieubelastende activiteiten. En het is, op grond van artikel 4.5, tevens een instructie aan het bevoegde gezag om bij het stellen van maatwerkvoorschriften deze oogmerken in acht te nemen.

Het oogmerk «beschermen van het milieu» heeft hier inderdaad een brede betekenis en omvat ook de bescherming tegen geluidsoverlast en de bescherming van de bodemkwaliteit en luchtkwaliteit.

*95. Flexibiliteit in de wet moet geen vrijbrief worden om normen op te rekken ten koste van de leefomgeving. Flexibiliteit is goed als die kansen biedt voor innovatie, of bijdraagt aan het verbeteren van de leefomgeving (zoals het toestaan van een horecagelegenheid in een natuurgebied, om het aantrekkelijker te maken voor bezoekers, en nog meer te kunnen investeren in de kwaliteiten ervan). Is de Minister het met deze benadering eens?*

In de nota naar aanleiding van het nader verslag ben ik in antwoord op uitgebreide vragen van verschillende fracties ook uitgebreid ingegaan op de relatie tussen bestuurlijke afwegingsruimte, flexibiliteit en rechtszekerheid. Een korte vraag verdient op deze plek een kort antwoord: de toepassing van flexibiliteit moet uiteraard dienen ter verwezenlijking van de doelen van de wet, en bijdragen aan een goede balans tussen het beschermen en het ontwikkelen van de leefomgeving. Het zomaar oprekken van normen ten koste van die leefomgeving hoort daar niet bij. In navolging van wettelijke bepalingen die reeds grenzen stellen aan toepassing van bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit zal de uitvoeringsregelgeving verschillende inhoudelijke waarborgen bevatten om het realiseren van de doelen voor de leefomgeving te bewerkstelligen. En waar deze onvoldoende serieus zouden worden genomen bij besluitvorming, bevat de wet verschillende procedurele waarborgen om besluiten te corrigeren, zowel op initiatief van burgers, bedrijven als overheden. Ik kan het betoog van de D66 fractie dus zondermeer ondersteunen.



*96. In het wetsvoorstel wordt het inrichtingenbegrip verlaten en wordt de regelgeving opgehangen aan het begrip activiteit. Dit zou het gemakkelijker maken om een koepelvergunning te verlenen. Kan de Minister dit nader toelichten?*

Deze vraag van D66 lijkt te zijn gebaseerd op een misverstand. Het klopt dat ik ervoor heb gekozen de term «milieubelastende activiteit» te gebruiken in plaats van het begrip «inrichting». Voor de mogelijkheden om een koepelvergunning aan te vragen of te verlenen maakt deze keuze echter geen verschil. De belangrijkste redenen om te kiezen voor het begrip activiteit en niet het inrichtingenbegrip zijn:

- Beter aansluiten bij de begrippen uit Europese richtlijnen (met name RIE en Seveso);
- Geen onderscheid meer tussen activiteiten op basis van de vraag of ze binnen of buiten de inrichting plaatsvinden, maar op basis van de milieubelastendheid van die activiteiten;
- Minder dubbelingen in de wet- en regelgeving;
- Activiteiten kunnen concreet en direct benoemd en begrensd worden, zonder de tussenstap van de inrichting.

Op basis van de Omgevingswet kan net als nu een vergunning worden aangevraagd voor meerdere activiteiten tegelijkertijd. Dit kan ook gebeuren in de vorm van een koepelvergunning, bijvoorbeeld een aanvraag door de exploitant van een bedrijventerrein namens alle daar gevestigde bedrijven, zoals bij Chemelot. De Omgevingswet biedt dus dezelfde mogelijkheden om met koepelvergunningen te werken als de Wabo.

*97. Hoe kunnen gemeenten eisen stellen aan gezondheid of vergunningen weigeren in de Omgevingswet?*

Gemeenten krijgen hiertoe onder de Omgevingswet een aantal mogelijkheden. Ik verwijs hiervoor graag naar antwoord 26 naar aanleiding van de vraag van dhr. De Vries van de PvdA.

*98. D66 ziet dat de mogelijkheid om te experimenteren grote voordelen kan opleveren, voor innovatieve bedrijven en voor nieuwe duurzame technieken. D66 is van mening dat experimenten «gericht» moeten zijn en geen afbreuk mogen doen aan kwaliteit van de leefomgeving. Kan de Minister garanderen dat het bevoegd gezag geen onbepaalde ruimte heeft voor inzet van flexibiliteit? Hoe gaat zij hierop toezien?*

Ik onderschrijf dat experimenten voldoende gericht moeten zijn. In het experimenteerartikel is daarom opgenomen dat een experiment alleen kan worden aangewezen als dat bijdraagt aan de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a. Kort gezegd betreft dat het bereiken en behouden van een goede kwaliteit van de leefomgeving. Per experiment wordt bepaald wat het concrete doel is. Voor andere doelen kan niet worden geëxperimenteerd.

Bij de tweede nota van wijziging is expliciet bepaald dat ook de monitoring op die doelen gericht moet zijn. Ook is bepaald dat aanvullende maatregelen moeten worden getroffen als blijkt dat het experiment niet aan die doelen bijdraagt. Zo nodig kan het verantwoordelijke bestuursorgaan aanwijzingen geven tot het treffen van maatregelen. Degene die het experiment uitvoert is verplicht daaraan uitvoering te geven. Tot slot kan – als de maatregelen niet toereikend zijn – de Minister van Infrastructuur en Milieu een besluit nemen om het experiment te beëindigen.

De experimenteerbepaling is dus met diverse waarborgen omkleed om ervoor te zorgen dat de experimenten «gericht» zijn en geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de leefomgeving.

*99. Wil de Minister er voor zorgen dat gemeenten bepaalde zachte waarden concretiseren in omgevingswaarden? Bijvoorbeeld voor het uitbreiden van natuurgronden ten behoeve van recreatie aan de rand van de gemeente, of voor het voorkomen van het dichtslibben van waterwegen?*

Gemeenten worden gestimuleerd om omgevingsvisies te maken, waarin zij een integrale visie op het beleid voor de lokale fysieke leefomgeving ontwikkelen. Het is vervolgens aan de gemeenten zelf om te bepalen hoe zij vorm geven aan deze visie. Het wetsvoorstel verplicht er juist niet toe om dit in alle gevallen te doen door omgevingswaarden vast te stellen. Het is ook prima mogelijk om de beleidsdoelen via rechtstreeks werkende regels in het omgevingsplan vorm te geven. En het is net zo goed mogelijk om een programma vast te stellen waarmee een beleidsdoel uit de omgevingsvisie wordt behaald, zonder dit beleidsdoel in juridische zin vast te leggen. Ik wil de gemeenten die ruimte niet ontnemen door hen te verplichten om omgevingswaarden vast te stellen.

*100. Experimenten kunnen nu na 10 jaar permanent gemaakt worden. D66 ziet liever een verplichting om na 10 jaar te kijken of de regelgeving niet gewijzigd moet worden. Is de Minister bereid het permanent maken van het experiment na 10 jaar te schrappen, niet permanent gedogen. Wil de Minister een evaluatie verplicht stellen en na een evaluatie beslissen over het al dan niet aanpassen van de regelgeving.*

Ik ben het van harte met mevrouw Van Veldhoven eens dat het belangrijk is dat van experimenten kan worden geleerd en dat vastgesteld kan worden of het experiment aanleiding is om de regelgeving aan te passen. Daarom heb ik bij tweede nota van wijziging extra regels opgenomen over onder meer de evaluatie van het experiment. In de experimenteer-AMvB worden altijd regels gesteld over evaluatie en de manier waarop die wordt uitgevoerd. In de verplichting die mevrouw Van Veldhoven voorstelt is dus al voorzien. De evaluatie kan een aanleiding zijn om de regelgeving aan te passen. Maar een ander moment kan ook passend zijn. Ook tijdens een experiment, na tussentijdse monitoring kan de conclusie zijn dat op een onderdeel al aanpassing wenselijk is. Waarom dan 10 jaar wachten als al eerder de conclusie wordt getrokken dat het slimmer kan? Ik wil daarom niet bij voorbaat het moment waarop besloten wordt tot aanpassing van de regelgeving koppelen aan de evaluatie.

*101. Kan de Minister duidelijk uitspreken dat het gebruik van de flexibiliteit in de wet haar grens vindt op het punt dat de leefomgeving door het gebruik ervan zou verslechteren?*

De flexibiliteit in de wet is bedoeld om de doelen van de wet te dienen. De flexibiliteitsbepalingen vinden dus inderdaad hun grens als dat zou leiden tot verslechteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Wel kan natuurlijk soms – dat is ook noodzakelijk in een dynamisch land – op onderdelen of aspecten van de kwaliteit verslechtering toegelaten worden om zo op andere onderdelen of aspecten verbetering te bewerkstelligen. Een besluit daaromtrent is steeds onderworpen aan democratische controle en/of rechterlijke toetsing.

*102. Evaluatie na vijf jaar is het voorstel van de Minister. Kan hierbij voor zo'n grote wetwijziging van worden afgeweken? Hoewel de wet zich moet kunnen bewijzen is goede monitoring van de werking van het systeem van de wet noodzakelijk. Hoe ziet de Minister dat voor zich?*

De Omgevingswet is één van de belangrijkste wetten voor mijn departement. Alleen een evaluatie na vijf jaar zou erg mager zijn. Daarom komt er zoals aangekondigd een voortgangsmonitor bij de implementatie. Ik ben voornemens om tot 2025 te monitoren of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht werkt zoals het bedoeld is.

Na vijf jaar volgt een wetsevaluatie. Veel eerder evalueren zou te vroeg zijn. Er moet eerst ruim ervaring worden opgedaan met het nieuwe wettelijke stelsel.

*103. Zijn er voldoende middelen voor goede handhaving? Is handhaving goed geborgd? Zijn gemeenten in staat lokaal afwegingen te maken? Voor BRZO zijn er aparte uitvoeringsdiensten.*

Het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (wetsvoorstel VTH) dat ook bij uw Kamer aanhangig is, beoogt een professionele uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te borgen. De betreffende regeling zal via de invoeringswetgeving in de Omgevingswet worden opgenomen. Belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel VTH is de wettelijke verankering van regionale omgevingsdiensten die voor gemeenten en provincies VTH-taken uitvoeren. Deze taken zullen voor risicovolle (BRZO-)bedrijven door zes gespecialiseerde omgevingsdiensten worden uitgevoerd. De professionaliteit van de omgevingsdiensten is verzekerd doordat deze moeten werken overeenkomstig door gemeenten en provincies vastgestelde kwaliteitscriteria. Flexibiliteit en ruimte voor eigen beleidsafwegingen op lokaal niveau zijn geborgd doordat gemeenten als opdrachtgever van een omgevingsdienst voor die dienst beleidskaders kan vaststellen en bij belangrijke besluitvorming het laatste woord heeft.

Wat betreft de financiering van de handhaving kan worden opgemerkt dat voor het wetsvoorstel de kosten en baten in beeld zijn gebracht. Het wetsvoorstel zelf laat een beperkt positief beeld zien. Aanvullend onderzoek zal worden gedaan naar de kosten en baten van de overige onderdelen van de stelselherziening, zoals de AMvB's, invoeringswet en aanvullingswetten en implementatie. Hierin worden ook de kosten voor toezicht en handhaving meegenomen.

*104. Kan worden bevestigd, dat de systematiek van «maatregelen achter de hand» verplicht blijft?*

Deze vraag is gesteld in het kader van de monitoring van omgevingswaarden en de mer-evaluatie. Mevrouw Van Veldhoven gaf aan dat bij de monitoring van omgevingswaarden de milieueffecten van specifieke plannen, programma's of projecten niet direct zichtbaar worden. Daarbij wordt een link gelegd met mer-evaluatie, waarbij mevrouw Van Veldhoven stelt dat deze niet één-op-één inwisselbaar is met algemene monitoring van omgevingswaarden. Inderdaad is de evaluatie van de mer wat anders dan de monitoring van een omgevingswaarde. Die monitoring is bedoeld om na te gaan of aan een omgevingswaarde wordt voldaan. Als dat niet zo is, moet een programma worden opgesteld waarin maatregelen zijn opgenomen die ertoe leiden dat wel aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Inderdaad zal uit die monitoring niet noodzakelijkerwijs blijken welke projecten of programma's verantwoordelijk zijn voor die overschrijding. Het mechanisme in het wetsvoorstel leidt er wel toe dat wordt bekeken welke maatregelen nodig zijn. Het wetsvoorstel bevat ook een plicht om zodanige maatregelen te nemen, dat wel aan de

omgevingswaarde wordt voldaan. Welke maatregelen dat zouden moeten zijn hangt af van de omstandigheden van het geval. Het is niet altijd mogelijk om op voorhand al maatregelen achter de hand te houden. Als dat wel mogelijk is, dan is dat uiteraard wel verstandig om eventuele vervangende maatregelen op de plank te hebben liggen.

Evaluatie van een mer is bedoeld om na te gaan of milieueffecten goed zijn ingeschat. Mocht blijken dat dat niet zo is, dan kunnen maatregelen worden getroffen. Dit houdt geen verband met de generieke monitoring van omgevingswaarden. Een tegenvallend effect van een specifiek project zal niet altijd leiden tot een overschrijding van een omgevingswaarde. Monitoring van omgevingswaarden is ook niet bedoeld om specifieke projecten te volgen. De systematiek waarop in de vraag wordt gedoeld is hier niet aan de orde. Zie verder de beantwoording van de volgende vraag.

*105. Evaluatie van een mer is input voor nieuwe besluiten. Door evaluatie kan er steeds nauwkeuriger gebruik gemaakt worden van vuistregels. Ziet de Minister mogelijkheden om evaluatie van een mer wel te doen?*

Ik deel de mening dat evaluatie een belangrijk onderdeel vormt van de beleidscyclus. Evaluatie moet daarom aansluiting hebben op de kerninstrumenten van de Omgevingswet, zoals plannen en programma's, het projectbesluit en de omgevingsvergunning.

De smb-richtlijn heeft een verplichting voor evaluatie voor mer-plichtige plannen en programma's. Dat zal ik in de uitvoeringsregelgeving dan ook nader invullen.

De mer-richtlijn kent voor projecten geen verplichting tot evaluatie. Vanuit het uitgangspunt dat we niet meer regelen dan Europees verplicht is, is er geen reden voor een generieke verplichting voor evaluatie voor alle mer-plichtige projecten.

Evaluatie kan ook plaatsvinden in de vorm van een oplevertoets. Ik kies daarbij niet voor een generieke regeling. Op dit moment zie ik wel of het mogelijk en wenselijk is om een oplevertoets mogelijk te maken gekoppeld aan de beoordelingsregels van vergunningen. Als ik hiervoor kies komt dit in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Zo'n oplevertoets voor specifieke aspecten moet dan wel gepaard gaan met rekenen met vuistregels bij de vergunningaanvraag. De ambitie is ook om de onderzoekslasten te verlichten. Daarnaast moet het bij de oplevertoets ook gaan om effecten die kwantificeerbaar zijn en er moeten maatregelen kunnen worden getroffen, als na oplevering overschrijdingen blijken.

*106. Hoe wordt gemonitord waar sprake is van een hardnekkige bestuurscultuur waar burgers de dupe van zijn? Zijn er maatregelen achter de hand als de bestuurscultuur niet verandert en een dode letter blijkt?*

De vraag is feitelijk: wie is verantwoordelijk voor een goed bestuur en een goede bestuurscultuur. Die verantwoordelijkheid ligt in de eerste plaats bij het bestuur zelf en bij de vertegenwoordigende organen. Het is aan de volksvertegenwoordiging om te bevorderen en te controleren dat vroegtijdige maatschappelijke participatie plaatsvindt. Die omwenteling moet ook daar tot stand worden gebracht. Burgers kunnen het bestuur en hun vertegenwoordigers daar ook op aanspreken.

Mijn taak, de taak van het Rijk, is om een dergelijke cultuur te bevorderen. Dat kan door het goede voorbeeld te geven, zoals we bijvoorbeeld doen bij Rijksinfrastructuur vroegtijdige participatie vorm te geven. Voor de MIRT-projecten past het Rijk immers de Code maatschappelijke participatie toe. Maar het Rijk kan ook vroegtijdige maatschappelijke participatie actief bevorderen bij andere overheden. Bij het implementatietraject en bij het project «Nu al eenvoudig beter» zal hieraan ruim aandacht worden besteed. Voor vroegtijdige participatie worden vele verschillende

methoden toegetast, zoals burgerpanels, enquêtes, discussiefora, ontwerpateliers, raadspanels, en stadsgesprekken. De te kiezen methode hangt af van de omstandigheden van het geval. Van allerlei organisaties is ondersteuning beschikbaar om participatie in voorkomende gevallen op adequate wijze vorm te geven, zowel publiek, als semipubliek en privaat: bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is dat de Directie Participatie, voor alle overheden is de dienstverlening van ProDemos (Huis voor Democratie en Rechtstaat) beschikbaar en er is een breed scala aan marktpartijen actief.

De benodigde bestuurscultuur kan niet worden afgedwongen door voor te schrijven hoe maatschappelijke participatie moet worden vormgegeven. In die zin krijgt de Code maatschappelijke participatie geen juridische uitwerking. Dat leidt tot afvinklijstjes en juridisering. Dat vroegtijdige maatschappelijke moet plaatsvinden wordt overigens wel geregeld. Er komen motiveringsverplichtingen voor bestuursorganen hoe met inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan bij de voorbereiding van projectbesluiten, omgevingsvisies, programma's, wijzigingen van omgevingsplannen. Ook wil ik een indieningsvereiste voor initiatiefnemers opnemen om bij de aanvraag van een vergunning aan te geven of, en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd, en hoe zij zijn betrokken bij aanvraag. Deze motiveringsverplichtingen en indieningsvereisten zal de gewenste cultuur zeker bevorderen. Dit naar analogie van Descartes: «Het is niet genoeg een goed verstand te hebben. Het voornaamste is het goed te gebruiken.» Mevrouw Van Veldhoven vindt de motiveringsplicht onvoldoende en wil meer belang geven aan de Code. Maar ik zie grote bezwaren in het verder juridiseren van participatie, dat verhoudt zich niet met de aard van vroegtijdige maatschappelijke participatie. Als bestuursorganen participatie niet serieus nemen, dan zal dat zijn consequenties hebben: veel meer zienswijzen, en procedures, een ontevreden volksvertegenwoordiging en ontevreden kiezers. Het zelfreinigende vermogen van ons democratische bestuur zal dan z'n werking hebben.

*107. Hoe kan worden voorkomen dat bij een programma met een programmatische aanpak de hele gebruiksruimte voor de duur van het programma gevuld is?*

Bij een programma met een programmatische aanpak moet een zodanige balans worden gezocht dat aan een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wordt voldaan terwijl ook nieuwe potentieel belastende activiteiten kunnen worden toegestaan. Te allen tijde zal aan een omgevingswaarde moeten worden voldaan. Het wetsvoorstel bevat een specifieke verplichting om de voortgang, uitvoering en doelbereik door monitoring te bewaken. Het gaat dan om zowel de omgevingswaarde als om de uitvoering van de maatregelen en de toelating van activiteiten. Als toch een omgevingswaarde wordt overschreden, dan moet een dergelijk programma worden aangepast, zodat wel aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Het volledig vullen van de gebruiksruimte kan dus, maar het mag nooit leiden tot overschrijding van de omgevingswaarde.

*108. Hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat het omgevingsloket hét centrale loket wordt voor vragen van de burger, maar ook voor milieu-klachten?*

In 2018 is er één Omgevingswet en één publiek Informatiepunt voor het Omgevingsrecht. Het is cruciaal dat de transitie van het Omgevingsrecht wordt geschraagd door een vast en herkenbaar informatiepunt waarop iedereen kan blijven rekenen. Hier kunnen burgers, bedrijven, belanghebbenden en ambtenaren terecht voor vragen over de Omgevingswet en de

overgangssituatie, ICT gerelateerde vragen over het digitale Omgevingsloket in verband met een vergunningaanvraag en met klachten over de Omgevingswet. Het informatiepunt draagt bij aan een betere dienstverlening richting gebruikers door één loket/punt voor vragen over het omgevingsrecht op te zetten waardoor klanten weten waar ze met vragen terecht kunnen.

Het informatiepunt behandelt alle vragen met een juridisch karakter over de Omgevingswet, bijvoorbeeld «wat zijn de regels voor het bouwen van een huis». Hier kunnen alle burgers, bedrijven en overheden terecht. Antwoorden op gestelde vragen worden zo dicht mogelijk bij de vraagsteller beantwoord en de vraagsteller krijgt zo veel mogelijk één samengesteld antwoord. Ook wanneer er specialistische kennis nodig is over archeologie, mijnbouw of milieu.

Via een digitale voorziening zullen alle regels die op een plek gelden digitaal ontsloten worden voor burgers, bedrijven en overheden. Als een burger een vraag heeft over de lokale toepassing van een regel, bijvoorbeeld «mag ik hier een huis bouwen?» blijft het Klant- contactcentrum (KCC) van het (lokaal) bevoegd gezag het eerste aanspreekpunt voor burgers, bedrijven en belanghebbenden. Ook als een burger klachten heeft over een lokale milieusituatie, bijvoorbeeld stankoverlast van een naast gelegen fabriek, dient de burger zich te wenden tot het KCC van het lokaal bevoegd gezag.

*109. Wil de Minister tegemoetkomen aan de wens om een zware voorhangprocedure op te nemen voor toekomstige wijzigingen van AMvB's? De Minister kan er vertrouwen in hebben dat het parlement daarmee prudent omgaat.*

Parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de AMvB's op grond van de Omgevingswet is van groot belang. Er kan dan een openbaar debat plaatsvinden, wat ten goede komt aan de kwaliteit van de ontwerpregelgeving.

De in het wetsvoorstel opgenomen voorhangprocedure voorziet in vroegtijdige betrokkenheid, namelijk op een moment dat de politieke keuzes aan de orde zijn. De voorhangprocedure geldt niet alleen bij de eerste vaststelling van de AMvB's maar ook bij toekomstige wijzigingen. Het parlement kan daarbij ook uitspreken dat een onderwerp bij wet moet worden geregeld. De regering is daar uiteraard ook politiek op aanspreekbaar.

De voorhangprocedure laat het aan het parlement over om per onderwerp de zwaarte te bepalen. Dit is onderdeel van het normale parlementaire proces en de verhouding tussen regering en parlement. Daarin staat juist het vertrouwen tussen regering en parlement centraal. Een bijzondere extra wettelijke procedure voor AMvB's op grond van de Omgevingswet is daarvoor naar mijn mening niet nodig. Hierop ben ik uitgebreider in mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 12].

*110. Kan de Minister ingaan op de borging van routenetwerken voor fietsen, wandelen en varen? Kan bijvoorbeeld een integrale aanpak voor onderhoud worden verankerd?*

De taak voor de borging van recreatieve routenetwerken berustte tot voor kort bij de Staatssecretaris van EZ. Deze taak is met het decentralisatieakkoord natuur geschrapt. Zoals ik ook in mijn antwoord op een vraag van de heer Smaling heb aangegeven [vraag 57], zullen de decentrale overheden de hoofdrol blijven vervullen bij de zorg voor recreatieve routenetwerken. Dat vloeit voort uit het subsidiariteitsbeginsel. Gemeenten geven invulling aan deze taak bij onder andere het beheer van lokale wegen. De waterschappen doen hetzelfde voor de vaarwegen die onder hun beheer vallen. Daarnaast kan de provincie zich deze taak



aantrekken. De provincie is immers belast met de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen.

Ik zie slechts een heel beperkt nationaal belang, namelijk landelijke routenetwerken. Naar mijn mening kunnen decentrale overheden het belang van de borging van recreatieve routenetwerken doelmatig en doeltreffend behartigen. In lijn met het subsidiariteitsbeginsel zie ik geen reden om hierover op nationaal niveau regels te stellen. Wel heb ik in mijn reactie op de moties die zijn uitgebracht in het notaoverleg over de Initiatiefnota «Een stap vooruit» aangekondigd dat het kabinet in de MIRT-rapportage van het komende najaar zal rapporteren over de manier waarop het omgaat met het recreatieve wandel- en fietsbeleid. Daarnaast zal aan de beleidscontext van het MIRT-projectenoverzicht 2016 een onderdeel over langzaam verkeer worden toegevoegd.

*111. Kunnen provincies en het Rijk voldoende regie voeren met de instrumenten die ze tot hun beschikking hebben?*

Regie bestaat voor een aanzienlijk deel uit overtuigingskracht: met meenemen van de spelers en ervoor zorgen dat zij zich rekenschap geven van het grotere geheel. De Omgevingswet biedt de provincies en het Rijk diverse instrumenten om deze rol kracht bij te zetten. Met instructieregels kunnen ze proactief bepalen op welke wijze andere bestuursorganen hun taken en bevoegdheden uitoefenen. Ze kunnen omgevingswaarden stellen waarmee ze eisen stellen aan de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving. Als niet voldaan dreigt te worden aan die waarden, moet een bestuursorgaan een programma opstellen om ervoor te zorgen dat de vereiste kwaliteit alsnog wordt bereikt. In specifieke gevallen kunnen Rijk en provincies met instructiebesluiten voor een specifiek bestuursorgaan bepalen hoe dat een taak of bevoegdheid uitoefent. Los van de regierol beschikken zij met het projectbesluit over een bevoegdheid om zelf projecten van provinciaal en nationaal belang te realiseren. De ervaring heeft geleerd dat regie niet voldoende is voor grote projecten en dat de bevoegdheden centraler belegd moeten worden.

Al deze instrumenten moeten wel terughoudend worden ingezet en de toepassing moet goed gemotiveerd worden.

*112. Zou het mogelijk zijn, om de TEEB («The Economics of Ecosystems and Biodiversity»)-aanpak te verknopen met de Maatschappelijke kosten-batenanalyse-systematiek (MKBA) en MER?*

De doelstelling van een mer is om milieugevolgen, waaronder natuur, apart in beeld te brengen. Vervolgens worden in het besluit deze milieugevolgen meegewogen samen met andere effecten die ook van belang zijn. Economische waardering van natuureffecten is op dit moment geen standaard onderdeel van besluitvorming. Economische waardering van natuureffecten meenemen in een MER leidt tot verbreding en daarmee tot extra onderzoekslasten. Het leidt ook niet tot een beter beeld van de milieugevolgen. Het verknopen van de economische waardering van de TEEB-aanpak met de MER ligt dan ook niet voor de hand. Koppeling aan de MKBA sluit ik echter niet uit. De ervaringen met het toepassen van de TEEB-aanpak in ruimtelijke trajecten worden op dit moment opgedaan. Zij zijn evenwel nog beperkt en geven nog geen aanleiding om deze eventueel vast te leggen in wettelijke regelingen. Voor de MKBA wordt op dit moment verkend, of en hoe de Algemene Leidraad MKBA van december 2013 uitgewerkt kan worden in een Werkwijzer Natuur. Bij deze verkenning wordt ook nagegaan in welke mate de TEEB-ervaringen kunnen leiden tot verrijking van de in het kader van de

MKBA bruikbare en aan te bevelen natuurwaarderingmethoden. Deze suggestie van mevrouw Van Veldhoven wordt daar dus al opgepakt.

*113. Wordt het onmogelijk wordt om «stadskankers» aan te pakken. Verdwijnt de regeling voor repressief welstandstoezicht uit de Woningwet, ook wel de «excessenregeling» genoemd?*

In het omgevingsplan worden alle regels gebundeld die een gemeente stelt over de fysieke leefomgeving. Daartoe behoren ook de regels die een gemeente stelt aan bouwwerken, met inbegrip van de regels die betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken. Daarbij kan ook een regel worden gegeven die de grondslag biedt voor het optreden tegen panden waarvan het uiterlijk ernstig is verwaarloosd of in ander opzicht ernstig in strijd is met redelijke eisen van welstand. Daarmee blijft de mogelijkheid behouden dat gemeenten optreden tegen de zogenoemde «stadskankers».

*114. Moet Unesco werelderfgoed niet beter moet worden beschermd tegen vergunningvrije bouwmogelijkheden?*

Het werelderfgoed wordt met meerdere instrumenten beschermd. In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is in de eerste plaats een aantal gebieden aangewezen en worden instructies aan provincies gegeven tot verdere duiding van de erfgoedwaarden en via de provinciale verordeninggemeenten op te dragen om in het bestemmingsplan regels te stellen met het oog op een goede bescherming daarvan (getrapte bescherming). Dit geldt vooral voor de grotere ruimtelijke eenheden als de Stelling van Amsterdam en de Beemster. Een aantal van de betrokken gebieden is (deels) aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht. Daarbij geldt eveneens dat het bestemmingsplan een regime geeft ter bescherming van de gebieden, er geldt een sloopvergunningstelsel en de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen zijn in die gebieden beperkt. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op het molencomplex van Kinderdijk. Een belangrijk deel van de gebouwen binnen de betrokken gebieden is door het Rijk, de provincies of de gemeenten aangewezen als rijks- provinciaal- of gemeentelijk monument. Daar is sprake van het meest stringente beschermingsregime. Veranderingen aan de gebouwen zelf zijn vergunningplichtig en ook op het zelfde perceel bouwen van bijbehorende bouwwerken is gebonden aan een vergunning. Hierbij kan gedacht worden aan de individuele molens bij Kinderdijk, een aanzienlijk deel van de panden in het werelderfgoed Grachtengordel van Amsterdam, maar ook individuele werelderfgoederen als het Rietveld-Schröderhuis en de Van Nellefabriek.

Met bovenstaande instrumenten zijn de werelderfgoederen adequaat en ook heel gericht te beschermen. Vergunningvrij is niet regelvrij. De vergunningvrije bouwmogelijkheden zijn aan regels gebonden zodat de effecten hiervan in het algemeen beperkt blijven, ook als geen sprake is van een beschermd monument of beschermd stads- of dorpsgezicht. De vergunningvrije bouwmogelijkheden zijn verder van dien aard dat deze veelal niet van invloed kunnen zijn op de relevante waarden van het werelderfgoed. Bovendien kan met het bestemmingsplan veelal een voldoende adequate bescherming geboden worden, ook zonder dat aanvullende bescherming door middel van de aanwijzing als beschermd gezicht of monument nodig is. Ten aanzien van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken geldt in dat verband dat deze alleen zijn toegestaan op het perceel (of delen daarvan) bij een hoofdgebouw voor zover het bestemmingsplan zich niet tegen het gebruik en de inrichting van die gronden ten dienste van dat hoofdgebouw verzet. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om via het omgevingsplan gemeentelijke monumenten aan te wijzen waarbij bovendien meer maatwerk mogelijk is

dan thans het geval is. Gemeenten hebben daarmee een instrument in handen om aanvullende, passende bescherming te realiseren. Samenvattend is op dit moment voor alle werelderfgoederen een goede en passende bescherming gerealiseerd waarmee recht wordt gedaan aan de verplichtingen van het werelderfgoedverdrag. Deze wijze van bescherming zal onder de Omgevingswet niet wijzigen. De regels uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening gaan over naar het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en ook voor de bestaande stads- en dorpsgezichten en monumenten verandert de Omgevingswet niets.

*115. Moet er geen instandhoudingsverplichting voor monumenten in de wet worden opgenomen?*

De monumenten in Nederland zijn over het algemeen in goede staat. Uit jurisprudentie blijkt dat het huidige wettelijke kader mogelijkheden biedt om zowel actieve als passieve verwaarlozing van rijksmonumenten tegen te gaan. Daarmee is het opnemen van een extra regel dat bestaande monumenten in stand moeten worden gehouden strikt genomen niet nodig. Op zich zou deze jurisprudentie kunnen worden gecodificeerd in artikel 4.28 van de Omgevingswet. Ik vind het daarbij wel van belang dat de verplichting van eigenaren om te voldoen aan de instandhoudingsplicht proportioneel zijn en ook op die manier worden gehandhaafd. Niet bij elk ontbreken van een lijke verf moet de gemeente bij de eigenaar op de stoep staan. Tegelijkertijd is het ook niet de bedoeling dat een gemeente zo lang wacht met het aanspreken van een eigenaar tot het moment dat instandhouding alleen nog te realiseren is met een alomvattende restauratie.

*116. Vervangt een projectbesluit de noodzaak van 1000 vergunningen rondom de aanleg van de A15?*

Met het projectbesluit kan inderdaad met één besluit toestemming worden verleend voor activiteiten waarvoor nu nog 1000 afzonderlijke vergunningen nodig zijn. Dit is echter niet verplicht. Soms is het wenselijk om de besluitvorming ten behoeve van het project te faseren. In dat geval volgt na het projectbesluit nog een of meerdere uitvoeringsbesluiten, bijvoorbeeld bij gedetailleerde uitwerkingen. De keuze voor fasering ligt bij de aanvrager. Dit betekent dus niet dat bij ieder project alle vergunningen in het projectbesluit zullen worden opgenomen, maar het is wel mogelijk. Fasering kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij zeer grote, langlopende en complexe projecten zoals de aanleg van de A15. De vergunningen die niet in het projectbesluit worden opgenomen, worden via een gecoördineerde procedure behandeld.

*117. Zou er in verband met discussies tussen gemeenten of provincies over grensgevallen op landelijk niveau één onafhankelijke gebiedscoördinator moeten worden aangesteld?*

De fysieke leefomgeving houdt niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. In de nota naar aanleiding van het verslag en het nader verslag is dan ook aangegeven dat co-actorschap en samenwerking belangrijke voorwaarden zijn voor een succesvolle aanpak van opgaven in de leefomgeving. Regionale uitvoeringsdiensten en andere samenwerkingsverbanden spelen daarbij een verbindende rol. Bij de uitvoering van grens-overschrijdende taken en bevoegdheden kunnen bestuurlijke afspraken een nuttige rol spelen.

Verder ligt hier een rol voor de provincie, die in het wetsvoorstel expliciet als taak krijgt: «de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen» (artikel 2.18, eerste lid, onder a). Als gemeenten niet op doelmatige en doeltreffende

wijze voorzien in het voorkomen van afwenteling op buurgemeenten, kan de provincie maatregelen nemen. Dat kunnen informele maatregelen zijn (overleg, communicatie), meer formele niet-wettelijke maatregelen (bestuurlijke afspraken, uitwisseling van informatie) of zo nodig wettelijke maatregelen in de vorm van instructie-regels voor gemeenten.

Ik ben van mening dat samenwerking voorop moet staan en het primair aan de bestuursorganen is om er in goed overleg uit te komen. We dienen immers allemaal de publieke zaak. Het gebruik maken van een onafhankelijk bemiddelaar kan daarbij een extra middel zijn. Daarnaast heeft de provincie een wettelijke taak met bijbehorende bevoegdheden. De wet biedt daarmee voldoende wettelijke voorzieningen. Een aanvullende wettelijke regeling voor onafhankelijke bemiddeling lijkt niet nodig.

*118. Geven de doelen van de wet voldoende richting aan de verbetering van de leefomgeving?*

De zorg van de overheid is erop gericht de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze tekort schiet en kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn. De doelbepaling van het wetsvoorstel (artikel 1.3) spreekt van «het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving (...)». Daarin klinkt de ambitie door tot verbetering van de leefomgeving. Dezelfde ambitie is ook opgenomen in artikel 21 van de Grondwet, waarnaar in de considerans wordt verwezen. Er is gekozen voor een formulering in de lijn «bereiken van een goede toestand» terwijl in de Grondwet is uitgegaan van een formulering in de lijn «verbeteren van de huidige toestand». Die redactionele keuze past beter bij het brede begrip «fysieke leefomgeving».

*119. Hoe vallen de kosten en baten van de wet uit en waar slaan die kosten en baten neer?*

Kortheidshalve verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 35].

*120. Een concrete vraag van mevrouw Van Veldhoven gaat over vergunningvrij bouwen. Als een achterbuurman komt vertellen dat hij een schuurtje gaat bouwen in zijn tuin, waarbij al de zon wordt weggenomen, waar sta je dan?*

Dit is een herkenbaar type vraag, die vaker wordt gesteld in relatie tot vergunningvrij bouwen. Vergunningvrij is niet regelvrij. Ter bescherming van het publiek domein mag er aan de achterkant meer worden gebouwd dan aan de voorkant. Ook in achtererfgebied gelden echter de nodige regels. Die regels zorgen er onder meer voor dat de bezonnings situatie op naburige percelen niet onevenredig wordt aangetast. Natuurlijk kunnen er nadelen worden ervaren van bouwwerken die burens in hun achtertuin plaatsen. Dat wordt door het instellen van een vergunningplicht echter niet anders. Ook de regels uit bestemmingsplannen staan vaak bouwwerken op of nabij de erfgrens toe. Bij vergunningvrije activiteiten ontbreekt een voorafgaande beschikking waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Dit betekent echter niet dat er sprake is van verminderde rechtsbeschermingsmogelijkheden. Als de buurman denkt dat er ten onrechte zonder omgevingsvergunning wordt gehandeld of dat de activiteit plaatsvindt in strijd met de voor die activiteit van toepassing zijnde regels, kan hij een verzoek doen om handhavend op te treden. Zo kan de buurman er aanspraak op maken dat er wordt opgetreden als er in strijd met de regels wordt gebouwd, net zo goed als hij er bij omgevingsvergunningplichtige bouwwerken aanspraak op kan maken dat er wordt gebouwd volgens de vergunning. Tegen de beslissing die het bevoegd gezag op zo'n verzoek om handhaving neemt, is altijd rechtsbescherming

mogelijk. Dat geldt voor de persoon die wordt aangesproken omdat hij in strijd de regels zou hebben gehandeld, maar ook voor de derdebelanghebbende in het geval zijn verzoek om op te treden is afgewezen.

*121. Heeft een ondernemer die olifantsgras wil verbouwen op een lege bouwkaavel geen omgevingsvergunning meer nodig?*

Het verbouwen van olifantsgras valt evenals telen van andere gewassen onder activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Om die reden zullen voor het telen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving enkele algemene regels worden opgenomen, zoals dat nu in het activiteitenbesluit ook het geval is. Het gaat bijvoorbeeld om regels ter bescherming van het oppervlaktewater bij toepassen van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen langs de slootkant. Het Rijk stelt hiervoor geen vergunningplicht in.

Het is wel mogelijk, dat een vergunningplicht voor het telen van olifantgras volgt uit het omgevingsplan, waarin functies aan locaties worden toegeedeeld. Dat omgevingsplan bepaalt, of teelt van gewassen tot de mogelijke functies behoort. Zo niet, dan heeft de ondernemer een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan nodig. De wet verzet zich er niet tegen dat een locatie in het omgevingsplan meerdere functies krijgt. Zo is het mogelijk om bijvoorbeeld verschillende bedrijvigheid mogelijk te maken, zodat op een kavel zowel gebouwd als geteeld kan worden. Dit is echter aan de gemeente.

*122. Is er een probleem op nationaal niveau met strenge EU-normen? Hoe wordt gemonitord dat de EU-normen uit richtlijnen worden gehaald als er zoveel kan-bepalingen in de wet staan?*

De vraag of er op nationaal niveau een probleem is met strenge EU-normen kan ik in algemene zin niet beantwoorden. Om normen te halen kan het nodig zijn om maatregelen te nemen. Dat geldt ook voor normen die geen EU-achtergrond hebben.

Wanneer in een EU-richtlijn normen zijn opgenomen, is daarbij vaak ook bepaald dat er gemonitord moet worden om na te gaan of die normen worden gehaald. Het stellen van regels over monitoring is inderdaad als kan-bepaling opgenomen in het wetsvoorstel. Voor monitoring die voortvloeit uit de EU-richtlijnen is het stellen van regels wel verplicht, in artikel 20.4 van de Omgevingswet. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgevings zullen dus in ieder geval regels worden gesteld over de monitoring op basis van bijvoorbeeld de grondwaterrichtlijn, de kader-richtlijn water en de richtlijn luchtkwaliteit.

*123. Is het straks mogelijk dat een tuinder bij diverse gemeenten gaat shoppen, tot hij een gemeente vindt die niet moeilijk doet over een bepaalde lozingsactiviteit?*

Waar het Rijk – rekening houdend met het uitgangspunt «decentraal, tenzij» – regels stelt, zullen de regels waarborgen, dat ook bij eventueel toepassen van maatwerk aan wettelijke randvoorwaarden wordt voldaan. De gemeenten kunnen wel in hun regels of bij de invulling van de gemeentelijke taken voor het beheer van de leefomgeving randvoorwaarden scheppen, die zonder afbreuk te doen aan de bescherming van de leefomgeving locaties voor bepaalde vormen van bedrijvigheid aantrekkelijk maken. Zo is glastuinbouw gebaat bij beschikbaarheid van goed gietwater en een adequaat rioelstelsel. Er is niets op tegen dat gemeenten daarmee bij inrichting van hun gebied rekening houden, en daarbij in zekere mate positief concurreren.

Ik heb er vertrouwen in, dat de gemeenten bij het stellen van regels ter bescherming van de leefomgeving niet gaan concurreren ten koste van

die leefomgeving. In het genoemde voorbeeld zouden overigens regels voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam worden gesteld door het waterschap. De gemeente stelt regels voor lozingen in het rioolstelsel en in de bodem. Het vertrouwen dat ik heb in gemeenten, geldt uiteraard ook voor waterschappen en provincies.

*124. D66 is blij met de aangekondigde voortgangsmonitor, die de Kamer jaarlijks zal ontvangen. Hoe ziet deze monitor er precies uit? Wat wordt daar wel en niet in meegenomen? Welke onafhankelijke instantie gaat deze monitor uitvoeren? Hoe gaat Minister monitoren waar sprake is van hardnekkige bestuurscultuur waar burgers de dupe van zijn?*

Momenteel werkt Rijkswaterstaat samen met VNG, UvW en IPO aan een meerjarige implementatiemonitor. Doel hiervan is het verbeteren van het werken met de Omgevingswet door het in een leerproces stelselmatig verzamelen en benutten van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. De monitor meet, in elk geval voor de gehele implementatieperiode (2018–2024), de voortgang van (1) de mate waarin het nieuwe wettelijke stelsel wordt geïmplementeerd; bijvoorbeeld opleiding van ambtenaren, aanpassen werkprocessen ed. (2) de mate waarin de verbeterdoelen van de Omgevingswet worden behaald, zoals de door u aangehaalde cultuuromslag van «nee, tenzij» naar «ja, mits». Daarnaast meten we ook het doelbereik van het implementatieprogramma. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag of bevoegd gezagen voldoende ondersteund worden door het implementatieprogramma en dit hen helpt tijdig klaar te zijn voor de Omgevingswet. Tot slot levert de monitor informatie op over de toepasbaarheid van de nieuwe regelgeving in de dagelijkse praktijk. Deze informatie wordt enerzijds benut bij het vormgeven van het jaarlijkse implementatieprogramma. Anderzijds worden praktische knelpunten, afhankelijk van het stadium waarin de ontwerp wet- en regelgeving zich bevindt en de ruimte die dat biedt, meegenomen bij het ontwerp van die regelgeving. Het voorstel voor de implementatiemonitor verwacht ik dit najaar. Dan kan ik ook antwoorden op de vraag wie de monitor uitvoert en de betrokkenheid van instanties daarbij. Het betrekken daarbij van een onafhankelijk oordeel lijkt me daarbij van belang, bijvoorbeeld over de mate waarin de verbeterdoelen worden gerealiseerd. Het is mijn bedoeling in 2016 een eerste meting van de monitor gereed te hebben. Overigens kunnen burgers het gemeentebestuur en de gemeenteraad aankloppen als zij de cultuur hardnekkig vinden. Het is aan het democratisch orgaan om dan BenW te stimuleren om een modernere bestuurscultuur toe te passen.

*125. Kan Minister toezeggen dat zij zorg draagt voor een intensieve invoeringsbegeleiding voor ambtenaren van gemeenten en provincies als de Omgevingswet straks in werking treedt?*

Ja, dat kan ik. Over de implementatie heb ik met vertegenwoordigers van VNG, UvW en IPO overeenstemming bereikt over de inhoud en organisatie ervan. Dit leggen we nu vast in een Bestuursakkoord en ik heb er vertrouwen in dat ik dat samen met VNG, IPO en UvW voor de zomer kan ondertekenen. Binnen de koepelorganisaties is veel enthousiasme de implementatie van de Omgevingswet op te pakken. Het Bestuursakkoord markeert het begin van een meerjarige implementatieperiode waarin we als Rijk en medeoverheden samen optrekken om de doelen en bedoelingen van de wet te realiseren met een gezamenlijk programma, bestaande uit opleiding, pilots, een informatiepunt en «living labs». In dit programma is nadrukkelijk aandacht voor gedrags- en cultuurverandering, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het implementatieprogramma wordt van onderop opgebouwd, afgestemd op de behoeften in



de uitvoeringspraktijk. En er wordt samengewerkt met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om ook daar te komen tot een attitude verandering. Iedereen zal immers moeten leren werken met én in de geest van de nieuwe wet.

*126. D66 deelt de zorg van de NEPROM dat te veel afwijken van standaardisatie innovatie in de bouw zou kunnen beperken. Hoe ziet de Minister dit?*

Ik deel die zorg niet. Zie daarvoor mijn antwoord op vergelijkbare vragen van de heer De Vries [vraag 30].

### **Vragen van mevrouw Dik-Faber, ChristenUnie**

*127. Waarom is er niet voor gekozen om alle belangrijke normen in de wet op te nemen?*

De belangrijkste reden daarvoor is het verbeteren van de inzichtelijkheid voor de uitvoeringspraktijk. Nu bestaan er verschillen zonder dat daarvoor een goede reden is. Zo zijn milieukwaliteitseisen voor lucht op wetsniveau geregeld, voor waterveiligheid op wetsniveau, voor waterkwaliteit op AMvB-niveau en voor bodem zelfs deels op regelingniveau, terwijl de aard van de normen hetzelfde is. De uitvoeringspraktijk ziet door de bomen het bos niet meer.

De Omgevingswet maakt een einde aan die versnippering. Er ontstaat weer overzicht en samenhang, door de regels logisch te bundelen in vier AMvB's. Burgers en bedrijven weten dan snel waar ze aan toe zijn. Een ander belangrijk voordeel van regeling op AMvB-niveau is het op tijd kunnen doorvoeren van EU-regelgeving. Zo kan Nederland aan zijn internationale verplichtingen voldoen en forse boetes voorkomen.

Ook nu is een groot gedeelte van de inhoudelijke normering geregeld in AMvB's. Denk aan het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012. Voor de werking van de regels maakt het geen verschil of ze in een wet of een AMvB zijn opgenomen. De bescherming van de belangen wordt op dezelfde wijze geborgd. Ook zijn de normen even hard en kenbaar.

*128. Kan de Minister meer duidelijkheid bieden over de watertoets, wordt deze alleen verplicht bij het omgevingsplan of ook bij de omgevingsvisie?*

In mijn antwoord op een vraag van de heer Smaling [vraag 51] ben ik al ingegaan op de gemoderniseerde watertoets voor omgevingsplannen, projectbesluiten, onderdelen van de provinciale verordening waarin functies aan locaties worden toegeedeeld en omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten.

Vanzelfsprekend verdient het waterbelang ook een goede plek in veel omgevingsvisies. Via artikel 3.2 borgt het wetsvoorstel dat omgevingsvisie de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid moet bevatten. In het wetsvoorstel is gedefinieerd dat de fysieke leefomgeving in ieder geval ook water omvat. En het is ook evident dat op veel locaties water tot deze hoofdzaken behoort.

In algemene zin ben ik terughoudend met het voorschrijven van inhoudelijke vereisten aan de omgevingsvisie. Dat kan leiden tot juridisering van het instrument, waarbij discussies zich toespitsen op de vraag of aan alle vereisten is voldaan in plaats van op de inhoud en kwaliteit van het geformuleerde beleid. Op dit punt komt het dus aan op bestuurscultuur en gedrag. In het Bestuursakkoord Water is nu al opgenomen dat de watertoets bijvoorbeeld ook op structuurvisies van toepassing is. Dat is een prima manier om dit met elkaar te regelen. Voor het Rijk zie ik dan ook op dit punt vooral een rol weggelegd voor stimuleren van een goede

beleidspraktijk. Via het programma Nu al eenvoudig beter zie ik mooie voorbeelden van omgevingsvisies waarin water een prominente rol speelt. Voorbeelden zijn de visies van de provincie Groningen en de gemeenten Zwolle, Houten, Bunnik en Wijk bij Duurstede.

*129. Het projectbesluit kan nu niet gebruikt worden om alleen regels te stellen ter bescherming van nationale en provinciale belangen. Dat moet via instructieregels, maar dan moet vervolgens het omgevingsplan worden aangepast, leidt dat niet tot te veel bureaucratie? Moet het inpassingsplan daarom niet worden gehandhaafd als instrument naast de instructieregels nu gemeenten soms aan provincies vragen om een inpassingsplan op te stellen?*

Mevrouw Dik-Faber constateert terecht dat het projectbesluit niet bedoeld is voor het stellen van regels in het omgevingsplan die alleen dienen ter bescherming van nationale en provinciale belangen. Het projectbesluit is immers bedoeld voor het realiseren van projecten van provinciaal of nationaal belang en projecten van waterschappen voor het realiseren van hun watertaken. Omdat het project in het algemeen niet zal passen binnen de regels van het geldende omgevingsplan, wijzigt het projectbesluit die regels. Omdat daarin weinig beleidsvrijheid is voor gemeenten, leidt de directe wijziging van het omgevingsplan tot minder bureaucratie. Met instructieregels of een instructiebesluit kan aan de gemeenten een afdwingbare opdracht worden gegeven om bijvoorbeeld kantoorruimte weg te bestemmen in het omgevingsplan. Bewust is er voor gekozen dat deze regels niet direct het omgevingsplan wijzigen. Dit zou een buitenproportionele inbreuk vormen op de gemeentelijke vrijheid. Een groot voordeel van instructieregels is dat de gemeente, binnen de grenzen van de instructieregels of het instructiebesluit, vervolgens zelf kan bepalen wat er nog wel wordt toegestaan op een locatie. Vandaar dat de Omgevingswet het primaat voor het direct wijzigen van het omgevingsplan in deze situaties laat bij de gemeenten. Met de combinatie van projectbesluit, instructieregels en instructiebesluiten wordt daarmee slechts door Rijk en provincie geregeld wat moet en blijft er decentrale ruimte voor gemeenten waar dat kan. Handhaving van het inpassingsplan is hiermee overbodig.

*130. Is de ladder voor duurzame verstedelijking in plaats van een probleem van wetgeving niet eerder één van motivering door gemeenten? Hebben gemeenten handvatten nodig voor gebruik?*

De ladder voor duurzame verstedelijking is inderdaad een motiveringsvereiste en schrijft geen bepaald resultaat voor. Uit gesprekken die zijn gevoerd met gemeenten en provincies blijkt dat gemeenten in een aantal gevallen problemen ervaren met de motivering van ruimtelijke plannen, wanneer er op regionaal niveau een visie en/of afspraken ontbreken. Vaak is er ook een probleem als er sprake is van overcapaciteit op regionaal niveau. Die problemen kunnen te maken hebben met de wijze waarop ruimtelijke plannen worden gemaakt. Maar uit de gesprekken blijkt ook dat de regel die nu is opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ook een probleem geeft. Het begrippenkader van die regel is destijds bewust ruim geformuleerd om de andere overheden de ruimte te geven er een eigen invulling aan te geven. In de praktijk blijkt dat dit soms tot onduidelijkheid leidt. Ook is het niet altijd duidelijk welke ontwikkeling «ladderplichtig» is of niet. De ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening wordt nog vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet aangepast. Daarbij zal de regering in ieder geval het begrippenkader beter toelichten en – indien nodig – verder aanscherpen.

Bij de verbetering van de ladder hoort ook een goede communicatie. In de toelichting bij de verbeterde ladder zal ik expliciet aandacht besteden aan dit punt. Ik zal ook de Handreiking bij de ladder aanpassen en daarin expliciet aandacht besteden aan goede praktijkvoorbeelden.

*131. Waarom worden bestuursorganen niet aan de voorkant verplicht in te stemmen met te nemen maatregelen in een programma met een programmatische aanpak?*

Als een programma met een programmatische aanpak wordt ingezet voor vraagstukken die meerdere bestuursorganen aangaan, dan zullen al deze bestuursorganen betrokken zijn bij de ontwikkeling ervan (dat moet ook op grond van artikel 2.2). Zij zetten samen de schouders eronder. Het is mogelijk dat ze gezamenlijk een dergelijk programma vaststellen, of er kan voor worden gekozen dat uiteindelijk één bestuursorgaan het programma vaststelt, waarbij andere bestuursorganen instemmen met de maatregelen waarvoor zij aan de lat staan. In beide gevallen kunnen de betrokken bestuursorganen bij de voorbereiding duidelijk maken welke maatregel zij wel en niet kunnen nemen en de maatregelen kunnen ook op elkaar worden afgestemd. Het is dus nadrukkelijk de bedoeling dat bestuursorganen aan de voorkant (niet later dan bij vaststelling van het programma met programmatische aanpak of bij tussentijdse wijziging daarvan) aangeven welke maatregelen voor hun rekening komen. Als een betrokken bestuursorgaan niet met een maatregel instemt, zal het bestuursorgaan dat het desbetreffende programma vaststelt een andere maatregel moeten kiezen. Zodra een bestuursorgaan met een maatregel waarvoor het aan de lat staat heeft ingestemd, geldt er op grond van het wetsvoorstel een uitvoeringsplicht (artikel 3.17). Op deze wijze is geborgd dat vooraf wordt bekeken welke maatregelen worden genomen en wie deze uitvoert. Een instemmingplicht, waar in de vraag over wordt gesproken, ligt minder voor de hand. Het is immers aan het bestuursorgaan om te beoordelen of het met een maatregel kan instemmen of niet.

*132. Graag een reactie op het voorstel om trede 3 van de ladder voor duurzame verstedelijking uit te breiden met het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en voorrang te geven aan een optimale OV-bereikbaarheid.*

Het spreekt voor zich dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen goed bereikbaar moeten zijn. Het is staand rijksbeleid dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling bij voorkeur wordt geaccommodeerd in bestaand stedelijk gebied door een herbesteding, herstructurering of transformatie van bestaande gebouwen of gebieden. Als dat niet kan vraagt trede 3 van de ladder voor duurzame verstedelijking dat de beoogde ontwikkeling plaatsvindt op een locatie die met verschillende middelen van vervoer is of kan worden ontsloten. Ik wil geen extra onderzoeksverplichtingen toevoegen aan de regeling, bovenop wat er al is. Een MKBA vind ik in dit kader dus onwenselijk.

*133. Participatie bij windenergieprojecten gaat ook over financiële participatie. Hoe staat dat in de Omgevingswet?*

Voor wat betreft de financiële participatie van bijvoorbeeld investeerders, omwonenden en producenten is niets vastgelegd in de Omgevingswet, omdat dergelijke participatie niet behoort tot de reikwijdte van de Omgevingswet.

De sector zelf, verenigd in de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA), heeft een gedragscode voor windenergieprojecten op land vastgesteld met milieuorganisaties en overheden. Deze code bepaalt dat

een nominaal bedrag per opgewekte MWh wordt besteed aan bovenwettelijke maatregelen voor het vergroten van draagvlak en het stimuleren van betrokkenheid van omwonenden. In overleg met de omwonenden wordt dat bedrag besteed aan bijvoorbeeld inpassingsmaatregelen of aandelen in de turbines.

*134. Hoe kan met de Omgevingswet in de hand de traditie van sectoraal werken worden losgelaten en meer integraal gaan worden gewerkt?*

De Omgevingswet is ingericht om een integrale benadering van de fysieke leefomgeving te bevorderen. Het wetsvoorstel moet ertoe bijdragen dat zowel burgers, bedrijven als overheden meer oog krijgen voor de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. In de memorie van toelichting wordt gesproken over een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Vanuit dit perspectief wordt het gemakkelijker te denken vanuit de gebruiker of initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Dit perspectief vereist een integrale aanpak omdat een initiatief vaak een belangenafweging over meerdere sectoren en belangen vergt. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer. Deze paradigmawisseling moet op verschillende manieren tot uitdrukking komen. Met dit wetsvoorstel wordt het nieuwe wettelijke gebouw neergezet waarbij op verschillende punten een beweging wordt gemaakt van sectoraal naar integraal. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de vormgeving van de kerninstrumenten. Zo worden geen sectorale visies meer opgesteld maar een integrale omgevingsvisie. Ook biedt een dergelijke integrale visie de mogelijkheid om belanghebbende burgers en bedrijven te betrekken bij de vormgeving van een integraal ontwikkelingsbeeld. Dergelijke integrale visies blijken ook die werking te hebben en afdelingen en partijen die traditioneel slechts een aspect beschouwen bij elkaar te brengen.

Het wetsvoorstel heeft verder als uitgangspunt dat decentrale overheden hun regels voor de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Zo komt er een integrale omgevingsverordening van provincies en een omgevingsplan van gemeenten. Dat bevordert de samenhang, inzichtelijkheid en ook naleving van die regels. Ook dwingt dat de decentrale overheden ertoe om tot consistente, samenhangende en uniforme regels te komen. Verder is het projectbesluit een instrument die om een integrale weging van alle aspecten van de fysieke leefomgeving die bij een project een rol spelen.

Kortom: het wettelijk instrumentarium is zo ontworpen dat bij de toepassing ervan natuurlijke wijze door overheden, burgers en bedrijven natuurlijkerwijze een integrale bril wordt opgezet, wat ook gevolgen heeft voor de wijze waarop alle speler met elkaar omgaan en hoe zij zichzelf organiseren.

*135. Welke mogelijkheden ziet de Minister om bij participatie te bevorderen dat partijen er zonder juridische processen met elkaar uitkomen. Graag een reactie op het voorstel van de Regiegroep Recreatie en Natuur om op rijksniveau een laagdrempelige onafhankelijke ombudsfunctie of mediationfunctie te organiseren waarbij ondernemers, verenigingen en burgers voordat bezwaar- en beroepsprocedures worden gestart een zaak kunnen voorleggen als decentrale afstemming onvoldoende lukt.*

Een goede ingerichte (vroegtijdige) maatschappelijke participatie leidt tot minder bezwaar en beroep. Dat idee ligt ook ten grondslag aan de «sneller en beter»-aanpak (commissie Elverding). Zoals ik ook al aan mevrouw Van Veldhoven heb geantwoord [vraag 106] zijn, als het gaat om de voorbereiding van overheidsbeleid of -besluiten, de desbetreffende bestuursor-

ganen verantwoordelijk. Vertegenwoordigende organen hebben daarbij een controlerende functie. Het is inderdaad waar dat mediation in de besluitvormingsfase (na de zienswijze op het ontwerpbesluit) kan helpen. Om die reden wordt mediation ook regelmatig ingezet. Geen enkel bestuursorgaan zit immers op bezwaar- en beroepsprocedures te wachten. Veel decentrale overheden beschikken nu al over een ombudsman. Ik zie geen aanleiding om als Rijk daar ook nog iets vast te leggen.

*136. In hoeverre is de Omgevingswet getoetst aan het VN-verdrag voor mensen met een beperking<sup>10</sup>? Kan de Minister de rapportage naar de Kamer sturen?*

Voorafgaand aan het indienen van het wetsvoorstel voor de goedkeuringwet voor het verdrag is bezien of aanpassing van huidige regelgeving noodzakelijk is. Op het gebied van het omgevingsrecht bleek dat niet het geval.<sup>11</sup> Regelgeving die van belang is voor de toegankelijkheid van de fysieke leefomgeving voor gehandicapten wordt overgenomen in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet op een wijze die recht doet aan de verdragsverplichtingen die na ratificatie ontstaan. Dit geldt in het bijzonder voor de regels van het huidige Bouwbesluit 2012 die overgaan naar het Besluit bouwwerken leefomgeving.

*137. De CU vraagt de Minister de regels in het Bouwbesluit voor toegankelijkheid van gebouwen niet te schrappen, ook niet de regels die indirect van belang zijn voor de toegankelijkheid.*

Zoals in mijn brief van 18 februari 2015 over de uitvoeringsregelgeving is aangegeven, worden in het Besluit bouwwerken leefomgeving onder meer voorschriften over de fysieke toegankelijkheid van gebouwen opgenomen. Bij het opstellen daarvan zal worden aangesloten bij de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 over fysieke toegankelijkheid. Overigens worden laatstbedoelde voorschriften naar verwachting per 1 juli 2015 aangescherpt voor publiek toegankelijke gebouwen. In dat verband verwijs ik naar de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 19 december 2014<sup>12</sup> waarmee de betreffende ontwerpwijziging van het Bouwbesluit 2012 in het kader van de voorhangprocedure aan uw Kamer is aangeboden. Het kabinet overweegt dus niet de regels van het Bouwbesluit 2012 over de toegankelijkheid van gebouwen te schrappen.

*138. Voor ontwikkelingsplanologie biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om exploitatieregels door te schuiven van het omgevingsplan naar de vergunningsfase. Maar wanneer worden de kaders gesteld om de aanvraag te toetsen? De ChristenUnie stelt voor dat de kaders van de exploitatieregels wel in het omgevingsplan komen te staan en dat deze nader gedetailleerd worden bij een vergunning. Dan weet de aanvrager globaal waar hij aan toe is.*

De Omgevingswet bevat waarborgen voor het doorschuiven van het kostenverhaal naar de vergunningsfase. Als van het doorschuiven gebruik wordt gemaakt, moet een aantal zaken worden geregeld in het omgevingsplan:

- Er moet een exploitatiegebied worden aangewezen waarmee voor initiatiefnemers binnen dat gebied duidelijk is hoe groot het gebied is waarbinnen kosten worden verhaald.

<sup>10</sup> Het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Trb. 2007, 169 en Trb. 2014, 113.

<sup>11</sup> Kamerstuk 33 992-(R2034), nr. 3.

<sup>12</sup> Kamerstuk 32 757, nr. 105.

- Daarnaast moet in het omgevingsplan duidelijk worden gemaakt welke voorzieningen die het exploitatiegebied overstijgen toch aan het exploitatiegebied worden toegewezen.

Daarnaast zal met de toekomstige plankostenscan tevens beter voorspelbaar zijn wat de hoogte van de te verhalen kosten is. Bovendien waarborgt de Omgevingswet (in artikel 16.67) dat de aanvrager voordat op de aanvraag wordt beslist zijn zienswijzen kan indienen op het ontwerp van de exploitatievoorschriften en de exploitatieopzet die daar deel van uitmaakt.

Deze wettelijke maatregelen bij elkaar maken dat de aanvrager mijns inziens globaal weet waar hij aan toe is voordat de vergunning wordt verleend.

*139. Het is prima dat de reken- en meetmethoden van monitoring in ministeriële regelingen staan. Maar zou het principe of er wordt gemeten of berekend niet moeten worden vastgelegd in een AMvB?*

Ik ben het met mevrouw Dik-Faber eens dat de vraag of de monitoring bestaat uit meten of rekenen op AMvB-niveau moet worden beantwoord. Zo staat het ook in het wetsvoorstel. Volgens artikel 20.2 moet, als het Rijk regels stelt over monitoring, bij AMvB de methode van monitoring worden bepaald. Daaronder valt ook de keuze tussen meten, berekenen of zowel meten als berekenen. In de ministeriële regeling op grond van artikel 20.3 zal alleen de wijze van uitvoering van de monitoring worden voorgeschreven, waaronder de verhouding tussen rekenen en meten als een combinatie van beide werkwijzen wordt ingezet.

*140. Wat is de precieze reikwijdte van artikel 23.2, derde lid, onder h? Kan dan bij AMvB permanent van de wet worden afgeweken?*

Artikel 23.2, derde lid, onder h, bepaalt dat in de experimenteer-AMvB voor bepaalde aspecten kan worden bepaald dat ook na afloop van het experiment van de regelgeving kan worden afgeweken. Het betreft dan onderwerpen waarvoor een incidentele afwijking van bepaalde regelgeving geen probleem is, maar waarbij opname in de regelgeving niet gewenst is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een experiment met een bepaald bouw materiaal waarbij het gebouw na afloop van het experiment nog altijd veilig is, maar het om andere redenen toch niet gewenst is dat materiaal als algemeen toepasbaar bouw materiaal toe te staan, bijvoorbeeld omdat het onvoldoende duurzaam is. Het gebouw dat onderwerp van het experiment was, hoeft in dat geval na afloop van experiment niet te worden afgebroken.

*141. Is niet van belang om niet alleen het doel maar de effecten van het experiment SMART te bepalen?*

Ik onderschrijf dat experimenten voldoende gericht moeten zijn. In het experimenteerartikel is daarom opgenomen dat een experiment alleen kan worden aangewezen als dat bijdraagt aan de het bereiken en behouden van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Per experiment wordt bepaald wat het concrete doel is. Naast de bijdrage aan de doelen is ook van belang dat tussentijds en na afloop wordt gekeken wat de effecten zijn van het experiment. Dat kunnen ook onbedoelde effecten zijn. Daarom is ook bepaald dat aanvullende maatregelen moeten worden getroffen als dat nodig is vanwege de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Degene die het experiment uitvoert is verplicht daaraan uitvoering te geven.



De experimenteerbepaling bevat dus diverse waarborgen om ervoor te zorgen van een experiment geleerd kan worden en dat de experimenten geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

*142. In artikel 16.5 van het wetsvoorstel zijn ten opzichte van de bestaande houdbaarheidsbepalingen de woorden «rapporten met inventarisaties» toegevoegd. Waarom is dit gedaan? Kan de onderzoeksverplichting worden ontdoken door een bundeling van inventarisaties?*

Artikel 16.5 van het wetsvoorstel ziet op de houdbaarheid van onderzoeksgegevens. De houdbaarheid van twee jaar geldt voor de «rapporten met gegevens», «onderzoeken» of «inventarisaties». In tegenstelling tot hetgeen mevrouw Dik-Faber veronderstelt is uitsluitend het woord «inventarisaties» toegevoegd, niet de woorden «rapporten met inventarisaties». Oudere gegevens, onderzoeken of inventarisaties worden niet actueel door deze in een nieuwe rapportage op te nemen. De onderzoeksverplichting kan dan ook niet worden ontdoken door oude onderzoeksgegevens te verwerken in een recent rapport.

*143. Waarom wordt de excessenregeling voor welstandstoezicht niet in de Omgevingswet opgenomen? Het gaat hier immers om een onomstreden regeling.*

Ik vat de vraag zo op, dat mevrouw Dik-Faber wil weten waarom de regel dat het uiterlijk van bouwwerken niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand, niet op wetsniveau wordt gehandhaafd. Mijn antwoord hierop is dat het voor de samenhang en kenbaarheid van de bouwregels niet wenselijk is als een enkele regel met betrekking tot het uiterlijk van bestaande bouwwerken niet in het omgevingsplan zou worden opgenomen. Niet voor niets is in het kabinetsstandpunt van 3 november 2008 inzake het functioneren van het welstandstoezicht<sup>13</sup> bepaald dat alle regels over welstandstoezicht worden gebundeld in het bestemmingsplan. Met de Omgevingswet wordt daaraan uitvoering gegeven. Regels over het uiterlijk van bouwwerken zijn bij uitstek gebiedsgericht. Ook om die reden voel ik er niets voor om een «excessenregel» voor het uiterlijk van bouwwerken op wetsniveau te handhaven. Het is bij uitstek aan gemeenten om locatiegericht de nodige bouwregels te stellen. Daarbij kan het ook gaan om regels over bestaande bouwwerken, zoals een excessenregel. Voor een effectieve werking daarvan is een regel op wetsniveau niet nodig.

*144. Het experiment moet bijdragen aan de doelen van de wet volgens artikel 23.3, tweede lid. Waarom is daaraan toegevoegd «de te volgen procedures of de besluitvorming daarover»? Graag een goede uitleg anders overweeg ik een amendement.*

Niet alleen de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar ook de te volgen procedures of de besluitvorming over de fysieke leefomgeving kunnen onderdeel zijn van een experiment. Door verbetering van de te volgen procedures of de besluitvorming kan immers ook worden bijgedragen aan het nastreven van de doelen van de wet. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vormen van gefaseerde besluitvorming of versnelling van procedures waardoor een besluit dat de kwaliteit van de leefomgeving verbetert, sneller gerealiseerd kan worden. Zo is bij een experiment op grond van de Crisis- en herstelwet voor de realisatie van Strijp S in Eindhoven gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot afwijken van een procedurele bepaling.

<sup>13</sup> Kamerstuk 28 325, nr. 94.

*145. Is het niet beter om vast te leggen op welke wijze omgevingswaarden moeten worden gemonitord, met het oog op de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de monitoringsresultaten?*

Als een provincie of een gemeente zelf een omgevingswaarde vaststelt, moet zij daarbij ook bepalen op welke wijze de monitoring plaatsvindt. Het zou inderdaad mogelijk zijn om landelijke standaarden vast te stellen voor het monitoren van vaker voorkomende decentrale omgevingswaarden. Het is echter de primaire verantwoordelijkheid van de decentrale overheden om regels over die monitoring te stellen. Dit is geen nationale verantwoordelijkheid. De koepels kunnen daar een rol in vervullen: de VNG en het IPO zouden de standaardisatie kunnen vormgeven. Juist omdat een decentrale omgevingswaarde alleen de decentrale overheid zelf bindt, lijkt het mij niet wenselijk om via rijksregelgeving voor te schrijven hoe bepaald wordt of hieraan wordt voldaan. Voor omgevingswaarden die door het Rijk worden vastgesteld, wordt wel voorzien in regels over de wijze van monitoring. Zowel de omgevingswaarden van het Rijk als de regels over monitoring zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

*146. Maakt het hoofdstuk Grondexploitatie uitnodigingsplanologie wel voldoende mogelijk? Op voorhand is dan niet voldoende duidelijk welke investeringen precies nodig zijn. En volstaat dan het een-op-een opnemen van de methodiek van kostenverhaal?*

Het hoofdstuk grondexploitatie is ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening aangepast voor uitnodigingsplanologie. Daartoe is het mogelijk gemaakt om de regels over kostenverhaal «door te schuiven» naar het moment waarop de vergunning wordt verleend. Onder de huidige regelgeving moet de volledige berekening van het kostenverhaal al plaatsvinden bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Het doorschuiven geeft meer flexibiliteit en past beter bij uitnodigingsplanologie, waarbij pas op een later moment dan bij de vaststelling van het omgevingsplan duidelijk wordt welke bouwactiviteit wordt uitgevoerd. Daarnaast zie ik hoe de uitvoeringsregelgeving zodanig kan worden vormgegeven dat de grondexploitatieregeling goed door gemeenten kan worden ingezet op locaties waar behoefte is aan uitnodigingsplanologie.

*147. Hoe gaat de Minister een bestuurlijk akkoord sluiten als het onderzoek naar de effecten voor vergunningverlening en handhaving nog moet worden uitgevoerd?*

Het akkoord dat ik voor de zomer verwacht te sluiten bevat afspraken over de inhoud en organisatie van de implementatie, maar nog geen financiële afspraken. Die komen begin 2016, als aanvulling op het bestuursakkoord. De dan te maken financiële afspraken worden gebaseerd op basis van het gezamenlijke onderzoek van Rijk en medeoverheden naar de kosten en baten van de stelselherziening als uitwerking van het te sluiten bestuursakkoord.

*148. Gemeente bepalen zelf welke informatie nodig is voor afwijkactiviteiten. Welke prikkels gaat de Minister inbouwen in lagere regelgeving om te zorgen dat alleen nuttige en noodzakelijke onderbouwingen worden gevraagd om de lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk te houden?*

Ik ben het eens met de constatering van mevrouw Dik-Faber dat gemeenten alleen nuttige en noodzakelijke onderbouwingen moeten vragen voor de beoordeling van aangevraagde afwijkactiviteiten. Ik wil daarvoor qua motiveringsvereisten zoveel mogelijk aansluiten bij het

algemene bestuursrecht. Gemeenten richten zich op de doelen van de wet, waaronder het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit. Voor gegevens die daarbij worden gebruikt (zoals gegevens over archeologie) maak ik hergebruik mogelijk. De digitale ondersteuning maakt het namelijk gemakkelijker om deze gegevens te bewaren, op te vragen en te delen. Dit bevordert het hergebruik van onderzoeks- en monitoringsgegevens. Gemeenten kunnen initiatiefnemers daar uiteraard bij helpen. Bovendien kan dan op projectniveau gebruik worden gemaakt van op planniveau uitgevoerd onderzoek.

*149. In het wetsvoorstel worden de bovenplanse kosten en ruimtelijke ontwikkelingen geschrapt. Dit vindt de ChristenUnie een zorgelijke ontwikkeling. De Minister stelt dat deze in de praktijk meestal niet goed worden toegepast. De onderbouwing is vaak niet voldoende en in veel gevallen is sprake van bovenwijkse voorzieningen. Maar dat is nog geen reden wat ons betreft om te schrappen. Kunnen we niet kijken of het instrument beter kan? Door bijvoorbeeld in de AMvB de criteria beter toe te lichten?*

Ik verwijs naar het antwoord op een vraag van de heer Ronnes [vraag 70].

*150. Ik heb ook een amendement in overweging om het gemeentelijke rioleringsplan verplicht te houden. Er ligt sowieso een bestuursakkoord dat dit plan tot 2020 verplicht. In de memorie van toelichting wordt het belang van dit plan ook benadrukt, maar toch is het facultatief. Waarom is het dan in de wet opgenomen? Waarom zou het na 2020 ineens facultatief kunnen worden, als het zo belangrijk is?*

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is om programma's alleen verplicht voor te schrijven als een programma op grond van EU-richtlijnen is geboden of als niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan. In het geval van het gemeentelijke rioleringsprogramma zijn beide situaties niet aan de orde. De huidige regeling van het gemeentelijk rioleringsplan waarborgt door vrij gedetailleerde eisen aan dat plan (zoals de verplichting om in het plan steeds per planperiode een overzicht van de aan te leggen of te vervangen voorzieningen op te nemen, alsmede een overzicht van de wijze waarop de voorzieningen zullen worden beheerd) dat de watertaken door de gemeenten adequaat worden uitgevoerd. De regeling heeft haar oorsprong in de tijd dat rioleringsbeheer bij gemeenten onvoldoende aandacht had. Dat is niet meer aan de orde, mede in het licht van de mogelijke effecten van klimaatverandering is de aandacht adequaat. De in het Bestuursakkoord Water voor 2020 geformuleerde doelen getuigen daar ook van. Nadat die doelen zullen zijn behaald, zie ik geen reden meer om voor de uitvoering van gemeentelijke watertaken een veel zwaardere regeling wettelijk af te dwingen, dan voor andere gemeentelijke taken het geval is.

De gemeentelijke watertaken zelf hebben uiteraard wel in het huidige wetsvoorstel zijn plaats gekregen: de gemeentelijke taken zijn vastgelegd in hoofdstuk 2 (artikel 2.16). Het gaat dan om een doelmatige inzameling, transport en verwerking van afvloeiend hemelwater, het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijk gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor functies van gronden te voorkomen en de inzameling, het transport en de zuivering van stedelijk afvalwater.

Zoals ook bij andere gemeentelijke taken biedt de wet de mogelijkheid om over uitvoering van die taken instructieregels of instructies te stellen, mocht daartoe aanleiding zijn. Ook andere instrumenten van de wet kunnen bij de uitvoering van die taken worden ingezet. Zo is het denkbaar dat de gemeente een omgevingswaarde vaststelt omtrent bijvoorbeeld de

grondwaterstand, en conform het wetsvoorstel pas een programma maakt als dreigt dat die omgevingswaarde niet wordt gehaald. Ook kunnen in het omgevingsplan maatregelen worden opgenomen, die door degenen waarbij het afvalwater ontstaat moeten worden genomen, afgestemd op de gemeentelijke voorzieningen. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld regels stellen aan infiltratie van regenwater.

De verplichting blijft tot 2020 in stand omdat het gemeentelijke rioleringsprogramma's een belangrijke functie vervult voor het behalen van doelen uit het Bestuursakkoord Water in 2020. Maar de wet biedt ook na 2020 de mogelijkheid om een programma op te stellen. Anders dan nu, waar het programma voor het hele gemeentelijke grondgebied wordt verplicht, en ook bestuurlijke lasten bij de gemeente legt voor gebieden waar alles op orde is, kan dat programma straks gericht worden ingezet op de gebieden die daarom vragen. Via de reguliere instrumenten van de wet kan het Rijk of de provincie zo nodig het opstellen van een programma afdwingen. Kortom, het wetsvoorstel bevat naar mijn idee voldoende waarborgen en mogelijkheden voor een gemeentelijke rioolbeleid. Ik wil met het oog op de bestuurlijke lasten terughoudend zijn met het opleggen van eenvormige verplichtingen en deze – waar mogelijk – terugdringen.

*151. Wat betekent het voor gemeenten dat de GGD niet is genoemd als adviseur onder de Omgevingswet? Welke juridische middelen heeft een gemeente straks onder de Omgevingswet om in te kunnen grijpen in een bestemmingsplan als een nieuwe geval als de Q-koorts opkomt?*

Deze rol van de GGD als adviseur is al geregeld in de Wet publieke gezondheid. Hierin is geregeld dat het college van burgemeester en wethouders om advies vraagt aan de GGD voordat besluiten worden genomen, die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg. Dit artikel geldt ook voor ruimtelijke ontwikkelingen. De Omgevingswet wijzigt deze bestaande verhouding niet. In de toelichting bij de AMvB's waar het gaat over gezondheid zal ik deze rol verder worden onderstreept, zodat hierover geen misverstanden kunnen ontstaan.

De reikwijdte van het omgevingsplan wordt groter dan het huidige bestemmingsplan. Waar het bestemmingsplan nu nog ziet op een goede ruimtelijke ordening, gaat het omgevingsplan straks over de gehele fysieke leefomgeving. De gemeente kan hierin straks dus regels opnemen die te maken hebben met gezondheid, zoals de uitstoot van stoffen. Dat is niet vrijblijvend. De gemeente moet in het omgevingsplan namelijk rekening houden met de doelstelling van de Omgevingswet, een gezonde en veilige fysieke leefomgeving.

In mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 25] ben ik ingegaan op de wijze waarop een gemeente met het oog op voorzorg kan handelen onder de Omgevingswet als een geval als de Q-koorts opnieuw zou optreden.

### **Vragen van mevrouw Van Tongeren, GroenLinks**

*152. Wordt door de grondige stelselherziening het beschermingsniveau niet aangetast?*

Uitgangspunt voor de stelselherziening is een gelijkwaardig beschermingsniveau. Dat uitgangspunt is bewust zo geformuleerd, omdat de doelen van de stelselherziening niet kunnen worden bewerkstelligd als alle bestaande regels zonder enige wijziging zouden worden overgebracht naar de beoogde AMvB's. Ik deel met mevrouw Van Tongeren de ambitie om de bestaande bescherming van de veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit in stand te houden. De randvoorwaarde voor de stelselherziening is dan ook dat deze óf op een vergelijkbare wijze óf met

een gelijkwaardig resultaat die belangen beschermt. In de toelichting bij de voorgenomen AMvB's zal de regering verantwoording afleggen over wat de effecten zijn van de te stellen regels met «gelijkwaardige bescherming» als meetlat.

*153. Welke visie heeft de regering op de medewetgevende taak van het parlement, gezien de gekozen route van een kaderwet met AMvB's? Ondergraaft de Minister de rol van het parlement niet?*

Het parlement heeft als volksvertegenwoordigers een belangrijke rol bij de stelselherziening. Dat betreft zowel een controlerende rol als de rol van medewetgever.

Het parlement is als medewetgever uiteraard aan zet bij dit wetsvoorstel, maar ook bij de Invoeringswet Omgevingswet en vier aanvullingswetten ter zake van de onderwerpen geluid, bodem, natuur en grondeigendom. De eerste module van de stelselherziening, die per 2018 in werking treedt, komt dus tot stand op basis van zes volledige parlementaire wetsbehandelingen. Op die manier legt de formele wetgever een stevig fundament. Het parlement is niet alleen betrokken bij de formele wetgeving, maar ook bij de uitwerking van de materiële normstelling op AMvB-niveau. Bij de voorhang krijgt uw Kamer de ontwerp-AMvB's voorgelegd. Dat maakt het mogelijk om hierover in een vroeg stadium een openbaar debat te voeren. Ook worden dan de richtinggevende politieke keuzes gemaakt.

Bij de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet is uw Kamer wederom aan zet. Uw Kamer kan dan de uitvoeringsregels en de Invoeringswet in samenhang beoordelen. Uw Kamer kan als medewetgever via de Invoeringswet wijzigingen aanbrengen in de Omgevingswet. En desgewenst onderdelen van AMvB's alsnog wettelijk regelen. Tot slot kan het nieuwe stelsel alleen in werking treden als beide Kamers met de zowel de Omgevingswet als de Invoeringswet hebben ingestemd. Het eindoordeel is en blijft dus aan het parlement.

*154. Waarom is verduurzaming niet in de wet opgenomen? Eigenlijk zou elk besluit moeten bijdragen aan het opvangen van de klimaatverandering. Hoe kijkt de Minister hier tegenaan?*

De Omgevingswet is een belangrijk vehikel voor het streven naar duurzame ontwikkeling. Daarom is dit begrip opgenomen in de doelen van de wet die zijn opgenomen in artikel 1.3. De doelstellingen worden uitgewerkt in de omgevingsvisie, waarna een keuze voor instrumenten wordt gemaakt. Als daarbij gekozen wordt voor inzet van juridische instrumenten biedt de Omgevingswet diverse mogelijkheden. Ook de huidige (milieu)regelgeving die overgaat naar het stelsel van de Omgevingswet draagt bij aan verduurzaming.

Vooraf bij ruimtelijke besluitvorming en waterbeheer is het zinvol om oog te hebben voor de klimaatverandering. Een besluit dat nu wordt genomen heeft immers gevolgen voor de ruimtelijke inrichting voor de lange termijn, een termijn waarop ook klimaatverandering speelt. De adaptatie aan klimaatverandering vraagt onder meer een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van stedelijk gebied. De beleidsdoelstellingen werken nu door via de beleidsmatige weg en de verwachting is dat de decentrale bestuursorganen ze doelmatig en doeltreffend kunnen verwerken in hun besluitvorming. Via het Afwegingskader waterrobuust inrichten, dat tot stand komt in het kader van het Deltaprogramma, zal het Rijk een serieuze afweging van waterveiligheidsaspecten bij locatiekeuzen, vergunningverlening en investeringsbesluiten faciliteren. Volgens de huidige inzichten zijn de instrumenten die worden omgezet naar het nieuwe wettelijke stelsel, waaronder de gemoderniseerde watertoets, voldoende om de nationale beleidsdoelstellingen te realiseren.

*155. Hoe wordt gezondheid vormgegeven in de Omgevingswet?*

Het gezondheidsbelang wordt op een aantal manieren geborgd in de Omgevingswet. Ik verwijs hiervoor graag naar mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 25].

*156. Hoe wordt cumulatie van effecten tegengegaan?*

Gemeenten hebben het beste zicht op de lokale situatie en dus op cumulatie van de gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan biedt goede mogelijkheden om cumulatie aan te pakken. In het omgevingsplan kan immers rekening worden gehouden met verschillende activiteiten die in elkaars nabijheid plaatsvinden of mogelijk worden gemaakt. Gemeenten krijgen met de Omgevingswet meer mogelijkheden om cumulatie via maatwerk aan te pakken. Zo kunnen gemeenten via maatwerkregels in het omgevingsplan zorgen dat de cumulatieve gevolgen van milieubelastende activiteiten in een intensief gebruikt gebied worden beperkt. Zo nodig kunnen zij daarvoor ook individuele maatwerkvoorschriften stellen of de voorschriften van vergunningen aanscherpen.

*157. Sinds 1992 was er sprake van uniformering van bouwvoorschriften, nu zullen bouwvoorschriften weer lokaal worden ingevuld. Er zijn hier al meerdere vragen over gesteld, dus GroenLinks verwacht hier een reactie van de Minister op. Daarnaast vraagt GroenLinks aandacht voor de toegankelijkheid van mindervaliden tot en het gebied eromheen zoals de stoep.*

Het merendeel van de technische bouwvoorschriften die sinds 1992 landelijk zijn geüniformeerd, zal ook onder de Omgevingswet landelijk uniform blijven gelden. Zie daarvoor de brief Contouren uitvoeringsregeling Omgevingswet. Zoals daarin is aangegeven, wordt een beperkt deel van de bestaande voorschriften in verband met decentralisatie aan gemeenten geschrapt als rijksregel en vervalt een ander beperkt deel in verband met deregulering. De voorschriften over fysieke toegankelijkheid van gebouwen, zoals vervat in het Bouwbesluit 2012, blijven voortbestaan. De bestaande technische rijksvoorschriften bevatten geen regels over de toegankelijkheid van de openbare ruimte voor mensen met een beperking. Dit zal ook onder de Omgevingswet het geval zijn, omdat de zorg voor de toegankelijkheid van die ruimte als een autonome gemeentelijke aangelegenheid wordt beschouwd.

*158. Waarom is gekozen voor algemene bepaling over artikel 191 van het EU-verdrag en niet voor meer materiële normen in de wet?*

Voor een toelichting op de redenen om te kiezen voor de bundeling van de normstelling bij AMvB verwijs ik korthedshalve naar de beantwoording van de vragen hierover van mevrouw Dik-Faber [vraag 127]. Kort gezegd betreft dit het vergroten van de samenhang van de normen en de inzichtelijkheid voor de gebruikers. Ook wordt het hierdoor beter mogelijk om tijdig uitvoering te kunnen geven aan Europese en internationale verplichtingen.

Daarbij mogen wettelijke waarborgen natuurlijk niet ontbreken. Naast de wettelijke voorhangprocedure en de regeling voor publieksparticipatie gebeurt dat door inhoudelijke sturing vanuit de wet. Die sturing betreft onder meer de inhoudelijke begrenzing van delegatiegrondslagen, wettelijke verplichtingen tot het stellen van normen over waterveiligheid, luchtkwaliteit, enzovoort.

Bij de tweede nota van wijziging is de wettelijke sturing versterkt door de Europese milieubeginselen een plaats in de wet te geven. Op die manier



is wettelijk geborgd dat al bij de start van de beleidscyclus rekening gehouden wordt met deze belangrijke beginselen. Deze zorgen dus voor de doorwerking in het omgevingsbeleid. Dit komt niet in de plaats van, maar in aanvulling op de concrete normstelling in de vorm van omgevingswaarden, instructieregels of algemene regels.

*159. Een flexibel afwegingskader vereist nogal wat van het openbaar bestuur. Hoe gaan de kleinere gemeenten dat doen, en zorgvuldig doen? Gaan ze toch niet terugvallen op maatwerkvoorbeelden die de VNG maakt? Flexibiliteit kan op gespannen voet staan met andere uitgangspunten, van rechtszekerheid en voorspelbaarheid. Hoe doe je dat?*

In de nota naar aanleiding van het nader verslag ben ik al uitgebreid ingegaan op de relatie tussen bestuurlijke afwegingsruimte, flexibiliteit en rechtszekerheid. Daarbij heb ik aangegeven, dat ook in mijn ogen de transformatie niet gebaat is bij een «one size fits all»-benadering. Ik ben ingegaan op het implementatieprogramma, dat van onderop wordt opgebouwd, afgestemd op de behoeften van de uitvoeringspraktijk, waarbij de kleinere gemeenten nadrukkelijk in beeld zijn. De VNG, de UvW en het IPO zullen daarbij een belangrijke regisserende rol vervullen. Ook ben ik ingegaan op onderwerpen als trainingen en helpdesk, en de ondersteuning van de transformatie. Het vinden van een goede balans tussen de verschillende uitgangspunten van de wet, waaronder flexibiliteit, rechtszekerheid en voorspelbaarheid is een gezamenlijke opgave van het Rijk, de koepels en individuele bestuursorganen, dat ik met vertrouwen in die bestuursorganen in ga. Gezamenlijk ontwikkelde maatwerkvoorbeelden hoeven daarbij niet uit den boze te zijn, als de toepassing maar beperkt blijft tot specifieke situaties waar ze nodig zijn.

*160. Een programmatische aanpak biedt de mogelijkheid de gebruiksruimte te optimaliseren. Dat zou niet zo moeten zijn, er zou zo min mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van de gebruiksruimte, bijvoorbeeld bij fijnstof en stikstof.*

Zoals ik ook al op de vraag van mevrouw Van Veldhoven heb geantwoord [vraag 107] moet bij een programma met een programmatische aanpak een zodanige balans worden gezocht dat aan een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wordt voldaan, terwijl ook nieuwe potentieel belastende activiteiten kunnen worden toegestaan. Te allen tijde zal aan een omgevingswaarde moeten worden voldaan. Die bepaalt de gebruiksruimte. Hoe die ruimte wordt gebruikt is aan het verantwoordelijke bestuursorgaan. Dat bestuursorgaan bepaalt of er ruimte over moet blijven of dat deze tot aan de door de omgevingswaarde bepaalde grens wordt «gevuld». Het volledig vullen van de gebruiksruimte is dus mogelijk, maar het mag nooit leiden tot overschrijding van de omgevingswaarde.

*161. Hoe kunnen verschillende waarden tegen elkaar afgewogen worden. Is er een allesomvattende toets voor de leefomgeving mogelijk?*

Door het integrale karakter van de Omgevingswet kan er een betere afweging tussen verschillende waarden plaatsvinden. Dit is een politiek-bestuurlijke afweging. In de omgevingsvisie vindt de afweging van de verschillende belangen plaats. Daar beschrijven gemeente, de provincie en het Rijk hoe ze met de verschillende waarden die relevant zijn voor de fysieke leefomgeving willen omgaan.

In concrete situaties spelen er altijd meerdere belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dat is niet anders dan nu het geval is. Ook onder het huidige recht wordt een groot aantal belangen afgewogen bij bevoegdheden zoals het vaststellen van een bestemmingsplan. Het

voorgestelde stelsel borgt dat dit ook gebeurt. Het uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat bij besluiten en bij de uitoefening van taken alle betrokken belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving in samenhang worden betrokken. Dit uitgangspunt is gebaseerd op artikel 3:2 Awb en verder uitgewerkt in artikel 2.1, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel. Ik ben niet voornemens een integraal toetsingskader op te nemen in het wettelijk stelsel. Dit leidt, ook volgens de Afdeling advisering van de Raad van State, tot onduidelijkheid. In de AMvB's worden voor elke activiteit specifieke beoordelingsregels opgenomen, zodat voor iedereen duidelijk is welke belangen moeten worden betrokken bij een besluit.

*162. Kan de Minister uiteenzetten of en zo ja, hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het wetsvoorstel natuurbescherming?*

Het wetsvoorstel natuurbescherming bevat een aanvullend, specifiek beschermingsregime voor bijzondere natuurwaarden, waarmee onder andere de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de CITES-regelgeving wordt geïmplementeerd. Dit specifieke beschermingsregime – normenkader en instrumenten – van het wetsvoorstel natuurbescherming en de uitwerking daarvan in de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zullen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen. Dit gebeurt met een aanvullingswetsvoorstel en aanvullingsbesluit. Deze zullen helderheid bieden over de precieze wijze waarop het specifieke instrumentarium en normenkader van de toekomstige Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden ingepast in het stelsel van de toekomstige Omgevingswet. Het wetsvoorstel natuurbescherming wordt binnenkort uitgebreid met uw Kamer besproken.

Bij de voorbereiding van beide wetsvoorstellen (wetsvoorstel natuurbescherming en Omgevingswet) zijn deze voorstellen al zoveel mogelijk op elkaar afgestemd, onder meer op het gebied van sturingsfilosofie, instrumentarium en begrippenkader. Ik verwijs u ook naar de brief van 1 oktober 2014<sup>14</sup>, waarin uw Kamer is geïnformeerd over de planning van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet en aanvullingswetten. Op drie punten is in het wetsvoorstel Omgevingswet nu al in integratie van de natuurwetgeving voorzien. De verplichte natuurtoetsen (Natura 2000, soortenbescherming) zijn onderdeel van de omgevingsvergunning. Dat betekent dus één loket en één samenhangende beoordeling. De natuurvisie wordt onderdeel van de omgevingsvisie. Ook hier is dus samenhang nog beter geborgd. Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden geldt al als een specifiek programma in het kader van de Omgevingswet.

*163. Hoe gaan natuur en milieu het beste beschermd worden, gelet ook op het wetsvoorstel natuur?*

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet gaat uit van een samenhangende aanpak die ervoor zorgt dat alle relevante belangen (zoals natuur, milieu, ruimte, water, infrastructuur en wonen) van het begin af aan worden meegenomen in het beleids- en besluitvormingsproces. De regering zet in op een goede balans tussen het belang van het soms kwetsbare milieu en potentieel belastende economische activiteiten. Het Rijk stelt instructieregels voor kwetsbare belangen voor overheden en algemene regels voor een ieder. Voor natuur zullen bovendien aanvullende, bijzondere beschermingsregels gelden, in die gevallen waarin het natuurbelang – mede in het licht van internationale verplichtingen – een

<sup>14</sup> Kamerstuk 33 118, nr. 17.

zwaarder gewicht moet toekomen. De bijzondere bescherming van de betrokken natuurwaarden zal ook doorwerken in de omgevingsvisie. De bijzondere bescherming van natuurwaarden waarin het wetsvoorstel natuurbescherming voorziet zal straks onder de Omgevingswet zijn geborgd, door de overgang van het specifieke beschermingsregime – normenkader en instrumenten – voor deze natuurwaarden naar het stelsel van de Omgevingswet. Dat gebeurt via een afzonderlijk aanvullingswet- en besluit.

*164. Het lijkt alsof artikel 2.3 van de Chw rechtstreeks naar de Omgevingswet is overgezet, zonder dat er sprake is van een permanente crisis. Hoe kijkt de Minister daar tegenaan?*

De Omgevingswet bevat een met artikel 2.4 Chw vergelijkbare experimenteerbepaling. Deze bepaling is in het wetsvoorstel opgenomen omdat het ook in de toekomst onder omstandigheden nuttig kan zijn om te experimenteren. Artikel 2.4 Chw heeft in dat opzicht zijn nut bewezen.

*165. Kan de Minister uitleggen waarom het onder de werking van de Chw brengen van het aardbevingengebied in Groningen niet betekent dat de provincie alsmede de gemeenten in dit gebied onder curatele worden gesteld?*

Zoals ik in mijn antwoord van 20 mei<sup>15</sup> op een vergelijkbare vraag van mevrouw Van Tongeren heb geantwoord, is in Bijlage I bij de Chw de categorie «herstel-, preventie- en leefbaarheidmaatregelen ten behoeve van aardbevingengebied Groningen» opgenomen. Deze categorie bevat maatregelen voor het vergroten van de veiligheid en het preventief versterken van bouwwerken, waardevermeerderende maatregelen en maatregelen voor het verduurzamen van bouwwerken en aanleg, uitbreiding of wijziging van kabels, leidingen en pijpleidingen. Deze categorie is toegevoegd naar aanleiding van vragen uit de regio en de motie-Dijkgraaf c.s.<sup>16</sup>, die overigens mede door GroenLinks is onderkend.

Uw Kamer is met de brief van de Minister van Economische Zaken van 6 mei 2014<sup>17</sup> geïnformeerd over de toevoeging van deze categorie aan de Chw. De genoemde maatregelen worden voor het overgrote deel genomen door de gemeenten in het aangewezen gebied en door de provincie Groningen. De Chw verandert niets aan die bevoegdheden. Het opnemen van de genoemde maatregelen in Bijlage I van de Chw betekent dat hierop de bestuursrechtelijke procedurele versnellingen van hoofdstuk 1, afdeling 2, van de Chw van toepassing zijn. Deze zijn kort samengevat: de bestuursrechter behandelt beroepen versneld, instellen van een pro forma beroep – met pas later de inhoudelijke motivering – is niet mogelijk en het feitenonderzoek hoeft niet opnieuw gedaan te worden als het onderzoek nogmaals gebruikt wordt om een al vernietigd besluit te herstellen. Er vindt dus, in de geest van de genoemde motie, versnelling plaats van procedures. Slechts in één situatie heeft de betreffende categorie formele gevolgen voor provincie en gemeenten, namelijk wanneer het Rijk een besluit moet nemen over een pijpleiding die tot het landelijk hoofdnetwerk behoort. In dat geval hebben de decentrale overheden geen mogelijkheid om tegen dat besluit in beroep te gaan. Gelet op de intensieve samenwerking door middel van de rijkscoördinatie-regeling en in de Overheidsdienst Groningen en het bestuurlijk overleg tussen de gezamenlijke overheden, zal aan die mogelijkheid in de praktijk naar verwachting geen behoefte bestaan. Van curatele is dus geen sprake.

<sup>15</sup> Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2297.

<sup>16</sup> Kamerstuk 33 529, nr. 51.

<sup>17</sup> Kamerstuk 33 529, nr. 58.

*166. Hoe kijkt de Minister aan tegen de deelname van burgers aan procedures over projecten met aanzienlijke effecten op het milieu, zoals de gaswinning op Terschelling, in het licht van het verdrag van Aarhus? Wie kunnen volgens de Minister daaraan deelnemen?*

Met mevrouw Van Tongeren hecht ik aan een goede implementatie van het verdrag van Aarhus. De doelstellingen van het verdrag worden door Nederland volledig onderschreven. Het verdrag van Aarhus verplicht tot inspraak bij projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben en wordt in het wetsvoorstel geïmplementeerd door aan iedereen inspraak te bieden via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb). Dus ongeacht of de inspreker een belanghebbende in de zin van de Awb. Deze voorbereidingsprocedure is in het wetsvoorstel van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsvisie, programma's, een omgevingsplan, een waterschapsverordening, een omgevingsverordening van de provincie en een gedoogplichtbeschikking. Voor het projectbesluit geldt een eigen regeling waar burgers en bedrijven bij de besluitvorming worden betrokken (de «sneller en beter»-aanpak). Daardoor kan iedereen die zich betrokken voelt bij een project in die gevallen zijn of haar mening naar voren brengen. Het wetsvoorstel regelt daarnaast dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is voor vergunningen als een project mer-plichtig is. Bij de voorbereiding van omgevingsvergunningen zal de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing worden als internationale verplichtingen inspraak verlangen. In het ontwerp-Omgevingsbesluit zal de regering daarvoor voorstellen doen. Voor het instellen van beroep bij de rechter geldt wel de eis dat iemand belanghebbende moet zijn. Dat betekent dat alleen degene die rechtstreeks door een besluit kan worden geraakt, beroep kan instellen. Daarmee sluit het wetsvoorstel aan bij de beroepsmogelijkheden van de Awb.

*167. Hoe verhoudt de Omgevingswet zich tot de Mijnbouwwet? Immers, via de bovengrond worden zaken uit de ondergrond gehaald.*

Voor de opsporing van delfstoffen of aardwarmte zijn vergunningen nodig op grond van de Mijnbouwwet en onder de nieuwe Omgevingswet. De opsporings- of winningsvergunning van de Mijnbouwwet is een marktordeningvergunning. Deze vergunning geeft de houder het alleenrecht om gedurende een vastgestelde periode met uitsluiting van anderen opsporings- of winningsactiviteiten te verrichten in het desbetreffende gebied. Voor de feitelijke uitvoering van activiteiten, bijvoorbeeld het aanleggen van een boorlocatie of het bouwen van een winningsinstallatie, is een omgevingsvergunning nodig. Deze vergunningen vallen onder het regime van de Omgevingswet. Er is geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie: milieu en ruimtelijke ordening worden geregeld in de Omgevingswet, mijnbouwtechnische zaken en marktordening worden geregeld in de Mijnbouwwet. De Miinbouwwet bevat nu nog wel een regeling voor de bescherming van het milieu in de exclusieve economische zone (EEZ). Deze vergunning vervult de functie die de huidige omgevingsvergunning van de Wabo heeft op land en in de territoriale zee; de Wabo heeft geen werking binnen de EEZ. Omdat de Omgevingswet wel werking zal krijgen binnen de EEZ zal deze vergunning overgaan van de Mijnbouwwet naar de Omgevingswet. Daarmee zal voor alle mijnbouwwerken dezelfde wettelijke regeling gelden.

*168. Heeft deze vorm van wetgeving, waarin soms wordt gekozen voor vage en open normen, geen risico's voor de uitvoeringspraktijk? Bijvoorbeeld voor hoe bestuurders omgaan met assertieve burgers? Hoe zal de rechterlijke macht omgaan met deze vorm van wetgeving? Maakt het de toetsing niet lastiger?*

Om te beginnen merk ik op dat open normen geen nieuw verschijnsel zijn in het bestuursrecht en evenmin in het omgevingsrecht. Ook de huidige wetgeving bevat soms bijvoorbeeld open normen of beleidsvrijheid voor het bestuur. Voorbeelden hiervan zijn het criterium «een goede ruimtelijke ordening» van de Wet ruimtelijke ordening en «bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de ontgronding, de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken» van de Ontgrondingenwet. Overigens zal dit type normen niet over de volle breedte van het nieuwe stelsel van omgevingsrecht worden doorgevoerd. Er zijn ook onderdelen waar juist heel gerichte regels zullen worden gesteld.

Het is niet aan mij om uitspraken te doen over de wijze waarop de rechterlijke macht, meer in het bijzonder de bestuursrechter, met open normen zou moeten omgaan. Wel stel ik vast dat daar waar onder de huidige wetgeving open normen zijn gesteld, de rechter deze terughoudend pleegt te toetsen. De regering beoogt hierin met de Omgevingswet geen verandering aan te brengen. Ik verwijs in dit verband ook naar het antwoord op een vraag van de heer Smaling [vraag 48]. Naarmate de (materiële) normen zelf opener zijn, zal naar verwachting een zwaarder accent komen te liggen op de algemene eisen van de Algemene wet bestuursrecht aan besluitvorming door bestuursorganen. Te denken valt aan eisen van zorgvuldigheid, belangenafweging en draagkrachtige motivering. Mijn indruk is dat bestuursorganen in staat zijn de betrokken belangen evenwichtig af te wegen. Er is op basis van de huidige wetgeving en jurisprudentie geen aanleiding om te veronderstellen dat bestuursorganen en de bestuursrechter daar onder de Omgevingswet niet op adequate wijze mee zouden kunnen omgaan.

*169. Vertrouwen in ICT-projecten lijkt misplaatst gezien de historie van niet-geslaagde projecten. De ICT-planning is te «sportief», waarom heeft de Minister wel vertrouwen hierin?*

Uw vraag is heel begrijpelijk. Iedereen kent de voorbeelden van niet-geslaagde projecten en daarvoor hoef ik niet eens zo ver terug te grijpen in het verleden. Maar de ontwikkeling van het digitale stelsel is zowel een ICT-project, als een organisatorisch vraagstuk. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de heer De Vries [vraag 39].

We beginnen in de fysieke leefomgeving gelukkig niet vanaf nul. We gebruiken de goede bestaande delen van huidige voorzieningen. De niet-geslaagde projecten bieden veel lessen die recent door de commissie-Elias vertaald zijn in stevige aanbevelingen. Die aanbevelingen hanteer ik als uitgangspunt bij de nadere uitwerking van het digitaal stelsel.

Een andere aanbeveling is de gefaseerde uitwerking in zelfstandig werkende fases, waarop ik ben ingegaan in mijn antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 8]. Door samen met onze uitvoeringspartners deze fasering op te stellen en uit te werken wordt een omvangrijk traject behapbaar en sluit het aan op de behoefte van de uitvoeringspraktijk. We stellen *business cases* op die de kosten en baten van functionaliteiten in het digitaal stelsel inzichtelijk maken. In de planning zal worden uitgegaan van een gefaseerde uitwerking. Iedere fase leidt tot een zelfstandig werkend geheel en wordt voorafgegaan door een *go/no-go*-moment. Dit

geeft voldoende mogelijkheden tot bijsturing. En dat geeft mij vertrouwen.

*170. Het zal een besparing voor het Rijk opleveren maar zeker de eerste jaren een toename van de lasten voor de lagere overheden. Kan de Minister uitleggen hoe het wel zit c.q. overtuigen van het tegendeel?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoorden op vragen van de heren De Vries [vraag 35] en Smaling [vraag 40].

*171. Wat betekent «toereikend gemotiveerd» op pagina 75 van de nota naar aanleiding van het verslag, in relatie tot de mogelijkheid voor provincies en gemeenten om de uitbreiding van een veehouderij in te perken? Wie bepaalt wat toereikend gemotiveerd is?*

In de nota naar aanleiding van het verslag is de mogelijkheid geschetst om rekening te houden met gezondheidsrisico's, ook als hier nog geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over bestaan. De gemeente kan deze risico's bijvoorbeeld meewegen bij het wijzigen van het omgevingsplan, of zo nodig een voorbereidingsbesluit nemen om een uitbreiding die binnen de mogelijkheden van het omgevingsplan past te stoppen. Met «toereikend gemotiveerd» wordt niet meer bedoeld dan de Algemene wet bestuursrecht voorschrijft. Bestuursorganen moeten een besluit altijd voorzien van een toereikende motivering. Het is uiteindelijk de bestuursrechter die bepaalt of een besluit een toereikende motivering heeft, maar bij besluiten met een grote beleidsvrijheid (zoals het vaststellen van een omgevingsplan) toetst de bestuursrechter dit terughoudend.

*172. In uw brief over de contouren van de uitvoeringsregelgeving geeft u aan dat de rijksregelgeving voor milieubelastende activiteiten wat u betreft slechts een beperkt toepassingsbereik zal hebben. Rijksregels worden alleen gesteld wanneer er sprake is van «significante milieueffecten», het Rijk regelt alleen die «aspecten van activiteiten met significante gevolgen voor de leefomgeving» of die «potentieel aanzienlijk bijdragen» aan het effect op de leefomgeving. Wat bedoelt u met deze termen? Kunt u hier een concreet voorbeeld van geven? Is het niet beter een heldere definitie op te nemen van wat met een significant effect wordt bedoeld? En wat is eigenlijk een niet-significant milieueffect? U noemt kantoren als voorbeeld van activiteiten met niet-significante milieueffecten waar het Rijk geen regels meer voor stelt, maar hoe zit dat dan met cumulatie? De cumulatie van de verkeersaantrekkende werking van meerdere kantoren kan toch wel degelijk significant zijn? Bij het vergunnen van een inrichting moest je het totale effect van de inrichting op de verkeersstromen meenemen, hoe zit dat nu bij een kantoor? Waarom geldt hier niet langer rijksregelgeving voor?*

Allereerst wil ik graag wat helderheid scheppen over de termen «significante gevolgen voor de leefomgeving» en «significant milieueffect» zoals ik die gebruik in de genoemde kamerbrief. Het gaat hier om een beleidsmatig criterium dat ik toepas bij het beantwoorden van de vraag of voor een bepaald onderwerp rijksregelgeving nodig is. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om vervolgens in die regelgeving met dat significantiecriterium te gaan werken: de rijksregels die gesteld worden, zullen een helder gedefinieerd toepassingsbereik hebben, door duidelijke omschrijving van aard en omvang van de activiteiten waarop ze betrekking hebben.

De Omgevingswet gaat uit van het principe decentraal, tenzij. Dit betekent, dat de lokale overheden in principe als eerste aan de lat staan voor het reguleren van activiteiten met gevolgen voor de fysieke



leefomgeving. Rijksregelgeving wordt allereerst gemaakt voor die gevallen, waarin dat nodig is om een bepaald veiligheidsniveau op nationaal niveau te garanderen. Daarom regelt het Rijk alleen activiteiten met een verhoudingsgewijs groter, en dus significant, milieueffect, zoals de chemische industrie, de grote intensieve veehouderijen of rioolwaterzuiveringsinstallaties. Dit zijn activiteiten met bovenlokale milieueffecten, die doorgaans de gemeentegrenzen en vaak ook de provinciegrenzen overstijgen. Deze gevolgen worden primair via preventieve maatregelen en toepassing van beste beschikbare technieken beperkt. Die maatregelen en technieken kunnen door inzet van rijksregelgeving worden geüniformeerd.

Het uniformeren van preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken is ook een argument om een deel van de kleinere bedrijvigheid via rijksregels te reguleren, zoals garagebedrijven, tankstations, opslaan van gevaarlijke stoffen, maar ook bijvoorbeeld stookinstallaties of koude-warmteopslag.

Dit wil niet zeggen dat voor andere milieubelastende activiteiten helemaal geen regelgeving geldt: het is aan gemeentes en provincies om deze activiteiten te reguleren in hun omgevingsplannen en omgevingsverordeningen. Daarbij moeten zij uiteraard rekening houden met de effecten van cumulatie. De milieubelasting die wordt veroorzaakt door de verkeersaantrekkende werking van een kantoorpand moet bij uitstek worden beschouwd in het licht van de overige verkeersaantrekkende activiteiten in het gebied en rekening houdend met het lokale wegennet. Het omgevingsplan biedt daartoe veel betere mogelijkheden dan algemene rijksregels. Een toetsing van de verkeerseffecten van zo'n gebouw, inclusief cumulatie met de kantoorgebouwen in de omgeving, is nu al een standaard onderdeel van de ruimtelijke afweging die gemeentes in een bestemmingsplan of een vergunning voor het afwijken daarvan moeten maken. Het ligt voor de hand om in de toekomst de milieutechnische afweging en de ruimtelijke afweging voor wat betreft de verkeerseffecten van kantoorpanden te integreren en bij hetzelfde bestuursorgaan te leggen – de gemeente.

*173. Op welke wijze gaat de nieuwe Nationale Adaptatiestrategie doorwerken in het beleid van de Omgevingswet? Hoe kan de regering betogen dat het bestaande wettelijke instrumentarium voldoende is om de beleidsdoelstellingen rondom klimaatadaptatie te realiseren (blz. 36 nota naar aanleiding van het verslag)?*

In de nota naar aanleiding van het Verslag is aangegeven dat volgens de huidige inzichten de bestaande wettelijke instrumenten voldoende zijn om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Zoals aangegeven is de omgevingsvisie van belang voor adaptatie, omdat dit veel verschillende beleidsonderwerpen raakt. De nationale omgevingsvisie is bedoeld als beleidsmatige basis voor juridische, financiële of andere instrumenten. Die visie kan ook leiden tot nieuwe inzichten over de instrumentatie. Naar verwachting biedt het wetsvoorstel een voldoende robuust raamwerk om nadere nuanceringen in de instrumentkeuze te faciliteren.

Verder is bij de vorming van de Nationale Adaptatiestrategie samenwerking met steden, regio's, maatschappelijke organisaties en bedrijven onmisbaar.

Daarnaast zijn enkele instrumenten in ontwikkeling of worden verbeterd. Zo is in de nota naar aanleiding van het verslag benoemd dat het afwegingskader om overstromingsrisico's beter te laten meewegen bij ruimtelijke verandering nog in ontwikkeling is binnen het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering. Daarnaast zal de nieuwe normering voor de veiligheid van de primaire waterkeringen in een voorstel voor wijziging van de Waterwet aan uw Kamer worden voorgelegd.

*174. Waar baseert de regering haar vertrouwen op dat decentrale overheden in hun omgevingsvisie duurzame ontwikkeling zullen waarborgen? Nu de omgevingsvisie alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf bindt, is dit niet te vrijblijvend vormgegeven?*

Ik heb vertrouwen in het decentraal bestuur en ons bestuursbestel. Decentrale overheden stellen een omgevingsvisie op waarbij zij zullen verwoorden hoe zij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op hun grondgebied zien, voor zover hun taken en bevoegdheden daartoe reiken. Het opstellen van een omgevingsvisie moet worden gezien in het licht van de doelstellingen van de wet (artikel 1.3). Daarin wordt duurzame ontwikkeling expliciet genoemd. Op grond van artikel 2.1 moeten bestuursorganen zijn taken uitoefenen met het oog op de doelen van de wet. Dat geldt dus ook voor het opstellen van een omgevingsvisie. Het wetsvoorstel bepaalt verder dat een deze integraal moet zijn. Een integrale benadering is naar mijn mening een belangrijke voorwaarde voor beleid dat duurzaamheid bevordert. Verder is het aan het desbetreffende bestuursorgaan om te beoordelen wat het als duurzaam beschouwt en aan de vertegenwoordigende organen om daarin hun positie te bepalen en hun invloed uit te oefenen. Het is immers de volksvertegenwoordiging van de decentrale bestuursorganen die de omgevingsvisie vaststelt. Bovendien zal een omgevingsvisie in samenspraak met betrokkenen worden geformuleerd, hetgeen ook de houdbaarheid en duurzaamheid zal bevorderen. Ik ben er niet voor dat wettelijk moet worden voorgeschreven dat een omgevingsvisie duurzame ontwikkeling moet bevorderen, mocht dat met deze vraag worden beoogd. Want hoe beoordeel je dat? Een dergelijke eis leidt ertoe dat discussies daarover bij de rechter belanden, terwijl het een publiek debat zou moeten zijn die uiteindelijk in de gemeenteraad of provinciale staten moet worden gevoerd. Juridisering brengt beleid voor duurzame ontwikkeling in omgevingsvisies juist verder weg. Overigens participeren in een pilot-traject al 33 gemeenten. Daarnaast hebben nog een onbekend aantal gemeenten een omgevingsvisie of zijn deze aan het opstellen. De inschatting is dus dat nu, ruim drie jaar voor de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet, al 10% van de gemeenten met een omgevingsvisie werkt. Verder hebben 10 provincies een omgevingsvisies of zijn ze voornemens die op te stellen.

Inderdaad zijn omgevingsvisies zelfbindende documenten, maar dat wil niet zeggen dat ze geen betekenis hebben voor de inzet van andere, wel bindende instrumenten. De omgevingsvisie is immers het integrerende kader waarin een bestuurorgaan zijn sturingsfilosofie kan uitwerken, waarbij duidelijk wordt hoe de in de visie geformuleerde doelen worden bereikt.

*175. Onderschrijft de regering dat klimaatverandering, biodiversiteit en gebruik van duurzame energie provincie- en gemeente-overstijgende opgaven zijn? Waarom zijn zoveel bevoegdheden lokaal belegd?*

De regering ziet bij de genoemde onderwerpen inderdaad provincie- en gemeenteoverstijgende opgaven. Dit betekent dat er op nationaal niveau beleid wordt ontwikkeld. Niet altijd vergt dergelijk beleid juridische instrumentatie. Op dit moment wordt voor klimaatverandering weinig gebruik gemaakt van de juridische beleidsinstrumenten van het gebiedsgerichte deel van het omgevingsrecht (de CO<sub>2</sub>-emissiehandel komt als niet-gebiedsgericht onderwerp pas op een later moment in aanmerking voor inbouw in de wet). Wel worden de gemeenten ondersteund om belangen op het gebied van klimaatverandering beter te kunnen meenemen bij hun ruimtelijke afweging. Daarop ben ik al ingegaan in mijn antwoorden op eerdere vragen van mevrouw Van Tongeren [154 en 173]. Voor biodiversiteit is er relatief veel regelgeving en liggen de bevoegd-

heden slechts beperkt op lokaal niveau. Die wordt in eerste instantie opgenomen in de voorgestelde Wet natuurbescherming, waarover de Staatssecretaris van Economische Zaken op 15 juni met uw Kamer zal spreken. Later zal deze regelgeving via een aanvullingswet in het stelsel van de Omgevingswet worden ingebouwd. Voor opwekking van duurzame energie spelen verschillende overheden een rol. Zo is de totstandkoming van grootschalige windparken typisch een nationaal belang. Voor de realisatie worden bijvoorbeeld projectbesluiten ingezet. Het bieden van mogelijkheden voor plaatsing van zonnepanelen is – bezien vanuit het gebiedsgerichte omgevingsrecht – vooral een lokale opgave, waarover gemeenten in hun omgevingsplan uitspraken kunnen doen. Dergelijke opgaven vergen dus een aanpak waar de verschillende (deel)opgaven worden aangepakt door het bestuursorgaan dat dit op de meest doelmatige en doeltreffende wijze kan doen.

*176. Is de regering voornemens om Nederland een inhaalslag te laten maken ten behoeve van duurzame energievoorziening?*

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet geeft mede uitvoering aan het Energieakkoord en vereenvoudigt besluitvorming over projecten voor duurzame energieopwekking. Het biedt een kader waarbinnen de diverse partijen in de markt hun slag kunnen slaan. Het voorstel integreert de verschillende toestemmingen uit diverse wetten. Het biedt de mogelijkheid om bij het omgevingsplan de «sneller en beter»-aanpak te gebruiken voor energieprojecten op lokaal niveau. Het projectbesluit biedt de mogelijkheid om met één besluit grootschalige vormen van duurzame energie te realiseren. De omgevingsvisie kan daarbij een strategisch kader bieden waar aspecten van duurzame energieopwekking in geïntegreerd kunnen worden. Zo nodig kan de experimenteerbepaling worden toegepast voor nieuwe technieken op het gebied van duurzame energie. Bij AMvB zullen ten slotte algemene regels gesteld worden ter implementatie van de richtlijn hernieuwbare energie.

*177. Wat GL betreft zou eigenlijk elk besluit dat op grond van de Omgevingswet genomen wordt gestoeld moeten zijn op de overtuiging dat die ingreep in fysieke leefomgeving bijdraagt aan het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot of in ieder geval bijdraagt aan het beter opvangen van klimaatverandering. Graag daar een reactie van de Minister op.*

Het tegengaan van klimaatverandering is één van de belangen waar het wetsvoorstel zich expliciet op richt. De adaptatie aan klimaatverandering wordt niet letterlijk genoemd in het voorstel, maar komt wel terug bij verschillende aspecten als waterveiligheid, gezondheid, natuurbescherming en de evenwichtige toedeling aan locaties. Aan de andere kant is niet elke taak- of bevoegdheidsuitoefening per definitie op alle aspecten gericht. Veel besluiten zullen onder de Omgevingswet geen relevante gevolgen hebben voor klimaatverandering of -adaptatie. Daar komt bij dat de toetsing van individuele besluiten in veel gevallen niet de meest effectieve en doelmatige vorm is. Ten slotte zullen klimaatverandering en -adaptatie deel uit maken van de omgevingsvisies, waarin deze aspecten geïntegreerd met andere terreinen. Deze visies bieden strategische kader voor het opereren van de provincies en het Rijk.

*178. Klopt het dat burgers en bedrijven geen mogelijkheid hebben om wijziging van de programmatische aanpak te vragen?*

Nee, dat klopt niet. Belanghebbenden kunnen om wijziging van een programma of programma's met een programmatische aanpak vragen. Zij kunnen het vaststellende bestuursorgaan of het vertegenwoordigende

orgaan daarop aanspreken. Hiervoor is geen juridische verplichting onder de Omgevingswet nodig.

*179. Klopt de veronderstelling dat door de combinatie van omgevingswaarden en instructieregels het interbestuurlijk toezicht zal toenemen? Zo ja, leidt deze constructie uiteindelijk dan naast flexibiliteit, vooral tot meer interbestuurlijke discussies? Zo nee, kan de Minister uitleggen waarom dat niet zo zou zijn?*

De combinatie van omgevingswaarden en instructieregels is nu bekend in diverse onderdelen van het recht, met name op het gebied van water en luchtkwaliteit. Er zijn geen aanwijzingen dat die onderwerpen meer interbestuurlijk toezicht vereisen dan andere onderwerpen. Het Rijk voorziet op dit moment geen uitbreiding van de werking van dit stelsel. Instructieregels brengen vaak interbestuurlijke afstemming met zich, zeker als er sprake is van min of meer open normen. De kwaliteit van besluitvorming die we bereiken met meer bestuurlijke afwegingsruimte is het waard om te accepteren dat die afstemming af en toe leidt tot een interbestuurlijke discussie.

*180. Zijn decentrale overheden voldoende voorbereid op de uitvoering van de Omgevingswet? Is er op lokaal niveau voldoende deskundigheid, maar is er ook vooral voldoende budget? Deze nieuwe vorm van bestuurlijke wetgeving, gebaseerd op vertrouwen, vergt natuurlijk een hoge kwaliteit van besluiten.*

Ik ben het met mevrouw Van Tongeren eens dat de Omgevingswet veel vergt van de decentrale overheden. Als de Omgevingswet morgen in werking zou treden, zouden de decentrale overheden daar niet klaar voor zijn. Het is daarom van groot belang om in aanloop naar de inwerkingtreding nog de nodige stappen te zetten. In antwoord op een vraag van de heer Veldman [vraag 11] ben ik al ingegaan op het traject van implementatie, over de inhoud en organisatie waarvan ik met vertegenwoordigers van de VNG, de UvW en het IPO overeenstemming heb bereikt. Deze overeenstemming zal worden vertaald in een Bestuursakkoord en ik heb er vertrouwen in dat ik dat samen met die koepelorganisatie voor de zomer kan ondertekenen.

*181. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur benadrukt in het briefadvies het belang om verantwoording af te leggen over de beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan het maatwerk. Dat betekent, zo vervolgt de raad, een zorgvuldige en transparante onderbouwing van genomen besluiten en een verantwoording over de wijze waarop die besluiten tot stand gekomen zijn. Hoe gaat de Minister hieraan vormgeven? Vindt zij de huidige motiveringsplicht voldoende?*

Ik onderschrijf dat een zorgvuldige en transparante onderbouwing van genomen besluiten alsmede een verantwoording over de wijze waarop die besluiten tot stand gekomen zijn van groot belang is. In het kader van het Omgevingsbesluit zal ik zo nodig aanvullend op de Awb hierover regels opnemen. Besluiten rondom maatwerk maken in veel gevallen onderdeel uit van het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening, en moeten dus ook voldoen aan de daaraan gestelde vereisten, ook ten aanzien van onderbouwing en verantwoording. Of aanvullende regeling nodig is, zal ook afhankelijk zijn van het onderwerp. Zo heb ik in antwoord op een vraag van mevrouw Van Veldhoven [vraag 106] al aangegeven dat er motiveringsverplichtingen komen voor bestuursorganen hoe met inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan bij de wijzigingen van

omgevingsplannen, en ben ik in antwoord op verschillende vragen ingegaan op de specifieke regeling van de watertoets.

### **Vragen van de heer Bisschop, SGP**

*182. Wordt bij het opstellen van een omgevingsvisie voldoende rekening gehouden met waterveiligheid? Is een verplichting van de watertoets bij de omgevingsvisie niet wenselijk?*

Ik verwijs naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van mevrouw Dik-Faber [vraag 128].

*183. De SGP stelt voor om overkoepelende normen die zwaar wegen, in de wet op te nemen. Deze afweging kan samen met de TK worden gemaakt en bij de Invoeringswet worden geregeld.*

Voor een toelichting op de redenen om te kiezen voor de bundeling van de normstelling bij AMvB verwijs ik korthedshalve naar de beantwoording van de vragen hierover van mevrouw Dik-Faber [vraag 127] en mevrouw Van Tongeren [vraag 153].

*184. Wat is de invulling van het provinciaal en nationaal belang? Is er een reden voor aanscherping tot «aanmerkelijk nationaal belang»?*

Ik herken de zorg van de heer Bisschop voor de positie van gemeenten. Ook besef ik dat de bevoegdheid tot het geven van instructieregels van de Wet ruimtelijke ordening in enkele gevallen is toegepast op wijzen die nogal ver ingrepen in de gemeentelijke beleidsvrijheid. Een terughoudende houding van de provincies en het Rijk is op zijn plaats. Daarom is het in artikel 2.3 opgenomen subsidiariteitsbeginsel leidend. Daarin is uitdrukkelijk aangegeven dat de zorg voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten ligt. Ook het Rijk en de provincies hebben echter een rol in de zorg voor de fysieke leefomgeving. In de eerste plaats hebben zij taken zoals de zorg voor de rijkswateren en bovenlokale infrastructuur. Daarnaast hebben Rijk en provincies eigen beleidsruimte om te bepalen welke belangen zich het best lenen voor behartiging door het Rijk of de provincie. Die rolverdeling is namelijk vooraf niet volledig te bepalen. De formulering van artikel 2.3 dwingt de provincies en het Rijk nog meer dan nu het geval is, tot een terughoudende inzet van de bevoegdheden richting gemeenten en provincies. Het artikel dwingt de provincies en het Rijk niet alleen om de aanwezigheid van het belang te motiveren maar ook waarom het nodig is om juist die specifieke bevoegdheid te gebruiken. De voorgestelde toevoeging dat het moet gaan om «een aanmerkelijk» provinciaal belang en een «aanmerkelijk» nationaal belang verandert weinig aan het feit dat de provincie en het Rijk zelf bepalen of er sprake is van zo'n belang dat de inzet van die bevoegdheid rechtvaardigt.

*185. Ik stel voor het subsidiariteitsbeginsel ook van toepassing te verklaren op omgevingsvisies.*

Het wetsvoorstel gaat uit van een scheiding tussen beleid en normstelling. Aan de toepassing van de normstellende bevoegdheden van provincie en Rijk is in het wetsvoorstel de opdracht tot inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel verbonden. De omgevingsvisie en de programma's binden in principe alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Het zou verwarrend zijn als het document waarin een bestuursorgaan onderbouwt of een beleidsdoelstelling van nationaal of provinciaal belang is, zelf ook aan een subsidiariteitstoets onderworpen is. Het subsidiariteitsbeginsel dient slechts in acht te worden genomen als

het bestuursorgaan door de toepassing van bevoegdheden, de zorg voor aspecten of onderdelen van de fysieke leefomgeving (deels) onttrekt aan de zorg van andere bestuursorganen. Het subsidiariteitsbeginsel heeft daarom bij «zelfbindende» documenten zoals omgevingsvisies en programma's geen meerwaarde. Wel is het zo dat dergelijke beleidsdocumenten de plaats zijn om de afweging te maken over de vraag of bepaalde beleidsdoelstellingen, gegeven de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, de inzet van juridische instrumenten rechtvaardigen. Bij de toepassing van een bevoegdheid waarbij de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel is verplicht, kan voor de motivering daarvan vervolgens geput worden uit, of verwezen worden naar, een omgevingsvisie of programma. Het enkel aanduiden van een belang als nationaal of provinciaal belang is onvoldoende om vervolgens de inzet van de bevoegdheid te onderbouwen. Artikel 2.3 bepaalt dat het Rijk of de provincie moet onderbouwen dat uitoefening van die bevoegdheid nodig is en dat het belang niet op een doelmatige of doeltreffende wijze kan worden behartigd door het gemeentebestuur en – voor wat betreft het Rijk – het provinciebestuur.

*186. Initiatiefnemers worden regelmatig geconfronteerd met onderzoekslasten. Hoe wil de Minister onderzoekslasten aanpakken (bijvoorbeeld hergebruik van gegevens)?*

Besluitvorming brengt nu nog vaak hoge onderzoekslasten met zich. Bij projecten kost alleen het in kaart brengen van de huidige situatie al veel geld. Vervolgens moet ook de gewenste situatie nog worden onderzocht en vaak nog in diverse scenario's. De Omgevingswet is daarom óók gericht op het verminderen van de onderzoekslasten. Ik doe dat via de lijnen fasering, hergebruik van onderzoeksgegevens en versobering. In de uitvoeringsregelgeving geef ik daar verder invulling aan. Daarbij betrek ik ook de aanbevelingen die Actal in dit verband heeft gedaan.

Bij het omgevingsplan kan bijvoorbeeld een goede fasering zorgen voor verlaging van de onderzoekslasten. Zo kan het omgevingsplan allerlei functies voor een gebied toestaan, waarbij nog geen gedetailleerd onderzoek hoeft te worden uitgevoerd. In het omgevingsplan wordt duidelijk of een functie ergens is toegestaan (de of-vraag) en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan, bijvoorbeeld dat het geluidniveau niet hoger is dan 50 dB(A). Pas als zich een concreet initiatief aandient, kan onderzoek plaatsvinden naar de precieze invulling (de hoe-vraag) omdat het initiatief dan duidelijk is, hoeven er geen scenario's te worden doorgerekend. Doordat de randvoorwaarden in het omgevingsplan zijn opgenomen is en op voorhand ook meer duidelijkheid voor de initiatiefnemer. Hierbij past het uitgangspunt «beproeft alle dingen; behoudt het goede».

Ook het vaker gebruikmaken van bestaande onderzoeks- en monitoringsgegevens kan de onderzoekslasten beperken. Onderzoeksgegevens zijn tenminste twee jaar geldig. Digitale ondersteuning maakt het makkelijker om deze gegevens te bewaren, op te vragen en te delen. Dit bevordert het hergebruik van onderzoeksgegevens. Dan kan op projectniveau gebruik worden gemaakt van op planniveau uitgevoerd onderzoek.

Daarnaast zie ik ook mogelijkheden voor de versobering van onderzoeksgegevens. Het is niet altijd nodig dat onderzoeksresultaten meerdere cijfers achter de komma bevatten. Zo is minder uitvoerig onderzoek nodig voor reguliere veel voorkomende activiteiten met een beperkt effect op de fysieke leefomgeving. Het gaat dan om de vraag of initiatieven «in betekenende mate» leiden tot verslechtering van de kwaliteit van de leefomgeving. Als dat niet zo is kan het initiatief mogelijk worden gemaakt. Zo'n aanpak kennen we al bij luchtkwaliteit. Bij het opstellen van het Besluit kwaliteit leefomgeving zie ik of zo'n aanpak op meerdere aspecten van de fysieke leefomgeving kan worden toegepast. In de lijn



van versoering past ook dat meer kan worden gewerkt met vuistregels in plaats van met gedetailleerd onderzoek. Ik wil het mogelijk maken om gebruik te maken van deskundigenadviezen. Dit levert vaak net zo veel, of wellicht zelf meer bruikbare informatie op dan gedetailleerde onderzoeksresultaten en kan schijnzekerheid worden voorkomen. Uit het stelsel moet helder blijken dat het werken met deskundigenadviezen mogelijk is. Dat is ook één van de aanbevelingen van de Acta. Ik kom daar in de uitvoeringsregelgeving op terug.

Alles bij elkaar zorgen we voor een aanzienlijke vermindering van de onderzoekslasten van zowel eenvoudige als complexe projecten.

*187. Welke mogelijkheden ziet de Minister om een duidelijk kader en meer transparantie te bieden rondom de vaststelling van leges?*

De tarieven van leges mogen maximaal kostendekkend zijn. Dit principe is in regels verankerd. In de Omgevingswet komt kostendekkendheid terug in artikel 13.1 voor vergunningen die door het Rijk worden afgegeven. Voor gemeenten is dit principe vastgelegd in artikel 229b in de Gemeentewet en voor provincies in artikel 225 van de Provinciewet. Gezien het grote belang dat het kabinet hecht aan verdergaande transparantie werkt mijn ambtsgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met VNG en IPO aan nieuwe bepalingen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) over de wijze waarop de tarieven voor de leges dienen te worden onderbouwd, in het bijzonder ten aanzien van de toerekening van overheadkosten.

*188. Het projectbesluit is de vervanger van het inpassingsplan. Het inpassingsplan heeft daarnaast ook de functie van het beschermen van belangen. Het projectbesluit is daarentegen alleen ontwikkelingsgericht. Instructies wijzigen echter niet rechtstreeks het omgevingsplan. Zijn instructies het vervangende instrument voor het beschermende karakter van het omgevingsplan, voldoet dit instrument?*

Ik verwijs korthedshalve naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van mevrouw Dik-Faber [vraag 129].

*189. Kan de Minister toezeggen dat het huidige beschermingsniveau wordt gehandhaafd? En kan de Minister tijdig laten weten als er veranderingen komen?*

In het antwoord op een vraag van mevrouw Van Tongeren [vraag 152] is al ingegaan op het behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving.

Het blijft vanzelfsprekend mogelijk dat er op onderdelen van het omgevingsrecht veranderingen komen. Die zijn dan niet het gevolg van de stelselwijziging, maar van autonome beleidswijzigingen. Een voorbeeld is de nieuwe normering voor waterveiligheid in het kader van het Deltaprogramma. Het is goed gebruik dit in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling op hoofdlijnen met uw Kamer te bespreken aan de hand van een aparte beleidsbrief of -nota over dat onderwerp. Bij de voorhang van de ontwerp-AMvB in een latere fase kan de aandacht dan uitgaan naar de gekozen uitwerking.

*190. Is het de bedoeling dat de provincies het gemeentelijk beleid op hoofdlijnen en op detailniveau toetsen? Is het de bedoeling dat provincies de hoogte van antennes in stedelijk gebied gaan vaststellen?*

Het is niet de bedoeling dat provincies het gemeentelijke beleid toetsen. Het is verstandig als er in een vroeg stadium afstemming plaatsvindt tussen provincie en gemeente over beleidsvoornemens, maar de

gemeente is uiteindelijk geheel zelf verantwoordelijk voor de inhoud van haar omgevingsvisie en programma's. De provincie voert wel het interbestuurlijke toezicht uit op de gemeenten. Dat toezicht heeft ook betrekking op beleidstaken zoals het opstellen van verplichte programma's, maar toezicht vereist vanzelfsprekend geen toetsing. De gemeente is ook verantwoordelijk voor de instrumentatie van haar beleid in het omgevingsplan. Wel kan daarin onder bijzondere omstandigheden worden geïntervenieerd als een gemeente onvoldoende rekening houdt met een vooraf kenbaar provinciaal belang waarover de provincie een zienswijze heeft uitgebracht.

Bij de keuze van een provincie om de hoogte van antennes in het stedelijk gebied te onderwerpen aan een instructieregel geldt dat de provincie dan de hoogte van antennes moet hebben aangemerkt als provinciaal belang. Het Rijk toetst dat niet. Zoals al betoogd in het antwoord op de eerdere vraag van de heer Bisschop dwingt de formulering van artikel 2.3 de provincies en het Rijk nog meer dan nu het geval is, tot een terughoudende inzet van de bevoegdheden richting gemeenten en provincies.

*191. Gemeenten verlengen vaak de procedure rondom de verlening van een (reguliere) omgevingsvergunning, zonder opgave van redenen. Zou de Minister voor dergelijke verlengingsbeslissingen niet een motiveringsplicht moeten voorschrijven? Of een legeskorting als sanctie mogelijk maken?*

Ik wil graag voorop stellen dat mij geen gegevens bekend zijn die het beeld ondersteunen dat in de vraag wordt gegeven van het (te) vaak en ongemotiveerd verlengen van de beslistermijnen. Het voorschrijven van een legeskorting is naar mijn mening op dit moment hierom een te vergaand instrument. Ook voor het opnemen van een motiveringsplicht in het wetsvoorstel zie ik geen aanleiding. Het wetsvoorstel regelt dat de termijn waarmee de beslistermijn voor een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden verlengd, maximaal zes weken bedraagt. Deze termijn geldt voor zowel de reguliere als uitgebreide voorbereidingsprocedure. Na het verstrijken van de beslistermijn is de regeling voor de dwangsom bij niet tijdig beslissen van paragraaf 4.1.3.2 Awb van toepassing. Het verlengingsbesluit is een besluit als bedoeld in de Awb. Hierop is dus ook de eis uit de Awb dat een besluit moet zijn gemotiveerd van toepassing. Ik zie daarom geen reden om dit in het wetsvoorstel afzonderlijk te regelen.

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 62**

### **AMENDEMENT VAN HET LID ALBERT DE VRIES**

Ontvangen 5 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Aan artikel 16.63 wordt een lid toegevoegd:

3. Bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid worden in ieder geval activiteiten aangewezen ter uitvoering van het verdrag van Aarhus.

#### **Toelichting**

Met dit amendement wordt zeker gesteld dat in de uitvoeringsregeling regels worden gesteld ter uitvoering van het verdrag van Aarhus. Op grond van artikel 16.63 wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd in welke gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)) van toepassing is. Dit amendement draagt de regering op om in ieder geval activiteiten aan te wijzen waarvoor afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is, ter uitvoering van het verdrag van Aarhus.

Het betrekken van belangen van derden en maatschappelijke belangen is primair van belang in een vroeg stadium van de besluitvorming, op een moment dat het afwegen van alternatieven nog mogelijk is. Ook in de formele vaststellingsprocedures, waarop artikel 16.63 ziet, is dit van belang. Dit nieuwe lid zorgt ervoor dat de regering in de uitvoeringsregelingen bij het aanwijzen van activiteiten waarvoor de uitgebreide procedure inclusief inspraak van toepassing is, uitvoering geeft aan het verdrag van Aarhus.

Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 63**

### **AMENDEMENT VAN HET LID RONNES**

Ontvangen 5 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 2.28, onder a, wordt «bekende of te verwachten» vervangen door: bekende of aantoonbaar te verwachten.

#### **Toelichting**

In de huidige praktijk leggen veel gemeenten een claim op het gebruik van de ruimte door slecht onderbouwde archeologische dubbelbestemmingen in hun bestemmingsplannen op te nemen. Deze raken hierdoor overvol met archeologische dubbelbestemmingen en belasten bedrijven en gemeenten onnodig met archeologisch onderzoek.

Door het opnemen van het woord «aantoonbaar» brengt de wetgever tot uitdrukking dat gemeenten te verwachten archeologische monumenten alleen in hun omgevingsplannen kunnen beschermen indien de bescherming is gebaseerd op expliciete en specifiek lokale archeologische en bodemkundige informatie. Het gebruik van nauwkeurig archeologisch kaartmateriaal, inclusief een statistische onderbouwing van de trefkans op archeologische monumenten, zorgt ervoor dat initiatiefnemers en vergunningaanvragers alleen goed onderbouwd een archeologische onderzoeksplicht opgelegd krijgen.

De kans dat daarmee succesvol archeologisch onderzoek wordt uitgevoerd neemt daardoor toe en voorkomt onnodige (archeologische) lasten voor bedrijven en overheden. Het gebruik van beter kaartmateriaal door gemeenten komt zowel de archeologie als de economie ten goede.

Ronnes

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 64**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN ALBERT DE VRIES EN DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 54**

Ontvangen 5 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Aan artikel 4.21, tweede lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. de toegankelijkheid van nieuw te realiseren bouwwerken en de directe omgeving daarvan voor mensen met een functiebepanking is gewaarborgd.

#### **Toelichting**

Artikel 4.21 draagt de regering op om algemene rijksregels vast te stellen ten aanzien van bouw- en sloopactiviteiten en het gebruiken van bouwwerken. In de tweede nota van wijziging (Kamerstukken II, 2014–2015, 33 962 nr. 24) is aan het eerste lid, onderdeel c, toegevoegd, dat deze regels ook betrekking hebben op de bruikbaarheid van bouwwerken.

In de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 2014–2015, 33 962 nr. 12, blz. 287) wordt aangegeven dat het begrip bruikbaarheid ruim moet worden geïnterpreteerd, zodat ook de toegankelijkheid voor personen met een functiebepanking hieronder valt te scharen. Hiermee is dus in het eerste lid van artikel 4.21 voorzien in een wettelijke grondslag om rijksregels hierover vast te stellen.

Dit amendement betreft een aanvulling van het tweede lid van artikel 4.21 en borgt dat de regering ook daadwerkelijk dient te voorzien in rijksregels die de toegankelijkheid van nieuw te realiseren bouwwerken en de directe omgeving daarvan vanaf de openbare weg regelen. Het onderwerp is hiervoor belangrijk genoeg, ook gelet op het door Nederland ondertekende maar nog niet geratificeerde VN-verdrag inzake de rechten

van Personen met een handicap (Trb. 2007, 169). In het regeerakkoord is afgesproken dat dit verdrag in deze regeerperiode geratificeerd zal worden.

Albert de Vries  
Dik-Faber



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 65**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN ALBERT DE VRIES EN VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 42**

Ontvangen 5 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

In artikel 2.1, derde lid, wordt na onderdeel c een onderdeel ingevoegd, luidende:

ca. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening,.

II

In artikel 2.27, onderdeel c, wordt «het milieu en het beheer van natuurlijke hulpbronnen» vervangen door: het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening.

#### **Toelichting**

In artikel 2.1 is de wijze waarop overheden hun taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen nader omschreven. Overheden houden bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Het artikel bevat een uitgebreide opsomming van diverse belangen, maar daarin ontbreekt het belang van de bescherming van de drinkwatervoorziening. De Drinkwaterwet, maar ook de Europese Drinkwaterrichtlijn, vergt dat bestuursorganen zorgen voor het veiligstellen van een duurzame drinkwatervoorziening. Dit betekent dat dit belang volwaardig moet worden meegenomen door bestuursorganen bij besluiten over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Wetstechnisch wordt dit vormgegeven door in artikel 2.1, derde lid, na onderdeel c een nieuw onderdeel in te voegen. Deze wijziging leidt ook tot een tekstuele aanpassing van artikel 2.27, onderdeel c, waarin al was

opgenomen dat ten aanzien van de drinkwatervoorziening instructieregels over omgevingsverordeningen door het Rijk moeten worden gesteld.

Albert de Vries  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 66**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VAN VELDHOVEN**

Ontvangen 8 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 23.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid vervalt onderdeel h.

2. Na het derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3a. Na afloop van het experiment zijn geen afwijkingen meer toegestaan.

#### **Toelichting**

De mogelijkheid om te experimenteren kan grote voordelen opleveren. Innovatieve bedrijven en burgerinitiatieven krijgen zo de kans om zich te bewijzen. Wetgeving loopt helaas toch vaak in lichte mate achter op wat er in de praktijk inmiddels mogelijk is geworden.

De huidige experimenteerbepaling laat echter toe dat afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven. Dit druist in tegen het karakter van een experiment. Een experiment dient voor onderzoek. Als het experiment geslaagd is wordt op basis van een goede evaluatie van dat experiment besloten welke regels aangepast zouden moeten worden. Het experiment kan immers bewezen hebben dat die regels gewijzigd kunnen worden omdat er in de praktijk inmiddels meer mogelijk is geworden. Het gaat er uiteindelijk om dat de regels aangepast worden aan de afwijkingen die zijn toegestaan om het experiment uit te kunnen voeren. Het gaat expliciet niet om het permanent «gedogen» van (enkele) afwijkingen die immers slechts zijn toegestaan om het experiment uit te kunnen voeren.

Met dit amendement wordt daarom onderdeel h uit het derde lid van artikel 23.3 geschrapt, dat regelt waarover bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels worden gesteld en wordt een nieuw lid

opgenomen dat expliciet bepaald dat afwijkingen na afloop van een experiment niet zijn toegestaan.

Dit laat overigens onverlet dat wanneer evaluatie van het experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van de regelgeving, de duur van het experiment met ten hoogste vijf jaar kan worden verlengd met het oog op het aanpassen van de regelgeving. De tijdsduur van het experiment wordt dan verlengd, zodat afwijking na afloop van het experiment niet nodig is, maar op tijd kan worden verankerd in regelgeving.

Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 67**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VELDMAN**

Ontvangen 8 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Aan afdeling 13.1 wordt na artikel 13.1 een artikel toegevoegd, luidende:

#### **Artikel 13.1a (berekening en bedragen rechten en doelbelastingen)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de berekening en de bedragen van de op grond van:

- a. de artikelen 228a en 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet,
- b. artikel 115, eerste lid, onder b en c, van de Waterschapswet,
- c. artikel 223, eerste lid, onder b, van de Provinciewet, of
- d. artikel 13.1,

te heffen rechten en belastingen inzake de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet.

#### **Toelichting**

Dit amendement bevat een grondslag voor het stellen van regels over de berekening van legestarieven en heffingen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de hoogte, bandbreedte en berekeningswijze van de bedragen. Een vergelijkbare bepaling is nu voor omgevingsvergunningen opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (artikel 2.9, tweede lid).

Veldman

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 68**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VELDMAN**

Ontvangen 8 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel 2.23 wordt na het vierde lid een lid toegevoegd, luidende:

5. Bij de regels wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken als de toepassing van de regels niet toereikend is voor, of in de weg staat aan, het bereiken van de doelen van de wet.

II

In artikel 2.25 wordt na het vierde lid een lid ingevoegd, luidende:

4a. Bij de regels wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken als de toepassing van de regels niet toereikend is voor, of in de weg staat aan, het bereiken van de doelen van de wet.

### **Toelichting**

De huidige regeling voor ontwikkelingsgebieden in de Crisis- en herstelwet en de regeling van de interim-wet stad-en-milieubenadering voorzien in mogelijkheden om in specifieke (hoogstedelijke) situaties af te wijken van de milieunormen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals wonen in dichtbevolkte gebieden en transformaties van bedrijvengebieden van traditionele naar moderne bedrijvigheid. Deze regels kunnen onder de Omgevingswet worden opgenomen in de uitvoeringsregeling. Het amendement strekt ertoe te waarborgen dat deze regels gesteld zullen worden.

Veldman



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 69**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN ALBERT DE VRIES TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 9**

Ontvangen 8 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel 3.1, eerste lid, komt te luiden:

1. De gemeenteraad stelt een gemeentelijke omgevingsvisie vast. De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van andere gemeenten een omgevingsvisie vaststellen.

#### **Toelichting**

Het wetsvoorstel verplicht het Rijk en de provincies tot het opstellen van een omgevingsvisie. Voor gemeenten is gebruik van dit instrument vrijwillig. Met dit amendement wordt dit instrument ook voor gemeenten verplicht, met daarbij de mogelijkheid om een dergelijke visie in samenwerking met andere gemeenten vast te stellen.

De omgevingsvisie is integraal en bevat de strategische keuzes voor de lange termijn welke wordt uitgewerkt in het omgevingsplan en omgevingsprogramma's. Een dergelijke strategische integrale visie is ook van belang op lokaal niveau. Dit amendement bevat daarbij nadrukkelijk de mogelijkheid om omgevingsvisies op regionaal niveau, in samenwerking met andere gemeenten te maken. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid om in samenwerking een integrale omgevingsvisie te maken voor het grondgebied van meerdere gemeenten.

Voor bouwers, ontwikkelaars en burgers is voorspelbaarheid van de overheid van belang. Met een omgevingsvisie wordt het helder waar de gemeente haar prioriteiten legt. De omgevingsvisie geeft een gewenste ontwikkelingsrichting aan voor de (midden)lange termijn. Een omgevingsvisie daagt zo burgers en bedrijven uit deze visie mede gestalte te geven. Het is daarmee een essentieel instrument in de overstap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie.

Aangezien bij de Tweede Nota van Wijziging (Kamerstukken 33 962 nr. 24) een nieuw artikel 3.2a aan het wetsvoorstel is toegevoegd dat regelt dat bij het opstellen van omgevingsvisies rekening moet worden gehouden met een aantal in artikel 3.2a genoemde beginselen (voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieu-aantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt), wordt met dit amendement ook de doorwerking van deze beginselen op de start van de beleidscyclus en visievorming op gemeentelijk en regionaal niveau geborgd.

Een verplichte visie is per saldo geen extra last voor gemeenten. Het sluit immers aan bij de huidige verplichte structuurvisie en het feit dat de meeste gemeenten ook vrijwillige plannen hebben op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, natuur en water. Ook bij een verplichte omgevingsvisie is er dus een aanzienlijke reductie in het aantal strategische plannen. Een verplichte gemeentelijke omgevingsvisie biedt een waarborg voor de samenhang van het beleid voor de fysieke leefomgeving en kan voorts onderbouwing bieden voor de begroting van de gemeente.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door wijziging van artikel 3.1, eerste lid, van de Omgevingswet.

Dik-Faber  
Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 70**

### **AMENDEMENT VAN HET LID ALBERT DE VRIES**

Ontvangen 8 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Het opschrift van afdeling 23.3 komt te luiden:

#### **Afdeling 23.3 Totstandkomingsvereisten uitvoeringsregelgeving en overige bepalingen.**

II

Na artikel 23.5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 23.5a (doorwerking beginselen)**

Bij een algemene maatregel van bestuur waarop artikel 23.5 van toepassing is, wordt in de nota van toelichting gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

#### **Toelichting**

De inhoudelijke normen voor de leefomgeving en over activiteiten zullen grotendeels bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden geregeld. Daarbij is het van belang dat rekening gehouden wordt met de beginselen uit artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Met dit amendement wordt dat expliciet als totstandkomingsvereiste voor de AMvB's opgenomen. De wettelijke sturing op de inhoudelijke normstelling wordt daarmee versterkt. De motiverings-

verplichting brengt verder met zich dat het parlement zich daarover in het kader van de wettelijke voorhangprocedure een oordeel kan vormen.

Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 71**

### **AMENDEMENT VAN HET LID ALBERT DE VRIES**

Ontvangen 8 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 1.3, aanhef, wordt na «duurzame ontwikkeling,» ingevoegd: de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu,

#### **Toelichting**

De ambitie voor de fysieke leefomgeving, die is verwoord in artikel 21 van de Grondwet, krijgt met dit amendement een plaats in de doelbepaling van de Omgevingswet. Op deze manier wordt duidelijk dat de regels van de wet niet alleen worden gesteld met het oog op duurzame ontwikkeling maar ook met het oog op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze twee sociale grondrechten voor de huidige en toekomstige generaties worden geplaatst naast het begrip «duurzame ontwikkeling». De betekenis van dat begrip wordt daarmee meer gericht op het belang van toekomstige generaties, waarmee strakker wordt aangesloten op de definitie van de commissie-Brundtland die ook in het wetsvoorstel is opgenomen. Het verbeteren van de leefomgeving krijgt op deze manier een zichtbare plek in de doelbepaling van het wetsvoorstel.

Ook in de afgelopen decennia is er focus geweest op verbetering: bijvoorbeeld schonere lucht, schoner water. Voor de toekomst blijft een op verbetering gerichte ambitie van belang gelet op nieuwe vraagstukken zoals de klimaatverandering, teruglopen van biodiversiteit, onze voedsel en energievoorziening, de toename van verschillen tussen regio's. Met het aanscherpen van de maatschappelijke doelen van de wet wordt nadrukkelijk niet beoogd om te bewerkstelligen dat elke individuele activiteit of project moet leiden tot een verbetering van de fysieke leefomgeving.

Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 72**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 8 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Na artikel 20.5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 20.5a (prestatievergelijking)**

1. Onze Minister kan aan bestuursorganen de plicht opleggen tot prestatievergelijking bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de frequentie, inhoud en omvang van de prestatievergelijking.

#### **Toelichting**

Met dit amendement wordt het instrument prestatievergelijking in de Omgevingswet geïntroduceerd. Dit instrument is momenteel aanwezig in artikel 4.22, lid 4, van de Wet milieubeheer ten aanzien van de taken van gemeenten op het gebied van stedelijk waterbeheer. Ook in de Drinkwaterwet is prestatievergelijking opgenomen (artikelen 39 t/m 42) maar deze wet zal niet opgaan in de Omgevingswet.

Prestatievergelijking is een goed instrument voor overheden om inzichtelijk te krijgen hoe ze presteren en op welke punten verbetering mogelijk is in efficiëntie en effectiviteit. Hiermee wordt ook de transparantie richting burgers en bedrijven vergroot.

De voorgestelde bepaling biedt de Minister de mogelijkheid een prestatievergelijking te verplichten ten aanzien van specifieke taken op grond van de Omgevingswet. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de prestatievergelijking.

Dit amendement laat open op welke terreinen er eventueel prestatievergelijking wordt ingezet. Indiener beoogt dat dit instrument alleen wordt ingezet als dit een meerwaarde heeft. Dit zal uiteraard met het oog op de



bestuurlijke lasten gemotiveerd moeten worden. Gedacht kan worden aan prestatievergelijking op het gebied van rioleringen of de uitvoering van vergunningverlening, handhaving en toezicht.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door opname van een nieuw artikel 20.5a in Afdeling 20.1 van de Omgevingswet.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 73**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VAN TONGEREN**

Ontvangen 8 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Artikel 1.2, tweed lid, onder b, komt te luiden:

b. infrastructuur, met inbegrip van installaties en voorzieningen waarmee hernieuwbare energie wordt gewonnen, opgewekt, getransporteerd of opgeslagen,.

II

Artikel 1.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a vervalt na «goede omgevingskwaliteit,»: en.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door «, en» wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. het faciliteren van de transitie naar een energiesysteem gebaseerd op hernieuwbare energiebronnen.

III

Artikel 2.1, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel g komt te luiden:

g. het tegengaan van klimaatverandering en het bieden van ruimte aan activiteiten die gericht zijn op energieproductie uit hernieuwbare energiebronnen,.

2. Onderdeel n komt te luiden:

n. het beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder mede begrepen de winning van hernieuwbare energie.»

IV

In artikel 2.26, tweede lid, wordt na onderdeel d een onderdeel toegevoegd, luidende:

da. richtlijn hernieuwbare energie.

**Toelichting**

Indiener is van mening dat de transitie naar hernieuwbare energie wettelijke grondslag dient te krijgen. Met dit amendement wordt het nationaal belang van hernieuwbare energie benadrukt. Hiermee wordt een basis gelegd voor het stellen van regels omtrent hernieuwbare energie en het betrekken van het belang van de energietransitie bij verdere besluitvorming.

Van Tongeren

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 74**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 8 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel 1.3, onder a, wordt «veilige» vervangen door: veilige, toegankelijke.

II

Aan artikel 2.16, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. het waarborgen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte.

III

Aan artikel 2.28 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. het waarborgen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte.

### **Toelichting**

Artikel 1.3 van het wetsvoorstel stelt als maatschappelijk doel onder andere het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Met dit amendement wordt in onderdeel I voorgesteld ook toegankelijkheid van de fysieke leefomgeving toe te voegen als doel van deze wet.

Onderdeel II en III van dit amendement regelen verder dat er ook regels worden gesteld over de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte. Net als de regels die gelden voor de bruikbaarheid van bouwwerken (artikel 4.21) zullen deze regels gelden voor nieuwe ontwikkelingen

(aanleg nieuwe woonwijken en wegen) en voor herstructureringen. Mensen met een beperking bevinden zich niet alleen in woningen en gebouwen, maar moeten zich ook daartussen kunnen voortbewegen. Toegankelijkheid van de openbare buitenruimte helemaal overlaten aan het lokale niveau is geen goede optie. Toegankelijkheid is immers niet iets om op lokaal niveau wel of niet voor te kiezen, maar het moet voor iedere gemeente uitgangspunt zijn.

Met dit amendement wordt benadrukt dat in de fysieke leefomgeving de inclusieve samenleving serieus wordt genomen. Hiermee wordt ook aangesloten bij het door Nederland ondertekende maar nog niet geratificeerde VN-verdrag inzake de rechten van Personen met een handicap (Trb. 2007, 169). Dit verdrag spreekt zich uit over toegankelijkheid van de fysieke omgeving (artikel 9) en het recht om zelfstandig te wonen en deel uit te maken van de maatschappij (artikel 19). In het regeerakkoord is afgesproken dat dit verdrag in deze regeerperiode geratificeerd zal worden.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 75**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN VELDMAN EN DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 43** Ontvangen 8 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

Artikel 20.8 wordt als volgt gewijzigd:

Na het eerste lid worden een lid ingevoegd, luidende:

1a. De regels, bedoeld in het eerste lid, strekken ertoe dat de resultaten en gegevens, bedoeld in het eerste lid, onder a, zoveel mogelijk beschikbaar worden gesteld langs elektronische weg, in een open en machinaal leesbaar formaat, samen met de metadata. Het formaat en de metadata voldoen voor zover mogelijk aan formele open standaarden, overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie.

II

In onderdeel B van de bijlage wordt in de alfabetische opsomming ingevoegd:

*richtlijn hergebruik van overheidsinformatie*: Richtlijn 2003/98/EG van het Europees parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2003, L 345);

### **Toelichting**

Dit amendement regelt dat data die worden verzameld in het kader van de monitoring of op grond van een omgevingsverordening respectievelijk algemene maatregel van bestuur zo veel mogelijk beschikbaar worden gesteld langs elektronische weg, en in lijn met de eisen die gelden op grond van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie. Uitzonderingen zijn alleen mogelijk wanneer deze vallen binnen de kaders van de voorziene Wet hergebruik van overheidsinformatie (Kamerstukken 34 123).



Richtlijn 2013/37/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2013 L 175) regelt het op verzoek voor hergebruik beschikbaar stellen van openbare informatie. De richtlijn gaat uit van een verplichting om openbare overheidsinformatie voor hergebruik beschikbaar te stellen indien daarom wordt verzocht: een verzoek om hergebruik moet worden ingewilligd, tenzij sprake is van één van de limitatief omschreven uitzonderingen.

In het wetsvoorstel is geen algemene bepaling opgenomen over het open-data-karakter van de verzamelde gegevens (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 206–207). In de uitvoeringsregelgeving zal worden bepaald op welke wijze en onder welke voorwaarden gegevens beschikbaar worden gesteld. Volgens de indieners van het amendement dient het uitgangspunt van open data echter voorop te staan. Dit wordt met dit amendement geborgd.

Wetstechnisch wordt dit amendement vormgegeven door aan artikel 20.8 van de Omgevingswet een nieuw lid toe te voegen.

Veldman  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 76**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID SMALING TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 59**

Ontvangen 11 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Na artikel 20.11 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 20.11a**

1. Onze Minister wordt gemachtigd om namens de Staat der Nederlanden de Stichting Gegevensautoriteit fysieke leefomgeving op te richten.

2. De stichting heeft tot doel het integraal en voor geheel Nederland beschikbaar maken van betrouwbare gegevens over de fysieke leefomgeving in Nederland voor overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers en ontwikkelt, beheert en exploiteert daartoe de nationale databank fysieke leefomgeving.

3. De stichting borgt de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens over de fysieke leefomgeving.

#### **Artikel 20.11b**

1. De benoeming van leden van het bestuur van de Stichting Gegevensautoriteit fysieke leefomgeving geschiedt op voordracht van Onze Minister.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de inrichting en het functioneren van de stichting.

## Toelichting

In lijn met de oprichting van de Stichting Gegevensautoriteit Natuur, die onder meer is opgericht om de zogenoemde Nationale Databank Flora en Fauna te ontwikkelen, beheren en exploiteren<sup>1</sup>, stelt dit amendement voor om te komen tot het instellen van de Stichting Gegevensautoriteit fysieke leefomgeving. Die autoriteit kan de gegevens over de fysieke leefomgeving beter beschikbaar en bruikbaar maken bij het nemen van besluiten over de leefomgeving. Het rapport «Gegevens Verkenning Omgevingswet» van het RIVM heeft geconcludeerd dat er al veel gegevens over de fysieke leefomgeving aanwezig zijn maar dat deze voor gebruikers vaak niet overzichtelijk, eenvoudig bereikbaar en bruikbaar zijn. Via diverse online registers, afstemmings-platformen en andere initiatieven is al getracht hier verbetering in aan te brengen. In termen van beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van gegevens zijn er desondanks nog grote verschillen per domein (zoals lucht, erfgoed, natuur, water, bodem, externe veiligheid, afval/gevaarlijke stoffen en geluid). Voor diverse domeinen leidt dit momenteel nog steeds tot hiaten in kennis en vertragingen in besluit- en beleidsvorming. Voor de lange termijn is geadviseerd om toe te werken naar één ingang voor het bereiken van de gegevens die voor de Omgevingswet worden gebruikt. Zowel visies, verordeningen en programma's als vergunningen, projectbesluiten, toezicht en handhaving. Een dergelijke ingang zou toegang moeten geven naar gegevens uit bestaande dataregisters en databanken zoals de Nationale Databank Flora en Fauna.

Verbeterde beschikbaarheid, bruikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens moet bijdragen aan snellere besluitvorming en meer samenhangende en eenvoudigere regelgeving; twee belangrijke doelen van de nieuwe Omgevingswet. Vanuit die gedachte heeft het RIVM geadviseerd om in navolging van en naar het model van de Gegevensautoriteit Natuur de mogelijkheden van een Gegevensautoriteit fysieke leefomgeving nader te verkennen. Via een dergelijke autoriteit, in dit amendement opgericht in de vorm van een Stichting zouden bestaande (of nog door de Minister(s) en andere bevoegde autoriteiten aan te wijzen) onafhankelijke gegevensbeheerders gezamenlijk afspraken kunnen maken over de kwaliteitsborging en aanbevelingen kunnen doen over beschikbaarheid en bruikbaarheid van gegevens over de fysieke leefomgeving. De samenwerking binnen een dergelijk platform kan de bruikbaarheid en juridische bestendigheid van gegevens versterken. Gelijkzeitig kunnen inhoudelijke strijdigheden en overlappingsen worden beperkt. Door voort te bouwen op bestaande initiatieven wordt bestaande ervaring en kennis met het borgen van de kwaliteit en het bruikbaar maken van de gegevens effectief benut en continuïteit verkregen.

De Gegevensautoriteit fysieke leefomgeving kan stapsgewijs ontstaan door samenwerking tussen verschillende instanties die voor de verschillende domeinen van de leefomgeving thans een rol spelen bij de kwaliteitsborging van gegevens. Op korte termijn kan een verkenning gestart worden door een initiatiefgroep van partijen die hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in het nader uitwerken van i) de positionering, ii) de doelstelling, iii) de bevoegdheden, iv) de verantwoordelijkheden en v) de benodigde procedures voor het borgen van de kwaliteit en transparantie van – en inspraak op – omgevingsgegevens. Financiering van de autoriteit is te vinden binnen de begrotingsartikelen waarin «werk wordt gemaakt» van de nieuwe Omgevingswet. Via de operatie «Eenvoudig Beter» en het opgaan van 24 verschillende wetten in een raamwet, alsmede door de verbetering van digitale informatievoorziening.

<sup>1</sup> Stb. 2010, 15265.

Wanneer centraal goede gegevens beschikbaar zijn kan dat onderzoekskosten en tijd van individuele plannen en projecten besparen.

Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 77**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 11 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 5.42, eerste lid, wordt na de eerste volzin een zin ingevoegd, luidende: Een projectbesluit kan ook worden vastgesteld met het oog op het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen die op grond van het omgevingsplan toelaatbaar zijn.

#### **Toelichting**

Met dit amendement wordt de reikwijdte van het projectbesluit verbreed zodat met dit nieuwe instrument hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met het huidige inpassingsplan (artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)). Een projectbesluit kan door dit amendement niet alleen worden gebruikt met het oog op de ontwikkeling van een nieuwe functie, maar ook met het oog op het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen die op grond van het omgevingsplan toelaatbaar zijn.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen om het Projectbesluit niet toe te passen voor het weren van ongewenste functies of ongewenst gebruik van gronden of bouwwerken, zoals thans wel door provincies kan worden gedaan met behulp van het inpassingsplan. De reden hiervoor is dat dit niet proportioneel zou zijn omdat dit leidt tot een grotere inbreuk op de gemeentelijke autonomie omdat hierbij ook herbestemming van de betreffende locaties plaatsvindt, terwijl de provincie geen belang heeft bij de invulling van deze herbestemming. Volgens indiener is de redenering dat het wel proportioneel is om een projectbesluit te nemen voor het realiseren van een weg, maar niet voor het wegbestemmen van niet gerealiseerde plancapaciteit, moeilijk vol te houden gezien het bestaan van een probleem waaraan bovengemeentelijke aspecten verbonden zijn, zoals de enorme leegstand van commercieel vastgoed.

De reductie van plancapaciteit betekent volgens indiener bovendien niet altijd dat de functie (bestemming) wordt gewijzigd. Bij een gedeeltelijke reductie volstaat slechts een aanpassing van de (plan)regels, bijvoorbeeld

het verlagen van de maximaal toegestane m<sup>2</sup> bvo of het verlagen van het bebouwingspercentage. Een nieuwe functie is dus alleen aan de orde bij een volledige reductie van de plancapaciteit op een locatie. Verwacht mag worden dat in zo'n geval de provincie doorgaans zoveel mogelijk zal aansluiten bij het huidige gebruik, zoals in de Utrechtse Kantorenaanpak het geval is. Juist omdat de provincie op grond van het wetsvoorstel alleen mag optreden wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 2.3, tweede lid, is zij ook gehouden om op dit punt terughoudend te zijn. Bovendien kan in dat geval de betreffende gemeente direct na de inwerkingtreding van het projectbesluit een nieuw omgevingsplan vaststellen waarin de functie van de betreffende locatie wordt gewijzigd, zolang dit niet strijdig is met het projectbesluit. Onder het vigerende wettelijke stelsel kan dit op grond van artikel 3.26 Wro.

Met het wetsvoorstel kunnen provincies die niet gerealiseerde plancapaciteit voor bepaalde functies in meerdere gemeenten willen reduceren (bijvoorbeeld kantoren), dit alleen regelen via een provinciale instructieregel of een instructiebesluit (artikel 2.22 en artikel 2.33) eventueel in combinatie met het voorbereidingsbesluit in verband met projectbesluit of instructies (artikel 4.16), mits de instructie betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Volgens indiener is dit instrument onvoldoende effectief en efficiënt voor het beoogde doel.

Allereerst maakt de provinciale instructie geen rechtstreekse werkende provinciale interventie in het gemeentelijk omgevingsplan mogelijk die (ook) juridisch bindend is voor de burger. Weliswaar hebben instructieregels en instructies juridische gevolgen voor de inhoud van dat omgevingsplan, maar slechts op indirecte wijze, omdat er een besluit van het gemeentebestuur nodig is voor de implementatie van een dergelijke provinciale aanwijzing. Pas na deze implementatie ontstaat de juridische binding voor de burger. In een omgevingsplan opgenomen functie- en locatiespecifieke regels worden dus niet rechtstreeks door een instructieregel of een instructie gewijzigd. Een omgevingsvisie leidt evenmin tot dat rechtsgevolg. Met het voorbereidingsbesluit kunnen weliswaar ongewenste ontwikkelingen tijdelijk worden voorkomen, maar dit vergroot de risico's op planschade.

Ten tweede is het doeltreffender en doelmatiger als provincies zelf de bevoegdheid behouden in bestaande plannen in te grijpen, wanneer het gaat om het oplossen van een probleem waaraan bovengemeentelijke aspecten verbonden zijn. Zeker als de problematiek op meer dan één gemeente betrekking heeft, kan de besluitvorming dan sneller, efficiënter en doorzichtiger plaatsvinden.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door wijziging van artikel 5.42, eerste lid.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 78**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 46**

Ontvangen 11 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 5.45, tweede lid, komt te luiden:

2. Bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegd gezag kunnen gevallen worden aangewezen waarin een voorkeursbeslissing wordt genomen. Een voorkeursbeslissing wordt in ieder geval genomen als het projectbesluit ziet op:

- a. de projecten, bedoeld in artikel 5.44,
- b. de aanleg, wijziging of uitbreiding van een binnenhaven of zeehaven of de aanleg van een buiten een haven gelegen pier voor schepen met een laadvermogen van 1.350 ton of meer,
- c. de aanleg, inrichting of het gebruik van een luchthaven, in die gevallen dat de start- of landingsbaan een lengte heeft van 2.100 meter of meer,
- d. de aanleg, wijziging of uitbreiding van een buisleiding voor het transport van gas, olie of chemicaliën, als de buisleiding een diameter van meer dan tachtig centimeter heeft en een lengte van meer dan veertig kilometer,
- e. de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stuwdam of andere installatie voor het stuwen of permanent opslaan van water, als de stuwdam of andere installatie betrekking heeft op een capaciteit van meer dan tien miljoen kubieke meter,
- f. de aanleg, wijziging of uitbreiding van een bovengrondse hoogspanningsleiding met een spanning van tweehonderdtwintig kilovolt of meer, en een lengte van vijftien kilometer of meer.

#### **Toelichting**

In het wetsvoorstel vervangt het projectbesluit zowel het huidige provinciale- als het rijksinpassingsplan, het tracébesluit en het projectplan uit de Waterwet. Volgens de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3) geldt dit ook voor de coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet.



Het projectbesluit is dan ook een instrument voor Rijk, provincies en waterschappen voor vaak complexe projecten met een publiek belang.

De wetgever wenst het bevoegde gezag vrij te laten of een voorkeursbeslissing onderdeel uitmaakt van de procedure en wil daarnaast de verplichte gevallen opnemen in een algemene maatregel van bestuur. Gelet op het karakter van deze projecten met doorgaans een grote impact op de omgeving, is het volgens de indiener niettemin wenselijk om op wetsniveau zo veel mogelijk duidelijkheid over deze procedure te verschaffen. De voorkeursbeslissing heeft immers een belangrijke meerwaarde in de trechtering van een abstracte opgave naar een concreet projectbesluit. Daarbij worden belangrijke keuzes over locatiealternatieven gemaakt die mede op hun milieugevolgen beoordeeld worden. In dit amendement wordt daarom voor de verplichte voorkeursbeslissingen aangesloten op de nu plan-mer-plichtige besluiten op rijks-, provinciaal- en waterschapsniveau. Daarnaast blijft het betreffende bevoegde gezag vrij om voor andere projectprocedures de voorkeursbeslissing als onderdeel van de procedure aan te wijzen, bijvoorbeeld als ingeschat wordt dat het besluit veel controverser oproept en een brede participatie gewenst is.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 79**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 44**

Ontvangen 11 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Artikel 16.14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel a vervalt: en.

b. Onder verlettering van onderdeel b tot onderdeel c wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. de gemeenteraad als het betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, met uitzondering van een geval:

1°. waarvoor regels zijn gesteld als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, of

2°. waarin sprake is van een afwijkactiviteit van provinciaal of nationaal belang,.

2. Na het vierde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Een als adviseur aangewezen bestuursorgaan kan gevallen aanwijzen waarin aan dat bestuursorgaan geen advies hoeft te worden gevraagd.

II

Artikel 16.15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na het tweede lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2a. Bij de maatregel wordt in ieder geval als geval als bedoeld in het eerste lid aangewezen, een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit waarvoor aan de gemeenteraad op grond van artikel 16.14 advies moet worden gevraagd.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. Het aangewezen bestuursorgaan kan gevallen aanwijzen waarin instemming niet is vereist.

### **Toelichting**

Met dit amendement wordt geregeld dat de gemeenteraad instemmingsbevoegdheid krijgt bij omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Omdat artikel 16.15 van de Omgevingswet een vervolg is op het advies van artikel 16.14, voorziet dit amendement in zowel een wijziging van artikel 16.14 als artikel 16.15. Dit amendement ziet niet op de zogenaamde «binnenplanse» afwijkingsregels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid en niet op gevallen waarin sprake is van een afwijkactiviteit van provinciaal of nationaal belang.

Momenteel hebben de gemeenteraden ingevolge artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo jo. artikel 6.5 van het Bor nog de mogelijkheid een verklaring van geen bedenkingen te geven. Deze is in het wetsvoorstel niet omgezet in een instemmingsbevoegdheid om zo de procedure te kunnen flexibiliseren en versnellen. Wel krijgt de gemeenteraad bij AMvB een adviesbevoegdheid, waarbij de regering voornemens is deze adviesconstructie te baseren op de regeling uit artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet. Het uitgangspunt is dat de gemeenteraad gevallen kan aanwijzen waarin het college van burgemeester en wethouders voorafgaand inlichtingen geeft over de wijze waarop het college zijn bevoegdheden zal uitoefenen (in dit geval het nemen van een beslissing over de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit). De gemeenteraad krijgt in deze gevallen een bepaalde termijn om een advies (met eventuele wensen en bedenkingen) uit te brengen aan het college. Mede op basis daarvan neemt het college een definitief besluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 112).

Om meerdere redenen is het wenselijk dat de gemeenteraad wel instemmingsrecht krijgt voor buitenplanse afwijkactiviteiten.

Allereerst beslist de gemeenteraad over het omgevingsplan. Het is vreemd dat de gemeenteraad geen doorslaggevende stem heeft bij besluiten over afwijkingen van ditzelfde omgevingsplan. Ten tweede kunnen deze afwijkingen ook verdergaande gevolgen hebben dan de betreffende afwijkactiviteit. Op grond van het voorgestelde artikel 4.17 moet het omgevingsplan namelijk uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende afwijkactiviteit met die vergunning in overeenstemming worden gebracht. Het doel van deze regeling is dat het omgevingsplan een actueel, integraal en consistent geheel blijft. De besluitvorming over de toelaatbaarheid van een concrete afwijkactiviteit is veelal minder vergaand dan de besluitvorming over de wijze waarop deze afwijkactiviteit op beleidsmatig verantwoorde en consistente wijze wordt ingepast in het omgevingsplan. Het toestaan van een activiteit op een bepaalde locatie zal daarbij veelal ook gevolgen moeten hebben voor de regels die gelden voor andere locaties waar de verleende omgevingsvergunning geen betrekking op had (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 476). Gezien deze verdergaande gevolgen voor het omgevingsplan, dat de gemeenteraad vaststelt, is het onwenselijk dat de gemeenteraad geen instemmingsrecht heeft over afwijkactiviteiten. Ten derde zal de afwijkingsactiviteit vaker dan nu zien op ruimtelijk relevante activiteiten, door de tendens om omgevingsplannen steeds meer een globaler karakter te geven en doordat steeds meer vergunningen onder algemene regels vallen. Uit de praktijk is bekend dat de ruimtelijke impact van afwijkactiviteiten groot kan zijn.

Artikel 16.14, vierde lid, onder c, en vijfde lid en artikel 16.15, derde en vierde lid, verlenen de benodigde flexibiliteit bij het toepassen van het instemmingsrecht. Het past immers in de gedachte van de Omgevingswet om aan het lokale bestuur over te laten in hoeverre van bevoegdheden daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt. De wettelijke basis voor de bevoegdheden dient er wel te zijn.

Dit amendement regelt dat de gemeenteraad in ieder geval als adviseur wordt aangewezen als het betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, met uitzondering van die gevallen waarin regels zijn gesteld in het omgevingsplan die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan (artikel 5.18, eerste lid) en die gevallen waarin sprake is van een afwijkactiviteit van provinciaal of nationaal belang. Tevens regelt dit amendement dat de gemeenteraad in deze gevallen een instemmingsrecht heeft.

Daarnaast wordt geregeld dat een als adviseur aangewezen bestuursorgaan situaties kan aanwijzen waarin advies of instemming niet nodig is en bijvoorbeeld de gemeenteraad het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit overlaat aan het college van B&W. Ook onder de huidige wetgeving wijst de gemeenteraad al vaak categorieën activiteiten aan waarbij geen verklaring van geen bedenkingen vereist is.

Tenslotte maakt het ongewijzigde artikel 16.15, vierde lid, het voor de gemeenteraad mogelijk om in het advies bedoeld in artikel 16.15 aan te geven dat verdere instemming niet nodig is.

Op deze wijze kan de raad vooraf aangeven wanneer zij betrokken wil zijn en daarnaast ook zorgen voor procedurele versnelling zoals ook beoogd in het wetsvoorstel.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 80**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 25**

Ontvangen 11 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel 17.8 wordt «De burgemeester en de wethouders» vervangen door: De leden van het gemeentebestuur.

II

Artikel 17.9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt de laatste volzin.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het college van burgemeesters en wethouders vraagt de commissie advies:

a. voordat het met betrekking tot een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid:

1°. beslist op een aanvraag, of

2°. adviseert over een aanvraag of ontwerpbesluit,

b. in door de gemeenteraad aangewezen gevallen.

3. Er worden vijf leden toegevoegd, luidende:

3. Het college van burgemeester en wethouders kan de commissie tevens advies vragen over:

a. andere aanvragen om een omgevingsvergunning dan de aanvragen, bedoeld in het eerste lid, en

b. het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

4. De commissie baseert haar advies, voor zover van toepassing, op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de beleidsregels, bedoeld in artikel 4.19. Bij een advies over een rijksmonumentenactiviteit neemt de commissie de uitgangspunten, bedoeld in artikel 5.21, in acht.

5. De adviezen van de commissie zijn deugdelijk gemotiveerd en worden schriftelijk openbaar gemaakt.

6. De door de commissie gehouden vergaderingen zijn openbaar. Een vergadering of een gedeelte daarvan is niet openbaar in gevallen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur en in gevallen waarin het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de in artikel 10, tweede lid, van die wet genoemde belangen.

7. De commissie zendt de gemeenteraad elk jaar een verslag over de door haar verrichte werkzaamheden.

### **Toelichting**

Dit amendement bevat enkele nadere bepalingen rond de taken van de gemeentelijke adviescommissie en de te volgen procedure bij het vaststellen van adviezen.

De Omgevingswet verplicht in artikel 17.9 een gemeentelijke adviescommissie die als primaire taak heeft te adviseren over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. Een gemeentelijke welstandscommissie dan wel een stadsbouwmeester zoals thans geregeld in artikel 8, zesde lid, van de Woningwet is echter niet meer verplicht volgens het wetsvoorstel.

Met de eerste nota van wijziging is de naam «commissie voor de monumentenzorg» gewijzigd in «gemeentelijke adviescommissie» om aan te geven dat de commissie ook een bredere taak kan krijgen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan advisering over gemeentelijke monumenten of over welstand. Deze mogelijkheid voor een bredere taak blijkt ook uit de woorden «in ieder geval» in het eerste lid.

Allereerst wordt in dit amendement voorgesteld in het eerste lid te benadrukken dat de gemeentelijke adviescommissie onafhankelijk is. Dit sluit aan bij de huidige definitie van de welstandscommissie in de Woningwet, artikel 1, onder m. Weliswaar is in artikel 17.8 geregeld dat burgemeester en wethouders geen lid zijn van een adviescommissie, maar met deze bepaling is gegarandeerd dat ook gemeenteraadsleden geen lid zijn van deze commissie.

Ten tweede wordt in het tweede lid, onder b, van artikel 17.9 voorgesteld dat de gemeenteraad kan bepalen in welke gevallen het college, voor zover niet in deze wet bepaald, ook advies moet vragen aan de gemeentelijke adviescommissie.

Met het voorgestelde derde lid wordt verduidelijkt dat de advisering van de commissie zich kan verbreden tot de gehele kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit sluit aan bij de beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg (Kamerstukken II, 2009–2010, 32 156, nr. 1) waarin het accent verschuift van conserverend naar behoud door ontwikkeling en het niet meer alleen gaat over het behoud van gebouwen of stads- en dorpsgezichten, maar tevens over het behouden van waardevolle cultuurhistorische landschappen en structuren. Onderdeel van genoemde beleidsbrief was daarom ook het bevorderen van Commissies Ruimtelijke Kwaliteit.

Afhankelijk van de invulling door de gemeente kan door deze aanpassingen de gemeentelijke adviescommissie een adviescommissie gericht op monumentenzorg zijn of een commissie die gericht is op de omgevingskwaliteit, waaronder de monumentenzorg.

Er is in het verleden kritiek geweest op het functioneren van gemeentelijke welstandscommissies omdat de adviezen willekeurig zouden zijn en gebaseerd zouden zijn op uitgangspunten die op het moment dat de bouwaanvraag werd ingediend niet kenbaar waren. In 2002 is daarom in de Woningwet vastgelegd dat zo'n commissie moet werken op basis van expliciet door de gemeenteraad vastgesteld (welstands)beleid, en geen andere criteria mag hanteren dan de criteria uit dat beleid. Bovendien wordt openbaar vergaderd, de adviezen staan op schrift, zijn gemotiveerd en ook openbaar en jaarlijks wordt openbaar aan de gemeenteraad in een jaarverslag verantwoording afgelegd van het advieswerk (Woningwet artikel 12a en 12b). Het is voor de professionaliteit en het draagvlak van de commissie die op grond van artikel 17.9 wordt ingesteld, noodzakelijk dat vergelijkbare randvoorwaarden worden opgenomen. Dit wordt geregeld met het voorgestelde vierde tot en met zevende lid. In de tweede volzin van het vierde lid is tevens een bepaling over de uitgangspunten voor rijksmonumentenactiviteiten overgenomen die in het wetsvoorstel is opgenomen in het eerste lid. Dit is geen inhoudelijke wijziging, maar deze bepaling is door de overige voorgestelde aanpassingen van het artikel hier meer op zijn plaats.

Dik-Faber



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 81**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 27**

Ontvangen 11 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel 16.34, zesde lid, komt te luiden:

6. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de:
- toepassing van het derde lid,
  - procedure voor de raadpleging, bedoeld in het vijfde lid.

#### **Toelichting**

Artikel 16.34, derde lid, van het wetsvoorstel regelt dat voor kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van een plan of programma het bevoegd gezag alleen dan een milieueffectrapport opstelt als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

De zinsneden in het wetsvoorstel zijn gelijklopend aan artikel 3, derde lid, van de Smb-richtlijn. Onduidelijk is echter wat onder «kleine gebieden op lokaal niveau» of «kleine wijzigingen» wordt verstaan. In de Guidance van de Europese Commissie over de Smb-richtlijn wordt uiteengezet dat dit per lidstaat uitgewerkt moet worden zodat rekening gehouden kan worden met de verschillen tussen de lidstaten<sup>1</sup>; wat klein is voor de ene lidstaat hoeft dat immers voor een andere niet te zijn. Bovendien kan de wijziging zelf klein zijn, maar kunnen de effecten groot zijn. Zo kan het toestaan van een biovergister in een plan een kleine wijziging van een bestemmingsplan buitengebied zijn, waarvan de gevolgen in cumulatie groot kunnen zijn. Een ander voorbeeld is het vaststellen van een conserverend plan, waarbij niet-benutte vergunningsruimte opnieuw wordt bestemd. Ook kan het gaan om de wijziging van een klein gedeelte van het bestemmingsplan, waarbij bijvoorbeeld een afvalverbrandingsinstallatie met mogelijk grote milieugevolgen wordt toegestaan. Als over dergelijke gevallen geen duidelijkheid bestaat, kan dit tot grote verschillen

<sup>1</sup> Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen van het milieu van bepaalde plannen en programma's, blz. 14.

in de uitvoering leiden. Dit betekent dat voor bedrijven per gemeente moet worden gekeken of eenzelfde activiteit als een kleine wijziging afgedaan wordt.

De kern van artikel 16.34 is dat er voor een plan of programma voor het gebruik van kleine gebieden of kleine wijzigingen niet altijd een plan-MER gemaakt hoeft te worden, maar dat eerst kan worden beoordeeld of dat plan aanzienlijke milieueffecten met zich kan brengen. Op grond van artikel 16.34, vijfde lid, wordt deze beoordeling uitgevoerd aan de hand van de criteria van bijlage II van de smb-richtlijn.

Dit amendement voorziet er in dat in een algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de toepassing van het derde lid. Zo kan nader worden aangegeven wanneer sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen, zodat de rechtspraak dit niet zelf hoeft in te vullen en er voldoende rechtszekerheid en duidelijkheid aan overheden, burgers en bedrijven wordt gegeven.

Bij de uitwerking in een algemene maatregel van bestuur zou aangesloten kunnen worden bij de drempelwaarden in het huidige onderdeel D van het Besluit mer. Deze drempelwaarden zijn sinds de veroordeling van Nederland door het Europese Hof (HvJ 15 oktober 2009, C-255/08) indicatief geworden. Zij geven voor de praktijk een duidelijk houvast wat in ieder geval niet onder de uitzondering van kleine wijzigingen en kleine gebieden moet worden verstaan. Of onder die drempelwaarde toch een plan-mer moet worden gedaan kan vanzelfsprekend worden beoordeeld aan de hand van de criteria van bijlage II van de smb-richtlijn.

Dik-Faber  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 82**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 72**

Ontvangen 11 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Na artikel 2.37 wordt in Afdeling 2.5 een paragraaf ingevoegd, luidende:

#### *§ 2.5.4 Prestatievergelijking*

#### **Artikel 2.37a (prestatievergelijking)**

1. Onze Minister kan aan bestuursorganen de plicht opleggen tot prestatievergelijking bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de frequentie, inhoud en omvang van de prestatievergelijking.

#### **Toelichting**

Met dit amendement wordt het instrument prestatievergelijking in de Omgevingswet geïntroduceerd. Dit instrument is momenteel aanwezig in artikel 4.22, lid 4, van de Wet milieubeheer ten aanzien van de taken van gemeenten op het gebied van stedelijk waterbeheer. Ook in de Drinkwaterwet is prestatievergelijking opgenomen (artikelen 39 t/m 42) maar deze wet zal niet opgaan in de Omgevingswet.

Prestatievergelijking is een goed instrument voor overheden om inzichtelijk te krijgen hoe ze presteren en op welke punten verbetering mogelijk is in efficiëntie en effectiviteit. Hiermee wordt ook de transparantie richting burgers en bedrijven vergroot.

De voorgestelde bepaling biedt de Minister de mogelijkheid een prestatievergelijking te verplichten ten aanzien van specifieke taken op grond van de Omgevingswet. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de prestatievergelijking.

Dit amendement laat open op welke terreinen er eventueel prestatievergelijking wordt ingezet. Indiener beoogt dat dit instrument alleen wordt ingezet als dit een meerwaarde heeft. Dit zal uiteraard met het oog op de bestuurlijke lasten gemotiveerd moeten worden. Gedacht kan worden aan prestatievergelijking op het gebied van rioleringen of de uitvoering van vergunningverlening, handhaving en toezicht.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door toevoeging van een nieuwe paragraaf 2.5.4 aan Afdeling 2.5 van de Omgevingswet.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 83**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 26**

Ontvangen 11 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

In het opschrift van afdeling 13.4 wordt «milieueffectrapportage» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

II

In het opschrift van artikel 13.6 en in het eerste lid wordt «milieueffectrapportage» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

III

In het opschrift van afdeling 16.4 wordt «Milieueffectrapportage» vervangen door: Omgevingseffectrapportage.

IV

In het opschrift van paragraaf 16.4.1 wordt «Milieueffectrapportage» vervangen door: Omgevingseffectrapportage.

V

Artikel 16.32 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «plan-mer» vervangen door: plan-omgevingseffectrapportage.

2. In het eerste lid wordt «milieueffectrapportage» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

## VI

In het opschrift van artikel 16.33 wordt «plan-mer-plicht» vervangen door: plan-omgevingseffectrapportage-plicht.

## VII

Artikel 16.34 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «plan-mer-plichtige» vervangen door: plan-omgevingseffectrapportage-plichtige.

2. In het eerste tot en met het vijfde lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

## VIII

Artikel 16.35 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «plan-MER'en» vervangen door: plan-omgevingseffectrapporten.

2. In de aanhef wordt «milieueffectrapporten» vervangen door: omgevingseffectrapporten.

3. In onderdeel a wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

4. In onderdeel b wordt «milieueffectrapporten» vervangen door: omgevingseffectrapporten.

## IX

In artikel 16.36, eerste lid, wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

## X

Artikel 16.37 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «milieueffectrapportage» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

2. In het eerste lid wordt «milieueffectrapportage» vervangen door «omgevingseffectrapportage» en wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

## XI

Artikel 16.38 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en tweede lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

2. In het derde lid wordt «milieueffectrapport» telkens vervangen door: omgevingseffectrapport.

## XII

Artikel 16.39 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «plan-MER» vervangen door: plan-omgevingseffectrapport.

2. «milieueffectrapport» wordt vervangen door: omgevingseffectrapport.

### XIII

Artikel 16.40 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «plan-MER» vervangen door: plan-omgevingseffectrapport.

2. «milieueffectrapport» wordt vervangen door: omgevingseffectrapport.

### XIV

In het opschrift van paragraaf 16.4.2 wordt «Milieueffectrapportage» vervangen door: Omgevingseffectrapportage.

### XV

Artikel 16.41 wordt als volgt gewijzigd

1. In het opschrift wordt «mer-(beoordelings)plichtige» vervangen door: omgevingseffectrapportage-(beoordelings)plichtige.

2. In het eerste en tweede lid wordt telkens «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

3. In het derde en vijfde lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

### XVI

Artikel 16.42 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «MER» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

2. In het eerste lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

### XVII

In artikel 16.44, eerste lid, wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

### XVIII

Artikel 16.45 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «milieueffectrapportage» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

2. In het eerste lid wordt «milieueffectrapportage» vervangen door «omgevingseffectrapportage» en wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.



## XIX

Artikel 16.46 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «MER» vervangen door: omgevingseffectrapportage.
2. «milieueffectrapport» wordt telkens vervangen door: het omgevings-effectrapport.

## XX

In artikel 16.47, eerste en vierde lid, wordt «milieueffectrapport» telkens vervangen door: omgevingseffectrapport.

## XXI

Artikel 16.48 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «mer-plichtig» vervangen door: omgevingseffectrapportage-plichtig.
2. In het eerste lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

## XXII

Artikel 16.49 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «MER» vervangen door: omgevingseffectrapport.
2. In het eerste lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

## XXIII

Artikel 16.50 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «project-MER» vervangen door: project-omgevingseffectrapportage.
2. In het eerste tot en met vierde lid wordt «milieueffectrapport» vervangen door: omgevingseffectrapport.

## XXIV

In artikel 16.86, eerste lid, onderdeel e, wordt «milieueffectrapporten» vervangen door: omgevingseffectrapporten.

## XXV

In het opschrift van artikel 17.5 en in het eerste tot en met derde lid wordt «milieueffectrapportage» vervangen door: omgevingseffectrapportage.

## XXVI

De bijlage bij artikel 1.1, onderdeel A, wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsbepaling van Commissie voor de milieueffectrapportage komt te luiden:

*Commissie voor de omgevingseffectrapportage*: het adviesorgaan, genoemd in artikel 17.5;

2. De begripsbepaling van milieueffectrapport vervalst.

3. In de alfabetische rangschikking wordt ingevoegd:

*omgevingseffectrapport*: omgevingseffectrapport als bedoeld in afdeling 16.4.;

## **Toelichting**

Volgens de memorie van toelichting vragen gebruikers van de fysieke leefomgeving een samenhangende benadering van initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving en een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving.<sup>1</sup> Om die reden heeft de regering gekozen voor een volledige vernieuwing van het omgevingsrecht, waarbij gekozen wordt voor een integrale benadering van de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel moet ertoe bijdragen dat zowel burgers, bedrijven als overheden meer oog krijgen voor de samenhang van de relevante onderdelen en relevante aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. De Omgevingswet is onder meer, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

Het instrument van milieueffectrapportage (m.e.r.) past uitstekend in dit streven, aangezien het reeds praktijk is dat daarbij milieueffecten integraal beoordeeld worden. Het begrip «milieu» is de afgelopen decennia breder geworden, mede gegeven de vereisten van de Europese richtlijnen voor plan- en project-m.e.r. Naast de klassieke milieuthema's als luchtkwaliteit en geluidhinder, worden aspecten als natuur, cultuurhistorie, landschap, gezondheid en klimaatverandering nu al meegenomen in de m.e.r. Zie in dit verband het huidige artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

Gezien deze ontwikkeling ligt het voor de hand om de termen «milieueffectrapportage» en «milieueffectrapport» te vervangen door «omgevings-effectrapportage» en «omgevingseffectrapport». Dit betekent dat ook de Commissie voor de milieueffectrapportage voortaan de Commissie voor de omgevingseffectrapportage zal heten.

Middels dit amendement wordt veel beter aangesloten bij zowel de huidige praktijk als bij de ambitie van de Omgevingswet.

Dik-Faber  
Van Veldhoven

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, par. 1.4.

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 84**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID VAN TONGEREN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 73**

Ontvangen 11 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Artikel 1.2, tweede lid, onder b, komt te luiden:

b. infrastructuur, met inbegrip van installaties en voorzieningen waarmee hernieuwbare energie wordt gewonnen, opgewekt, getransporteerd of opgeslagen,.

II

Artikel 1.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a vervalt na «goede omgevingskwaliteit,»: en.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door «, en» wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. het faciliteren van de transitie naar een energiesysteem gebaseerd op hernieuwbare energiebronnen.

III

Artikel 2.1, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel g komt te luiden:

g. het tegengaan van klimaatverandering en het bieden van ruimte aan activiteiten die gericht zijn op energieproductie uit hernieuwbare energiebronnen,.

2. Onderdeel n komt te luiden:

n. het beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder mede begrepen de winning van hernieuwbare energie,.

IV

In artikel 2.26, tweede lid, wordt na onderdeel d een onderdeel ingevoegd, luidende:

da. richtlijn hernieuwbare energie;.

**Toelichting**

Indiener is van mening dat de transitie naar hernieuwbare energie wettelijke grondslag dient te krijgen. Met dit amendement wordt het nationaal belang van hernieuwbare energie benadrukt. Hiermee wordt een basis gelegd voor het stellen van regels omtrent hernieuwbare energie en het betrekken van het belang van de energietransitie bij verdere besluitvorming.

Van Tongeren

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 85**

### **VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG**

Vastgesteld 12 juni 2015

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft op 1 juni 2015 overleg gevoerd met mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, Minister van Infrastructuur en Milieu over:

- **het wetsvoorstel Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstuk 33 962);**
- **Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 33 962, nr. 12);**
- **nota van wijziging (Kamerstuk 33 962, nr. 13);**
- **Nota naar aanleiding van het nader verslag (Kamerstuk 33 962, nr. 23);**
- **Tweede nota van wijziging (Kamerstuk 33 962, nr. 24);**
- **de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 14 november 2014 met de reactie op het verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu over het toesturen van een tabel over de wijze van overnemen van het advies Raad van State ten aanzien van de Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nr. 7);**
- **de brief van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu d.d. 2 april 2015 ter aanbieding van het rapport «Het wetsvoorstel Omgevingswet. Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State» (Kamerstuk 33 962, nr. 14);**
- **de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu d.d. 29 januari 2015 ter aanbieding van het rapport «Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied» (Kamerstuk 33 962, nr. 11);**
- **de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 18 februari 2015 inzake de contouren van de uitvoeringsregeling Omgevingswet (Kamerstuk 33 118, nr. 18);**
- **de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 16 april 2015 ter aanbieding van het rapport Evaluatie milieueffecten Activiteitenbesluit (Kamerstuk 29 383, nr. 237).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
Van Dekken

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
Sneep

Voorzitter: Bisschop  
Griffier: Sneep

Aanwezig zijn tien leden der Kamer, te weten: Bisschop, Dik-Faber, Houwers, Madlener, Ronnes, Smaling, Van Tongeren, Van Veldhoven, Veldman en Albert de Vries, en mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, Minister van Infrastructuur en Milieu.

Aanvang 10.15 uur.

**De voorzitter:**

Goedemorgen allemaal. Ik open dit wetgevingsoverleg over de Omgevingswet. Vandaag is alleen de eerste termijn van de Kamer aan de orde. De vragen van de fracties zullen schriftelijk worden beantwoord. De behandeling van de Omgevingswet gaat volgende week maandag 8 juni verder. Achtergrondinformatie kunt u vinden in het nieuwsbericht op [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

Ik heet de Minister, de leden, de ambtelijke ondersteuning en degenen die dit debat volgen, hetzij vanaf de tribune, hetzij langs andere weg, van harte welkom. De sprekersvolgorde is op grootte van de fracties. Misschien is het goed om vooraf afspraken te maken over de interrupties. Het is een wetgevingsoverleg, dus het aantal interrupties is formeel niet beperkt, maar wat vindt u van drie interrupties in eerste termijn? Zullen we daarnaar streven? We doen de interrupties dan in tweeën, wat voorkomt dat het eindeloos door stuitert. Ik begrijp dat dit voldoende is; dat spreken we dan af.

**De heer Veldman (VVD):**

Voorzitter. Ik begin met een voorbeeld. 1.000 vergunningen zijn er nodig voor de verlenging van de A15, een stuk snelweg van 35 kilometer tussen Vaanplein en de Maasvlakte. Een ander vaak aangehaald voorbeeld: de milieueffectrapportage van de Tweede Maasvlakte bestond uit ruim 6.000 pagina's. Ik geef nog een voorbeeld. Er is een bestemmingsplan voor 400 woningen gereed, inclusief het geluidsonderzoek. Door een herverkaveling van het gebied wordt een groepje van zes woningen omgezet naar acht woningen, met dezelfde geluidsbelasting en dezelfde geluidssituatie. Door die wijziging van zes naar acht woningen moeten het geluidsonderzoek en de hele procedure echter opnieuw worden uitgevoerd. Nog een treurig voorbeeld: de zorgwetgeving is veranderd, waardoor een zorgbehoevende minder snel in een zorginstelling zal wonen. De mensen die voorheen woonden in een gebouw met de bestemming «maatschappelijk», namelijk de zorginstelling, blijven in dezelfde kamer c.q. woning, maar nu zelfstandig met een andere vorm van zorg. Maar volgens de wet kan dat niet, omdat het een woning is geworden en het bestemmingsplan dus veranderd moet worden. Iedereen heeft zo wel voorbeelden uit zijn eigen omgeving. In mijn stad Nijmegen is er ook een mooi voorbeeld. Er waren 148 vergunningen nodig voor de nieuwe stadsbrug over de Waal, een brug van 1,4 kilometer lang. Dat is één vergunning per 10 meter. In het huidige omgevingsrecht is een wirwar aan regels ontstaan. Het is een complex en onnavolgbaar mikadosysteem waarin de gemiddelde gebruiker zonder juridische ondersteuning zijn weg niet meer kan vinden. De huidige procedures zijn stroperig en kostbaar, en ze staan innovatieve ontwikkeling in de weg. De bureaucratische rompslomp is omvangrijk. Het is een ongekeerde papierwinkel met vele en lange procedures, die niet meer passen bij de snelheid en dynamiek van de eenentwintigste eeuw. Tijd voor verandering dus.

Als liberaal gun ik iedereen zo veel mogelijk vrijheid. De vrijheid om eigen keuzes te maken. De vrijheid om samen met anderen zelf invulling te geven aan de eigen leefomgeving. Het gaat om vrijheid en ruimte geven.



Pas als we mensen ruimte geven, ontstaan creativiteit en innovatie. In een land als Nederland, met een hoge bevolkingsdichtheid, hebben we juist creativiteit en innovatie nodig. Wat meer vrijheid in de ruimtelijke planologie kan dus zeker geen kwaad. Het is ouderwets om van bovenaf te sturen op ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening moet weer bij de partijen komen te liggen die ze aangaat. Dat zijn de bewoners en de bedrijven in het land die de ruimte inrichten. Net als in andere sectoren moet er worden gedecentraliseerd en moet de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de gebruikers zelf worden gelegd.

De liberalisering van de ruimtelijke ordening heeft met het vaststellen van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte haar eerste grote invulling gekregen. Nog nooit is er beleidsmatig zo veel zeggenschap overgedragen aan andere overheden, bewoners en ondernemers. Het beleidsmatig verschuiven van verantwoordelijkheden vraagt ook om een wetgeving die decentralisatie en deregulering beter mogelijk maakt. De Omgevingswet is dus een logisch vervolg op de liberalisering die bij de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte begon. Die gaat om decentralisatie en deregulering, waarbij de planologie in handen van de mensen wordt gegeven in plaats van dat deze in handen van de overheden wordt gelaten. Zo wordt er maatwerk geleverd door lokale oplossingen te bedenken voor lokale problemen. Kortom: dit is gebiedsontwikkeling op het laagste niveau. Daarbij wordt de verantwoordelijkheid neergelegd waar deze hoort: er wordt verantwoordelijkheid gegeven aan de gebruikers zelf en aan de bestuurders die het dichtste bij hen staan. De Omgevingswet gaat dit mogelijk maken. Daarmee is het een uitermate liberale wet, die gezien de snelheid en flexibiliteit die deze tijd vraagt, hard nodig is.

Het getuigt van durf van het huidige kabinet om met een soort SimCity-operatie helemaal opnieuw te beginnen met het vormgeven van het omgevingsrecht en vanaf punt nul te beginnen met het bouwen van één nieuwe wet: de Omgevingswet. Het is een majeure operatie waar velen al geruime tijd mee bezig zijn en bij betrokken zijn. Alleen al daarom complimenteer ik de Minister en de mensen op het departement met het aangaan van deze massieve wetgevingsoperatie en met het in ruime mate consulteren van velen bij het vormgeven van de wet die de Kamer hier vandaag bespreekt.

In een land met een bevolkingsdichtheid zoals die van Nederland hebben we creativiteit en innovatie nodig. De uitdagingen waar we voor staan qua wonen, energie, bereikbaarheid en voedsel vragen om een samenhangende aanpak, om eenvoudige, efficiënte en transparante procedures, maar vooral om flexibiliteit. Wij moeten niet meer met de regels in de hand toetsen aan de vraag of het wel mag, maar we moeten het doel van het initiatief centraal stellen en nagaan of en hoe het past in wat wij nodig hebben. Daarbij zullen wij continu flexibel moeten zijn en een goede balans moeten zoeken: een balans tussen benutten en beschermen, een balans tussen centraal en decentraal en een balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Centrale doelstelling daarbij is: eenvoudiger, beter en transparanter. Het wetsvoorstel dat wij nu bespreken, is het raamwerk voor het nieuwe omgevingsrecht, zeg maar de fundering. De inrichting en uitwerking moeten nog plaatsvinden in de AMvB's. Daarin moeten wij straks terugzien dat wij daadwerkelijk snijden in het aantal regels en de verantwoordelijkheid decentraliseren. Kan de Minister een inschatting maken van de hoeveelheid regels die zal verdwijnen en van de hoeveelheid afwegingsruimte die daardoor lokaal zal ontstaan? Tot welke vermindering van de administratieve lasten zal dit leiden?

De omgevingsvisie wordt straks de integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan op de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen in bijvoorbeeld een provincie of gemeente. Zij richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel. De omgevingsvisie komt in de plaats van provinciale en gemeentelijke structuurvisies, natuurvisies, verkeer- en

vervoerplannen, waterplannen en milieubeleidsplannen. De visies die op de verschillende terreinen worden gevormd, zoals ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed worden in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. Kortom: er komt één integrale visie in plaats van de bestaande versnippering. Dat spreekt de VVD bijzonder aan.

Voor het Rijk en de provincies is het verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. Dat is logisch, want de 393 gemeenten in Nederland moeten bekend zijn met de visie die het Rijk en de provincie hebben. Voor gemeenten is er geen verplichting. Dat vindt de VVD prima. In het traject tot vandaag heb ik diverse mensen gesproken die juist wel een verplichting willen vastleggen. Ongetwijfeld zullen er vandaag ook fracties pleiten voor het opnemen van een verplichting voor gemeenten in de wet. Dat is jammer, want waarom zou je iets verplichten wat vanzelf zal gaan gebeuren? Nu al is 20% van de gemeenten bezig met het opstellen van een omgevingsvisie indachtig de omslag die wij met de Omgevingswet willen bereiken: een integraal kader. We moeten niet verplichten maar vertrouwen. Ik ben benieuwd wat de Minister vindt van het verplichten van de omgevingsvisie voor gemeenten, terwijl de basis van de wet uitgaat van vertrouwen.

Onder de omgevingsvisies komt de nadere regelgeving. Bij provincies is dat de provinciale verordening, bij waterschappen de waterschapsverordening en bij gemeenten het omgevingsplan. Er komt één omgevingsplan in een gemeente in plaats van tientallen of honderden bestemmingsplannen. Een gemeente als Utrecht heeft 300 bestemmingsplannen. Een architect moet elke keer in een ander bestemmingsplan duiken om geen fouten te maken. Eén plan per gemeente maakt het eenvoudiger en beter te achterhalen welke spelregels er voor een gebied gelden. Het omgevingsplan gaat straks zorgen voor het integrale beeld van de doelen die voor een bepaald gebied zijn gesteld en de voorwaarden waaraan een initiatiefnemer zich moet houden. Daarmee komt een einde aan de inrichting van de ruimte via bestemmingsplannen die nu vaak functioneel is. Het inrichten van de ruimte op functie is niet meer van deze tijd. Leegstand in binnensteden, op de kantorenmarkt en zelfs op de woningmarkt vragen om flexibel gebruik van bouwwerken, en dus om een flexibele bestemming. Het omschrijven van je doel in een gebied en het daaraan verbinden van een aantal randvoorwaarden geeft veel meer ruimte en past bij de dynamiek en de snelheid van de huidige tijd. Het omgevingsplan is daarom een instrument dat de VVD zeer aanspreekt. De omgevingsplannen zullen algemene regels bevatten, maar er zal ook in aangegeven worden voor welke zaken nog wel een vergunning nodig is. Wat de VVD betreft, ligt er een uitdaging om zo veel mogelijk in algemene regels te vatten. Dit draagt bij aan het streven naar minder regels en eenvoudiger procedures. Dat is een belangrijk doel van de herziening van het omgevingsrecht. Op diverse vlakken valt hierin winst te behalen. Zoals de wet uitgaat van ruimte en vertrouwen, is het zaak dat lokale bestuurders ruimte en vertrouwen geven aan de initiatiefnemers en meer vastleggen in algemene regels. Daardoor zijn er minder vergunningen nodig. Ik zal een voorbeeld noemen waar nog winst te halen is. Velen die van buiten Nederland komen en een eerste keer ons land bezoeken, verbazen zich over het feit dat Nederland een wel heel erg aangeharkt land is. De inrichting van stad en land is soms van een angstaanjagende eenheid. Menige Vinex-wijk kan verplaatst worden van de ene naar de andere gemeente, zonder dat het opvalt. Veel creativiteit en spontaniteit is in het verleden weggemasseerd door zogenaamde «redelijke eisen van welstand».

Toen mijn ouders eind jaren tachtig een huis wilden bouwen van gele bakstenen met bruine kozijnen, kregen zij van de welstandscommissie een «njet» te horen. In de nieuw te bouwen wijk moesten, ook op de vrije

kavels, rode bakstenen gebouwd worden. Het feit dat er op het kavel naast dat van mijn ouders al een wit huis stond, werd weggewuifd. Dat was een ambtelijke omissie. Mijn ouders moesten zich erbij neerleggen. Hadden ze dan wel ruimte in de kleurstelling van de kozijnen, of in de vormgeving van de dakkapel? Nee, helaas. Mijn vader bouwde hun nieuwe huis weliswaar grotendeels zelf, maar hij mocht niet bouwen wat zij zelf wilden. We zijn gelukkig 25 jaar verder. Er is veel ten goede veranderd in welstandsland, maar we zijn er nog niet. Zolang de wijken in Almere, waar ieder op zijn eigen kavel geheel zijn eigen ontwerp mag bouwen, nog steeds als bijzonder aangemerkt worden en zolang er nog gemeenten zijn die tot in detail vastleggen wat er wel en niet mag, is er dus nog niet de vrijheid die er moet zijn.

Er is niets mis met sturen op kwaliteit. Wat de VVD betreft, doen we dat in adviesvorm aan de voorkant van de initiatieven en niet door achteraf te toetsen met de regels in de hand. Dat past volstrekt niet bij de Omgevingswet zoals die er nu ligt. Het geven van ruimte en vertrouwen moet leidend zijn. De VVD wil dat toetsing aan gedetailleerde welstandseisen tot het verleden behoort. Is de Minister het met mij eens dat het, kijkend naar de doelen van de wet, niet meer van deze tijd is om gedetailleerde eisen van welstand te formuleren, waaraan plannen van initiatiefnemers achteraf getoetst worden? Het wordt tijd om deze ouderwetse bemoeizucht los te laten. Is de Minister dat met de VVD eens?

De heer **Smaling** (SP):

De heer Veldman spreekt van een uitermate liberale wet, wil de planologie in handen leggen van de mensen in plaats van in handen van de overheid en geeft daarbij het voorbeeld van het bakstenen huis en de eenvormigheid van de Vinex-wijken. Dat is de ideale planologie van de heer Veldman. Hoe stelt hij zich de planologie voor van 17 miljoen mensen die allemaal hun eigen ding mogen doen? Dat gaat toch gewoon niet werken in zo'n klein land? Er is toch wel een ordening nodig?

De heer **Veldman** (VVD):

Ik stel mij die voor precies zoals dat in de Omgevingswet beschreven wordt, namelijk dat je van onderop mensen de ruimte geeft en dat de laagste overheden, de gemeenten in Nederland, met elkaar in overleg gaan, met initiatiefnemers in overleg gaan, zo nodig met buurgemeenten in overleg gaan, met provincies in overleg gaan en daar waar nodig zelfs met het Rijk in overleg gaan. Dat moet gebeuren aan de voorkant van trajecten. Dat moet gebeuren in plaats van dat we van bovenaf regels opleggen wat er in het hele land wel of niet moet gebeuren. Dat moet gebeuren in plaats van dat we vanuit Den Haag bepalen wat er in Stadskanaal of in Venlo mag gebeuren. Volgens mij kunnen wij dat hier niet overzien en zijn mensen op lokaal en regionaal niveau het beste in staat om te kijken wat er in hun ruimte, in de beschikbare ruimte die er nog is, nog mogelijk is, wat goede ontwikkelingen zijn en waar er ook vooral ruimte kan worden gegeven.

De heer **Smaling** (SP):

Ik ben een beetje gerustgesteld door dit antwoord, want ik was echt bang dat het zo'n «free for all»-planologie zou worden van 17 miljoen heel egocentrische wezens die echt alleen uit zijn op het maximaliseren van hun eigen individuele «nuts». Ik denk dat de essentie van ruimtelijke ordening is dat je zoekt naar het collectieve «nuts» en je je afvraagt hoe je dat zo kunt inrichten dat die 17 miljoen mensen en de omgeving daar maximaal baat bij hebben. Is dat ook de manier waarop de heer Veldman daar toch eigenlijk naar kijkt?

De heer **Veldman** (VVD):

Ik ken Nederland niet als een land met 17 miljoen mensen die compleet hun eigen gang gaan. Ik ken Nederland als een land waarbij iedereen met elkaar rekening houdt en dingen ook op elkaar probeert af te stemmen. Het probleem waar we nu in dit land tegen aanlopen, is dat we zo veel regels hebben gemaakt, zo veel complexe procedures hebben gecreëerd, dat een fatsoenlijke afstemming aan de voorkant vaak niet eens mogelijk is. Op het moment dat je ergens aan begint, word je in de regelbrij gezogen en ben je vooral heel veel bezig met procedures in plaats van met creativiteit en het bouwen van mooie dingen met elkaar. Dat is waar ik naartoe wil. Ik wil dat we ervoor zorgen dat het omgevingsrecht in Nederland zodanig is ingericht dat we weer mooie dingen kunnen bouwen en dat daar ook ruimte voor is.

De heer **Madlener** (PVV):

De VVD is heel mooi aan dit overleg begonnen. Ik steun ook de ambities, de doelstellingen en de roep om meer vrijheid. Het is natuurlijk een prachtig streven om een meer individuele keuze te hebben om bijvoorbeeld je eigen huis te bouwen. Daarvoor moet je natuurlijk ook wel bij machte zijn om bijvoorbeeld de grond te bezitten. De realiteit in Nederland is vaak dat projectontwikkelaars of gemeenten zelf grote stukken grond kopen, het liever met een grote partij afdoen en de burger eigenlijk buitenspel zetten. Wil je dat een burger, een woonconsument die zijn eigen huis wil bouwen, echt sterk komt te staan, dan zul je ervoor moeten zorgen dat de gemeenten echt meer kavels gaan uitgeven. Dat moeten dan ook betaalbare kavels zijn. Is de VVD dat met me eens? Gaat zij daarvoor ook een voorstel doen?

De heer **Veldman** (VVD):

Het is inderdaad harstikke mooi als je zelf, zoals mijn ouders dat 25 jaar geleden hebben gedaan, je eigen huis kunt bouwen op de eigen kavel die je gekocht hebt. Ja, we hebben in de afgelopen decennia gezien dat gemeenten veel grond gekocht hebben en we zien dat sommige gemeenten daar nu ook last van hebben. En met het feit dat die gemeenten er last van hebben, zien we nu ook weer de ontwikkeling dat gemeenten voorzichtiger zijn geworden, en niet meer de grond aankopen om die zelf te gaan ontwikkelen. Er ontstaat weer ruimte voor mensen om dat zelf te doen. Het aantal gemeenten dat inmiddels weer zelf kavels uitgeeft aan mensen, zodat ze hun eigen plan kunnen ontwikkelen, groeit. Dat neemt hand over hand toe. Volgens mij zijn wij, wat dat betreft, dus op de goede weg.

De heer **Madlener** (PVV):

Ik vraag me dat toch af. Als je kijkt naar de Randstad, dan is er bij nog geen 10% van de woningen die worden verkocht, sprake van een particuliere ontwikkeling. 90% van de woningen wordt gebouwd door een projectontwikkelaar in samenwerking met gemeenten. Dat doen gemeenten vaak om wat meer zekerheid en sturing te hebben. Ik steun de ambitie wel, maar ik zie dat nog niet alleen maar door de mindere welstandseisen goedkomen. En ik geloof dat de VVD de praktijk misschien iets te rooskleurig bekijkt.

De **voorzitter**:

Dat was geen vraag, maar als de heer Veldman dat wil, mag hij reageren.

De heer **Veldman** (VVD):

Ik ben blij te horen dat de heer Madlener de ambitie steunt en dat wij het daar met elkaar eens zijn.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

D66 is groot voorstander van het verminderen van de enorme brij aan verschillende vergunningen die we hebben. Belangrijk is natuurlijk wel dat we de essentie behouden. Waar voor de VVD de essentie «vrijheid, blijheid» is, is voor D66 de vrijheid begrensd waar deze de vrijheid van iemand anders raakt. We zijn allemaal vrij, totdat wij de vrijheid van iemand anders raken.

Ik zou graag een reactie van de heer Veldman krijgen op het volgende. Hij zegt dat de ruimte wordt ingericht op functie en dat dat niet meer van deze tijd is. Hij had een leuke anekdote over hoe het ging bij zijn ouders. Nou, ik ken ook een leuke anekdote, namelijk over hoe het ging bij mijn schoonouders. Zij wonen vlak naast een grote discotheek. Onder de nieuwe regelgeving – vrijheid, blijheid – wordt er niet meer beperkt. Die discotheek heeft enorme uitbreidingsplannen. Mijn vraag aan de heer Veldman is waar hij vindt dat de rechten van mijn schoonouders zijn. Overleg aan de voorkant is mooi, maar het recht hebben is natuurlijk iets anders dan het recht hebben op overleg. Hoe ziet de heer Veldman de verschillende combinaties van functies voor zich, en waar staan burgers ten opzichte van anderen die mogelijk hun vrijheid zouden willen beperken?

De heer **Veldman** (VVD):

Het begrip «vrijheid, blijheid» is inderdaad heel mooi, maar staat voor mij niet voor een rechteloze staat. Die hebben we ook niet, ook niet met het invoeren van de Omgevingswet. De Omgevingswet streeft ernaar dat we veel meer aan de voorkant met elkaar in gesprek gaan, om zo te zorgen dat iedereen op een goede manier kan leven met de dingen die daadwerkelijk ontwikkeld worden. Dit laat echter onverlet dat er aan de achterkant van het proces nog steeds bezwaar en beroep openstaat. Volgens mij veranderen we niets aan die rechtszekerheid. Er is zelfs meer ruimte. Ook wordt er meer ruimte gegeven aan alle belanghebbenden om zienswijzen in te dienen, nog voordat de mogelijkheid tot bezwaar en beroep er is. Wat betreft rechtszekerheid verandert er dus niets. De rechtszekerheid blijft bestaan. We gaan er juist naar streven om aan de voorkant met elkaar in gesprek te gaan. In het voorbeeld dat mevrouw Van Veldhoven geeft, zou het heel mooi zijn als mensen aan de voorkant met elkaar in gesprek gaan om te bekijken hoe ze gezamenlijk de dingen kunnen doen die nodig zijn als er een nieuwe ontwikkeling is.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Niemand is natuurlijk tegen overleg vooraf. Ik ben het helemaal eens met de heer Veldman dat de beste resultaten worden bereikt als je vooraf met elkaar tot een oplossing weet te komen. Maar het feit dat bezwaar en beroep en zienswijzen nog openstaan, laat onverlet dat de rechter natuurlijk gaat toetsen op datgene wat wij met elkaar vastleggen in de wet. Als wij met elkaar niet in de wet vastleggen hoe je met dat soort gevallen moet omgaan, wie welke rechten heeft, heeft de rechter ook niets om zijn oordeel mee te bepalen en zal er dus op basis van jurisprudentie van de rechter bepaald worden wie welke rechten heeft in Nederland. D66 wil voorkomen dat dat altijd het recht van de sterkste is. Ook gewone burgers moeten weten waar zij recht op hebben en dienen daar aanspraak op te kunnen maken, wat D66 betreft. Daarom krijg ik nogmaals graag een reactie van de heer Veldman: hoe ziet hij de casus die ik hem voorlegde, als partijen er van tevoren niet uitkomen in het goede overleg, waarvan ik met hem hoop dat dat wel de gewenste resultaten heeft? Waar heeft de burger dan recht op?

De heer **Veldman** (VVD):

Mevrouw Van Veldhoven doet alsof de nieuwe Omgevingswet de wereld compleet op de kop zet wat betreft de bescherming van de rechtszekerheid, maar dat is niet het geval. Het systeem van rechtszekerheid blijft

volgens mij grotendeels ongewijzigd. Mensen kunnen nog steeds een zienswijze indienen, mensen kunnen bezwaar indienen en mensen kunnen in beroep gaan op allerlei normen die er zijn en die wij niet veranderen. Wat we veranderen, is dat de normen in de AMvB's terechtkomen. De inhoudelijke discussie over normen an sich voeren we echter niet. Wat dat betreft is er dus geen verandering van de huidige situatie.

De heer **Houwers** (Houwers):

Ik hoor de heer Veldman spreken over de welstandseisen. Hij vindt dat die minder gedetailleerd moeten zijn. Dat ben ik met hem eens. Hij vraagt de Minister hoe daarmee om te gaan. Mijn vraag aan de heer Veldman is als volgt. Als de welstandseisen minder vergaand moeten zijn, dus als de gemeenten er terughoudend in moeten zijn, en als de Minister daar iets aan moet doen, waarom vindt de heer Veldman dan niet dat dat ook moet gebeuren op het gebied van de grondpolitiek? Waarom zegt hij in dat geval min of meer dat het zich wel oplost, omdat de gemeentes nu een probleem hebben, zij dus wel zullen gaan verkopen, en niet zo snel weer grond zullen kopen? Waarom zegt hij in dit geval niet ook tegen de Minister dat we terughoudend moeten zijn? Of komt dat nog?

De heer **Veldman** (VVD):

Volgens mij doelt de heer Houwers op hoofdstuk 12 van de wet. Daarin staat wat wij nu doen. De heer Houwers weet ook dat de Kamer in het najaar nog verder in gesprek gaat over grondpolitiek en volgens mij is dat het moment om de discussie te voeren. Bovendien haalt de heer Houwers twee dingen door elkaar. In de eerste plaats beperken de verregaande welstandseisen die hier en daar gesteld worden, mensen in het maken van keuzes en in de tweede plaats gaat de discussie die de heer Houwers wil voeren over wat gemeenten zelf doen met grond die zij in hun bezit hebben.

De heer **Houwers** (Houwers):

Dat verschil zie ik niet. Op het moment dat de gemeente grondposities heeft, beperkt zij ook de keuzes van mensen. Ik hoor dat de heer Madlener ook zeggen. Ik heb het inderdaad over keuzes van mensen. Ik weet ook wel dat we het er in het najaar over zullen hebben, maar ik ben gewoon zeer geïnteresseerd in de ontwikkeling van de gedachten van de VVD op het gebied van de grondpolitiek. Ik denk dat de VVD daar een belangrijke positie in heeft en dat zij daar met het ruimte geven aan burgers in deze wet een voorschot op neemt. Misschien kan de heer Veldman daar nog iets meer over zeggen dan zojuist, want het verschil is volgens mij niet zoals hij het aangeeft.

De heer **Veldman** (VVD):

Ik kan herhalen wat ik de heer Madlener net ook geantwoord heb. Ik zie steeds meer gemeenten die de grond die zij in het bezit hebben weer ter beschikking stellen aan degenen die huizen willen bouwen en wat minder met allerlei projectontwikkelaars aan de gang gaan. We zien ook dat projectontwikkelaars steeds kleinere huizenblokken neerzetten, omdat zij de grote niet meer op dezelfde manier weggezet krijgen zoals ze dat de afgelopen jaren gelukt is. We zitten niet voor niets sinds 2008 in een crisis, ook op de woningmarkt. Het werd steeds moeilijker om huizen te verkopen en zij hebben dus kleinere blokken in de markt gezet. Dat dwingt gemeenten om op een andere manier met de grond om te gaan die zij in bezit hebben. Daarmee zie je de mooie ontwikkeling dat steeds gemeenten ook vrije kavels uitgeven en mensen de ruimte geven om een eigen huis te bouwen. Dat is volgens mij een mooie ontwikkeling en daar moeten we niet voor gaan liggen. We moeten dat misschien nog wel verder stimuleren. In het najaar zullen wij daarover zeker met elkaar in gesprek gaan.



Daar waar algemene regels niet toereikend zijn, is de omgevingsvergunning straks het instrument om vooraf activiteiten te toetsen. Winst bij de nieuwe omgevingsvergunning is het dan mogelijk maken van een gefaseerde aanvraag en gefaseerd onderzoek. Dit kan processen versnellen en onderzoekslasten besparen, omdat noodzakelijk onderzoek gedaan kan worden op het moment dat het daadwerkelijk nodig is, in plaats van alles aan het begin van een aanvraagprocedure te benoemen, ongeacht de vraag of dit pas op een later moment nodig is. Voor sommige gebieden in Nederland is er wat de VVD betreft nog meer winst te behalen. De haven in Rotterdam maar ook andere grote haven- en industriecomplexen van nationaal belang, zoals Chemelot in Limburg, kunnen baat hebben bij het werken met een zogenaamde koepelvergunning. Dat is een vergunning waarmee een bedrijvencomplex als geheel wordt gezien. Met een koepelconcept wordt aan de voorkant van het besluitvormingsproces de toelaatbaarheid en beschikbaarheid van de benodigde gebruiksruimte voor ruimte en milieu op planniveau bepaald en vastgesteld. Het zwaartepunt voor participatie en besluitvorming verschuift daarmee van project- naar planniveau. Wij stellen met elkaar een toetsingskader voor het betreffende industriegebied vast. De gemeente of provincie die bestuurlijk verantwoordelijk is voor het gebied maakt afspraken met één uitvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld het Havenbedrijf of Chemelot.

Het voordeel van het koepelconcept is dat de beschikbare gebruiksruimte is gereserveerd en dat de betreffende gemeente of provincie bij nieuwe bedrijven of wijzigingen op een bedrijfsterrein slechts hoeft te toetsen of blijvend binnen deze gereserveerde ruimte van de koepelvergunning wordt geopereerd. Deze werkwijze maakt het mogelijk om sneller met nieuwe initiatieven te starten zonder dat dit ten koste gaat van het al vastgestelde beschermingsniveau voor natuur en milieu. Bovendien zijn het beheren en onderhouden van de milieuverbruiksruimte voor de overheid eenvoudiger en eenduidiger als dit in één vergunning is vastgelegd dan wanneer de gebruiksruimte de optelsom is van vele individuele en op verschillende momenten verleende vergunningen. Daarmee biedt het koepelconcept bedrijven vooraf helderheid over de mogelijkheden en bewoners vooraf zekerheid over de te behouden omgevingskwaliteit. Deelt de Minister deze gedachte? Is zij het met de VVD eens dat dit nog extra winst oplevert voor locaties, zoals de Rotterdamse haven of Chemelot in Limburg?

Het projectbesluit levert straks misschien nog wel de meeste winst op. Geen 1.000 vergunningen meer voor een stuk snelweg, geen 148 vergunningen meer voor een stadsbrug, maar één besluit en één vergunning voor een project. Daarmee worden te doorlopen trajecten niet minder zorgvuldig, maar wel minder omvangrijk: minder van dezelfde procedures, minder herhaling en minder bureaucratie. Ook dit is een instrument dat de VVD van harte verwelkomt.

Zowel voor grote infrastructurele projecten als voor kleine nieuwe initiatieven is er nog een wereld te winnen als het gaat om de toepassing van de ladder voor duurzame ontwikkeling.

**De voorzitter:**

Mevrouw Van Veldhoven heeft een vraag over het vorige punt.

**Mevrouw Van Veldhoven (D66):**

In het debatje dat wij net hadden, zei de heer Veldman dat er niets verandert aan de rechtsbescherming omdat de normen niet veranderen. Nu zegt hij in een tussenzinnetje over de vergunningen, waarvan wij het allemaal fantastisch vinden dat ze in één besluit komen, dat de besluiten minder zorgvuldig worden. Hij juicht dat toe. Is dat niet in tegenspraak met wat hij eerder zei, namelijk dat de normen niet zouden worden aangetast?



De heer **Veldman** (VVD):

Ik denk dat mevrouw Van Veldhoven niet goed gehoord heeft wat ik daadwerkelijk zei. Ik zal het nog even voorlezen: «Daarmee worden te doorlopen trajecten niet minder zorgvuldig, maar wel minder omvangrijk.» Volgens mij doen wij inhoudelijk hetzelfde, maar in plaats van 1.000 keer de procedure te doorlopen, gaan wij het in één keer doen. Dat is volgens mij de winst.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Dan heb ik het inderdaad verkeerd verstaan, want ik meende te horen dat de procedures minder zorgvuldig zouden worden en het leek alsof de heer Veldman daar blij mee was. Volgens mij zijn wij allemaal blij met de vereenvoudiging, maar zijn wij het erover eens dat die zorgvuldigheid moet blijven. Een punt dat in het vorige debatje niet aan de orde kwam, is dat er in de wet veel meer flexibiliteitsbepalingen zijn. Die zijn belangrijk voor het maatwerk, maar wij moeten ook oppassen dat het gebruik van onduidelijke begrippen als «omgevingskwaliteit» en «fysieke leefomgeving», geen heel vastomlijnde begrippen, in combinatie met die flexibiliteit niet gaan leiden tot een minder zorgvuldige afweging. Ik ben blij dat de VVD nu duidelijk zegt dat de zorgvuldigheid en het niveau van rechtsbescherming ook onder de nieuwe Omgevingswet gelijk moeten blijven. Wij gaan het proces alleen veel beter organiseren en simpeler maken. Heb ik de heer Veldman zo goed begrepen?

De heer **Veldman** (VVD):

Met de Omgevingswet gaan wij het simpeler en eenvoudiger organiseren, waarmee er ook een beter proces kan worden doorlopen. Aan de voorkant van het proces worden mensen beter in de gelegenheid gesteld om mee te denken en mee te praten over wat er gebeurt. Aan de achterkant verandert er qua rechtsbescherming niets ten opzicht van de huidige normen die wij in allerlei AMvB's en wetten hebben vastgelegd. Die discussie voeren wij nu namelijk niet.

De **voorzitter**:

Dank voor de geruststellende woorden aan het adres van mevrouw Van Veldhoven. U vervolgt uw betoog.

De heer **Veldman** (VVD):

Ik was gebleven bij de toepassing van de ladder voor duurzame ontwikkeling. Als wij in de juiste geest van de nieuwe Omgevingswet gaan werken, moeten wij de ladder eigenlijk afschaffen. De wet gaat immers uit van vertrouwen in andere bestuursorganen. Wij willen ze de ruimte geven om lokaal en regionaal maatwerk toe te passen. Is de Minister dit met mij eens? Over het huidige gebruik van de ladder geeft zo'n beetje elke serieuze deskundige aan dat de regels hier compleet zijn doorgedraaid. Het zou leiden tot enorm veel extra onnodige onderzoeken en juridische haarkloverij. Er staat een evaluatie gepland, maar de resultaten hiervan zijn pas begin 2017 beschikbaar. Is de Minister bereid om deze evaluatie flink naar voren te halen, zodat veel eerder sprake kan zijn van afschaffing of aanpassing van de ladder of zodat wij dit probleemloos in de invoeringswet kunnen meenemen?

In een tweede nota van wijziging is een viertal milieubeginselen aan de wet toegevoegd. Het integrale karakter van de wet wordt niet per se beter van het toevoegen van sectorale belangen. Volgens mij is dat ook niet nodig. Wij kennen deze beginselen al via het Verdrag van Lissabon. Er wordt dus al rekening gehouden met deze beginselen. Daarnaast is de doelstelling van de wet, zoals verwoord in artikel 1.3, volgens mij helder: «Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit (...).» Het

woord «bereiken» betekent volgens mij dat er in situaties waarin een gebied niet voldoet aan de gestelde eisen er dus verbetering aangebracht moet worden. De nu opgenomen milieubeginselen, die al zijn overeengekomen bij het Verdrag van Lissabon, veranderen dus niets aan de huidige situatie. Wat de VVD betreft is er wetstechnisch niets veranderd. De beginselen hebben daarmee geen directe doorwerking naar individuele besluiten of regels.

De vier nu opgenomen beginselen zijn bij veel gemeenten al wel vaak uitgangspunt van beleid. Opmerkelijk is overigens wel dat er gemeenten zijn die een vreemd onderscheid maken tussen bevolkingsgroepen als het aankomt op «de vervuiler betaalt». Door het koppelen van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing aan de WOZ ontstaat er een tweedeling tussen mensen die wel betalen, en mensen die niet meebetalen aan de publieke voorzieningen waarvan beide groepen gebruikmaken; een verschil dus tussen kopers die wel moeten betalen en huurders die dat niet doen. Terecht stelt de Minister in de tweede nota naar aanleiding van het verslag dat, ik citeer: «ook voor het gemeentelijk beleid rond die heffing en het beleid van decentrale overheden voor leges het beginsel «de vervuiler betaalt» van wezenlijk belang is.» Het is vreemd en onwenselijk om vanuit deze algemene overtuiging een onderscheid te maken tussen vervuilers. De VVD wil dan ook een einde maken aan deze tweedeling. Kan de Minister in gesprek gaan met de gemeenten die deze tweedeling nog maken om hieraan een einde te maken?

De tweede nota van wijziging kent ook een wijziging van de termijn van het voorbereidingsbesluit. Onder het huidige regime van de Wet ruimtelijke ordening geldt een voorbereidingsbesluit van een jaar. In de conceptomgevingswet zit een termijn van twee jaar. Dit zou betekenen dat een gebied twee jaar op slot zou zitten. De VVD vindt de termijnstelling van twee jaar te lang; er geldt immers een stop op alle nieuwe ontwikkelingen, waardoor bouwvergunningen die passen binnen het van kracht zijnde bestemmingsplan toch niet mogen worden verlengd. Ook kunnen andere activiteiten verboden worden, zoals het slopen van bouwwerken of het aanleggen van wegen. Kortom, het gebied gaat op slot. De doorlooptijd van het voorbereidingsbesluit moet dan ook niet langer zijn dan strikt noodzakelijk. Ik ben zeer tevreden dat de Minister op basis van de eerdere schriftelijke inbreng van de VVD de maximale termijn van het voorbereidingsbesluit terugbrengt van twee naar anderhalf jaar.

Er liggen nog meer uitdagingen om te organiseren. Ik geef een voorbeeld. Voor de vestiging van een afvalrecyclingsbedrijf werd op 1 augustus 2010 een aanvraag ingediend bij de provincie. Nadat de aanvrager op verzoek van de provincie de nodige aanvullende informatie had aangereikt, gaf de provincie in oktober 2010 te kennen dat in het kader van de Wabo het bevoegd gezag naar de gemeente is overgegaan. Dus diende het bedrijf op 1 november 2010 een nieuwe aanvraag in bij de gemeente. De gemeente bericht vervolgens op 1 februari 2011 dat zij niet langer bevoegd gezag is om over de aanvraag te beslissen en dat de aanvullende informatie naar de provincie moet. Daarmee gingen dus zes kostbare maanden verloren. Kan de Minister bevestigen dat dit soort situaties dadelijk tot het verleden behoren? Kan zij bevestigen dat een initiatiefnemer, ongeacht of hij bij het gemeentelijk of het provinciale loket naar binnen wandelt, vanuit dat loket zijn aanvraag afgehandeld krijgt en dat een aanvrager geen last heeft van de bestuurlijke discussie over wie het bevoegde gezag is?

De VVD wil extra ruimte creëren voor de soms unieke plekken waar mensen graag willen wonen, maar waar bestaande normen dat niet toestaan. Het komt nu voor, bijvoorbeeld in stedelijk gebied, dat er nog ruimte beschikbaar is voor woningbouw, dat er toekomstige bewoners zijn die daar heel erg graag willen wonen, maar dat bestaande normen woningbouw onmogelijk maken; ik noem als voorbeeld het Hembrugterrein in Zaanstad. De VVD ziet graag dat als mensen zelf bewust de

keuze maken om ergens te wonen waarbij niet aan alle normen voldaan wordt, wij dit toch mogelijk maken. Het is in feite niet anders dan de keuze om midden in een stadscentrum te wonen, want ook dan accepteert je als bewoner iets meer geluidsoverlast dan in een buitengebied. Wat de VVD hier wil, is vergelijkbaar met de Wet plattelandswoningen. In die wet is geregeld dat bijvoorbeeld de vader die het boerenbedrijf heeft overgedragen aan zijn zoon wel samen met zijn vrouw op het erf kan blijven wonen en kan genieten van zijn welverdiende pensioen, terwijl die woning geen deel uitmaakt van het bedrijf. Voor velen zeer wenselijk, zodat zij kunnen blijven wonen op de plek waar zij al hun hele leven wonen en werken. Waarom zouden wij die mogelijkheid niet ook in hoogstedelijk gebied creëren? Niet voor overal, want dan schroeven we de facto de norm omhoog, maar wel voor die speciale plekken in steden waarin het prachtig wonen kan zijn, maar waar ook nog bedrijvigheid is die niet weg zal gaan en ook zal blijven groeien. Deelt de Minister met de VVD dat deze ruimte geboden moet worden?

Het adagium «eenvoudiger, beter en sneller» vraagt niet alleen om een herziening van de wet- en regelgeving. Het vraagt ook om een goede digitale infrastructuur en een bestuurscultuur die uitgaat van «ja, mits» in plaats van «nee, tenzij». De Laan van de Leefomgeving, het digitale systeem waarmee mensen straks met één druk op de knop kunnen zien wat er wel en niet in een bepaald gebied kan, zal het grote winstpunt zijn voor bewoners en bedrijven. Het bouwen van de Laan van de Leefomgeving zal nog een enorme uitdaging worden. Welke stappen ziet de Minister hierin? Wanneer moet een en ander klaar en operationeel zijn? Wordt er nu al gewerkt indachtig de adviezen van de ICT-commissie-Elias? Het digitaal inzichtelijk maken van alle doelen en spelregels die geformuleerd gaan worden, vraagt om heel veel beschikbaarheid van data, die ook door anderen dan de overheid gebruikt en verwerkt kunnen worden. Een Europese richtlijn – deze week vindt een plenair debat plaats om deze te implementeren – stelt dat data op verzoek beschikbaar moeten zijn. Indachtig de doelstelling van de Laan van de Leefomgeving, te weten transparantie en gebruiksgemak, vindt de VVD dat we qua beschikbare data een stapje verder moeten gaan: die moeten actief beschikbaar worden gesteld. Is de Minister het met mij eens dat dit extra stapje past bij de gestelde ambities?

Naast de wet en de Laan van de Leefomgeving is er een derde uitdaging, misschien wel de belangrijkste. Dat is meedenken in plaats van tegendenken, ruimte bieden en maatwerk toepassen, denken in «ja, mits» in plaats van «nee, tenzij». Welke stappen gaat de Minister zetten om deze belangrijke pijler van de cultuur, de mindsetverandering, vorm te geven? Hoe gaat zij met andere overheden samen deze uitdaging omzetten in het gewenste resultaat?

Ik ga afronden. De ruimtelijke ontwikkeling in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog laat zich beschrijven in drie verschillende perioden, van wederopbouw naar Deltawerken naar bureaucratie. De eerste periode is de periode van vastberadenheid en van de absolute noodzaak van de wederopbouw. De noodzaak, de saamhorigheid en de dankbaarheid aan ingenieurs, ontwerpers en bouwers hebben in die eerste jaren tot veel resultaten geleid. De tweede periode, van na de Watersnoodramp, begon met de Deltawerken. Nieuwe technieken werden toegepast en de resultaten kennen we. Lees de kranten uit die tijd er maar op na. Vraag plannenmakers en bestuurders uit die tijd hoe zij zich voelden en de sfeer was er een van: het overwinnen van de natuurelementen, een gevoel van euforie. De laatste stap is ingezet vanaf de jaren tachtig. De opkomende welvaart zorgt ervoor dat we normen voor de gezondheid en de veiligheid van de mens, en later ook voor flora en fauna, aan de lopende band in wetgeving opnemen. Daar is op zichzelf helemaal niets mis mee, maar het wordt allemaal wel erg luxe en tegelijkertijd erg ingewikkeld.

Vraag nu een plannenmaker maar eens waar hij trots op is als er een weg, een wijk of een centrum is opgeleverd. Hij zal zeggen: we hebben jaren van procedures, tegenstand, regelgeving en andere obstakels overwonnen en het is ons gelukt; we kunnen eindelijk bouwen. Geen woord over hoe mooi, goed, of gewenst de ontwikkeling is. Dat is een trieste constatering. Maar met de nieuwe Omgevingswet en een goede vertaling daarvan in de AMvB's, zal op diezelfde vraag aan een initiatiefnemer over vijf jaar het antwoord zijn: we hebben hier met betrokkenen en andere belanghebbenden een fantastisch mooi plekje in Nederland gecreëerd, een plek waar gebruikers zich verantwoordelijk voelen en waarvan zij onderdeel zijn, en een plek die nog jaren van grote betekenis gaat zijn voor de mensen die hier wonen, werken en leven. Zo'n antwoord is wat mij betreft de ambitie die we moeten hebben. Dank u wel.

**De voorzitter:**

Dank u wel voor uw inbreng. U hebt nog een interruptie van mevrouw Van Veldhoven, haar derde interruptie.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Ik kan er niets aan doen, voorzitter. Het is misschien vooral de inbreng van de heer Veldman die veel vragen oproept bij mij.

**De voorzitter:**

Maak van uw hart geen moordkuil, zou ik zeggen.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Dat zal ik zeker niet doen. De heer Veldman spreekt het vertrouwen uit in zijn wens om in de lokale planologie de besluiten te nemen waar mensen met elkaar van zeggen: dit is hoe wij het willen. Vindt hij, vanuit dat vertrouwen, dat een gemeente zich schaliegasvrij moet kunnen verklaren?

De heer **Veldman** (VVD):

Ik zou het gemeenten niet aanraden, al was het maar omdat er nog onderzoek plaatsvindt naar de vraag of wij wel of niet moeten overgaan tot het aanboren van schaliegas. Het lijkt mij dus niet verstandig om voor de troepen uit te lopen en zonder enige kennis of onderzoek standpunten in te nemen. Maar goed, als een gemeente dat soort uitspraken wil doen, moet zij dat doen. Volgens mij zijn wij in dit huis ook bezig om afspraken te maken over de vraag of en, zo ja, hoe er in de toekomst in Nederland wordt omgegaan met dit vraagstuk.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Vanuit het vertrouwen dat u uitspreekt in het feit dat men lokaal altijd de juiste afweging zal maken, vindt u dus dat gemeenten ook het recht moeten hebben om te zeggen: die activiteiten willen we hier niet, dus dat gaan we hier niet doen. U vindt dus ook dat gemeenten het recht moeten hebben om dat te bepalen en dat het Rijk of de provincie daar dan niet overheen mogen kunnen. Wij hoeven de inhoudelijke discussie dus niet te voeren, want u zegt dat die op lokaal niveau moet plaatsvinden en dat u er alle vertrouwen in hebt dat men dat op een zorgvuldige manier zal doen. Vindt u dus dat gemeenten het recht moeten hebben, en dat dit recht ook stand moet houden, om te zeggen: in onze gemeente geen schaliegas?

De heer **Veldman** (VVD):

Volgens mij hebben we met 17 miljoen Nederlanders allemaal belang bij een goede energievoorziening. Dat maakt dat je daar met z'n 17 miljoenen ook afspraken over moet maken. Het kan niet zo zijn dat één gemeente iets blokkeert waarvan 17 miljoen mensen profijt hebben. Dat is precies hetzelfde als bij Schiphol. Het zou heel bijzonder zijn als de Haarlem-

mermeer zegt: over ons grondgebied mogen geen vliegtuigen vliegen. Volgens mij creëren we dan voor 17 miljoen mensen een probleem. Daarom is Schiphol van nationaal belang en daarom worden de afwegingen daarover op nationaal niveau gemaakt. Die ruimte biedt de Omgevingswet straks ook. Waar lokaal de ruimte is om afwegingen te maken, moeten we dat doen. Dat vertrouwen geef ik ook aan mensen en aan lokale bestuurders. Ik ga ervan uit dat ook mevrouw Van Veldhoven dat vertrouwen in lokale bestuurders heeft.

De heer **Madlener** (PVV):

Ik wil even doorgaan op de vraag van mevrouw Van Veldhoven. Het klinkt prachtig dat de VVD beslissingen dichterbij de mensen wil nemen, maar wat als het gaat om asielzoekerscentra of windmolens? Vindt de VVD dan ook dat een gemeente moet kunnen beslissen om zich windmolenvrij of asielzoekerscentrumvrij te verklaren?

De heer **Veldman** (VVD):

Daar kan ik hetzelfde antwoord op geven. Volgens mij is energievoorziening een nationale behoefte. Vandaar dat er in de aanleg van sommige energievoorzieningen nationale afwegingen worden gemaakt. In Brabant wegen we nu bijvoorbeeld af waar een 380kV-hoogspanningskabel komt. Daarover gaan we natuurlijk met mensen in gesprek. Dat hebben we het afgelopen halfjaar ook gezien. Er lag een keuze voor een traject in Noord-Brabant dat uiteindelijk verplaatst is van noord naar zuid. Dat riep veel weerstand op. Daarom wordt er nu de ruimte genomen om met mensen en bedrijven in gesprek te gaan over de vraag wat uiteindelijk het beste traject is. Maar iedereen is het erover eens dat er een traject van 380kV-kabels aangelegd moet worden, want dat is van belang voor iedereen in dit land.

De heer **Madlener** (PVV):

Een enkele windmolen of een paar windmolens zijn nooit in het belang van iedereen. Het gaat immers om een enkele windmolen of een enkel asielzoekerscentrum. Als ik het goed begrijp – ik wil graag een helder antwoord van de VVD op mijn vraag – heeft een gemeente het recht om zich asielzoekerscentrumvrij te verklaren of om een asielzoekerscentrum tegen te houden en heeft de gemeente het recht om windmolens tegen te houden of om zich windmolenvrij te verklaren. Maar als ik echt goed luister zegt de VVD toch: nee, de gemeente mag van alles, maar dat mag niet.

De heer **Veldman** (VVD):

We willen met de Omgevingswet bereiken dat er lokaal zo veel mogelijk afwegingsvrijheid is om te bepalen wat je wel of niet aan bouwwerken in de fysieke leefomgeving plaatst. Wat er in zo'n bouwwerk gebeurt, is volgens mij een andere discussie. Zo'n bouwwerk kan een zorginstelling, een asielzoekerscentrum of een appartementencomplex zijn. Wat er in zo'n gebouw gebeurt, is volgens mij een andere discussie dan de discussie die we hier voeren. Hier gaat het om de vraag of er nog ruimte is voor het plaatsen van een nieuw bouwwerk of om bestaande bouwwerken te verbouwen, ergens iets aan te zetten of af te breken. Vandaag spreken we over de vraag hoe we dat procedureel willen vormgeven. De VVD wil het heel graag op een andere manier doen, op een betere, eenvoudiger en transparantere manier. De Omgevingswet gaat dat volgens mij doen.

De heer **Ronnes** (CDA):

Deze discussie maakt duidelijk dat het erg van belang is wanneer wordt bepaald of iets van lokaal, provinciaal of nationaal belang is. Mijn concrete vraag aan de heer Veldman is of hij vindt dat in deze wetgeving

voldoende is gewaarborgd dat die afweging op het juiste niveau komt te liggen. Is dat voldoende in de voorliggende wetgeving vastgelegd?

De heer **Veldman** (VVD):  
Het antwoord daarop is «ja».

De heer **Ronnes** (CDA):  
Dat is een helder antwoord.

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):  
Het nieuws wordt vaak gedomineerd door berichten waar ik niet zo blij van word, maar vorige week las ik een kort berichtje op de website van de NOS waarin stond dat het Prins Clausviaduct voor een slechts geringe financiële bijdrage gewijzigd is, waardoor de files aanzienlijk beperkt worden. Deze kleine ingreep was het initiatief van een man die daar elke dag in de file stond en dacht: dit kan beter. Hij heeft contact opgenomen met Rijkswaterstaat en dat departement deed de deur niet dicht, maar liet die man binnen. Ik vind dit echt een geweldig voorbeeld van burgerparticipatie zoals ik die ook graag in de Omgevingswet verankerd zou willen zien. Is de heer Veldman dat met mij eens?

De heer **Veldman** (VVD):  
Ja, ik ben het eens met het feit dat het een mooi voorbeeld is. En ja, ik ben het ermee eens dat het hartstikke mooi is als iemand gewoon een ministerie binnen wandelt met een goed idee en dat er vervolgens ook nog iets mee gedaan wordt ook! Volgens mij bieden de Omgevingswet en de staande praktijk gewoon alle ruimte. De wet houdt volgens mij niet tegen dat we iets doen met de goede ideeën van iemand die ergens naar binnen wandelt. Mijn vraag was – en dat was de derde pijler die ik noemde – hoe wij omgaan met de bestuurscultuur. Hebben wij oog voor goede ideeën? Geven wij ook ruimte aan goede ideeën?  
Als de tijd het toelaat, voorzitter, noem ik graag een voorbeeld. Afgelopen zaterdag hadden wij een VVD-congres waar ook een aantal start-ups waren. Een van de bedrijven die zich daar presenteerden was een bedrijf dat een soort betonnen sleuven langs wegen aanlegt, waarmee de geluidsproductie van het wegverkeer met 3, 4 of 5 decibel verminderd kan worden, omdat het geluid afgebroken wordt en omhooggaat in plaats van dat het zich door de ruimte verspiet. Dat is een hartstikke mooie ontwikkeling. Je zou denken: dit kan eenvoudig langs de weg worden aangelegd. Maar dat bedrijf stuit nu dus op alle bestaande regelgeving. Het kan niet zomaar en dat is doodzonde. Daar moeten wij iets aan doen.

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):  
Enige tijd geleden heeft de commissie-Elverding geadviseerd over de burgerparticipatie. Helaas moeten wij vaststellen dat burgerinitiatieven in de praktijk niet altijd serieus worden genomen, waardoor er heel mooie kansen blijven liggen. Ik heb samen met de fractie van D66 een aantal amendementen ingediend in de lijn van het advies van de commissie-Elverding. Ik nodig de VVD-fractie uit om die amendementen te steunen, omdat ik zie dat er veel kennis in de samenleving aanwezig is. Dat past ook helemaal bij het pleidooi van de VVD-fractie om de samenleving erbij te betrekken en om de samenleving vertrouwen te schenken. Ik nodig de VVD-fractie dus expliciet uit om die amendementen te steunen, want anders zie ik niet de match met de inbreng van de VVD.

De heer **Veldman** (VVD):  
Ik ga alle amendementen die vandaag en deze week hierover worden ingediend, uiteraard goed bestuderen. Wij zullen daarin een goede afweging maken. De lijn qua participatie is voor mij heel helder. Wij moeten ervoor zorgen dat er ruimte is voor participatie. Daarbij kom je



vooral op de bestuurscultuur. Mensen die dat willen, moeten gewoon hun zegje kunnen doen. Hoe je dit precies moet doen, landelijk, provinciaal of gemeentelijk, moeten wij volgens mij niet aan de voorkant invullen. Want elk proces, elk traject, kent daarbij zijn eigen afwegingen. Elk traject dat gestart wordt op lokaal niveau, kan nog vormgegeven worden met de ouderwetse methode van het afhuren van een zaaltje en het uitnodigen van mensen. Je kunt het echter ook modern doen met een internetconsultatie om op die manier zo veel mogelijk mensen erbij te betrekken. Je kunt het ook nog op andere manieren doen. De hoe-vraag aan de voorkant vastleggen, is wat mij betreft een stap te ver.

De heer **Houwers** (Houwers):

Ik ben even op zoek naar de ruimte die de VVD aan de lokale politiek wil geven. Ik hoor de heer Veldman aan de ene kant zeggen: wij willen de ladder van de duurzame verstedelijking wel afschaffen. Op zichzelf is dat wellicht een goed idee, omdat die beperkingen oplevert. Aan de andere kant zegt hij dat de gemeentes eigenlijk alleen maar de afweging hoeven te maken of er voldoende ruimte is om te bouwen. Ze moeten niet bekijken waar het voor gebruikt wordt. Maar het wel of niet bouwen van windmolens wordt toch min of meer als een soort landelijk belang neergezet. Dat geldt ook voor asielzoekerscentra. Dat zou ook zo kunnen zijn met een groot winkelcentrum. Kan de heer Veldman mij nog eens uitleggen waar nu precies die ruimte voor de gemeente ligt, terwijl de duurzameverstedelingsladder wordt afgeschaft? Welke ruimte heeft de gemeente om beslissingen te nemen?

De heer **Veldman** (VVD):

Die ruimte gaat ontstaan op het moment dat je een goede omschrijving in je omgevingsplan neerlegt over wat je met een bepaald gebied wilt, zeg maar een doelomschrijving. Wat we nu zien, is dat veel panden in een centrum een functie hebben: of je mag er wonen, of het is een detailhandelspand, of het is een horecapand. Het is dus allemaal functioneel ingericht. Dat leidt ertoe dat als er nu, bijvoorbeeld, een horecapand in een centrum leegstaat, iemand die tijdelijk dingen zoals kleding wil verkopen, een soort pop-upstore, dat niet mag omdat we hebben geregeld dat het een horecavoorziening is. Je mag daar dus geen kleding verkopen. Andersom mag het ook niet. Dat is natuurlijk doodzonde. Waarom zou je ondernemers die al dan niet tijdelijk in zo'n pand willen zitten – en als het verder geen problemen oplevert voor de omgeving – dat niet toestaan? Waarom hebben we bestemmingsplannen nu zodanig dichtgetimmerd dat die flexibiliteit er niet is? Die flexibiliteit is er straks in een omgevingsplan, als het goed is, wel. Dat juich ik enorm toe.

De heer **Houwers** (Houwers):

Ik deel dat. Ik ken de gemeente Winterswijk waar horeca bijvoorbeeld alleen rond de Markt mag, terwijl er ook in winkelstraten behoefte is aan een bepaalde vorm van horeca. Ik ben het dus met de heer Veldman eens dat je daar beperkingen in kunt ondervinden en dat we die moeten wegnemen. Maar stel dat iemand een outletcenter wil beginnen aan de rand van een wat grotere regiogemeente, dan valt toch niet te ontkennen dat dit effecten zal hebben op de binnensteden van bepaalde gemeenten? Welke weging maakt de VVD dan om een centrumgemeente toe te staan om een outletcenter, als er geen ladder van duurzame verstedelijking meer is, zich daar te laten vestigen? We kunnen niet iedereen overal pop-upwinkeltjes laten beginnen. Dit heeft effecten en als we niet uitkijken, slaan die effecten weer terug op ons allemaal, want dan kunnen wij met elkaar zo meteen de lege panden weer opruimen.

De heer **Veldman** (VVD):



De Omgevingswet zegt heel expliciet dat gemeenten met elkaar in overleg moeten wanneer ze dingen doen die elkaar raken. Wat betreft het voorbeeld dat de heer Houwers noemt, het ontwikkelen van een extra detailhandelslocatie aan de rand van het centrum: dat begint al met discussies en gesprekken in je eigen gemeente. Natuurlijk raakt dat het centrum van zo'n gemeente, maar het zal ook het centrum van buurgemeenten raken. Dit vraagt dus om afstemming tussen gemeenten. En als de gemeenten er niet uitkomen, hebben we ook nog een provincie die kan ingrijpen als dat nodig is. De provincie kan een instructie of een instructieregel opstellen om ervoor te zorgen dat er geen ontwikkelingen plaatsvinden waarvan regionaal wordt gezegd dat het geen goede ontwikkeling is. Het begint met de lokale afwegingsruimte. Het begint met lokaal de keuzes maken die nodig zijn. In de basis moet je vertrouwen hebben in de bestuurders die daar zitten.

**De voorzitter:**

De tweede interruptie van de heer Smaling.

**De heer Smaling (SP):**

Ik probeer het verhaal van de heer Veldman een beetje af te zetten tegen de debatten die we hier de laatste maanden hebben gevoerd over de gaswinning in Groningen en over de Mijnbouwwet en de amendementen die daarbij zijn ingediend. De VVD heeft zich daar toch min of meer als enige niet hard gemaakt voor een vermindering van de gaswinning, terwijl de bewoners van Groningen daarom zaten te springen. De amendementen bij de Mijnbouwwet gaven ook aan meer inspraak en adviesrecht te geven aan provincies, gemeenten en burgers. De VVD was de enige die dat niet steunde. Dat gaat in mijn optiek toch wel in tegen het pleidooi van de heer Veldman om de planologie en de besluitvorming heel erg laag te leggen. Of zie ik dat niet goed?

**De heer Veldman (VVD):**

Mijn collega, André Bosman, heeft hierover de afgelopen maanden vele debatten gevoerd. Misschien is het bij de heer Smaling niet helemaal goed doorgekomen, maar de VVD heeft gezegd dat we dat besluit niet voor 1 juli willen nemen. Dat is het moment waarop er weer nader onderzoek beschikbaar komt. Dan kunnen we een goede afweging maken over hoeveel gas er dit jaar wel of niet in Groningen uit de grond wordt opgepompt. De VVD heeft dus niet gezegd: wij willen niet minder gas oppompen. De VVD heeft gezegd: wij willen dat besluit niet voor 1 juli nemen.

**De heer Smaling (SP):**

De heer Veldman weet ook dat de sfeer in Groningen dusdanig kritiek was dat wij er bijna Kamerbreed voor hebben gepleit om naar het minimumniveau van leveringszekerheid te gaan, of hoe je dat ook wilt definiëren. De VVD hobbelde daar echt, tegenstribbelend, achteraan. Je kunt niet zeggen dat de VVD zich op dat dossier meteen hard heeft gemaakt voor meer verantwoordelijkheid en meer zeggenschap op het lokale niveau. Dat vind ik in tegenspraak met het pleidooi dat de heer Veldman hier houdt over de Omgevingswet.

**De voorzitter:**

Ik hoor daarin geen vraag en ik constateer dat er geen behoefte is om erop te reageren. Alvorens ik de heer De Vries het woord geef, moet ik nog even een verzuim goedmaken door te melden dat mevrouw Van Tongeren later op de ochtend aanschuift. Tegen de collega's die wat later zijn binnengekomen, zeg ik dat we hebben afgesproken dat er in principe drie interrupties mogen worden gepleegd, om te voorkomen dat het debat te ver uitloopt.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Voorzitter. De Partij van de Arbeid is enthousiast over het voorstel voor een nieuwe Omgevingswet. Het wetsvoorstel stelt duurzaamheid en kwaliteit van de leefomgeving centraal bij het maken van ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en nieuwe banen. Regels worden weer hulpmiddel en geen doel op zich. Er komt meer ruimte voor afweging en maatwerk. De verantwoordelijkheid komt veel meer te liggen bij de initiatiefnemers zelf en bij de lokale overheid. Voor de Partij van de Arbeid is een zeer groot winstpunt dat de nieuwe wet focust op consensus aan de voorkant. Van initiatiefnemers wordt verwacht dat zij al in een heel vroeg stadium, op het moment dat er nog alternatieven mogelijk zijn, overleg plegen met andere belanghebbenden.

Na het sociale domein wordt nu ook het fysieke domein gedecentraliseerd. De ongekeerde omvang van de Omgevingswet maakt dat het wetgevingsproces veelomvattend is. Er zijn of worden 26 bestaande wetten en in totaal 4.700 regelingen in elkaar geschoven, als ik het goed heb begrepen. Ook de Natuurbeschermingswet en enkele aanvullingswetten komen nog in het nieuwe stelsel.

De Partij van de Arbeid heeft veel waardering voor het wetsvoorstel dat nu voorligt, zowel voor de inhoud als voor het totstandkomingsproces, dat transparant was, met grote betrokkenheid van andere overheden en maatschappelijke organisaties. Hulde aan het projectteam en aan alle andere betrokkenen. Dit is echt een baanbrekend wetsvoorstel.

Wij zien deze wet als een volgende stap in de goede zorg voor onze fysieke leefomgeving. De bestaande wetgeving is stap voor stap tot stand gekomen. Steeds als iets als probleem werd ervaren of als er een uitdaging tot verbetering werd gezien, zijn er stappen gezet, veelal los van elkaar in de verschillende domeinen. Het stapelen van wetgeving binnen het stelsel voor ruimtelijke ontwikkeling en inrichting heeft veel moois gebracht, maar het stelsel is in de loop der tijd ook erg ondoorzichtig geworden. Bijna niemand is in staat om het helemaal te doorgronden. Het stelsel kent vele verschillende regels en definities, die niet allemaal op elkaar aansluiten.

Toch is er met het huidige stelsel veel vooruitgang geboekt in de ruimtelijke inrichting van Nederland: schonere lucht, schoner water, natuurherstel, behoud van fraaie landschappen, goede zorg voor ons erfgoed en goede publieke gezondheidszorg. Kortom, er is veel zorg besteed aan de inrichting en vormgeving van onze leefomgeving. Het is verstandig om veel van het goede te behouden. Gelukkig is veel van dat goede geborgd in harde Europese regels.

Maar het is ook verstandig om in dat woud van procedures en regels te kappen. We moeten ernaar streven dat initiatiefnemers niet meer alle energie hoeven te stoppen in het voldoen aan regels, het doen van onderzoek, het afvinken van verplichte lijstjes en het voeren van procedures. De energie gaat nu veel te veel zitten in het Raad van Stateproof maken van plannen. Wij willen dat initiatiefnemers hun energie kunnen aanwenden om hun verantwoordelijkheid te nemen om samen met omwonenden en maatschappelijke organisaties te zoeken naar de oplossing met het meeste draagvlak en de meeste kwaliteit. Investeren aan de voorkant levert veel tijdswinst op in de formele procedures. Het nemen van verantwoordelijkheid betekent niet alleen inzet plegen voor het eigen belang of het eigen doel, maar ook voor de omgeving. Vrijdag zei de Minister-President het op zijn VVD-congres hard en duidelijk: het grote dikke ik regeert te vaak in Nederland. We moeten naar een samenleving waar je zorgt voor jezelf en geeft om een ander. In deze context zeg ik erbij: en geeft om je omgeving.

De Minister-President zei dat we gemeenschappelijke waarden weer centraal moeten stellen. Soms, heel soms, blijkt opeens dat de VVD en de Partij van de Arbeid veel minder ver uit elkaar staan dan wordt beweerd en ook zaken gemeen hebben. Zo'n morele oproep past heel goed in de

«Van waarde»-discussie die de Partij van de Arbeid onder aanvoering van de Wiardi Beckman Stichting voert.

En dan zijn we het ook nog eens dat het oog hebben voor essentiële waarden, voor andere belangen en voor de omgeving niet tot in detail in regels hoeft te zijn vervat, maar dat het vooral om een open houding gaat, gericht op samenspraak en afstemming vooraf. Het is daarom goed dat in de Omgevingswet is gestreefd naar een samenhangende aanpak, naar een veel meer integrale afweging van belangen, naar het nemen van eigen verantwoordelijkheid, naar het stroomlijnen van procedures en naar het geven van ruimte voor flexibiliteit en maatwerk. Het kan een stuk makkelijker, sneller en goedkoper, en als het aan ons ligt ook mooier en met veel meer draagvlak. Kortom, het kan eenvoudiger en beter.

Is dan alles gezegd? Dat natuurlijk niet. Met deze raamwet zetten we een eerste stap. De eindbalans van de Omgevingswet kan pas worden opgemaakt als we het gehele nieuwe stelsel kunnen overzien, dus als de aanvullingswetten bekend zijn, en vooral als ook de vier Algemene Maatregelen van Bestuur op tafel liggen. De Minister heeft toegezegd dat de Kamer het laatste woord houdt. Uiteraard worden de aanvullingswetten in beide Kamers behandeld. Zijn zij allemaal behandeld voordat de invoeringswet aan de Kamer wordt voorgelegd? Zo niet, welke aanvullingswetten komen later?

De invoeringswet wordt straks samen met de AMvB's aan de Kamer voorgelegd. Voor de AMvB's geldt voorhang. Kan de Minister uitleggen wat het verschil is tussen «voorhang» en «zwarte voorhang»? Welke vorm verkiest zij voor de Omgevingswet? Komt er ook nahang? En is de Minister het met de Partij van de Arbeid eens dat pas bij de invoeringswet het beoogde nieuwe stelsel echt kan worden overzien? Om die reden zouden wij graag zien dat aan de Raad van State niet alleen advies wordt gevraagd over de invoeringswet en de aanvullingswetten, maar ook over de invoeringswet plus de AMvB's, dus een advies over het complete nieuwe stelsel. Wij willen dat graag vastleggen en hebben hiervoor een motie voorbereid, die wij in tweede termijn zullen indienen.

De Raad van State had fundamentele kritiek op de versie van het wetsvoorstel die hem voor advies is voorgelegd. Daarop is het wetsvoorstel aangepast. De Kamer heeft de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd te onderzoeken of de regering met die aanpassingen in voldoende mate tegemoet is gekomen aan de kritiek van de Raad van State. Dat is een gedegen rapport, waar wij in de voorbereiding veel aan hebben gehad. De regering heeft er, zoals we in de nota naar aanleiding van het nader verslag hebben gezien, ook een aantal zaken uit opgepikt. Er is in de voorbereiding op deze behandeling zeer veel gesproken over het procedurele karakter van de wet. Is het wel oorbaar dat de wet geen inhoudelijke criteria bevat? Aan die criteria zouden initiatieven getoetst kunnen worden en daarmee kan meer inhoudelijke sturing worden aangebracht en meer duidelijkheid worden gegeven aan initiatiefnemers. Of zou de wet niet ten minste randvoorwaarden moeten bevatten, die aangeven waarbinnen initiatieven kunnen worden genomen en maatschappelijke doelen kunnen worden nagestreefd?

Wij kunnen op dit moment instemmen met de keuze die de regering heeft gemaakt. Het lijkt ons juist dat er, omwille van het vergroten van de inzichtelijkheid, van de flexibiliteit en van de vereenvoudiging van het omgevingsrecht, is gekozen voor het bundelen van de toetsingskaders op AMvB-niveau. Maar wij zijn het ook eens met de partijen die van mening zijn dat met het opnemen van beginselen in de wet tenminste enige richting en sturing wordt gegeven. Over de gevreesde juridisering bij het opnemen van beginselen in de wet zegt professor Chris Backes dat beginselen door codificatie geen regel worden maar zij een beginsel blijven. Dat blijkt ook uit de praktijk in landen waar beginselen wel zijn gecodificeerd. Juist het op grote schaal introduceren van flexibiliteit en

afwijkingmogelijkheden kan leiden tot juridisering, omdat daartegen beroep openstaat.

Wij zijn blij dat de Minister uiteindelijk, in de tweede nota van wijziging, de vier milieubeginselen een plek heeft gegeven in de wet. Wel is het een heel magere plek, namelijk de opname in omgevingsvisies. Om te borgen dat ook gemeenten handelen vanuit de beginselen stellen wij een amendement voor om gemeenten te verplichten een omgevingsvisie vast te stellen. In tegenstelling tot wat de strekking van het amendement van de ChristenUnie is, hoeft volgens ons niet elke gemeente afzonderlijk zo'n visie te maken. Dat kan wat ons betreft ook samen met andere gemeenten in regionaal verband. Daarin zien wij voordelen, waarop ik later nog even terugkom.

Wij gaan ervan uit dat in de uitwerking van de AMvB's niet alleen de Europese regels maar ook de beginselen als uitgangspunt zullen worden genomen. Kan de Minister dat bevestigen? Hoe werken de beginselen in een omgevingsvisie door in het beleid en in de uitvoeringspraktijk? En is het opnemen van beginselen in een omgevingsvisie voldoende om excessen als bij Thermphos te voorkomen? «De vervuiler betaalt» bleek daar een dode letter. De Zeeuwse belastingbetaler draait op voor de tientallen miljoenen die nodig zijn voor de sanering van een radioactief besmet bedrijfsterrein. Wij zijn benieuwd naar de reactie van de Minister. Onze conclusie is dat wij de afweging of er in de wet zelf voldoende sturende elementen zitten pas definitief kunnen maken als de invoeringswet en de AMvB's er zijn. Op dat moment, zo schrijft de regering, kunnen onderdelen van de AMvB's alsnog in de wet geamendeerd worden. Om die reden dienen wij nu geen verdere amendementen in om de wet van meer inhoudelijke sturingselementen te voorzien. Wij willen eerst het totaal kunnen overzien. Wij wachten dus het advies van de Raad van State over de invoeringswet plus de AMvB's af.

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

Ik heb een vraag over het amendement dat de fractie van de Partij van de Arbeid wil indienen over de omgevingsvisie. Met mijn amendement beoog ik dat iedere gemeente een omgevingsvisie opstelt. Ik denk dat het goed is dat dit door de gemeente wordt gedaan omdat de gemeenteraad een democratisch gekozen orgaan is, dat hierop door de burgers kan worden aangesproken. De VNG steunt ons amendement ook. Er zijn op dit moment veel gemeenschappelijke regelingen waarop de democratische controle toch minder is. Ik heb het amendement van de PvdA eerlijk gezegd nog niet gelezen, maar begrijp ik nu goed dat er dan niet per gemeente een omgevingsvisie wordt geschreven, maar dat dit bijvoorbeeld ook gedaan kan worden in het verband van de regio Haaglanden, de regio Arnhem/Nijmegen of de regio Food Valley? Is dat wat de PvdA-fractie beoogt?

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Wij gaan het niet zelf invullen, maar wij vinden het wel belangrijk dat grensoverstijgende aspecten in zo'n omgevingsvisie afgestemd worden met andere gemeenten en dat kleinere gemeenten steun zoeken bij grotere gemeenten om tot een gedegen visie te komen. Wij denken dat er geen enkele gemeente is die voor haar eigen grondgebied een hele visie kan vaststellen zonder de consequenties daarvan te delen met de omgeving. Wij zouden het dus mooi vinden als er regionale visies komen.

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

Natuurlijk moeten gemeenten kijken naar de grenzen van hun gemeente en tot enige afstemming komen, maar nogmaals: de gemeenteraad is een democratisch gekozen orgaan. Als er zaken aan de orde zijn die de gemeentegrenzen overstijgen, komen we bij de provincie. Dat is het volgende democratisch gekozen orgaan. Ik zou het heel erg raar vinden

als gemeenten onderling omgevingsvisies gaan vaststellen voor een groter grondgebied. Dat raakt namelijk aan de belangen van burgers, die vervolgens hun eigen gemeenteraad daar niet of nauwelijks op kunnen aanspreken. Het is dus een heel rare planfiguur die nu door de PvdA-fractie wordt geïntroduceerd, want democratische controle hierop is eigenlijk niet goed mogelijk.

**De voorzitter:**

De impliciete vraag is duidelijk.

**De heer Albert de Vries (PvdA):**

Ik denk dat ik die begrepen heb, voorzitter. Je moet altijd een weging maken. Ik ken het verhaal – dat is ook terecht – dat het knaagt aan de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad als je dingen samen doet. Dat moet je echter wegen tegen het belang dat je dingen echt met elkaar afstemt. Als kleine gemeenten een heel eigen koers gaan varen in de ruimtelijke ordening, is dat volgens mij heel slecht voor de ruimtelijke ordening. Ook is het in strijd met wat wij met deze wet beogen, namelijk dat je in een heel vroegtijdig stadium al met elkaar afweegt hoe je dingen gezamenlijk kunt aanpakken, dus niet ieder voor zich, maar gezamenlijk, ook in gemeenteland.

Ik kom op een andere kanttekening, namelijk de ambitie die met de wet wordt beoogd. De doelen van de wet staan in artikel 1.3. Onderaan staat: het «bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit». Er staat dus: bereiken en in stand houden. In artikel 21 van onze Grondwet staat dat de overheid zorgt voor verbetering van het leefmilieu en een bewoonbaar land. De Omgevingswet is naar onze mening de uitgelezen plek om aan dit grondwetsartikel inhoud te geven. Het is van belang dat omgevingsvisies worden opgesteld vanuit de ambitie om de fysieke leefomgeving per saldo te verbeteren. In de afgelopen decennia zijn er flinke stappen gezet in kwaliteitsverbetering. Ik noemde ze al: schonere lucht, schoner water, natuurherstel; ik kan dat rijtje nog wel vervolgen. Verbeteren is dus wel degelijk een haalbare optie. Voor de toekomst liggen er grote nieuwe uitdagingen, die opnieuw ambitie vragen: het klimaatvraagstuk, het teruglopen van de biodiversiteit, de vraagstukken van groei en krimp, het halen van de doelen voor energiebesparing en voor de productie van hernieuwbare energie, een CO<sub>2</sub>-vrije productie, doelen met betrekking tot de bodemdaling en de zeespiegelstijging; ik kan er nog veel meer noemen, want er zijn allerlei nieuwe uitdagingen. Het is in ons aller belang dat er met deze opgave een ambitie blijft voor verbetering van de fysieke leefomgeving. Een verbetering per saldo moet het uitgangspunt zijn in omgevingsvisies, in omgevingsplannen, bij programma's en zo mogelijk ook bij projectbesluiten. Uiteraard is het, net als bij het bereiken en in stand houden van ambities, niet gewenst en ook niet mogelijk dat bij elke omgevingsvergunning aan deze criteria juridisch wordt getoetst. Dat zou ook tegen de uitgangspunten van de wet zijn.

Om initiatieven gemakkelijker te maken, is afwegingsruimte en flexibiliteit nodig. Als hierdoor een omgevingswaarde dreigt te worden overschreden, worden programma's opgesteld. Zo'n aanpak steunen wij, maar per saldo steunen wij de leuze van D66: en nu vooruit! Daarom zullen wij voor de tweede termijn een amendement indienen op artikel 3 waarmee wij het woord «verbetering» toevoegen. Om te illustreren dat het toevoegen van het woord «verbetering» nodig is, geef ik nog één voorbeeld. Op pagina 87 van de nota naar aanleiding van het verslag staat dat in de AMvB's zo veel mogelijk in dezelfde mate of op gelijkwaardige wijze bescherming zal worden geboden tegen de aantasting van essentiële belangen van de fysieke leefomgeving, als in de huidige wetgeving. De Partij van de Arbeid vindt dat «zo veel mogelijk» ten onrechte in deze

zin staat en dat het woord «essentiële» verduidelijking behoeft. In de wet gaat het om vertrouwen. Dit soort woorden knaagt aan dat vertrouwen. In artikel 1.3 staat dat een duurzame ontwikkeling wordt nagestreefd. Wat duurzaam precies is, blijft volgens de nota naar aanleiding van het verslag een politieke keuze. Hoe we een duurzame ontwikkeling bereiken, is ook niet omschreven. Natuurlijk is er de definitie van Brundtland uit Our common future. Hierin staat, vrij vertaald, dat generaties van later precies zo moeten kunnen leven als wij en dat de welvaart van morgen ons pakkie-an is. De vrije vertaling die ik nu weergeef, komt van Thomas van Belzen, redacteur van Cobouw, die het boekje Duurzaamheidsoorlog over geld, machtspolitiek en idealen schreef. Als je dat boekje hebt gelezen, weet je hoe belangrijk het is om goed te definiëren wat duurzaamheid nu echt is. Op welke wijze wil het kabinet het begrip «duurzaamheid» nader invullen en hoe krijgt dat een plaats in het stelsel van het omgevingsrecht? Wij zien in de wet geen verwijzing naar de nieuwe uitdagingen en ambities die ik zojuist noemde, zoals klimaatverandering. Hoe ziet het kabinet dat? Zijn we daar met deze wet nu klaar voor en waarom lezen we daar zo weinig over? Wat kunnen we verwachten van de ambitie in rijksomgevingsvisies? Houden die de beperkte reikwijdte van de tien projecten van nationaal belang, zoals in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, of mogen we met de nieuwe start die met de Omgevingswet wordt gemaakt, ook weer inspiratie en uitdaging verwachten? Mogen we inspiratie van onderop verwachten met mensen en maatschappelijke organisaties die willen nadenken over de wijze waarop Nederland er over tien, twintig of dertig jaar uit kan zien? Misschien niet zoals bij de vierde nota, met de scenario's Nederland Stedenland, Nederland Distributieland en Nederland Waterland, maar met eigentijdse scenario's waarin uitgewerkt wordt welke consequenties de nieuwe maatschappelijke opgaven hebben voor de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland. Er zijn al initiatieven van onderop. De Minister kent ze, want ze opende het Jaar van de Ruimte. Als zij zich daarbij betrokken voelt, mogen we dan weer inspiratie, energie en uitdaging verwachten in de komende rijksomgevingsvisies? De Partij van de Arbeid kijkt daar erg naar uit.

Mogen we dan ook verwachten dat er inspiratie komt om Nederland mooier te maken? Het woord «mooier» missen wij in de opsomming over de kwaliteit van de Omgevingswet. Gemakkelijker, sneller en goedkoper worden genoemd, maar wij missen de Q-factor, de Q van quality. Het gaat pas goed met Nederland als het niet alleen sneller, maar ook socialer, mooier en groener wordt. Ruimtelijke kwaliteit raakt alle inwoners van ons land. Het gaat over fundamentele waarden in een mensenleven. Zoals mijn collega Roos Vermeij ooit in een plenair debat zei, gaat het om liefde en schoonheid. Het gaat over identiteit, veiligheid en geborgenheid, om stimuleren en uitdagen. Het gaat over weggaan en thuiskomen. In het initiatief Mooiwaarts is het uitgangspunt dat je omgevingskwaliteit niet kunt afdwingen met regels. Kwaliteit ontstaat in de harten van mensen en wordt werkelijkheid als passie, visie, vakmanschap en daadkracht een verbinding met de omgeving aangaan. Mooiwaarts komt voort uit de Federatie Welstand, die door velen altijd werd ervaren als een heel strenge club. Dat zij het nu zo zien, noem ik vooruitgang. De Partij van de Arbeid vindt het belangrijk dat initiatiefnemers worden ondersteund, uitgedaagd en verleid om binnen de mogelijkheden het beste te maken van hun initiatief. Wij zien veel in de adviescommissie zoals in artikel 17.9 van de wet is opgenomen, en die met de eerste nota van wijziging niet alleen over monumenten, maar over alle plannen van enige omvang kan adviseren. Dat is niet bedoeld om het proces moeilijker te maken, maar om het juist gemakkelijker te maken en om plannen kwaliteit te geven. De adviescommissie ondersteunt, daagt uit en verleidt. Ze geeft aan wat in de specifieke omgeving van de initiatiefnemer van waarde is.



Dat komt in plaats van de gedetailleerde controle achteraf door de welstandscommissie, die bepaalt wat wel en wat niet mag. Voorzitter. De Partij van de Arbeid is van mening dat het borgen van ruimtelijke kwaliteit beter geregeld moet worden. Er zouden op rijksniveau en op decentraal niveau breed omgevingswaarden moeten worden vastgesteld, niet alleen voor geluid, water en veiligheid, maar bijvoorbeeld ook voor het beschermen van landschappelijke en stedenbouwkundige waarden, natuurbescherming en het tegengaan van klimaatverandering. Zo kunnen bewoners en bedrijven eenvoudig een goed beeld krijgen van de wijze waarom met de inzet van verschillende instrumenten, zoals brongericht beleid, omgevingsvisies, omgevingswaarden en programma's, de kwaliteit van de fysieke leefomgeving kan worden verbeterd.

De wet voorziet er niet in dat voor alle aspecten uit artikel 2.1, derde lid, omgevingswaarden worden vastgesteld. Wij zien ze niet voor landschappelijke en stedenbouwkundige waarden, niet voor klimaatbeleid en niet voor natuurbescherming. Ontstaat zo geen gatenkaas? Is de Minister voornemens om voor deze omgevingswaarden alsnog normen te ontwikkelen en deze op te nemen in de AMvB's? Of komen die omgevingswaarden er pas in als de Natuurbeschermingswet in de Omgevingswet komt?

Verder mogen gemeenten zelf op beperkte zogenaamde «nee, tenzij»-terreinen omgevingswaarden vaststellen, bijvoorbeeld ten aanzien van geur, geluid en lucht. Dat kan natuurlijk positief werken. Zo is de Partij van de Arbeid blij met de aanvullende maatregel die de provincie Noord-Brabant heeft genomen met betrekking tot veehouderij. Maar maken we het niet te ondoorzichtig als waarden per gemeente verschillen?

Wij missen in artikel 2.1 nog een belangrijke waarde: het beschermen van drinkwatergebieden. Met het aannemen van de motie-Jacobi/Van Veldhoven heeft de Kamer uitgesproken dat drinkwater als nationaal belang moet worden aangemerkt. Wij hebben een amendement ingediend dat het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening aan artikel 2.1 toevoegt. Dat amendement zal worden me ondertekend door D66.

Met D66 en GroenLinks steunt de Partij van de Arbeid de initiatiefnota Mooi Nederland. In die nota gaat het om het beschermen van natuurwaarden, landschappelijke waarden en het behoud van biodiversiteit, waarbij ook de cultuurhistorie van het landschap, recreatie en belevingswaarden zoals schoonheid, rust en weidsheid een plek hebben. De grondgedachte is dat onze natuur drie fundamentele waarden heeft: intrinsieke waarde, ecologische waarde en belevingswaarde. Wij zijn erg blij dat deze uitgangspunten geborgd zijn in de nieuwe Natuurbeschermingswet en dat deze wet straks een-op-een onderdeel zal gaan uitmaken van de Omgevingswet.

Een ander punt waar wij aandacht voor willen vragen in relatie tot de ambitie van de wet, is gezondheid. Hugo Backx, de directeur van GGD GHOR Nederland, verzuchtte tijdens de rondetafelbijeenkomst van 21 mei: was ik maar een dorpsgezicht. In dat dorpsgezicht zijn de belangen met betrekking tot stedenbouw, architectuur, samenhang, ensemble en cultuurhistorie – overigens terecht – goed geborgd. Bij gezondheid is die borging veel minder sterk, terwijl gezondheid boven alles gaat.

Gezondheid en duurzaamheid staan weliswaar in de doelstelling van de wet, maar gezondheid wordt toch tamelijk vrijblijvend geborgd. Natuurlijk zijn er omgevingswaarden voor luchtkwaliteit en zwemwater. In Nederland is bijna 6% van de ziektelast toe te schrijven aan een aantal specifieke omgevingsfactoren, zoals luchtkwaliteit en geluid. De Partij van de Arbeid vindt dat er ambitie moet zijn om dat percentage te laten dalen, door preventief handelen, voorzorgsmaatregelen, maatregelen aan de bron en een goede locatiekeuze.



Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) geeft in zijn rapport Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet van november 2014 een overzicht van de onderbouwing van de huidige normen en de relatie die elke norm heeft met gezondheid. Het RIVM constateert, net als de heer Backx, een lacune die in het huidige systeem van het omgevingsrecht schuilt. Het geheel van normen is ingewikkeld en er is geen eenduidig beeld van wat onder veiligheid en gezondheid wordt verstaan. De normen houden geen rekening met een opeenstapeling van risico's, terwijl die zich in de praktijk wel voordoet. Cumulatie van blootstelling en de effecten daarvan op gezondheid en veiligheid vormen een zwakke schakel in de bescherming van de bevolking. Het RIVM heeft in aanvulling op de normen een indicator in ontwikkeling, waarbij wel de combinatie van effecten en meerdere bronnen, zoals luchtvervuiling, geur en geluid, op ziekte en sterfte in beeld kunnen worden gebracht. Je denkt al snel dat appels en peren worden opgeteld, maar laten we positief zijn en de hoop uitspreken dat zo'n indicator echt helpt om reële gezondheidsrisico's tijdig te onderkennen en daarop maatregelen te baseren.

De heer **Madlener** (PVV):

Dat was ook weer een mooi pleidooi voor gezondheid. Wie is er nou tegen gezondheid ... Maar de Partij van de Arbeid is ook de partij die heel Nederland vol wil bouwen met windmolens, en als er iets niet gezond is, is dat wel bij mensen die overdag werken en als zij thuiskomen van hun rust willen genieten, een windmolen voor de deur te zetten. De regels daaromtrent in Nederland zijn helemaal niet zo streng. Duitsland heeft veel strengere regels, bijvoorbeeld in Beieren moet een windmolen minimaal tienmaal zijn hoogte verwijderd zijn van de woningen. Is de PvdA het met mij eens dat de normen voor het plaatsen van windmolens, zeker op land, veel strenger moeten worden?

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Nou, dat weet ik niet, omdat wij de dat soort gezondheidsrisico's niet altijd goed kunnen inschatten. Mijn pleidooi strekt ertoe dat we instrumenten maken waarmee we dat wél kunnen, waarmee we van tevoren veel beter kunnen inschatten of we mensen blootstellen aan onaanvaardbare risico's. Dat we in dit volle land niet helemaal zonder risico's kunnen, zal ook de PVV duidelijk zijn. Als het een weg of een bedrijventerrein betreft, heeft de PVV geen bezwaar, maar als het een windmolen is, wel. Dat soort onderscheid maken wij niet; wij vinden die windmolens gewoon belangrijk voor onze energievoorziening.

De heer **Madlener** (PVV):

Of een bedrijventerrein wel of geen bezwaar oplevert, zal de gemeenteraad moeten bepalen, wat ons betreft. Maar ten aanzien van windmolens heeft de gemeente niets te vertellen. Dat is nou juist het probleem. Vindt de PvdA dat een gemeente zich windmolenvrij moet kunnen verklaren? Waarom pleit de woordvoerder van de PvdA hier voor weidsheid en ruimte terwijl zijn partijleider in de krant staat met de uitspraak dat Nederland koploper moet worden op het gebied van windenergie? Dit terwijl we allemaal weten dat de hele beleving van ons land in het geding is; zelfs de stranden worden straks vervuild met windmolens als het aan de PvdA ligt. Ik vraag daarom specifiek om wat strenger te zijn op die windmolens, of in ieder geval om een helder standpunt van de PvdA op dit onderwerp.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Ik verbaas mij erover dat voor de heer Madlener het standpunt van de Partij van de Arbeid betreffende windenergie nog niet duidelijk is. Er gaat immers geen debat voorbij of hij vertelt over die ambitie van de Partij van de Arbeid. De ambitie van de PvdA is dat we ervoor zorgen dat we

energieonafhankelijk worden. Ik geloof dat de heer Madlener ook niet zo'n grote vriend is van de heer Poetin. Ik geloof dat de heer Madlener er ook voor gepleit heeft om de gasproductie in Groningen drastisch te verminderen. Als we dan toch gebruik willen maken van al die middelen waarvoor we energie nodig hebben en als we verwarming willen houden, zullen er alternatieven moeten komen. Dat we heel zorgvuldig moeten omgaan met de inpassing daarvan, ben ik wel eens met de heer Madlener. Ik kom daar later in mijn betoog nog op terug. De betrokkenheid van mensen en gemeenten zou wat mij betreft wel wat groter kunnen zijn.

**De voorzitter:**

Na deze derde interruptie van de heer Madlener, nu de eerste interruptie van mevrouw Van Tongeren van GroenLinks. Ga uw gang.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Excuses dat ik wat later aanschoof, voorzitter. Ik ben echter zojuist wel keurig bijgepraat.

**De voorzitter:**

U bent verontschuldigd.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Ik zou willen weten hoe de PvdA aankijkt tegen de verhouding tussen deze nieuwe Omgevingswet en de Mijnbouwwet. In de Mijnbouwwet worden dingen geregeld voor de ondergrond, maar die hebben direct een consequentie voor de bovengrond. En voor de bovengrond moeten ook vergunningen worden gegeven. Hoe ziet de PvdA dat goed geregeld worden? Hoe moeten die twee wetten zich tot elkaar verhouden?

**De heer Albert de Vries** (PvdA):

Ik geloof dat mevrouw Van Tongeren duidt op het conflict dat er af en toe kan zijn in het maken van hernieuwbare energie en andere vormen van producten uit de ondergrond die via de Mijnbouwwet naar boven komen. Ik heb daar geen pasklaar antwoord op. Ik denk ook dat het ingewikkeld is. Moet de eerste 100 meter in de bodem of de eerste 200 meter of de eerste 500 worden toegerekend aan de Omgevingswet? Geldt daaronder dan pas de Mijnbouwwet? Ik krijg daar graag een antwoord op van de Minister, want mijn technische kennis schiet echt tekort. Ik deel waarschijnlijk wel de belangen die mevrouw Van Tongeren achter haar vraag heeft verstoppt.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Met excuses: ik heb niet geprobeerd om ze te verstoppen. Het gaat natuurlijk om gaswinning, schaliegaswinning. Als de plannen van Halliburton voor Brabant worden uitgevoerd, krijgen we om de 3 kilometer een boorplatform op de bovengrond waarvan de buizen 3 kilometer naar beneden gaan. Als een soort vloerverwarming gaan ze, zes of zeven breed, op 3 kilometer diepte de ondergrond in. Maar op de bovengrond moet een heel systeem van buizen en leidingen worden aangelegd en moeten er wegen worden verbreed. Het heeft effect op zo'n beetje alles op de bovengrond. De Omgevingswet gaat echter alleen over de bovengrond, over de ondergrond gaat de Minister van Economische Zaken. Die is nogal enthousiast om toch te kijken naar plannen voor bijvoorbeeld schaliegaswinning. Ook de gaswinning en de aardbevingen vallen hieronder. Er zijn meerdere botsproeven geweest, maar tussen deze heb ik er nog geen gezien. Misschien wil de PvdA samen met GroenLinks aan de Minister vragen om meer dan in een kort antwoord te laten zien hoe wij dat gaan doen, want het heeft een enorme impact op de omgevingskwaliteit voor Brabant.

**De heer Albert de Vries** (PvdA):

Er komt nog een Structuurvisie Ondergrond die in deze wet wordt gevoegd. Dan moeten wij inderdaad samen optrekken, want wij zijn het voor een groot deel met elkaar eens over de belangen die dan gediend moeten worden. Ik sprak in dit verband al over geothermie en drinkwater. Dat zijn grote belangen die wat ons betreft geborgd moeten worden. Daar zit strijdigheid in met andere belangen die via de Mijnbouwwet geregeld moeten worden. We moeten daarin dus een keuze maken. Ik kan de discussie nu echter onvoldoende voeren, omdat we de Structuurvisie Ondergrond niet kennen.

Ik had het over gezondheid. Vooral zoönoses als Q-koorts en vogelgriep zijn een reëel gevaar, waardoor dodelijke slachtoffers vallen en vele mensen lange tijd gevolgen ondervinden. De heer Backx refereerde in zijn betoog aan de situatie in Brabant ten tijde van de Q-koorts. Toen bleek de rechter geen «haakje» in de wetgeving te kunnen vinden om de vergunning voor het bouwen van een nieuwe stal in besmet gebied te kunnen tegenhouden. De huidige wettekst blijkt geen garantie te bieden dat bestuurders gezondheidsrisico's en de opeenstapeling van effecten moeten meewegen in besluitvorming over vergunningen. In de nota naar aanleiding van het verslag lezen wij dat gemeenten en provincies de kans hebben om, dat zij kunnen, dat er ruimte is voor en dat de mogelijkheid bestaat, maar echt dwingende regelgeving voor zo'n belangrijk element zien wij niet. Natuurlijk zijn er de GGD's of de gemeentelijke organisaties en is de zorg voor publieke gezondheid in de wet geregeld, maar daarmee kunnen geen risicovolle ontwikkelingen worden tegengehouden. Wordt dat «haakje», waar de heer Backx om vroeg, in het nieuwe stelsel opgenomen en, zo ja, waar kunnen we dat dan vinden?

Uit het RIVM-rapport blijkt dat er ook gerede gezondheidsrisico's kunnen zijn als binnen normen wordt gewerkt, bijvoorbeeld van geluid- en luchtkwaliteit. Biedt de indicator van het RIVM straks een instrument om weloverwogen keuzes te maken over de inrichting van de leefomgeving? Voldoet die indicator aan het voorzorgsbeginsel? Piept hij dus ook als er gerede twijfel is, maar causale verbanden nog niet kunnen worden gelegd? Piept hij eerder in omgevingen waar relatief grote risico's gelden rond snelwegen, bij grote industriële complexen en vooral ook concentraties van veehouderijen? Is de indicator in staat om rekening te houden met cumulatie van effecten? Is de Minister voornemens om deze indicator vast te leggen in de AMvB's? En als die indicator toch niet het ei van Columbus blijkt te zijn, op welke andere wijze wordt gezondheid dan geborgd in het nieuwe stelsel?

Van gezondheid is het een kleine stap naar de behoefte van mensen om zich gehoord en betrokken te voelen bij nieuwe ontwikkelingen. Voor het Kamerlidmaatschap was ik bestuurder op lokaal niveau en heb daar geleerd dat samspraak vanaf het eerste begin van planvorming vaak tot betere resultaten leidt en tot veel meer draagvlak, zelfs als die plannen ingrijpend zijn. De bewoners kennen de omgeving het best en weten vaak zeer waardevolle suggesties te doen om de plannen beter te maken. Ik was dan ook erg verbaasd om te merken hoe dat met de rijksinpassingsplannen gaat. Zelf had ik overigens in mijn eigen woonomgeving juist net een heel positieve ervaring opgedaan met een project dat onder de verantwoordelijkheid van deze Minister werd gerealiseerd naar aanleiding van een nieuwe snelweg, maar in de planvorming met betrekking tot Wind op land en voor de tracékeuze van de 380kV-leidingen ben ik erg geschrokken. Bewoners merken pas jaren nadat er in Den Haag besluiten zijn genomen dat er plannen zijn die beogen om in hun achtertuin een windmolen of een 380kV-mast te plaatsen. Dan is de pap vaak grotendeels gestort. Het gevolg is dan zeer boze en zich machteloos voelende mensen die het vertrouwen in de politiek verliezen. En dat terwijl er voor grotere projecten samspraakvormen zijn, zoals Elverding en een Verdrag van Aarhus, waarin wordt geregeld dat derden vroegtijdig in het proces recht

hebben op informatie en op medezeggenschap, namelijk op het moment dat alternatieve oplossingen nog mogelijk zijn.

De Partij van de Arbeid ziet als een van de grootste winstpunten van de Omgevingswet dat in plaats van achteraf steggelen over regels en procedures de focus komt te liggen op samenspraak aan de voorkant van het ontwerpproces. Wij gaan ervan uit dat dit principe gaat gelden voor alle vormen van initiatieven in de fysieke leefomgeving, dat we werken aan een cultuur waarin het fatsoenlijk en vanzelfsprekend wordt gevonden dat zelfs als je je vergunningvrij gaat bouwen je je bureaus vooraf netjes informeert, dat we het voor grotere projecten vastleggen in de wet en dat het dus ook gaat gelden voor projectbesluiten waarvoor de rijksoverheid bevoegd gezag is. Kan de Minister dat bevestigen?

Vastleggen in de wet is één, maar de manier waarop het wordt uitgevoerd is twee. De wet dient zowel de mondige als de niet-mondige burger invloed te bieden. Abstracte visies en plannen zijn alleen voor hogeropgeleiden te volgen. De meeste burgers, zeker de laagopgeleiden, komen pas in beweging bij de uitvoering van plannen, wanneer het concreet wordt. Wij gaan ervan uit dat ook de communicatieve kant van projecten, zeker bij projecten die diep ingrijpen in de leefomgeving van bewoners, zodanig wordt verbeterd dat ook mensen met een lager opleidingsniveau tijdig worden bereikt. Kan de Minister daarop reageren?

In artikel 16.53 en 16.86 van de wet zijn bepalingen opgenomen over vroegtijdige participatie van belanghebbenden, bewoners, bedrijven en organisaties. Er wordt geregeld dat overheden bij besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen dienen te motiveren hoe bij de voorbereiding is omgegaan met de inbreng van bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Wij vinden dat deze verplichting niet alleen voor overheidsorganen moet gelden, maar bij concrete projecten en initiatieven ook voor een initiatiefnemer. Wij vinden het immers van waarde dat mensen niet alleen hun eigenbelang nastreven, maar ook oog hebben voor andere mensen en andere belangen in hun omgeving. Het is fatsoenlijk om andere belanghebbenden tijdig te informeren over het voornemen tot een initiatief op het moment dat die alternatieven nog mogelijk zijn en om met anderen te overleggen hoe het initiatief met de meeste kwaliteit en het grootste draagvlak gerealiseerd kan worden. Wij verwachten dat dit leidt tot betere plannen. Wij verwachten dat op deze manier veel meer zaken aan de onderhandelingstafel beslecht kunnen worden en dat er, als men er aan die tafel niet uitkomt, meer knopen in de raadszaal worden doorgehakt en veel minder in de rechtszaal.

De regering wil in de uitvoeringsregeling opnemen dat een initiatiefnemer bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet aangeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn betrokken bij de ingediende aanvraag. Wij vinden dat dit in de wet moet worden vastgelegd. De Omgevingswet brengt initiatiefnemers minder regels en makkelijkere, kortere en goedkopere procedures. Zij kunnen profiteren van de flexibiliteit en de afwegingsruimte die de wet biedt. Daar staat maar één nieuwe plicht tegenover: verantwoording afleggen van de manier waarop zij met hun omgeving zijn omgegaan. Ons amendement voegt een lid aan artikel 16.53 toe dat regelt dat in de uitvoeringsregelgeving zal worden vastgelegd dat een initiatiefnemer bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet aangeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn betrokken bij de ingediende aanvraag. Ook vinden wij het borgen van het Verdrag van Aarhus in de Omgevingswet van belang. Daarvoor dienen wij samen met de VVD een amendement in dat aan artikel 16.63 een lid toevoegt waarin geregeld wordt dat in uitvoeringsregelgeving in ieder geval activiteiten worden aangewezen ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus. Voor grotere plannen zouden wij ook de suggestie Commissie voor de m.e.r. willen meegeven, namelijk om ten behoeve van een goede weging van voor- en

nadelen van alternatieven in het voortraject instrumenten te ontwikkelen die zo'n weging via een eenvoudige quickscan mogelijk maken. Ook wijzen wij op de suggestie van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit om ook de eerdergenoemde gemeentelijke adviescommissie te betrekken bij het beoordelen van alternatieven, bij plannen die zich daarvoor lenen.

De Omgevingswet maakt het ook makkelijker om met initiatieven van onderop te komen. Dat is een goede manier om kwaliteit en draagvlak te creëren. Stedenbouwkundige Hilde Blank zei het onlangs treffend tijdens een Mooiwaartscafé: «Enkele jaren geleden kon je ruimtelijke kwaliteit nog omschrijven als de uitkomst, het product, van een inspanning waarin rekening gehouden is met gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Tegenwoordig moet je het beschrijven als een middel om te samenleving te activeren.» Het is waardevol om gebruik te maken van de kracht van de gemeenschap, van het vermogen om samen initiatief te nemen en samen mede vorm te geven aan de fysieke leefomgeving, om invloed uit te oefenen op wat er in je woonomgeving gebeurt en om samen tegenwicht te bieden aan ontwikkelingen die de verkeerde kant op gaan, met ruimte voor nieuwe samenwerkingsvormen zoals coöperaties.

Er is een discussie over flexibiliteit en rechtszekerheid. De een wil flexibiliteit, de ander rechtszekerheid. Door veelvuldig gebruik van termen als «afwegingsruimte» en «flexibiliteit» ontstaat de indruk dat met de Omgevingswet de bescherming van natuur en milieu op losse schroeven wordt gezet en dat de mogelijkheden tot afwijking en flexibiliteit in de Omgevingswet centraal staan. Wij zijn ervan overtuigd dat dit niet zo is, maar vragen ons wel af of wij door de bomen het bos nog wel kunnen blijven zien met steeds meer algemene regels en steeds meer afwegingsmogelijkheden, hoe goedbedoeld en wenselijk ook. Creëren we zo niet opnieuw een situatie waarin niemand weet wat wel en niet mag? Leidt dit niet tot een stapeling van eisen en regionale verschillen? Wordt Nederland zo niet te veel een lappendeken? Dat is toch tegen de doelstellingen van de wet, namelijk kenbaarheid, inzichtelijkheid en eenduidigheid? Leidt dit voor initiatiefnemers niet tot hogere kosten? Is voor overheden dan nog wel duidelijk wanneer er wel en niet gehandhaafd moet worden? De stapeling van mogelijkheden tot afwijking en flexibiliteit brengt zo wellicht onzichtbare risico's met zich.

Ik noem één voorbeeld. De NEPROM is net als de Partij van de Arbeid voorstander dat innovaties in de bouw worden gestimuleerd. Met industrialisatie en stabilisatie van de bouw kan veel goedkoper en energiezuiniger worden gebouwd en kunnen enorme bedragen die nu door bouwfouten ontstaan, worden gedrukt. Het kan echt eenvoudig beter. Met de NEPROM zetten wij dan ook vraagtekens bij de vrijheid die in de Omgevingswet aan de gemeenten wordt geboden om eigen regels te stellen. Dat kan een enorme rem zijn op innovatie, standaardisering en industrialisering en op het halen van de doelstelling van het energieakkoord. 40% van alle energie die we gebruiken, wordt gebruikt in gebouwen. Hier ligt een enorm besparingspotentieel. Nederland is bijna rodelantaanrager op het gebied van energiebesparing, dus moeten we dit risico dan nemen? Wij horen graag de reactie van de Minister.

De stad- en milieuaanpak heeft zich in de praktijk bewezen en verdient daarom in gemoderniseerde vorm een plek in het nieuwe uitvoeringsinstrumentarium. De stad- en milieubenadering zorgt voor een zorgvuldig proces en inhoudelijk goed onderzoek en motivering waarom afwijken van de norm echt nodig is. Flexibiliteit moet niet gaan leiden tot het vergroten van gemeenschappelijke problemen, bijvoorbeeld altijd een hoge geluidsbelasting toestaan bij het ombouwen van lege kantoren naar woningen. Niet een oplossing voor het leegstaande gebouw, maar de maatschappelijke behoefte moet centraal blijven staan.

In hoogstedelijk gebied kan het wel uitkomst bieden. In Hamburg heeft men laten zien dat er zeer excellente woonmilieus kunnen ontstaan als er

gebruikgemaakt kan worden van flexibiliteit in regelgeving. Iets dergelijks zou in Nederland ook kunnen helpen, bijvoorbeeld bij de herontwikkeling van het Hembrugterrein in Zaanstad, bij spoorzones in verschillende steden en voormalige bedrijfsterreinen in stedelijk gebied, zoals het terrein van scheepswerf De Schelde in Vlissingen.

Ruimte binnen regels bestond ook voor de plattelandswoningen. Wij vinden het prima dat de Minister zoekt naar mogelijkheden om die ruimte ondanks de recente uitspraak van de Raad van State weer terug te brengen in de Omgevingswet. Prima voor mensen die gebonden waren aan het bedrijf, maar we moeten wel terughoudend zijn met het aan de kant schuiven van normen voor iedereen. Dat is niet gewenst en ook niet nodig, want in de meeste plattelandsomgevingen is er vaak een overschot aan woningen.

Wij vinden ook ruimte om te experimenteren prima. Wij kunnen immers niet alles wat wenselijk is van tevoren voorzien bij de behandeling van een wetsvoorstel. Maar experimenten moeten wat ons betreft wel gebonden worden aan kaders. Wij zien deze kaders nog onvoldoende terug in de wet. In ieder geval mag een experiment niet met een ondersje tussen de wethouder en de initiatiefnemer van start gaan. Er dient geborgd te worden dat hier in ieder geval een raadsbesluit aan vooraf gaat. Wij hechten veel belang aan monitoring en tussentijdse evaluatie van experimenten. Artikel 23, lid 3 bevat de onderwerpen waarover voor een experiment bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. Wij stellen een wijziging van dit artikel voor dat borgt dat voor het experiment regels worden gesteld over de wijze en de frequentie van de monitoring en evaluatie. Behalve dat evaluatie na afloop van het experiment op zijn plaats is, zodat van het experiment kan worden geleerd en kan worden vastgesteld in hoeverre het heeft bijgedragen aan de bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving, kan een tussentijdse monitoring nuttig zijn, bijvoorbeeld bij langlopende experimenten. Ligt het experiment op koers? Zijn er extra maatregelen nodig? Loopt het uit de hand en moet het experiment voortijdig worden gestopt? Wij zien hierover graag in de AMvB een invulling voor.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Ik heb een punt van orde. Bij een aantal telefoons is er een e-mailspam aan de gang en die krijgen wij allemaal binnen. Ik stel voor dat de telefoons op «stil» worden gezet, want anders krijgen wij steeds geluidjes door. Dat is misschien ook storend voor de toehoorders.

De **voorzitter**:

Dat lijkt me goed. Ik had hem al op «stil» gezegd. Ik weet niet of de spam ook bij mij binnenkomt, maar laten we even het knopje naar beneden zetten. Dan lijkt mij dat het probleem vooralsnog een beetje is opgelost. Bedankt, mevrouw Van Veldhoven. Dit was geen interruptie en telt dus ook niet als zodanig mee.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Wij hebben naar aanleiding van artikel 23, lid 3 een amendement ingediend dat regelt dat in de uitvoeringsregeling wordt opgenomen dat voorafgaand aan de start van het experiment wordt vastgelegd hoe de evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd, en hoe vaak tussendoor wordt gemonitord met het oog op de doelen zoals vermeld in lid 2. Meer vergunningvrij bouwen, meer algemene regels, meer flexibiliteit en meer afwegingsruimte passen bij deze tijd en deze wet, maar de kans dat zaken uit de hand lopen, neemt daarmee wel toe. Met de nieuwe wet vervalt de huidige excessenregeling waardoor gemeenten kunnen optreden tegen vervallen of sterk detonerende bouwwerken, die waardevermindering voor de omliggende gebouwen tot gevolg hebben en een gevaar voor de openbare orde en veiligheid vormen. Wij zouden deze vangnetregeling



graag terugzien in de Omgevingswet en overwegen hiertoe een motie in te dienen.

Met de Omgevingswet decentraliseren wij de zorg voor het fysieke domein grotendeels naar gemeenten. De Partij van de Arbeid is daarvoor, ik zei het al. Beleid maak je samen met en dichtbij mensen, bij de uitvoering van het beleid heb je speelruimte nodig. We vinden het een juiste keus om het merendeel van die speelruimte bij gemeenten te leggen. We hebben veel vertrouwen in het lokale bestuur. Net als bij de decentralisatie van het sociale domein zullen gemeenten niet alles zelf kunnen en zullen zij zich realiseren dat een besluit van de ene gemeente invloed kan hebben op de andere.

Met ons amendement voor een verplichte omgevingsvisie voor gemeenten hebben wij al aangegeven het logisch en wenselijk te vinden dat gemeenten ervoor kiezen om samen met andere gemeenten in regionaal verband tot een visie te komen. Als afstemming tussen gemeenten al bij de visievorming start, is de kans groot dat er ook afstemming komt in de uitvoering van het omgevingsbeleid en dat wordt ingezet op ...

**De voorzitter:**

Er is een interruptie van mevrouw Van Tongeren. Ga uw gang.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

De heer De Vries had zijn zin wel mogen afmaken, hoor. Het trillen van iemands apparaat gaat trouwens nog steeds door. Ik weet niet wie het is, maar het zou best fijn zijn als we het geluid voor het einde van de vergadering nog uit krijgen.

Ik zou de heer De Vries een vraag willen stellen over een hogere ambitie. De PvdA zegt: op het sociale domein hebben we ook gedelegeerd naar de gemeenten en dat willen we graag. Maar in dat domein kunnen de gemeenten ook iets méér doen dan de basale rijksnorm. Vindt de PvdA niet dat dit in het omgevingsdomein ook moet kunnen? Stel dat een ambitieuze gemeente iets meer wil op een bepaald vlak. Zou dat niet mogelijk moeten zijn?

**De heer Albert de Vries** (PvdA):

Volgens mij is dat mogelijk in de nieuwe Omgevingswet, maar dat zal de Minister ongetwijfeld in haar termijn verduidelijken. Ik zet op een aantal punten wel vraagtekens. Ik heb in mijn betoog gesproken over de lappendeken. Wordt het dan nog wel duidelijk? Rijden we bepaalde gewenste standaardiseringen daarmee niet teveel in de wielen? Ik vind het dus op zich prima, maar ik denk dat er ook grenzen zijn aan de vrijheid om eigen normen en ambities in de wet te stoppen.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

De vraag is eigenlijk de volgende. We krijgen straks ongetwijfeld een uitleg van de Minister, maar ik lees het zo dat een hogere ambitie, bijvoorbeeld voor milieukwaliteit, niet mogelijk is. Je mag op een andere wijze flexibel afwegen binnen de maximale norm, maar je mag er niet overheen. Als mijn lezing daarvan klopt, zou dat betekenen dat een hogere ambitie van een gemeente niet mogelijk is. Ik ga er even van uit dat wij het goed gelezen hebben. Als dat niet mogelijk is, vindt de PvdA dan niet met GroenLinks dat je, als je decentraliseert, juist een hogere ambitie voor gemeenten mogelijk moet maken?

**De heer Albert de Vries** (PvdA):

Nogmaals, ik heb het idee dat dit in ruimere mate in de wet zit, maar mevrouw Van Tongeren stelt eigenlijk een vraag die de Minister kan beantwoorden. Dus laat ik nou eens wachten tot het antwoord van de Minister er is.



**De voorzitter:**

U hebt de vrijheid om antwoord te geven op de vraag, los van wat de Minister daarvan zegt. Het is aan u.

**De heer Albert de Vries (PvdA):**

Dat begrijp ik, maar ik denk dat het verstandig om eerst duidelijkheid te hebben over de vraag wat nu precies wel en niet tot de vrijheid van gemeenten behoort. Ik heb in de wet gelezen dat een gemeente de vrijheid heeft om eigen beleid te voeren en ook eigen normen te stellen. Er is alleen een beperking aan gegeven. Voor een deel onderschrijf ik ook dat een beperking op zijn plaats is.

Voorzitter. De provincie Gelderland wil bevorderen dat gemeenten regionaal gaan afstemmen. Vindt de Minister dat ook een goed idee? Als de Omgevingswet leidt tot veel meer en steviger afstemming tussen gemeenten, lijkt ons dat een enorme stap vooruit. En als het kan gebeurt dat ook met de waterschappen, ten eerste om af te stemmen over de afwegingsruimte die de wet biedt. Hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met milieubeleid, monitoring en afstemming en met beleid ten aanzien van het buitengebied? Het is bijna ondenkbaar dat gemeenten dat helemaal alleen kunnen binnen de gemeentegrenzen. Afstemming is onder de huidige omstandigheden ook keihard nodig, vanwege het feit dat er in grote delen van het land een enorm overschot is aan detailhandelsruimte, kantoren, bedrijfsterreinen, maatschappelijk vastgoed en agrarische gebouwen. In de krimpgebieden is ook nog eens een overschot aan woningen. Er zijn grote overschotten, terwijl er tegelijkertijd nog steeds sprake is van een forse plancapaciteit van nieuwe vierkante meters. Gemeenten krijgen vertrouwen, maar doen er verstandig van om binnen de provinciale omgevingsvisie en de provinciale omgevingsverordening programmatische afspraken te maken met andere betrokken gemeenten, om te voorkomen dat de provincie ingrijpt. Met het inpassingsplan hebben provincies nu de mogelijkheid om een ruimtelijk plan over te nemen van de gemeenten. Dat gaat ver en dat past niet echt in de uitgangspunten van de Omgevingswet. In veel gevallen zal de provincie preventief invloed uitoefenen met de provinciale omgevingsvisie en de provinciale omgevingsverordening. Als gemeenten er echt niet uitkomen en het met overleg niet lukt, kan de provincie instructieregels gebruiken. In het alleruiterste geval kan via de lijnen van bestuurlijk toezicht opgetreden worden.

De provincie Utrecht voert een beleid om bestaande plancapaciteit voor kantoren te saneren. Dat is op zich baanbrekend. De provincie Gelderland is ver op weg om de bestaande plancapaciteit voor detailhandel aan te pakken. Het goede van de inpassingsplannen is dat de provincie in het geval dat de gemeenten contractueel zijn gebonden, het bevoegd gezag overneemt en zo zonder grote risico's op schadevergoedingen kan doorpakken. Als de gemeente dat zelf moet doen, is er sprake van contractbreuk. Is er een optie denkbaar dat de provincie in dit soort gevallen de mogelijkheid behoudt, zoals de provincie Utrecht nu succesvol toepast?

Wij hebben gehoord dat er problemen worden ervaren bij de toepassing van de ladder van duurzame verstedelijking. Wij vinden een afweging zoals met die ladder wordt beoogd, wel van groot belang om te voorkomen dat we plancapaciteit toevoegen terwijl er nog onbenutte capaciteit beschikbaar is. Wat ons betreft zijn er ook zogenaamde statiegeldregelingen denkbaar, dus alleen nieuwbouw als bestaande capaciteit wordt gesaneerd. Wanneer wordt dat bij de invoeringswet mogelijk gemaakt? Blijft een ander vertrouwd instrument als groen voor rood gehandhaafd?

Ondanks alle problemen die gemeenten hebben met hun grondbedrijven is het zaak dat de plancapaciteit in Nederland drastisch wordt gesaneerd. Dat kan tot fikse planschades leiden. De regering legt in de nota naar

aanleiding van het nader verslag ook zelf het verband tussen een uitvoerbaarheidstoets, die in uitvoeringsregelingen komt, en planschade en wegbestemmen. Dit is een extra argument om dit in samenhang te bekijken. Planschade voorkomen en niet-benutte bouw en gebruiksmogelijkheden moeten wegbestemd kunnen worden zonder dat een tegemoetkoming voor planschade uitgekeerd dient te worden. Bestaande bestemmingen kennen nog enorme plancapaciteit die volgens huidige inzichten en marktomstandigheden niet meer nodig en zelfs zeer onwenselijk zijn. Ook hiervoor moet een oplossing worden geboden. Onbenutte plancapaciteit is een knelpunt bij herontwikkeling, bij aanpak van krimpproblematiek en bij de uitvoering van nieuw beleid. In het wetsvoorstel is hoofdstuk 15 gereserveerd voor planschade. Ik vraag de Minister om voor bovengenoemde problemen een oplossing te bieden in dit hoofdstuk. Kan de Minister toezeggen dat bij de invoeringswet een uitwerking van de regeling voor planschade in de Omgevingswet wordt opgenomen met een oplossing voor de genoemde problemen? Is het kabinet ook bereid om te bekijken hoe we overschotten aan plancapaciteit in de toekomst kunnen voorkomen? Is het denkbaar dat een omgevingsvergunning standaard wordt ingetrokken als deze binnen tien jaar niet is gerealiseerd, eventueel met een verlenging van die termijn door de gemeenteraad in geval van bijzondere omstandigheden? Is het ook denkbaar om in die gevallen ten behoeve van de vergunning de gewijzigde bestemming weer te laten vervallen naar de oude bestemming? Dit soort oplossingen kan eraan bijdragen dat gemeenten problemen met plancapaciteit veel vaker zelf kunnen oplossen en dat provincies minder vaak hoeven in te grijpen.

De provinciale bevoegdheden en de rijksbevoegdheden zijn nu ingekaderd door de inhoudelijke toets provinciaal belang en rijksbelang en de doelmatigheidstoets. VNG en IPO hebben aangegeven in het bestuursakkoord te zullen omschrijven wanneer er sprake is van provinciaal belang. Wij hebben vernomen dat daarvoor een goede formulering is gevonden. Wij hopen ook dat daarmee de noodzaak van zwaar opgetuigde provinciale verordeningen zal afnemen. Daar zit namelijk niemand op te wachten. Ingrijpen door provincies zou alleen nodig moeten zijn als gemeenten er niet zelf uit komen. Volgens de nota naar aanleiding van het verslag en de memorie van toelichting is het de bedoeling dat provincies, als ze toch willen ingrijpen, dit goed moeten motiveren. In de nota wordt ook aangegeven dat bij het toepassen van de bevoegdheid tot het geven van instructies of het vaststellen van instructieregels zo open mogelijke formuleringen worden toegepast, zodat de gemeente nog ruimte heeft voor een afweging, zolang er maar sprake is van het bereiken van het doel achter de instructie. Dit uitgangspunt willen wij graag opnemen in de wet. Bestuursorganen moeten bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden niet onnodig in de taken of bevoegdheden van andere bestuursorganen treden. Met een amendement voegen wij aan artikel 2.2 een derde lid toe. Dat doen wij overigens samen met de VVD. Daarin wordt het principe van de minst belastende interventie vastgelegd.

Verder vinden wij vroegtijdig overleg tussen overheden van belang. Daarom hebben wij, ook samen met de VVD, een amendement ingediend dat een aanvulling bevat op het eerste lid van artikel 2.2. Dat regelt dat er eerst afstemming moet plaatsvinden tussen bestuursorganen voordat er een hoger bestuursorgaan ingrijpt.

De heer **Smaling** (SP):

Even wat casuïstiek. Ik kan het provincieverhaal van de heer De Vries goed volgen. Bij het lezen van de stukken verbaasde ik mij een beetje over het feit dat Groningen en Brabant min of meer op de vingers zijn getikt omdat ze misschien te sterk het middel van de aanwijzing hadden gebruikt. Hoe denkt de heer De Vries over bijvoorbeeld het vestigen van megaoutlet-

centra, die gemeenten graag willen hebben? We kennen het voorbeeld van Bleizo, dat de provincie uiteindelijk heeft getorpedeerd, waarmee de burgemeesters van Zoetermeer en Lansingerland niet blij waren. Moet de provincie de bevoegdheid houden om dat soort zaken al dan niet goed te keuren, of vindt de heer De Vries dat al te ver gaan in de provinciale bevoegdheid?

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Het antwoord is «nee». Ik vind dat de provincie uiteindelijk moet kunnen ingrijpen. Als we in de Omgevingswet bedoelen dat de verantwoordelijkheden op het laagst mogelijke niveau moeten liggen, moet een gemeente eerst zelf de kans krijgen om die afweging te maken. In deze wet is het de bedoeling dat je bij zo'n afweging overleg pleegt met derde belanghebbenden en dat zijn ook andere gemeenten. Als dat goed wordt geïntroduceerd en als die uitvoeringspraktijk echt tot stand komt, verwachten wij dat gemeenten elkaar ook kunnen corrigeren. Als dat niet lukt, dus als ze er samen niet uit komen, is de provincie aan zet. In mijn betoog heb ik volgens mij in voldoende mate aangegeven dat de overmatige plancapaciteit in Nederland echt als een groot probleem moet worden gezien.

De heer **Smaling** (SP):

Ik tel even op: Ressen, Zevenaar, Halfweg, Bleizo en Roosendaal. De binnenstad van Roosendaal heeft echt last van het megaoutletcentrum in de buurt. Kan de heer De Vries nog iets concreter aangeven waar de aanwijzingsbevoegdheid van de provincie begint en waar die ophoudt? Ik vind het toch een iets te licht regime – als ik het zo mag zeggen – als het allemaal eerst in de overlegsfase moet, zonder dat het bestuurlijke niveau van de provincie een aanwijzingsbevoegdheid heeft die het kan inzetten als de gemeenten er niet uitkomen.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

De heer Smaling en ik zijn het eigenlijk, denk ik, erg eens. Ik vind dat een uiterste inspanning van de gemeenten om het samen eens te worden moet voorafgaan aan het optreden van provincie. Dat zal soms niet lukken en dan moet de provincie ook echt kunnen doorpakken. Dat doet de provincie Gelderland nu in Nijmegen. Dat gebeurt regelmatig. Ook de provincie Zuid-Holland is daar goed mee op weg. En ik noemde Utrecht al. Het zou goed zijn als andere provincies dat ook doen, als dat nodig is. Wij vinden dat het pas nodig is op het moment dat de gemeenten eerst zelf de kans hebben gehad om met hun omgeving een eigen afweging te maken en zelf tot oplossingen te komen. Dat kan door een nieuwe ontwikkeling wel toe te staan, maar tegelijkertijd elders te saneren. Op die manier kun je tot aanvaardbare plannen komen.

De **voorzitter**:

De volgende interruptie is voor mevrouw Van Tongeren. Ter informatie: wij hebben aan het begin van de vergadering in gemeen overleg afgesproken om ons te beperken tot drie interrupties. Dit wordt uw derde interruptie.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Dank u wel, voorzitter. Toen ik binnenkwam, ben ik even snel bijgepraat door mijn sympathieke buurvrouw ... niet dat de andere collega's niet sympathiek zijn, maar ik zat toevallig naast deze collega.

De **voorzitter**:

Ik zag sommigen al wit wegtrekken.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Ja, er werd inderdaad zuchtend deze kant opgekeken; daarom ...

Ik begrijp niet zo goed dat de PvdA zegt dat ze wel regionale samenwerking wil en dat daar wel afgestemd moet worden, maar dat de provincie zich er het liefst buiten moet houden – dit zijn mijn woorden even – omdat de PvdA de minst belastende interventie wil. Als ik bijvoorbeeld weer kijk naar het milieu – ik ben tenslotte van GroenLinks – zie ik dat de provincie Brabant in de milieuverordening onder andere heeft opgenomen: in onze provincie geen fracking. Hoe zou dat in de visie, in deze nieuwe wet, volgens de PvdA dan moeten gebeuren? Gaan een aantal gemeenten waar dat misschien gaat plaatsvinden, dan eerst overleggen en bekijken of ze er samen uitkomen met een offset ergens anders in de natuur. Dan wordt er regionaal overlegd. Mag de provincie dan niet ingrijpen?

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Dit is nu juist het voorbeeld waar het niet voor geldt, want fracking en allerlei andere vormen van energievoorziening, zijn projecten van nationaal belang. Die lopen via de Mijnbouwwet en niet via de Omgevingswet. Op het moment dat de projecten met een ruimtelijk karakter via de Omgevingswet lopen, vinden wij dat het Rijk wel gehouden is aan heel goed overleg. Uiteindelijk is er ook wel doorzetingsmacht nodig voor nationale belangen, als zij anders niet tot stand kunnen komen. Wat het schaliegas betreft is het standpunt van de Partij van de Arbeid: daar zijn wij nog niet aan toe.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Ik ben blij dat de PvdA daar net zoals GroenLinks niet aan toe is, maar deze wet biedt daar meer mogelijkheden toe. Op dit moment is er juist een botsing tussen het Rijk dat dit mogelijk wil maken, en de provincie Brabant die deze mogelijkheid, geheel tegen de wens van Minister Kamp in, in een milieuverordening heeft uitgesloten. De vergunning voor de ondergrond was al afgegeven, maar dit is gestopt door de gemeenten en de provincie. Die hebben gezegd: voorlopig niet. Daarom ligt de opsporingsvergunning tijdelijk in de ijskast. Daar zie je precies de botsing tussen het Rijk dat dit wel wil en de gemeente die op dit moment in de milieuverordening nog een mogelijkheid heeft om dit te stoppen. Hoe zou je dat moeten opvangen, als je zegt dat eerst de gemeenten waar het plaatsvindt maar moeten overleggen? En vervolgens mag het Rijk een aanwijzing geven, als ik de heer De Vries goed begrijp. Moet daar niet een stevige mogelijkheid voor de provincie in zitten om alsnog te kunnen ingrijpen en te zeggen: het is voor het omgevingsbelang van de hele provincie essentieel dat deze ontwikkeling niet plaatsvindt?

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Laat ik vooropstellen dat ook de Partij van de Arbeid het niet wenselijk vindt om vooruit te lopen op beslissingen over schaliegas. Ten principale is het zo dat over projecten van nationaal belang, en de Mijnbouwwet en een aantal andere projecten behoren daartoe, het Rijk uiteindelijk het besluit neemt. Wat ik hier bepleit, is dat het Rijk dat doet na uitgebreid en intensief overleg en samenspraak, om te kijken wat de beste oplossing is. Als we zouden besluiten dat er toch fracking nodig is, en geen enkele provincie is bereid om daaraan mee te werken, zou de discussie moeten gaan over de wijze waarop het doorgaat. Dat is manier waarop je met verschillende bestuurslagen tot besluitvorming moet komen.

De **voorzitter**:

De volgende interruptie is voor de heer Ronnes.

De heer **Ronnes** (CDA):

De heer Veldman was eerder heel duidelijk wat betreft mijn vraag over de bevoegdheden van de diverse overheidslagen. Zijn antwoord daarop was

«ja, het is voldoende geregeld in deze wet». Ik constateer nu dat er een amendement wordt aangekondigd door de Partij van de Arbeid, dat mede wordt ingediend door de VVD, waarin wordt ingezet op een aanscherping van de bevoegdheid in artikel 2.2, lid 3. Wie bepaalt dan voor hoever dat nodig is? Op welke wijze gebeurt dat dan? Het CDA worstelt met dat probleem. Hoe borg je in de wet dat er een zorgvuldige afweging plaatsvindt als er sprake is van een bovenliggend belang?

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

In de wet staan daar motiveringsplichten voor. Een provincie moet haar belang duidelijk formuleren. In IPO- en VNG-verband is afgesproken hoe ze dat zullen doen. Op het moment dat iets een provinciaal belang heeft, krijgt het een plek in de omgevingsvisie van de provincie en zal het een plek krijgen in de verordening. Op het moment dat gemeenten zich daar niet aan houden, zal de provincie moeten ingrijpen. Maar gemeenten mogen wat ons betreft eerst zelf naar een oplossing zoeken. De provincie moet daar de nodige ruimte voor geven.

De heer **Ronnes** (CDA):

In de huidige regelgeving staat eenzelfde soort definitie. Wat je in de praktijk ziet, is dat provincies hun bevoegdheid heel makkelijk pakken en zich, bijvoorbeeld, bezighouden met zaken als: hoeveel vierkante meter speelterrein moet er in een nieuwe wijk komen, of: hoe groot mag een woning in het buitengebied zijn? Het CDA is op zoek naar het haakpuntje waaruit blijkt dat het echt een bovenliggend belang is en provinciale staten dus niet zomaar zelf kunnen zeggen iets van provinciaal belang te vinden en zich er dus mee kunnen gaan bezighouden. Het gaat mij om meer de nuancering te zoeken van de onderbouwing. Hoe leggen we dat vast?

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Ik ben zelf wethouder geweest en ik heb mij er vaak aan geërgerd dat de provincie zich veel te veel bemoeide met wat wij hadden bedacht. Het moet volgens mij gaan over die zaken die de grens van een gemeente overstijgen, en op het moment dat de belangen van andere gemeenten in het geding komen of meer algemene belangen, en er concurrentie tussen gemeenten ontstaat. Op het moment dat de gemeenten er niet uitkomen, ligt er een taak voor de provincie.

De **voorzitter**:

De heer De Vries vervolgt zijn betoog.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Wij maken ons zorgen over de financiële kant van de Omgevingswet. Er is gesteld dat met deze wet een bezuiniging van 650 miljoen is te behalen. Voor ons is onduidelijk waar de kosten en de baten van de wet nu precies zitten. Wij maken ons zorgen en vragen ons af of gemeenten straks wel de financiële middelen hebben om hun taken goed te kunnen uitvoeren. Wij hebben zorgen over het feit of toezicht en handhaving vanwege financiële problemen niet op een te laag pitje komen te staan. Hoe worden de uitvoering en handhaving gefinancierd? Hoe zit het met de monitoring en het opstellen en uitvoeren van programma's? Hoe zit het met het profijtbeginsel? Met de Omgevingswet ontstaat voor de gemeenten opnieuw grote financiële onzekerheid. Dit komt bovenop de grote risico's die de decentralisaties van het sociaal domein hebben gebracht. In het bestuursakkoord met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen is afgesproken dat er op grond van de Financiële-verhoudingswet een zogenoemd artikel 2-onderzoek wordt gedaan naar de financiële effecten van de stelselherziening. Op basis daarvan worden er afspraken gemaakt over de financiering. Kan de Minister ons verzekeren dat de kosten van

toezichts- en handhavingstaken en van de monitoring van de uitvoering van programma's ruimhartig zullen worden ingeschat? Ik zie dat veel gemeenten toch een tandje minder doen bij die handhavingstaken. Dat maakt ons toch ongerust.

Meer flexibiliteit, meer afwegingsruimte en experimenteer mogelijkheden zijn alleen denkbaar als de waarborgen dat we taakstellingen waar kunnen maken behouden blijven en als we niet door de bodem zakken bij die normen. Sterker nog, wij willen vooruitgang. Wij vinden het wenselijk dat de Kamer hierover met regelmaat geïnformeerd wordt. In het kader van de Balans van de Leefomgeving wordt er eens in de vier jaar gerapporteerd over de ontwikkeling van de kwaliteit van de leefomgeving. Met deze nieuwe wet wordt zo veel nieuwe ruimte toegevoegd dat dit ons een beetje te weinig lijkt. Een denkbaar alternatief zou zijn om in aansluiting op de regeling in de Wet milieubeheer eens in de vier jaar te rapporteren over de kwaliteit van de leefomgeving en elke vier jaar over de effecten van het gevoerde beleid. Door eens in de twee jaar beurtelings te rapporteren ontstaat een frequentie van elke twee jaar.

Over één onderdeel van het wetsvoorstel heeft de Partij van de Arbeid zich echt verbaasd, namelijk hoofdstuk 12 van de wet, over de grondexploitatie. Naar onze mening gaat het kabinet met de voorgestelde inhoud geheel voorbij aan eerdere uitspraken van de Kamer, bijvoorbeeld de motie van de leden Paulus Jansen, Koolmees en Monasch over het recht op zelfrealisatie, het rapport van de commissie Huizenprijzen en enkele adviezen van de VROM-raad en de Rli. Deze gaan allemaal over de bijdrage die de huidige grondexploitatie regeling heeft geleverd aan de vastgoedcrisis. De banken zijn aangepakt en de corporaties zijn gedwongen om weer binnen hun primaire taakstelling te opereren. Naar de mening van de Partij van de Arbeid kunnen we bij de grondexploitatie niet alles bij het oude laten, zonder gedegen voorbereiding en discussie. Om zo'n fundamentele discussie over het grondbeleid te kunnen voeren, zonder ons nu te binden aan de huidige tekst in hoofdstuk 12, zullen wij in tweede termijn een motie indienen.

Ik heb nog een paar inhoudelijke punten. Het eerste betreft de toegankelijkheid van de openbare ruimte voor mensen met een functiebeperking. In het regeerakkoord is vastgelegd dat het VN-verdrag inzake mensen met een handicap zal worden geratificeerd, onder de voorwaarde dat de hieruit voortvloeiende verplichtingen geleidelijk ten uitvoer kunnen worden gebracht. Ik roep de regering op om dit verdrag zo spoedig mogelijk naar de Kamer te sturen. Nederland is een van de laatsten in de rij om dit verdrag te ratificeren. Door Erica Terpstra en later Gerdi Verbeet is er jarenlang geknokt om de rechten van mensen met een functiebeperking in de wet te regelen. Als de ratificering van het VN-verdrag door het parlement is goedgekeurd, dient dit naar onze mening ook een plek te krijgen in het artikel van de Omgevingswet waarin alle relevante internationale verdragen worden opgesomd. Wij zullen hiertoe samen met de VVD een motie indienen.

**De voorzitter:**

De heer Houwers wil zijn derde interruptie plegen.

**De heer Houwers (Houwers):**

Ik ben erg nieuwsgierig naar de motie over de grondexploitatie die de heer De Vries aankondigt. Ik zou het wel aardig hebben gevonden als hij nu al had gezegd waar hij naartoe wil, want dan kunnen wij daarop reageren in dit overleg. Nu blijft het een beetje hangen. Ik heb wel een indruk van waar hij naartoe wil, maar kan hij iets meer zeggen over wat hij in die motie gaat omschrijven?

**De heer Albert de Vries (PvdA):**



In die motie vragen wij de regering om de Kamer serieus te nemen, dus het advies van de commissie Huizenprijzen en de motie-Paulus Jansen c.s. uit te voeren, voordat aan de Kamer een uitspraak wordt gevraagd over het nieuwe grondbeleid.

De heer **Houwers** (Houwers):

Dat de regering de Kamer serieus neemt, hoeven we volgens mij niet in een motie vast te leggen. Ik denk dat we dat zelf kunnen bekijken. Proef ik hierin uitstel van de uiteindelijke keuze of hebt u hiervoor een andere overweging? Ik kan niet helemaal volgen wat er wordt voorgesteld.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

De Partij van de Arbeid denkt iets anders over het grondbeleid dan zoals het in de memorie van toelichting is uitgelegd. Ik vind dat we die discussie pas goed kunnen voeren als de moties en aanbevelingen zijn uitgewerkt. Er komt nog een nieuwe aanvullingswet over de grondexploitatie. Naar onze mening kan bij de discussie over die wet worden bepaald hoe de nieuwe grondexploitatie eruit ziet en niet nu, nu er nog helemaal geen uitvoering is gegeven aan allerlei besluiten die de Kamer eerder heeft genomen.

De **voorzitter**:

De heer De Vries vervolgt zijn betoog.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

In de bouwregelgeving wordt al een en ander toegevoegd voor mensen met een functiebeperking. In artikel 4.21 voegt de Minister in de tweede nota van wijziging het woord «bruikbaarheid» toe. Zij schrijft in de toelichting dat «toegankelijkheid» daarin is inbegrepen. Wij vinden de toevoeging van het woord «toegankelijkheid» echter duidelijker. Wij vinden ook dat in het tweede lid van dit artikel verduidelijkt moet worden dat nieuwe bouwwerken toegankelijk moeten zijn voor mensen met een functiebeperking. Hiervoor hebben wij samen met de VVD een amendement gemaakt.

Met de SP en het CDA schreef de Partij van de Arbeid de initiatiefnota Een stap vooruit. Daarin worden voorstellen gedaan voor de uitbouw en betere benutting van het Nederlandse wandel- en fietsnetwerk. Eerder waren er al initiatieven van Kamerleden: van Wijnand Duyvendak in 2004, met het Wandeloffensief, en van Joop Atsma in 2008, met «Fietsen in Nederland... een tandje erbij». Organisaties die betrokken zijn bij de internationale wandel-, fiets- en vaarroutes vragen om in het ruimtelijk beleid op nationaal niveau te coördineren dat de netwerken en routes in stand kunnen blijven en dat de combinaties met openbaar vervoer geborgd kunnen blijven. Wij zullen daarvoor een motie indienen. De monumentengemeenten in Nederland maken zich zorgen over het feit dat er steeds meer vergunningsvrij aan monumenten mag worden gebouwd. Laatst hebben wij in het geval van het consulaat van Angola gezien dat er vergunningsvrij eigenlijk een monument is vernietigd. Dat gebeurt op kleinere schaal ook. Daarom overwegen wij om een motie in te dienen waarin wij vragen om in de uitvoeringsregelgeving vast te leggen dat mensen die een monument bewonen en vergunningsvrij willen bouwen dit even melden bij de gemeente, zodat voorkomen kan worden dat er fouten worden gemaakt. Mensen die een monument hebben, kunnen de kosten van onderhoud aftrekken van de belasting. Wij vinden dat tegenover zo'n recht best een plicht mag staan, om te zorgen dat onze monumenten in stand blijven.

Ik vraag nog aandacht voor de achilleshielen van het nieuwe stelsel. Wij zien er twee. Het eerste is de enorme ambitie om het stelsel te laten werken via een uiterst ambitieus ICT-project, de Laan van de Leefomgeving; zelfs de naam is ambitieus. Het zou wel mooi zijn als er een straat



zou komen met sociale woningen die voor iedereen toegankelijk is, waar je informatie op elk moment kunt raadplegen en waarvan je ervan overtuigd kunt zijn dat die informatie realtime en dus actueel is. Wij zijn – dat zijn we sowieso bij grote ICT-werken – een beetje bang dat het te ambitieus is. Wij vragen ons dus af of er terugvalopties zijn, wat de kosten zijn, hoe die kosten verdeeld worden en of het wel denkbaar is dat informatie via het net realtime voor iedereen inzichtelijk is. Als er een nieuw kantoor geopend wordt, kun je je immers voorstellen dat de verkeersbewegingen en de parkeernormen opeens anders zijn. Is de volgende dag voor een initiatiefnemer die naast het nieuwe kantoor iets wil doen dan inzichtelijk waaraan hij zich moet houden?

We zien een laatste risico in de discussie over wat we de paradigmawisseling noemen. Je kunt de structuur van de wetgeving op zijn kop zetten, maar of het straks gaat werken als bedoeld hangt er toch echt van af of mensen zich de cultuur eigen maken. We hadden het net al heel uitgebreid over hoe je met de gemeenten om moet gaan. Zij en de ambtenaren zullen een hele cultuuromslag moeten maken. Dat geldt ook voor een heleboel mensen die gewend waren om een haakje te zoeken waarmee ze naar de rechter konden lopen. Zij moeten straks naar de onderhandelings-tafel en niet naar de rechter. Wij denken dus dat er heel veel nodig is om die paradigmawisseling of cultuurverandering te realiseren.

Tot slot. De Omgevingswet is revolutionair. Het is van belang dat de doelen die wij ermee willen bereiken daadwerkelijk gehaald worden: het makkelijker mogelijk maken van initiatieven met zo veel mogelijk consensus, gericht op een duurzame toekomst en met een kwaliteit waarmee we Nederland sterker, socialer, mooier en groener maken. Wij hebben er vertrouwen in, maar het is altijd goed om te meten of iets ook werkt. Onze laatste vraag is daarom: wordt het doelbereik van de wet binnen bijvoorbeeld vier of vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd? Kan de Minister dat toezeggen?

**De voorzitter:**

Ik stel voor om voor drie kwartier te schorsen, zodat u de gelegenheid hebt om te lunchen. Met uw welnemen wens ik u alvast een smakelijke maaltijd.

De vergadering wordt van 12.27 uur tot 13.16 uur geschorst.

**Voorzitter: Hoogland**

**De voorzitter:**

Wij gaan verder met de eerste termijn van de Kamer. Het woord is aan de derde spreker en dat is niet de derde persoon aan deze tafel, mevrouw Van Veldhoven, maar de heer Smaling. Zo staat het op mijn lijstje. Het gaat om de fractiegrootte, zo hoor ik net. Het woord is dus aan de heer Smaling.

**De heer Smaling (SP):**

Sorry voorzitter, ik zat een beetje te suffen. Ik was helemaal ingesteld op mevrouw Van Veldhoven; niet dat dat leidt tot suffen...

Voorzitter. Het eerste contact met deze Minister ging volgens mij over de wijziging van een heel onbenullig artikeltje van de Tracéwet of zelfs over een lid van een artikeltje van de Tracéwet. Ik zat toen in de Eerste Kamer. Wij hadden besloten dat die wijziging helemaal niet nodig was en dat wij niet zouden voorstemmen. Toen had zij ineens een kraakhelder verhaal waarom zij die wijziging nodig vond. Op het laatste moment hebben wij toen onze mening nog aangepast op basis van dat heel heldere verhaal. Dat was het begin, dat heel kleine flutartikeltje. En nu zitten wij hier met een joekel van een wet, dus wij hebben samen een aardig proces doorgemaakt in deze jaren. Ik wil ook zeker veel complimenten uitdelen

aan het team dat bezig is geweest met het vormgeven van deze wet. Dat proces loopt al een paar jaar en veel deskundigheid die met deze materie te maken heeft, is ook tot ons gekomen. De Dag van de Omgevingswet is al meerdere keren gehouden. Het spreekt mij ook aan dat je als Minister in je ambtstermijn iets heel fundamenteels zo aanpakt. Dat geeft wel cachet en invulling aan je ministerschap. Dat wordt zeer gewaardeerd door de SP. Een kernvraag in het duiden van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving is welke causale verbanden we kennen, wat we toelaatbaar vinden en wat we wel of niet kunnen kwantificeren. Dat is een erg belangrijk aspect van deze materie. De belanghebbenden bevinden zich zowel in de biotische als abiotische sfeer. We hebben het dus over mens, dier en plant, maar ook over bodem, water en atmosfeer. Het wordt lastiger bij zaken die subjectiever zijn, zoals wat mooi en wat lelijk is. De heer De Vries sprak daar ook al over. Hoever kun je gaan in het objectiveren van subjectiviteit? Het Parool laat bijvoorbeeld elke week een Amsterdammer aan het woord. Een vaste vraag was jarenlang: wat is de lelijkste straat? Daaruit kwamen altijd met afstand de Wibautstraat en de Weesperstraat naar voren, maar het blijft toch een stapeling van subjectieve opvattingen over mooi en lelijk.

Het blijft lastig. Bert Wagendorp heeft zaterdag in de Volkskrant een column geschreven over de woonaantrekkelijkheid van steden. Econometristen zijn natuurlijk de dominante boeven/modelbouwers van deze tijd. Zij hadden berekend dat Amsterdam de prettigste woonplaats van Nederland is en Emmen de minst prettige. Het is, zoals Wagendorp ook opmerkt, maar de vraag of Emmenaren dat ook vinden. De markt is er bijvoorbeeld reuzegezellig; die wordt heel hoog aangeslagen en is ook erg in trek bij de Duitsers. Ook ligt de Hondsrug vlakbij; het is een prachtig stukje Nederland. Bovendien komt er een nieuwe jungle experience, waarvan ik voor Emmen hoop dat het een succes zal worden. Het is dus maar net hoe je ertegen aankijkt.

Ik herinner mij van een tijd geleden ook schriftelijke vragen aan deze Minister. Ik vroeg haar of zij het gebied tussen Leiden en Dordrecht ook zo lelijk en verrommeld vond. Dat vond zij niet, maar ik wist toen nog niet dat ik met «Leiden» een open zenuw raakte. Ik vind het namelijk wel tamelijk lelijk op veel plaatsen. Ik vind dat de samenhang er zoek is. Er gebeurt van alles door elkaar. Het Westland en Midden-Delfland hebben straks bijna geen groen meer over. Het gebied rond Ridderkerk en Barendrecht is een aaneenschakeling van asfalt en lelijke bedrijventerreinen met open stukken ertussen en verspreid oud glas. Een mooi laantje in Rijsoord ligt ingeklemd tussen grijze schoendozen en een kale vlakte met hier en daar een kas. Dat is toch niet echt een ruimtelijke planvorming waar je trots van wordt, terwijl wij in Nederland op dat gebied toch echt een naam hoog te houden hebben. Toch blijft schoonheid een lastig criterium. Met deze schriftelijke vragen merkte ik dat de Minister misschien dacht dat ik gek was, terwijl ik me afvroeg wat zij dan zo mooi vindt aan die regio. Misschien het asfalt, maar je kunt natuurlijk ook prima «agree to disagree» over dit soort onderwerpen. Het geeft maar aan hoe lastig het is.

De vraag doet zich voor wat de essentie van deze wet moet zijn als je het benutten en het beschermen van de leefomgeving wilt balanceren. Dat is immers het hoofddoel van de wet. Volgens mijn fractie zit dat erg besloten in het begrip «ruimtelijke kwaliteit». Dat begrip zou ik centraler willen stellen in de wet. Het zou mogelijk moeten zijn om op de drie bestuurlijke niveaus de ruimtelijke kwaliteit meer handen en voeten te geven, met verschillende tijdsdimensies. Ik zou er overigens een vierde bestuurlijk niveau aan willen toevoegen, namelijk de burger en het bedrijf zelf. Duurzaamheid van bouwmaterialen, levensloopbestendigheid van woningen, afschrijvingstermijnen, het al dan niet maximeren van de duur van het omgevingsplan, de looptijd van vergunningen, waterveiligheidsnormen, en de levensduur en terugverdientijd van zonnepanelen hebben

allemaal een bepaalde tijdsdimensie die relevant is. De wet zou volgens mij aan kracht winnen als hij een preambule bevatte die dergelijke zaken benoemt voor de verschillende ruimte- en tijdschalen. In de preambule zouden trouwens ook alle begrippen en kernbepalingen uit de Omgevingswet hard en eenduidig moeten worden gedefinieerd. Dat kan misschien mooi in de zomer worden gedaan, want dit verzoek komt ongetwijfeld terug bij de behandeling in de Eerste Kamer, als deze wet wordt aangenomen.

De wet wordt door de Minister een paradigmaverandering genoemd. Daarmee trekt zij een grote broek aan, want het houdt in dat het vorige paradigma heeft afgedaan. Dat kan, maar dan hoort daar wel een heel goed doorwrocht, analytisch verhaal bij waarin wordt uitgelegd waarom het om een paradigmaverandering gaat. In onze optiek is de reden echter vooral dat alles zo lang duurt, onoverzichtelijk is en dat de wetgeving defensief is. Het is voor mijn fractie nog steeds de vraag of het gaat om het gevoel van de Minister, of om het resultaat van een grondige ex-ante-evaluatie. Ik zie niet echt een ex-ante-evaluatie die de basis heeft gevormd voor het formuleren van dit wetsvoorstel. De memorie van toelichting biedt wel wat houvast. Confucius wordt er zelfs bijgehaald, maar vindt de Minister het geen gemis dat er geen ex-ante-evaluatie is uitgevoerd? Ik kan haar vragen of zij dat alsnog wil doen, maar dan zegt zij waarschijnlijk nee. Ik zou haar toch adviseren om te overwegen of er voldoende analytische basis onder het wetsvoorstel zit. Ik zou zo'n basis graag zien, omdat er nogal wat transactiekosten zijn gemoeid met het invoeren van een wet als deze. Ambtenaren en rechters zijn net gewend aan de Wabo en moeten nu weer met een nieuwe wet aan de gang. De opleiding voor handhaver moet vernieuwd worden en er moet meer energie in gestoken worden dan in het verleden. Wat zijn de kosten van de nieuwe wet als je dit er allemaal bij betreft en waar slaan de kosten neer? Ik kom op de bestuurlijke schaalniveaus. Neemt het parlement met deze wet afscheid van het onderwerp «ruimtelijke ordening»? Krijgt ruimtelijke ordening vandaag een enkeltje provincie en gemeente mee? Spreekt de Kamer vanaf nu alleen nog over deelonderwerpen, zoals weg-, spoor- en luchtvaartverkeer en wordt het MIRT weer MIT? Kortom, welk beeld heeft de Minister bij de invulling van haar systeemverantwoordelijkheid, in combinatie met de rol van het parlement? Wat mijn fractie betreft gaat het niet puur om de plicht om Europese richtlijnen en verordeningen na te leven, maar ook om de vraag hoe we op nationaal niveau de samenhang in het oog houden. Samenhang in wonen, werken, recreëren, mobiel zijn, bereikbaar zijn, gezond blijven, winkelen, slapen: in de prioriteiten die ons volgens de piramide van Maslow bezighouden in ons streven naar nutsmaximalisatie die altijd een mengeling is van individueel en collectief nut. Het land is namelijk flink op drift. Dat is altijd zo geweest, maar de huidige dynamiek in het land roept veel vragen op. Qua demografische veranderingen weten we natuurlijk alles van de groeiende Randstad en krimp aan de randen. Maar houdt dit proces van krimp aan? Waar blijven de jongeren na vertrek uit de krimpregio? Is het een soort relatieve krimp waarbij de jongeren uit Noord-Nederland voornamelijk in de stad Groningen neerstrijken, of gaan ze verder richting de Randstad? Komen ze terug, willen we ze in de buurt houden? En, zo ja, hoe zou je dat dan moeten doen? Of is dat een fait accompli? En als dat zo is, wat dan? Dat zijn toch allemaal vragen waar je ook op nationaal niveau aandacht aan moet blijven besteden.

Ik noem voorts de ruimtelijke ingrepen. Het is een reuring tot en met: bovengronds met windmolens, nieuwe 380kV-lijnen, goederenvervoer, waterveiligheidswerken, weidewinkels, alle overschotten aan kantoren, bedrijventerreinen en bouwgrond en ondergronds met gaswinning en gasopslag, injectie van afvalwater, zoutwinning, zandwinning, geothermie, warmte-koudeopslag en het immense stelsel van buisleidingen in dit land. Ik noem voorts een mengeling van beide, zoals de

reuring die nu in Amsterdam aan het ontstaan is over de ondertunneling van de A10, waar zelfs de grote jongens in de Zuidaskantoren niet zo van geporteerd zijn, gezien de risico's van trillingen en de slechte bebouwbaarheid van de bovenkant van de tunnel straks.

Verder is het volgens mijn fractie cruciaal om je heel goed af te vragen wat thuishoort op welk bestuurlijk niveau. Zoals ik al zei, zou ik daarbij burger of bedrijf zelfs als vierde bestuurlijke niveau willen meenemen. Dat past ook wel bij de sfeer die de wet uitstraalt. In een grote herindelingsgemeente krijg je namelijk weer initiatief van onderop, met dorpsraden. Tata Steel heeft meer te duchten van de dorpsraad van Wijk aan Zee dan van de officiële gemeente Beverwijk. In krimpgemeenten moeten de handen uit de mouwen worden gestoken om bepaalde kernen niet te laten verpieteren. Dat gebeurt ook met burgerparticipatie. Kijk naar een gemeente als Bronkhorst zonder grote kernen, waar men toch probeert om én Hummelo én Vorden én Zelhem én de Keppels leefbaar te houden en in ieder geval een aantal vitale voorzieningen te laten behouden. Op het gebied van decentrale opwekking van energie borrelt en bruist het juist steeds meer op lokaal niveau, met Texel als lichtend voorbeeld. Bijna elke gemeente heeft wel initiatieven op het gebied van duurzame opwekking en duurzaam gebruik. Kijk naar Purmerend waar net een biowarmtecentrale is geopend. Dat zijn zaken die spelen.

Ik vermoed dat elke activiteit en elke beslissing haar ideale schaalniveau heeft. Daarom heb ik het mantra «decentraal tenzij» nooit zo zinvol gevonden. Je moet decentraliseren wat aantoonbaar beter functioneert wanneer je het op dat lagere schaalniveau laat uitvoeren. Sommige zaken dichter bij de burger brengen is uiteraard een heel goede zaak, maar het kan ook betekenen dat je de specifieke kennis die je nu op één plek of op twaalf plekken hebt, ineens nodig hebt op bijna 400 plekken. Dat is helemaal niet efficiënt. Je kunt het vergelijken met het oogsten van een veld paprika en een veld soja. Het ene kan machinaal en heeft duidelijke schaalvoordelen, het andere moet toch grotendeels met de hand. Daar mis je dat schaalvoordeel. Het werkt dus ook twee kanten op. Een organisatie als Staatsbosbeheer moet nu aan twaalf tafels aanschuiven, waar dat voor de decentralisatie van het natuurbeleid nog één tafel was. Een voorbeeld de andere kant op is de groeiende behoefte van burgers en gemeenten om grote stappen te zetten op het gebied van duurzaamheid. Een wirwar aan lokale initiatieven kan hier een golf van enthousiasme en tempo brengen bij het bereiken van de doelen van het energieakkoord en daar voorbij. Hier stuiten wij als Kamer soms op een rigide top-down-benadering via de Rijkscoördinatieregeling of op de manier waarop de Mijnbouwwet nog is georganiseerd. Sommige provincies en gemeenten willen sneller af van stankoverlast uit de intensieve dierhouderij dan de wet toestaat. Kan dat straks? Sommige gemeenten willen veel sneller toe naar een duurzame woningvoorraad met strengere energieprestatienormen (EPC-normen). Kan dat straks?

Kortom, het is noodzakelijk om heel goed aan te geven welke verantwoordelijkheid het best belegd is op welk schaalniveau, inclusief dat schaalniveau van burger en bedrijf. Kan de Minister dat aangeven? Kan zij ook aangeven waaruit een systeemverantwoordelijkheid op dat nationale niveau dan bestaat? Wat doen wij hier straks nog op dit onderwerp en waarom? Hoe ga je straks ook op nationaal niveau goed monitoren wat ik net allemaal heb genoemd? Wat is daarvan dan nog de functie van het rijksniveau en welke rol speelt volgens de Minister het parlement daar straks in?

Vertrouwen. Het woord «vertrouwen» komt 50 keer voor in de memorie van toelichting. Dat is mooi. Er is ook een interessante uiteenzetting over te lezen. Toch heeft mijn fractie behoefte aan een afbakening waar dat vertrouwen begint en waar het ophoudt. Er is namelijk niet onomstotelijk aangetoond dat in deze tijd de mens in gemiddelde zin meer dan vroeger bezig is met het nastreven van collectieve doelen. Waar kun je dat

vertrouwen vertalen in de wet? Wat ons betreft kan dat wel door binnen kaders experimenteerruimte te bieden in het omgevingsplan, wel door tijdelijk af te wijken om zo een transitie mogelijk te maken, wel door paarse krokodillen uit het vergunningensystemen te halen en wel door in de afwegingen voorafgaande aan een ruimtelijke ontwikkeling zoals een rondweg met omwonenden alternatieven te formuleren en trapsgewijs bij een voorkeursvariant uit te komen, zoals dat nu al is belegd in de Tracéwet. Als je ziet hoeveel weerstand de Mijnbouwwet oplevert en hoe deze Kamer, op de VVD na, hunkert naar het afwegen van winning tegen andere belangen, zou het zelfs moeten kunnen dat af en toe in het projectbesluit lagere overheden meebeslissen en dat de bewijslast wordt omgekeerd.

Wat ons betreft kan het niet door te hard te snoeien in omgevingsfactoren die onder de wet zouden moeten vallen. Het kan niet door het belanghebbendenbegrip te veel in te perken. Het kan niet zonder een goed vergunning-, toezicht- en handhavingsmodel. Het moet immers niet zo zijn dat wat je straks wint aan gemak in de vergunningverlening, je via de algemene regels weer kwijt bent aan extra handhaving en juridisering. We zijn er ook geen voorstander van dat de Inspectie Leefomgeving en Transport gaat bellen naar bedrijven om te vragen of het wel goed uitkomt dat ze een inspectie komt uitvoeren. Daarvoor gaat er helaas te veel mis op het gebied van externe veiligheid, zie de recente Moerdijkbrand. We zitten hier niet voor niets met de ene na de andere parlementaire enquête; de mens is geen heilige. Ziet de Minister deze dreiging ook? Ziet zij muziek in deze weging van het begrip «vertrouwen»? Is zij op dit punt misschien wat te goedgegelovig?

Het begrip «vertrouwen» verdient een specifiekere invulling, namelijk: waar ontbreekt het aan vertrouwen waar je dat wel moet of kunt geven, en waar wordt het ieder voor zich en God voor ons allen? Dit met een knipoog naar de heer Bisschop. Specifiek zie ik graag hoe de Minister het vergunning-, toezicht- en handhavingstraject wil verbinden met de Omgevingswet. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wijkt nu toch alweer af van de manier waarop de omgevingsvergunning wordt georganiseerd in de Omgevingswet. Betekent die vergunning-, toezicht- en handhavingsslag nog weer een verandering in het onderdeel omgevingsvergunning? De ambtenaren en de rechters zijn er net aan gewend. We moeten het niet te gek maken.

Ik kom te spreken over het integrale karakter van de wet. De Minister ziet het integrale karakter van de Omgevingswet als een pluspunt. Mijn fractie is dit zeer met haar eens en is ook een groot pleitbezorger van dit integrale karakter. Te lang zijn ruimtelijke belangen verzuimd behandeld door de overheid. Het is nog steeds niet ideaal. Het is ook heel moeilijk om een ideaal model te vinden. Moeten we echter niet naar een Ministerie van de leefomgeving toe, waar bijvoorbeeld het onderwerp natuur onder valt en nog wat andere zaken?

De essentie van integrale afweging is het bundelen van nuttige zaken die het fysieke domein te bieden heeft. Dat geldt bijvoorbeeld voor drinkwateropslag, natuurbescherming en bepaalde typen recreatie, die je dan «mee kunt koppelen», een vreselijk begrip dat echter wel aangeeft dat je drie dingen op één en hetzelfde oppervlak kunt doen. Je zou een goed overzicht kunnen maken van zaken die goed integraal benaderd kunnen worden. Een heel mooi voorbeeld is de Renkumse beek. Het zou mij ook wat waard zijn als je rondom Natura 2000-gebieden alleen maar extensieve vormen van landbouw zou bedrijven. Dat is een logische stap, gezien de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden. Maar ja, als je dan 150 postzegeltjes hebt in dit kleine land, loop je weer het risico dat de publieke opinie over natuurbescherming gaat kantelen, want dan ben je een groot deel van het land aan het belasten met die extensieve landbouw. Daar zit een mogelijke winst op het ruimtelijke niveau.

Daarmee kom je ook op de menselijke kant van integraliteit. Een groep mensen is iets anders dan de som van alle individuen in die groep. De menselijke kant vereist ook een meer sociologische benadering van het begrip «integraal karakter». Daarom moet je zoeken naar groepen die het maximaliseren van hun eigen nut ondergeschikt willen maken aan een gezamenlijk initiatief dat leidt tot een meer collectief nut. Wat drijft mensen om zich daarvoor in te zetten? Je zou daarbij goed gebruik kunnen maken van speltheoretische concepten. Ik vind het een beetje jammer dat die niet voorkomen in de wet. Het integrale karakter dat de Minister zo onderstreept, suggereert namelijk dat je alleen maar win-winsituaties zou hebben. Dat is natuurlijk niet zo. Die zijn er wel, maar er zijn ook talloze situaties waar het echte zero-sumsituaties zijn: uw uitbouwte is mijn gebrek aan zonlicht, uw megaoutletcentrum is mijn faillissement als winkelier in de aangrenzende kern, uw zichtlocatie langs de snelweg is mijn verpieterde binnenstad omdat kantoren eruit zijn weggetrokken, uw gaswinning is mijn bouwval, uw windturbines van 180 meter hoog zijn mijn nachtrust, mijn uitzicht en mijn woningwaarde, enzovoorts. Kortom, niet alles is win-win; de een zijn brood is vaak ook de ander zijn dood. Hoe ziet de Minister dat? Je kunt volgens mij niet zeggen dat de markt hier zijn werk doet. Een private krachtmeting met winnaars en verliezers – de voorbeelden die ik zojuist gaf – laat vaak als extraatje een publieke ruïne achter, zoals een verpieterde binnenstad waarbij de kosten uiteindelijk voor de belastingbetaler zijn. Is de Minister bereid om speltheorieën los te laten op de Omgevingswet, zodat we beter kunnen zien wat win-win is en wat een situatie blijft die snel conflicten kan oproepen?

Ik ga heel kort in op de grondexploitatie. Wat ik daarover wil zeggen, heeft de heer De Vries al gezegd. Het heeft betrekking op hoofdstuk 12 van het wetsvoorstel. Ik ben benieuwd naar de integrale visie van de Minister op dit punt, op de toch wel volkomen uit de hand gelopen run op grond vanaf de jaren negentig, die ons een enorm overschot aan lege bouwkavels heeft opgeleverd. Die waren bedoeld voor koopwoningen in het dure segment. Het zijn lege bedrijventerreinen of, erger nog, bedrijventerreinen met hier en daar een grijze doos. Bij Heerenveen is het echt verschrikkelijk om te zien, alsof er een bom is gevallen. Er is een overschot aan winkeloppervlakte met dito leegstand in stads- en dorpskernen en een gigantische hoeveelheid lelijke kantoren, met als triest dieptepunt de KPMG-kolos langs de A9 in Amstelveen naast die andere KPMG-kolos langs de A9 in Amstelveen.

Hoort bij de integrale aanpak van de Minister ook dat wij vraag en aanbod niet meer zo uiteen laten lopen? Komen er wat haar betreft nu of later, als we de grondkwesties meer inhoudelijk behandelen, checks and balances in de Omgevingswet op dit punt? Welke mogelijkheden hebben de Minister en het parlement om dit niet weer te laten gebeuren?

Ik kom nu op het afwegingskader. Voor de Minister is een belangrijk element van de wet het zoeken van evenwicht tussen benutten en beschermen wat zinvol is. Hier doet zich de vraag voor hoe groot die afwegingsruimte is, welke onderwerpen eronder vallen en wie de afwegingen maakt. Wat is een «hard» en wat is een «zacht» belang, wat is uit te drukken in euro's, in schoonheid, in soortenrijkdom en wat is het lot van de eventueel benadeelde? Daarvoor zijn materiële normen nodig, en andere instrumenten die voldoende juridische hardheid hebben. Anders wordt het een zootje bij de rechter. Vergeet niet dat wij in Nederland vrij weinig planschadeclaims hebben in vergelijking met de ons omringende landen. Dat is mede te danken aan kwaliteit tot nu toe van het omgevingsrecht in Nederland.

Als ik met deze overwegingen naar dit concept van de Omgevingswet kijk, vraag ik mij af hoe een rechter straks marginaal moet toetsen op redelijkheid. Ik vind dat een heel belangrijke vraag, waar ik ook een heel belangrijk antwoord op verwacht. Daar ligt straks de basis van de



houdbaarheid van deze wet. Mijn fractie vindt de wet op dit punt dus nog onvoldragen. Hoe stelt de Minister zich voor dat jurisprudentie rond deze wet zich gaat ontwikkelen? Beginnen wij bij nul en bouwt de jurisprudentie zich gaandeweg op of kunnen we beginnen met een verzameljurisprudentie van die 26 wetten die opgaan in de Omgevingswet en is dat het startpunt? Naar mijn mening is dat heel erg belangrijk.

Bij het vergelijken van de oude en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening was een conclusie van het Planbureau voor de Leefomgeving dat de nieuwe tot snellere besluiten leidt, maar dat er wel meer zaken bij de rechter zouden komen. Ik kan mij voorstellen dat de Crisis- en herstelwet dit heeft versterkt, maar dat zal blijken uit de evaluatie. Hoe zit dat nu met de Omgevingswet? Wat is straks het niveau van rechtsbescherming? Vindt de Minister dat adequaat? Is de burger nog wel voldoende toegerust nu de rechtshulp behoorlijk is uitgekleeft, met name voor mensen met een wat kleinere portemonnee? Tante Annie van drie hoog achter uit het Laakkwartier kan alleen nog naar het Juridisch Loket en zelfs dan moet ze nog zien of haar zaak adequaat wordt opgepakt. Op hetzelfde punt wil ik de Minister vragen hoe de belanghebbende wordt gedefinieerd en of deze definitie recht doet aan gevaren die misschien wat verder af liggen van de plek waar iemand woont. Te denken valt bijvoorbeeld aan stikstofbelasting vanuit de nieuwe kolencentrale in de Eemshaven. Heeft iemand die daar wat verder vanaf woont, toch nog een positie als belanghebbende?

Ik kom nu op een paar specifieke zaken. Om de Omgevingswet goed te verankeren en om besluitvorming en aanpassing in de toekomst goed te kunnen onderbouwen, is de Laan van de Leefomgeving nodig. Zonder data heb je geen informatie en zonder informatie geen wijsheid. Hoe kan de Minister garanderen dat dit goed gaat en dat dit ook in de tijd goed wordt ingezet, zodat wij er in 2018 klaar voor zijn? De invoering van ICT bij andere ministeries en projecten is niet altijd even succesvol verlopen, is het understatement van de dag. Pas spraken wij nog over de Basisregistraties Adressen en Gebouwen, waar jarenlang met oude gegevens werd gewerkt terwijl de hele veiligheidsketen daaraan moet komen te hangen. Ik kan mij nog herinneren dat wij bij de invoering van de Wabo tot de laatste snik hebben geworsteld met het online omgevingsloket. Mijn fractie pleit daarnaast heftig voor het in de wet opnemen van een gegevensautoriteit, bijvoorbeeld het RIVM.

Wij hebben eerder met de Staatssecretaris van I en M gedebatteerd over de modernisering van het milieubeleid. Dat brengt mij op het punt van de omgevingswaarden, die je in deze wet zou willen opnemen. Je kunt grofweg drie groepen identificeren. De eerste groep bestaat uit de ziekmakers, zoals fijnstof, brandgevaar, uitlaatgassen, bedreigingen voor de drinkwaterkwaliteit, bestrijdingsmiddelen in de landbouw en zoönosevirussen in de dierhouderij. De tweede groep bestaat uit de gekmakers, zoals lawaai, uitzichtbedervers, barrières, stank en trillingen, van goederentreinen tot aardbevingen. De derde categorie bestaat uit nieuwe bedreigingen, zoals drugsafval, nanoplastics en medicijnresten in drinkwater. Wil de Minister op basis van zo'n groepering werken of houdt zij zich toch aan de wat uitgedunde categorie omgevingswaarden die strikt noodzakelijk zijn om aan de Europese regelgeving te voldoen? Van al deze punten hangt mijn fractie erg aan het punt van gezondheid. In de memorie van toelichting wordt dit wel kort genoemd. Er staat dat gezondheid belangrijk is en het verzorgingsbeginsel wordt genoemd, evenals het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt, maar mijn fractie zou ook erg hechten aan een borging van het begrip «gezondheid» in die zin dat dit een weigeringsgrond voor vergunningverlening vormt. Ziet de Minister mogelijkheden om dit in de Omgevingswet op te nemen? Ik zal hierover een amendement indienen en hoor graag haar reactie daarop. Misschien is het zinnig om de



Omgevingswet in dit verband beter te koppelen aan de Wet publieke gezondheid, want 6% ziektelast wordt door milieufactoren veroorzaakt. Dat is aanzienlijk.

Verder hangt mijn fractie erg aan de bescherming van cultureel erfgoed op alle niveaus, of het nu gaat over de Beemster, Schokland of de Waddenzee, maar ook aan beschermde gezichten op stads- en dorpsniveau en aan een zekere mate van welstand. Je kunt natuurlijk een lange discussie voeren over de manier waarop je welstand kunt borgen. Ik wil dat niet helemaal dichttimmeren, maar heb wel een mini-amendement waarmee ik hiervoor aandacht wil vragen. Wat is de afweging van de Minister om op deze onderwerpen te doen wat zij in de wet voorstelt? Je zou kunnen denken aan een vorm van salderen in gemeenten. Je staat dan elders in de gemeente meer toe, bijvoorbeeld op het gebied van zonnepanelen of energietransitie, als je daarmee de beeldbepalende ensembles in binnenstad en dorp kunt ontzien. Is dat een optie?

Verder wil mijn fractie graag een verplichte watertoets. Als wij 20 miljard uit gaan geven aan deltabeslissingen, is het vreemd als je zo'n toets niet in de Omgevingswet hebt. Als je het niet doet, treed je bovendien een kernbevoegdheid van de waterschappen met voeten. De Minister is, vermoedelijk net als de hele Kamer, enthousiast over het feit dat de OESO het watergovernancemodel zo roemt. Dat zou je ondermijnen als je de waterschappen deze bevoegdheid ontnam.

Verder horen wij graag hoe de milieueffectrapportage geborgd is in de wet. Wij hebben enige tijd geleden een debat over de rol van de Commissie voor de m.e.r. gehad. Die is toen aardig afgeknepen. Ik hoop niet dat het de bedoeling is dat dit proces nog verdergaat.

Er ligt nog een grote restcapaciteit aan vergunde, maar niet benutte milieugebruiksruimte. Krijgt dat nog ergens een rol in de wet? Ik zeg dat ook een beetje omdat we het Programma Aanpak Stikstof net hebben behandeld met de Staatssecretaris van Economische Zaken, en dat is een ingewikkelde kwestie. Ik denk dat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit beter te evalueren is, omdat het langer loopt dan het PAS. Op het PAS hebben we alleen maar een soort ex-antebespreking losgelaten. Het is erg complex met het risico van schijnzekerheid. Er is geen aanpak bij de bron, er zijn te weinig meetpunten, de modellen zijn niet robuust genoeg en je hebt te maken met het inwaaien van stikstof vanaf zee en uit buurlanden. Die programma-aanpak vind ik nog wat tricky. Daar komt nog bij dat heel veel vergunde milieuruimtes, zeker in de veehouderij, niet beschikbaar zijn terwijl je die in dat programma juist wilt wegzetten. We hebben net een goed debat gehad met de Minister over de initiatiefnota over fiets- en wandelpaden. Zij heeft de moties daarna opgepakt en mijn vraag aan haar is hoe dit in de Omgevingswet landt. Ik rond af. De fysieke leefomgeving, de openbare ruimte, is van iedereen: van je voordeur tot het smelten van de ijskappen, van de schutting die al in de tuin van je nieuwbouwwoning staat voordat je er woont tot aan de plastic soep in de Grote Oceaan. We moeten de kans niet laten lopen om het onderwerp interessanter te maken voor mensen. Het is een beetje aan de saaie kant voor mensen die niet dagelijks met deze materie te maken hebben. De wet is erg gericht op de procedure en veel minder op de gebruiker. Zorg daarom met het aanbod van digitale informatie, al dan niet ruimtelijk, dat de informatie niet alleen voldoende is om de omgevingswaarden te kunnen monitoren, maar selecteer en presenteer het daarna op zo'n manier dat het bij mensen gaat leven. Ik bedoel niet alleen de hoogopgeleiden en de blonde bakfietsmoeder die door het Vondelpark scheurt, maar ook voor mensen die een matige kennis hebben van ruimtelijke ordeningen. Juist zij kunnen daardoor geënthousiasmeerd worden. Denk vanuit de vierde bestuurslaag, de burger en met name het kind. Kijk naar wat je op gemeentelijk niveau nodig hebt om de bestuurslaag van burger en kind en innoverende bedrijven optimaal te

kunnen bedienen, en ruimtelijke ordening leuk, spannend en uitdagend te laten zijn.

Ik zou de Minister willen vragen – dat zou aan het eind van het debat in de tweede termijn een mooie motie kunnen zijn – om een interactief ruimtelijke-ordeningsspel te laten maken met diverse ruimte-tijdschalen. Dat kan kinderen opleiden in het maken van ruimtelijke afwegingen en het leren denken in alternatieven. Er bestaat al wel iets, maar een «Schultzgame» vinden wij het toppunt van genot voor de kinderen die in de toekomst dit land mooi moeten houden.

De heer **Ronnes** (CDA):

Voorzitter. Nederland is een door mensenhanden gemaakt land. Dat is een cliché, maar het is wel erg goed gemaakt. Dat is geen propaganda, maar de conclusie van de Canon van de Ruimtelijke Ordening. Na een breed opgezette discussie en een stemming op het internet luidde het algemene oordeel dat de kwaliteit van de leefomgeving hoog is. Wij delen die gedachte. Wat het CDA betreft kan dat het vertrekpunt zijn voor vandaag: wij leven in een mooi land en dat willen we mooi houden. We zien veel druk op de kwaliteit, de belangen zijn groot en we zitten met tamelijk veel mensen op een tamelijk klein grondgebied. Daarom is een goede ordening van onze omgeving erg belangrijk.

De regering heeft gekozen voor een volledige en integrale herziening van het omgevingsrecht. Het is een megaoperatie die een algehele herkwalificatie van het omgevingsrecht bevat waar veel wetten bij betrokken zijn. Het CDA is positief over de Omgevingswet. De inzet en de aanpak van de Minister was goed en waardevol. Het betrekken van stakeholders is op een goede manier gegaan en de kwaliteit van het werk was en is goed. Complimenten aan de Minister en haar ambtenaren zijn hier op hun plaats.

Waar omgevingsrecht eerder altijd vanuit sectoren is ontwikkeld, wordt het omgevingsrecht nu integraal ontworpen. Vijftien wetten gaan geheel of grotendeels op in het eerste wetsvoorstel van de Omgevingswet. Van nog eens acht wetten zijn de gebiedsgerichte onderdelen bij elkaar gebracht en zeker tien andere wetten kunnen bij de volgende wetswijziging integreren in de Omgevingswet. Meer dan 120 AMvB's en enkele honderden ministeriële regelingen worden erbij betrokken. Het CDA onderkent de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak van een vereenvoudiging van de wetgeving. De huidige wetgeving leidt tot te veel verkokering en stroperigheid. Verkokering omdat problemen sectoraal worden opgepakt, iedereen met zijn eigen oogkleppen op; stroperig omdat het erg veel tijd.

Een ruimtelijk plan realiseren wordt vaak vergeleken met door een hoepeltje springen. Door ons ingewikkelde systeem van veel sectorale wetten moet een initiatiefnemer soms wel door twintig van die hoepeltjes springen. Het CDA denkt niet dat de situatie zo integraal wordt dat de Omgevingswet nog maar één hoepeltje kent, maar wel dat het er heel wat minder gaan worden. De Omgevingswet wil een eind maken aan het sectorale top-down denken en past daarom ook beter bij de CDA-gedachte van: de samenleving en niet de overheid. Positieve aspecten die er met name uitspringen zijn decentralisatie, dus de bevoegdheden laag leggen, participatie – het begint bij de burger en als het goed is, eindigt het daar ook – en deregulering, dus de kans op echt minder regels en efficiëntere regels.

Op een aantal onderdelen wil ik vanuit de CDA-fractie opmerkingen, kanttekeningen en aanpassingen inbrengen. Een thema dat vanaf het begin speelde, is het dilemma van flexibiliteit versus rechtszekerheid. De regering kiest met het voorliggende voorstel vooral voor het verruimen van de bestuurlijke afweging, door ruimere bevoegdheden toe te kennen aan decentrale bestuursorganen. Daarbij krijgen zij ook een groot aantal instrumenten om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken.

Dat is positief en het past binnen de CDA-visie om het niet allemaal vanuit Den Haag te willen regelen. Eerder heeft het CDA aangegeven dat het noodzakelijk is dat de ontwerpAMvB's zo snel mogelijk aan de Kamer worden gezonden. In de nota naar aanleiding van het nader verslag wordt beschreven welke waarborgen er zijn voor parlementaire betrokkenheid bij de stelselherziening. Daarbij is de Minister ons in de uitleg gedeeltelijk tegemoetgekomen, door ons een schets te bieden van de AMvB's. We weten nu in ieder geval in hoofdlijnen wat daarin komt te staan. Daarnaast is in het wetsvoorstel nu een voorhangprocedure opgenomen. Eerder is al gevraagd om nog eens de nuance van een brede voorhangprocedure toe te lichten. Is al te zeggen wanneer de definitieve AMvB's daadwerkelijk naar de Kamer komen?

Daar komt nog bij dat het, gelet op de geldende Europese richtlijnen, niet mogelijk is om op alle beoogde terreinen flexibiliteit te bieden. Hier zit dus wel een spanningspunt. Een belangrijke randvoorwaarde bij de wet is een gelijkwaardig beschermingsniveau. Met andere woorden: de wet blijft even streng als de huidige wetgeving. De Minister moet als een jongleur de drie bordjes draaiende houden: het bordje Europese normen, het bordje gelijkwaardig beschermingsniveau en het bordje flexibiliteit. Wat vindt de Minister van het idee om met de normen, en zeker met de normen die vrij hard zijn, soepel om te gaan ten aanzien van de manier waarop en de termijn waarbinnen een en ander bereikt moet worden? Wat vindt de Minister van het idee om nu een soort hiërarchie in belangen en normen te maken? Niet iedere norm is even zwaar, maar nu lijkt alles op hetzelfde level te liggen. De normen lijken nevenschikkend te zijn. In het voorgestelde wettelijke stelsel worden de bestuursorganen van alle bestuurslagen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben allemaal een taak in het omgevingsrecht. Nu gaat het erom hoe we de bevoegdheidsverdeling tussen provincie en gemeente regelen volgens het subsidiariteitsbeginsel zoals verwoord in artikel 2.3. De bedoeling van de wet is om waar het kan, de besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger te leggen. Het CDA ondersteunt dat principe, maar op basis van de huidige Wro kan de provincie bijna elk belang als provinciaal belang aanduiden. Wij vinden dit een ongewenste situatie en willen dit voor de toekomst voorkomen. Onzes inziens kan het beginsel worden versterkt door een wijziging van enkele artikelen.

De kern van het amendement van het CDA hierover is dat het bijvoeglijk naamwoordje «aanmerkelijk» wordt toegevoegd aan «belang». Het moet dus gaan om een aanmerkelijk provinciaal belang. Dat verplicht de provincie om niet zomaar van alles aan te wijzen als provinciaal belang. Provincies en Rijk zullen hier terughoudend mee moeten omgaan. In de motivatie bij het voorliggende amendement zijn wij dan ook aangesloten bij de afspraken die door het IPO en de VNG zijn gemaakt.

De heer **Veldman** (VVD):

Ik vraag me af waarom het CDA dit amendement indient en het woordje «aanmerkelijk» wil toevoegen. Misschien kan ik de twee rondetafelgesprekken in herinnering roepen die we in september en mei gehouden hebben. In september stonden IPO en VNG redelijk lijnrecht tegenover elkaar. Tijdens het laatste rondetafelgesprek heb ik expliciet aan de beide vertegenwoordigers gevraagd hoever zij de afgelopen maanden waren gekomen en of zij anders tegenover elkaar stonden dan in september. Beiden hebben toen bevestigd dat, door de gesprekken die zijn gevoerd en door de uitleg die eraan wordt gegeven en die ook zal worden vastgelegd in het bestuursakkoord, men tevreden is met de manier waarop het er nu staat en het nu uitgelegd wordt. De heer Ronnes verstoort een zorgvuldig gebouwd huis wellicht weer met het woord «aanmerkelijk». Waarom doet hij dat als ook zijn vertegenwoordigers uit

het IPO en de VNG aangeven dat ze een balans gevonden hebben waarmee zij tevreden zijn?

De heer **Ronnes** (CDA):

Ik ben blij dat de heer Veldman die vraag stelt. IPO en VNG zijn in de afgelopen maanden nader tot elkaar gekomen over de vraag wat er bedoeld wordt. Wij als Tweede Kamer zijn echter wel de wetgever. Wij maken de wet. Het is noodzakelijk dat wij op het moment dat we de wet maken op een goede manier de zaken vastleggen zoals we ze bedoelen. Met het woordje «aanmerkelijk» denken wij in de lijn van het akkoord tussen IPO en VNG de wet te versterken, zodat er in de uitvoering straks nadrukkelijk een goede motivatie moet liggen op het moment dat een provincie of het Rijk besluit om als bovenliggend orgaan het bevoegd gezag over te nemen.

De heer **Veldman** (VVD):

Volgens mij is het woordje «aanmerkelijk» altijd voor meerderlei uitleg vatbaar. Is de heer Ronnes niet bang dat het bereikte evenwicht tussen IPO en VNG verstoord wordt door een subjectief begrip als «aanmerkelijk», waarbij je ook nog het risico loopt dat er via jurisprudentie een inkleuring komt waarop zowel IPO als VNG niet zit te wachten?

De heer **Ronnes** (CDA):

Daar ben ik niet bang voor, omdat we met de motivatie van het amendement nadrukkelijk hebben aangesloten bij wat er tussen IPO en VNG geaccordeerd is. Dat zou elkaar moeten versterken. Zo leggen wij dat uit en zo zien wij dat.

Dan kom ik op het projectbesluit van provincies bij gemeenten. Daar speelt het een klein stukje de andere kant op. Met de nieuwe Omgevingswet kan de provincie met het projectbesluit doen wat het nu kan met het provinciale inpassingsplan. De huidige tekst van artikel 5.50, lid 1 van het wetsontwerp Omgevingswet luidt: «De regels van het projectbesluit wijzigen de regels van het omgevingsplan voor zover die regels met elkaar in strijd zijn». De vraag is of dit voldoende is, met name in gevallen waarin provincies ongewenste ontwikkelingen willen tegenhouden. Dat speelt bijvoorbeeld bij het weghalen van plancapaciteit van kantoorlocaties om die vervolgens te schrappen.

Ten aanzien van de participatie is het CDA enthousiast over de methode van de commissie-Elverding. We zien een landelijke tendens om deze methode steeds vaker toe te passen. Toch gaat het soms fout. Mensen voelen zich dan, ondanks de Elverdingmethode en ondanks de goede bedoelingen, niet gehoord. Wij zouden een evaluatie van participatievormen op prijs stellen. Wellicht dat de verwachtingen ten aanzien van de mate van inbreng beter in beeld moeten komen. Kan de Minister daar in haar antwoord op reflecteren?

De regering deelt het belang van een goed participatieproces. Om deze reden moet straks in een projectbesluit worden gemotiveerd hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is omgegaan. Vroegtijdige maatschappelijke participatie is ook van belang bij initiatieven van derden, zoals bedrijven en burgers. Daarom wil de regering dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om een omgevingsvergunning gaat aangeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd over en betrokken bij de ingediende aanvraag. Het gesprek tussen het democratisch gekozen bestuursorgaan en het uitvoerend bestuursorgaan bij besluiten moet gaan over de vraag of op een goede wijze invulling is gegeven aan het vroegtijdig en op de juiste wijze betrekken van de belanghebbenden. Het CDA vindt dat een prima aanpak, al zal het een illusie zijn dat iedereen in het besluit tot uiting kan laten komen wat hij

wil, omdat het uiteindelijk altijd de belangenafweging is die het bevoegde orgaan moet maken.

In de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening stond de zinsnede dat het meest doelmatige gebruik niet belemmerd mocht worden. Die zinsnede is later de «toverformule» genoemd. Veel gemeenten gingen hiermee aan de haal en gebruikten deze toverformule te pas en te onpas. Wij willen niet pleiten voor de herinvoering van de toverformule, maar het oude beginsel dat het meest doelmatige gebruik niet belemmerd mag worden, spreekt ons als principe erg aan. Een voormalige bedrijfswoning kan bijvoorbeeld een doelmatig gebruik hebben als woning. Hieraan koppelen wij meteen de vraag wat de toekomst van de plattelandswoning is. Het CDA is daar erg voor. Wij voelen wel iets voor eenzelfde aanpak als bij de spoorwoning en de bedrijfswoning. Welke stappen kunnen wij bij de Omgevingswet zetten om bijvoorbeeld de plattelandswoning overeind te houden?

Wij zijn enthousiast over de deregulering. De wet biedt zichtbaar de kans om met minder regels te werken. Onze complimenten daarvoor! Maar het kan nog beter. Initiatiefnemers worden nog steeds geconfronteerd met een grote last aan onderzoeksopdrachten. Voor een gewone woning is vaak al een stapel aan externe onderzoeken nodig. De houdbaarheidsdatum van die onderzoeken kan een probleem zijn. Wij willen dat die houdbaarheidsdatum bij vrijstelling langer kan zijn dan twee jaar. Alleen voor onderzoeken naar bodemverontreinigingen hoeft er geen uitzondering te zijn. Maar als het gaat om wat er 500 jaar geleden in de geschiedenis is gebeurd, is een archeologisch onderzoek van twee jaar oud voor mij even actueel als een onderzoek van vijf jaar oud.

Een halfjaar geleden presenteerden SP, PvdA en CDA een initiatiefnota inzake wandelen en fietsen. Onder de bezielende leiding van Paulus Jansen is die nota hier besproken. Het is wel een beetje jammer dat de Minister de gedeelde conclusies niet in de Omgevingswet heeft opgenomen en het ook niet nodig vindt om die op te nemen. In tegenstelling tot de Minister vinden wij dat de Omgevingswet op dit punt een basis moet bieden voor het behoud en de verbetering van de recreatieve infrastructuur voor wandelen, fietsen en varen. Graag krijg ik nogmaals een reactie hierop. Wij hebben een amendement in voorbereiding om dit meer te waarborgen in de wet.

In de wet staat nu dat de toedeling van de bevoegdheden doeltreffend of doelmatig moet zijn. Wij hebben hierover in eerste instantie opmerkingen gemaakt. In reactie daarop heeft de Minister in de nota naar aanleiding van het nader verslag aangegeven waarom dat zo is. In het kader van het omgevingsrecht moeten bestuursorganen van provincie en Rijk soms ook een taak of bevoegdheid kunnen uitoefenen vanuit doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk, zonder dat er sprake is van een nationaal belang. Er wordt in de beantwoording een aantal voorbeelden genoemd en hiermee lijkt de gebruikte definitie voldoende te zijn gemotiveerd. Gezien de opmerkingen die andere partijen hier in eerste aanleg ook over hebben gemaakt, zijn wij benieuwd of deze motivering voor de andere partijen ook voldoende is om de in de wetgeving verwerkte definitie te laten staan zoals die is.

De CDA-fractie was voorstander van de opname van de Europese milieubeginselen uit artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in artikel 3.2.a van het voorstel. Ook de Raad van State was daar voorstander van. De regering kiest er nu voor, net als in artikel 191, om de beginselen van toepassing te laten zijn op het beleid. Dit betekent dat wettelijk wordt geborgd dat al bij de start van de beleidscyclus met deze beginselen rekening gehouden moet worden. Wij kunnen daar wel mee leven en waarderen het dat ons signaal op die manier verwerkt is in het stuk dat uiteindelijk voorligt.

Wij hadden onze bedenkingen bij de experimenteerbepalingen. De angst was dat die bepalingen misbruikt zouden worden. Nu lezen wij dat er

enkele veranderingen betreffende de experimenteerregeling in de wettekst zijn doorgevoerd. Zo is expliciet bepaald dat de monitoring en de evaluatie worden uitgevoerd mede met het oog op de bijdrage aan de bescherming van de kwaliteit in de fysieke leefomgeving. Verder wordt een bepaling opgenomen om een experiment bij te sturen als op basis van de resultaten van monitoring of evaluatie blijkt dat dit niet nodig is met het oog op de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Wij vinden dat de Minister hiermee voldoende tegemoetkomt aan de wensen van het CDA.

Er moet een gegevensautoriteit komen om alle data te gaan beheren en die wordt vrolijk de «Laan van de Leefomgeving» genoemd. Het is een kritische succesfactor, terwijl de invoering van de Wabo qua automatisering rampzalig verliep en feitelijk nog niet goed loopt. Worden de adviezen van de tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid hier ter harte genomen? Het is cruciaal dat dit soort zaken in de uitvoering goed georganiseerd wordt voor een succesvolle invoering van de nieuwe wet. Het is begrijpelijk maar wel jammer dat het grondbeleid nu niet in deze wet geregeld wordt. Het is toch verlies van samenhang. Bovendien zitten we nu net in een periode dat instrumenten voor een goed grondbeleid noodzakelijk zijn in verband met de problematiek van winkel- en kantoorleegstand. Veel agrarische bebouwing komt bijvoorbeeld leeg te staan. Ook daar zou een actueel grondbeleid behulpzaam zijn. Op welke termijn mogen we de behandeling en het nieuwe grondbeleid verwachten? Er is gezegd dat het na de recesperiode zal zijn. Kan wat specifiekere worden aangegeven wanneer dat zal zijn?

Door de jurisprudentie op het gebied van de Natura 2000-gebieden en de bestemmingsplannen is bouwruimte voor agrarische bedrijven niet meer mogelijk. Het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten heeft hiermee te maken. De meest recente jurisprudentie leidt ertoe dat zelfs het aantal dieren en de diersoort per stal gefixeerd moeten worden. Dat betekent dat er bij iedere uitbreiding van het aantal dieren of verandering in diersoorten een afwijkende procedure gevolgd moet worden. Dat belemmert de uitvoering van de ondernemers behoorlijk. Hoe kijkt de Minister aan tegen het feit dat de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden dubbel getoetst moeten worden? Door de omgevingsvergunning of via de zelfstandige procedure van de nieuwe Natuurbeschermingswet is er toch voldoende geborgd dat er geen ongewenste effecten optreden? De dubbele toetsing – in beide regelingen vindt die toetsing plaats – via het bestemmingsplan is in feite overbodig. Graag een reactie van de Minister. Dan kom ik bij het schaliegas en de mijnbouwactiviteiten. Het gaat om de vergunningverlening voor alles wat te maken heeft met schaliegas en mijnbouwactiviteiten. In welke mate vallen die onder de Omgevingswet? Bestaat de kans dat de Kamer over een paar jaar wordt verrast met vergunningen voor winning van schaliegas met de mededeling dat het onder de nieuwe Omgevingswet valt?

De vergunning van rechtswege is helaas afgeschaft. Het was een fantastisch instrument, waardoor 100% van de vergunningen op tijd werd verleend. Waarom wordt dit overboord gezet? Doordat gemeentes niet willen dat een vergunning van rechtswege wordt verleend, verlenen ze volgens onderzoek van de inspectie meer dan 99% van de vergunningen op tijd. Het gaat om ongeveer 200.000 vergunningen. In 1991 werd 60% van de bouwvergunningen op tijd verstrekt. Ik noem de aangevoerde redenen voor de afschaffing. Ten eerste ontstaan er juridisch lastige kwesties als een vergunning van rechtswege tot stand komt. Dat klopt, maar die gevolgen zouden met de wetgeving al een beetje verholpen kunnen worden en gelden bovendien slechts voor hooguit enkele tientallen vergunningen per jaar. De tweede en doorslaggevende reden voor de regering is dat in de reguliere procedure nu ook vergunningen met ingrijpende gevolgen komen. Het is niet de bedoeling dat er een vergunning van rechtswege kan komen. Ook zitten er gevallen bij waar



volgens de EU een vergunning van rechtswege niet mag. Dat is een goede reden, maar deze kan eenvoudig ondervangen worden door in de AMvB te regelen dat dit soort vergunningen, net als nu, niet in de reguliere procedure komt. Het CDA overweegt, afhankelijk van de beantwoording, een motie in te dienen met het verzoek om de gevolgen te onderzoeken en daarbij de invoeringswet Omgevingswet te betrekken.

De **voorzitter**:

Mijnheer Ronnes, ik onderbreek u even, want de heer De Vries wil interrumpen.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Dit is een heel betoog over de lex silencio positivo, zoals dat moeilijk heet. Het gaat om het van rechtswege verstrekken van een vergunning. Wat verwacht het CDA daar nu van? Welke voordelen zijn eraan verbonden als we dit in het nieuwe stelsel ook doen?

De heer **Ronnes** (CDA):

Er ligt dan een impliciete druk op om de tijdspaden te bewaken en tijdig te reageren op de verzoeken die er liggen.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Is de heer Ronnes niet bang dat er dan flinke rechtsongelijkheid ontstaat? Een vergunning die van rechtswege is verleend, is ook voor bezwaar en beroep vatbaar. Juist dat soort vergunningen loopt het risico aangevochten te worden. Dus echt tijdwinst levert het niet op. Er worden in de Omgevingswet alternatieven geboden door te werken met een boete voor gemeenten die er te lang over doen. Waarom vindt de heer Ronnes dat geen goede oplossing?

De heer **Ronnes** (CDA):

Omdat wij zien dat het opnemen van «de vergunning van rechtswege verstrekken» in het verleden over het algemeen goed heeft gewerkt. Het heeft ook een positieve bijdrage geleverd aan het proces van het verstrekken van vergunningen. De nieuwe Omgevingswet vinden we prima, maar laten we vooral dingen die uit ervaring goed zijn gebleken, op een goede manier implementeren in de nieuwe wet.

De **voorzitter**:

De heer Ronnes vervolgt zijn betoog.

De heer **Ronnes** (CDA):

De gemeenteraad stelt nu het bestemmingsplan vast en heeft een vetorecht over elke niet-voorzien afwijking van het bestemmingsplan. Die is vormgegeven als een verklaring van geen bedenkingen in de vergunningsprocedure. Dat vetorecht is staatsrechtelijk zuiver. Wanneer het hoogste orgaan in de gemeente een besluit neemt, hoort de wetgever niet te bepalen dat het uitvoerende bestuursorgaan, burgemeester en wethouders, er vrijelijk van kan afwijken. Het ondergraaft de aan de raad toegekende bevoegdheid. In het wetsvoorstel stelt de gemeenteraad het omgevingsplan vast. Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om bij AMvB bestuursorganen aan te wijzen die een recht van instemming krijgen ten aanzien van bepaalde besluiten. In artikel 16.15 van de Omgevingswet, tweede lid, worden twee criteria voor toekenning van een instemmingsbevoegdheid genoemd. Het tweede lijkt van toepassing op de gemeenteraad: «door het bestuursorgaan te behartigen zwaarwegende belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving». In de memorie van toelichting wordt echter aangegeven dat de gemeenteraad slechts een adviesrol krijgt bij de afwijkingen van de omgevingsplannen. Dat wordt door de Minister



voldoende geacht. De concrete aanwijzing van de bestuursorganen wordt bij AMvB geregeld. Daarom overwegen wij een motie waarin twee keuzes worden voorgelegd om dit te ondervangen. Enerzijds door in de AMvB de instemming van de raad te beperken tot bepaalde besluittypes, bijvoorbeeld de afwijking van bouw- en gebruiksregels indien deze niet vallen onder de in de omgevingsplannen gestelde regels waarbij de vergunning in ieder geval moet worden verleend, en anderzijds dat een gemeenteraad aan de voorkant gewoon zelf bepaalt wanneer men aan zet wil zijn, om daarmee de autonome bevoegdheid van de gemeenteraad te bewaken. De tweede oplossing geeft de raad ruimte voor maatwerk, voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel en is wetstechnisch eenvoudiger uit te voeren. Ik kom bijna bij mijn laatste punt: de gemeente meer ruimte geven voor exploitatieregels. Dit heeft te maken met het grondbedrijf. Het is ons niet duidelijk hoe het nu geregeld is rondom de exploitatieregels of -voorschriften. Die kunnen ook nodig zijn vanwege woningbouwcategorieën of locatie-eisen, en niet vanwege het kostenverhaal. Artikel 12.3 lijkt dat nu ten onrechte uit te sluiten. Ook vervalt met het schrappen van de verwijzing naar het kostenverhaal een beletsel om exploitatieregels vast te stellen als extra zekerheid voor het kostenverhaal. In de praktijk, onder de Wro, hebben enkele gemeenten een exploitatieplan vastgesteld en ook al leek er bij het kostenverhaal geen vuiltje aan de lucht, toch ging in sommige gevallen de ontwikkelaar failliet. Dankzij het exploitatieplan staat de gemeente bij de opvolgende eigenaar niet met lege handen en kunnen bij een omgevingsvergunning voor het bouwen alsnog de kosten van de grondexploitatie worden verhaald. Is dat onder de nieuwe wet ook mogelijk?

In het wetsvoorstel is in artikel 12.4, in het hoofdstuk grondexploitatie, bepaald dat in een overeenkomst over grondexploitatie bepalingen kunnen worden opgenomen over financiële bijdragen aan de grondexploitatie. Onder de huidige Wro is in artikel 6.24 geregeld dat in een overeenkomst over grondexploitatie financiële bijdragen aan de grondexploitatie en financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden bedongen. Met de Omgevingswet worden de mogelijkheden voor bovenplanse verevening en/of het vragen van een financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkeling geschrapt. Dat vinden we ongewenst. Gemeenteraden zouden toch zelf tussen de verschillende grondexploitaties moeten kunnen vereffenen. In sommige krimpgebieden is dit niet mogelijk, bijvoorbeeld in Zuid-Limburg. Dan is de noodzakelijke en gewenste transformatie van de woningvoorraad onbetaalbaar geworden. Wij vragen om vertrouwen te hebben in gemeenteraden en om dat toe te laten. Daarnet is er een opmerking gemaakt door de Partij van de Arbeid over groen voor rood, dus om de opbrengst uit de grondexploitatie van het ene gebied en de ontwikkelingen op een ander gebied voor een deel te verrekenen.

Door de provincie Limburg is een verhaal aangedragen, dat daarnet al is genoemd, over Chemelot. Dat is ook gerelateerd aan het havenbedrijf. Volgens de provincie Limburg ontstaat er een probleem als bij de introductie van de Omgevingswet het begrip «inrichting» wordt verlaten terwijl er nog geen alternatief is voor zo'n complex bedrijfsterrein, waar ook sprake is van strategische, technische, organisatorische en functionele samenhangen. Men stelt dat het een ernstige bedreiging voor de economische structuurversterking en de vitaliteit van Nederland zou betekenen als deze ontwikkeling van de Omgevingswet ongewijzigd wordt doorgevoerd. Wij horen graag de visie van de Minister op de geuite zorgen. Op welke wijze kunnen deze zorgen over de Omgevingswet worden weggenomen?

Het aspect gezondheid is daarnet al even aan de orde gekomen. Wij zijn benieuwd hoe de Minister die afweging in de Omgevingswet ziet. Tot zover mijn inbreng.

#### De **voorzitter**:

Dank u zeer, mijnheer Ronnes. Ik kan niet onvermeld laten dat dit de eerste keer is dat u een wetgevingsoverleg bijwoont. U bent tien dagen geleden geïnstalleerd en nu al betrokken bij een van de grootste wetgevingsoperaties. Gefeliciteerd daarmee.

#### De heer **Madlener** (PVV):

Voorzitter. De PVV steunt de uitgangspunten van deze wetgevingsoperatie. De voorbeelden zijn al genoemd door de woordvoerder van de VVD. Ballast Nedam moest 1.000 vergunningen aanvragen voor het verbreden van de A15 en 148 vergunningen voor de brug. Dat is absurd. De milieueffectrapporten spreken ook tot de verbeelding. Deze nieuwe Omgevingswet zou daarin verbetering kunnen brengen, maar tegelijkertijd wil iedereen ook rechtsbescherming voor de burger en een mooier Nederland. Daar gaan we dan weer, want wat is mooi? Voor de PvdA is een Nederland vol met windmolens en asielzoekerscentra prachtig, maar voor de PVV is dat absoluut geen mooi Nederland.

Hoe gaan we de burger beschermen en welke vrijheid krijgen we? Waar beslist de politiek en wie beslist? De operatie om de gemeenten meer autonomie te geven steun ik van harte. Ik heb liever een discussie in de gemeenteraad over de vraag of er woningen gebouwd worden en hoeveel dan in het provinciehuis. De meeste inwoners van Zuid-Holland komen nooit in het Provinciehuis en weten helemaal niet wat daar besproken wordt. De gemeente is ook niet altijd ideaal, maar in ieder geval beter dan het Provinciehuis, dus steun voor die lijn. Ik wens de Minister sterkte en succes bij het doorvoeren daarvan, want een heleboel partijen zien dat niet zitten of zien er allerlei haken en ogen aan. Wij steunen een simpelere wetgeving, met korte, heldere procedures.

De Minister wil de gemeenten de ruimte geven om zelf tot invulling van die normen te komen. Zij heeft in het AD gezegd dat in Amsterdam dezelfde geluidsnormen gelden als op het platteland en dat gemeenten in de toekomst zelf de afweging mogen maken wat zij acceptabel vinden. Dat klinkt heel goed, maar dat kan ook leiden tot willekeur. De vraag is in hoeverre het een verbetering is als de ene gemeente dit zegt en de andere dat. Hoe ziet de Minister dat in de praktijk? Laten wij de gemeenten vrij bij de omgevingsplannen of gaan we daarin toch wat meer uniformiteit eisen? Als iedere gemeente dat op haar eigen manier gaat doen, wordt het voor de burger ook niet helder waar hij aan toe is in die gemeente. Is het toch niet beter om de gemeente te verplichten om dit uit te werken? Ik ben benieuwd hoe de Minister de informatievoorziening wil regelen in het omgevingsplan. Hoe worden de omwonenden geïnformeerd? Ik kreeg zelf pas geleden een mailtje van mijn gemeente waarin stond dat er binnen 500 meter van mijn woning een bouwaanvraag is geweest. Ik was daar erg blij mee. Vroeger moest je daarvoor de plaatselijke krantjes doorlezen. Dat vergeet je, je hebt ze al weggegooid of je ziet het niet. Tegenwoordig kan er zo veel meer. Ik wil de Minister dus aanmoedigen om de informatievoorziening te verbeteren, op alle fronten, want niet iedereen heeft een computer of internet; oudere mensen lezen die plaatselijke krantjes wel. En soms is het heel simpel. Ik weet dat er in België een bordje in de tuin staat: hier is een vergunningaanvraag gedaan voor de bouw van een recreatiewoning; ik noem maar iets. Het klinkt misschien te simpel voor woorden, maar als je door je straat loopt en dat ziet, denk je: hier is iets aan de hand. Het betreft mensen ook bij de ideeën. Het is heel simpel, kost niets en is handig voor de mensen die het mailtje van de gemeente niet krijgen of de plaatselijke krantjes niet lezen, want je moet wel weten wat er in je omgeving speelt. Is de Minister dus bereid om echt door te zetten? De beginsuccessen zijn er, maar het kan nog veel beter.

Om het draagvlak onder de bevolking te meten, is de gemeenteraad natuurlijk een mogelijkheid, maar een lokaal referendum zou ook een

mooie mogelijkheid zijn om plannen aan de bevolking voor te leggen. Zo voelt iedereen zich niet alleen qua inspraak betrokken, maar heeft iedereen ook echt invloed. Daar gaat het de burger natuurlijk om. Als je met je inspraak naar de gemeente gaat, je al die moeite doet en daar vervolgens niets mee gedaan wordt, leidt dat tot frustratie. Maar als je weet dat er een stemming over geweest is en je die verliest, kun je je neerleggen bij de meerderheid. Dat is misschien beter. Het lokaal referendum is dus wellicht een idee. Wil de Minister dat onderzoeken? Wij zijn erge voorstander van meer vergunningsvrij bouwen. Ik kom nog uit de tijd dat je voor een dakkapelletje een vergunning aan moest vragen. Inmiddels zijn er gelukkig veel meer meldingsplichten. Volgens mij gaat dat prima. Ik heb in de praktijk helemaal geen toename van het aantal problemen gezien. Ik denk dat heel veel burgers blij zijn dat zij een schuurtje in de tuin kunnen bouwen, een dakkapelletje kunnen bouwen of een verbouwing kunnen doen. Volgens mij kunnen we op die lijn nog meer winst boeken en de burger meer vrijheid geven, binnen bepaalde normen. De gemeente stelt dus normen: wat mag je doen op je grond? Als je daarbinnen blijft, waarom zou je dan nog een vergunning moeten aanvragen en daarvoor legeskosten betalen? Is de Minister dus bereid om het vergunningsvrij bouwen uit te breiden?

Ik hoor net van de VVD-woordvoerder dat de rioolheffing wordt gekoppeld aan de WOZ. Dat is mij even ontgaan, maar is dat waar? Het lijkt me niet handig dat we op die manier huiseigenaren zwaar belasten voor zoiets als een riool, waarvan we allemaal gebruikmaken.

Ballast Nedam moet straks geen 1.000 vergunningen aanvragen maar 1. Dat is in ieder geval de bedoeling. Dat wordt, vermoed ik, een heel grote vergunning. Als die 1.000 vergunningen aan elkaar geniet zijn, blijft het net zo lastig. Sterker nog, de kans dat je vergunningaanvraag afgewezen wordt, is heel groot, want er staan dan heel veel zaken in. Kan de Minister daarop ingaan en kan zij mij ervan overtuigen dat het echt een grote verbetering is, die wij met zijn allen willen?

Ik ga snel verder met de legeskosten. Al die vergunningen kosten heel veel geld en iedere gemeente heeft daar zijn eigen legesverordening voor. De verschillen tussen die leges zijn absoluut onhelder. De ene gemeente vraagt voor eenzelfde verbouwing soms wel vijf keer zo veel als de andere. Dat blijft de PVV een doorn in het oog. Is de Minister bereid om regels te maken voor de gemeenten die veel te hoge leges vragen, bijvoorbeeld door maximumtarieven in te voeren? Zo worden de leges niet gebruikt om de plaatselijke begroting te dichten maar gewoon als een vergoeding voor werk dat de gemeente heeft gedaan. Dat moet natuurlijk een redelijke vergoeding zijn.

Dan ga ik over naar een pijnlijk onderwerp: de windturbines. Het kabinet-Rutte II bouwt heel Nederland vol met deze verschrikkelijke dingen. De heer Samsom van de PvdA heeft gisteren zelfs gezegd dat Nederland wereldkampioen windenergie kan worden. Ik weet dat hij dat graag wil. Hij zal ze wel niet in zijn eigen achtertuin willen, maar hij wil wel heel Nederland volbouwen met die verschrikkelijke dingen. Die kosten niet alleen heel veel geld, maar verpesten ook ons uitzicht. Zelfs de stranden en andere mooie gebieden worden bedreigd. Daar zit men straks allemaal tegen die verschrikkelijke windmolens aan te kijken, die niets opleveren voor Nederland, maar waar mensen wel heel veel schade door lijden. De huizenprijzen nemen namelijk in een flinke straal rond zo'n windmolen af, terwijl de eigenaar te weinig mogelijkheden heeft om die schade te verhalen, bijvoorbeeld op de exploitant. Mijn partij is helemaal niet voor windturbines. We hebben het over het omgevingsrecht. Heel veel mensen lijden schade door windturbines. Die worden veel te dicht bij woningen geplaatst. Bij Rotterdam heb ik daar echt schrijnende voorbeelden van gezien, bij Geervliet en Brielle. Dat zijn mooie historische kernen. Nederland is eigenlijk begonnen in Brielle, zou je kunnen zeggen. Nu kijkt men daar niet alleen uit op de mooie St. Catharinatoren, maar zit

men ook aan te kijken tegen windmolens. Dat is toch eeuwig zonde! Dat moeten we niet willen. Rotterdam heeft ze ook precies op de grens geplaatst. De ene gemeente kan denken «ik zet ze lekker aan de grens», maar ja, de andere gemeente zit daar vlak tegenaan. Is de Minister bereid om veel strengere eisen te stellen aan windmolens? Ik heb al het voorbeeld van Beieren gegeven, waar onlangs de 10H-norm is ingevoerd. Die norm houdt in dat de afstand tussen windmolens en huizen tien keer de hoogte moet bedragen. Dat zou toch een enorme verbetering en een betere bescherming voor de mensen zijn?

Ik ga verder met de grondspeculaties van gemeenten. Ik heb begrepen dat we later terugkomen op grondexploitaties, maar het is ons altijd een doorn in het oog geweest dat gemeenten hier allerlei grondposities innemen alleen maar om winst te behalen. Ik snap het wel, want de gemeenten hebben weinig andere mogelijkheden om de bestemmingswijzigingswinst af te romen; die zien ze dan naar de projectontwikkelaars verdwijnen. Dat kan ook niet de bedoeling zijn, want de gemeenschap moet ook als geheel voordeel hebben bij een bestemmingswijziging. Nu heeft het bureau Ecorys daar een rapport over uitgebracht. Daarin is gesuggereerd dat bijvoorbeeld een directe heffing mogelijk is bij winst op omgevingsplanwijziging, op bestemmingswijziging. Is dit een goede lijn? Het kan namelijk leiden tot minder speculatie.

Ook vraag ik naar de regeling Ruimte voor Ruimte. Die regeling werkt goed op het platteland om bepaalde zaken mogelijk te maken, bijvoorbeeld het inruilen van glastuinbouw voor wat woningbouw. Is de Minister bereid om die regeling te laten bestaan en misschien uit te breiden en te versoepelen?

Veel burgers dromen van het bouwen van een eigen woning, maar dat is bijna onmogelijk in de Randstad en dat komt doordat gemeenten nauwelijks meewerken aan verkavelingen. We hebben gehoord dat de VVD van mening is dat dit enorm aan het verbeteren is, maar in mijn optiek gebeurt het nog te weinig, terwijl ik weet dat heel veel mensen het liefst zelf hun huis willen bouwen. Vooral in de Randstad komt men daar haast niet aan toe. Al die grote ontwikkelingen – we hebben heel de Vinex-operatie min of meer achter de rug – leiden alleen maar tot eenvormigheid en financieel gedreven keuzes van de gemeenten. Kunnen we hier nu eens echt iets aan doen, zodat we tot kleinschalige ontwikkeling komen? De cultuur dat de projectontwikkelaar Nederland volbouwt zal moeten veranderen. Een meer organische groei of kleinschalige bouw leidt gewoon tot meer kwaliteit. Hoe kijkt de Minister daarnaar? Wat kan zij doen om de rol van de burger, van de uiteindelijke bewoner, te versterken?

De rol van de provincie zien wij graag zo klein mogelijk. De provincies zelf vinden hun rol in de ruimtelijke ordening natuurlijk erg belangrijk, maar wij willen die rol zo klein mogelijk houden. Op die manier zullen we ook de amendementen die door collega's ingediend worden, bekijken, zodat we de provincie minder belangrijk maken en de gemeente belangrijker. Daar heb ik al eerder over gesproken.

Dan kom ik bij de Crisis- en herstelwet. Deze wet wordt onderdeel van de Omgevingswet. Is dat inclusief alle tranches? In de tiende tranche staat namelijk dat de VVD-Minister van mening was dat het plaatsen van asielzoekerscentra onder de kruimelgevallen moet vallen. Mijn partij wil dat absoluut niet. Ik vraag de Minister of het waar is dat asielzoekerscentra onder de kruimelgevallen vallen en of dat in deze wet zo blijft. Ik hoor hier graag een helder antwoord op, want heel veel mensen willen geen asielzoekerscentrum voor de deur. Dat moeten we dus ook niet van bovenaf opleggen.

Ik wil ten slotte nog aandacht vragen voor de islamisering van Nederland en de bouw van moskeeën. Is de Minister bereid om daar iets aan te doen?

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Voorzitter. Het is een bijzonder moment, ook voor de Minister, om hier met ons te zitten na alle voorbereidingen. Het is een van de grootste wetgevingsoperaties sinds de Grondwet van Thorbecke, heb ik me laten vertellen, dus wij mogen ons allen verheugen in het feit dat we hier mogen zitten. We zitten hier ook nog wel eventjes, dus we kunnen ons nog enige tijd blijven verheugen.

Het gaat om de integratie van 26 wetten, 120 AMvB's en talloze administratieve en ministeriële regelingen. De Omgevingswet gaat over ruimtelijke ordening, natuur, milieu en nog veel meer. Het is dus nogal wat om zo'n pakket op tafel te leggen. Het is een heel proces geweest. De Raad van State was behoorlijk kritisch op het eerste ontwerp. Daarna heeft de Minister een uitgebreide nota van wijziging gestuurd, waarin op een groot aantal kritiekpunten van de Raad van State is ingegaan. Samen met de Partij van de Arbeid en de VVD heeft D66 het initiatief genomen om de Kamer te helpen bij het beoordelen van het hele pakket en al het werk dat de Minister er daarna weer in heeft gestoken. We hebben de Rijksuniversiteit Groningen verzocht om een onderzoek te doen naar de mate waarin de Minister is ingegaan op de kritiek van de Raad van State. Ik dank de onderzoekers hartelijk voor het uitstekende werk dat zij hebben verricht. Het heeft ons erg geholpen bij de voorbereiding.

Er is nog een tweede nota van wijziging gekomen naar aanleiding van de vragen van de Kamer. Deze bevat ook een groot aantal goede wijzigingen. Het is mooi om te zien hoe dit hele traject is verlopen: van een groot pakket, via stevige kritiek, naar aanpassingen, dialoog met verschillende stakeholders en met de Kamer, en nieuwe aanpassingen. Het traject is nog lang niet afgerond. Na deze kaderwet gaan we de AMvB's bespreken en we hebben de uitvoeringswetgeving nog: we zijn er nog een hele tijd mee bezig. Het past echter om vandaag te starten met een compliment aan de Minister en aan de ambtenaren voor al het werk dat zij hebben verricht. Ook achter de schermen is al jarenlang een traject doorlopen. Wat we hier met elkaar bespreken, is slechts het topje van de ijsberg. Het leek me goed om daar vandaag bij stil te staan. Uiteraard bespreken we nu vooral de punten waarover we nog zorgen hebben. Daarom vond ik het belangrijk om eerst stil te staan bij al het werk dat is verricht, omdat ook de zorgpunten in die context gezien moeten worden.

Een uitspraak die we hebben gehoord bij een van de rondetafelgesprekken vond ik interessant. Een deelnemer zei dat iedereen enthousiast was over het geheel, maar op zijn eigen beleidsterrein nog wat aandachtspunten had. Vandaar dat de Minister vandaag nog een flink aantal aandachtspunten van de Kamer zal meekrijgen.

Ik heb twee kleine aandachtspunten over het proces. Aan het eerste punt refereerde de heer Smaling ook al. Het had de voorkeur van D66 gehad als er een onderbouwing was geweest van het nut en de noodzaak, anders dan het gevoel dat het fijn zou zijn als we de regelgeving iets kunnen versimpelen. Dat voelen we immers allemaal aan. Een onderbouwing was wenselijk geweest, omdat de bestaande wetgeving helemaal nog niet zo oud was. Bovendien had een goede evaluatie van de knelpunten die de mensen ervaren die dagelijks met onze omgeving bezig zijn, de uitvoerders, geholpen bij het creëren van draagvlak. Ook had het ervoor gezorgd dat wij de juiste punten adresseren. Het had onze voorkeur gehad als die evaluatie er was geweest. Zo'n enorme stelselwijziging is natuurlijk niet zonder risico. We kunnen dat alleen maar op een goede manier doen als we echt het gevoel hebben dat de mensen die het moeten gaan uitvoeren, denken: deze wijzigingen sluiten echt aan bij de knelpunten die wij in de praktijk zien. Nogmaals, zo'n evaluatie had daar dus bij kunnen helpen.

Wij maken ons wel wat zorgen over de uitvoering. Vanaf een van de eerste overleggen die we met de Minister en de ambtenaren hebben gehad over deze wet, hebben wij gezegd dat we daar heel goed aandacht

voor moeten hebben. Kan de Minister aangeven wat er sinds die tijd is gedaan en wat er gebeurt om de gemeenten goed voor te bereiden op deze invoering? Er kan enthousiasme en draagvlak onder de bestuurders zijn, maar de ambtenaren in de gemeenten die het straks moeten gaan uitvoeren, zullen uiteindelijk bepalen of die cultuurwijziging, dus het «ja, mits» in plaats van het «nee, tenzij» ook echt gaat lukken.

Dit is niet de eerste decentralisatie waar dit kabinet voor staat. Ook bij de andere decentralisaties hebben we gezien dat de praktijk soms weerbarstig is. Het is dus in ons aller belang om kritische geluiden en zorgen vanuit de uitvoeringspraktijk heel vroegtijdig serieus te adresseren. De fractie van D66 hoopt dat de invoering in 2018 een haalbare kaart is, maar zij vindt echt dat het heel belangrijk is om die uitvoeringspraktijk er goed bij te betrekken.

Een van de onderwerpen die heel erg belangrijk zal zijn voor die uitvoeringspraktijk, is de Laan van de Leefomgeving. Tijdens de laatste rondetafelbijeenkomst die we daarover hadden, hoorden we daarover verschillende geluiden. Sommige mensen zeiden «dat moeten we stap voor stap doen», misschien ook indachtig de lessen van de commissie die heeft gekeken naar ICT-projecten door de overheid. «Stap voor stap» betekent dat je ook kunt leren van het uitrollen van zo'n groot project. Aan de andere kant is veel van die informatie tegelijkertijd nodig om het hele nieuwe stelsel op een goede manier te kunnen laten werken. Kan de Minister daar iets meer over zeggen? Zal de Laan van de Leefomgeving op tijd klaar zijn? Zijn de ambtenaren op de hoogte van het overgangsrecht en de nieuwe regels en is er ook een plek waar zij in die hele overgangssituatie gemakkelijk terecht kunnen met vragen daarover? Kan de Minister dus wat meer aangeven op welke manier er zorg zal worden gedragen voor een intensieve begeleiding in dat overgangstraject?

D66 is blij met de aangekondigde voortgangsmonitor die de Kamer jaarlijks zal ontvangen. Misschien zegt de Minister ook: dat is, wat mij betreft, een deel van de oplossing. Ik hoor er graag iets meer over. Hoe ziet deze monitor er precies uit, wat wordt er wel en niet in meegenomen en welke onafhankelijke instantie gaat die monitor uitvoeren?

De slogan van het kabinet bij deze wet is «Eenvoudig beter». Ik heb het ook al eerder gezegd: D66 kan zich heel goed vinden in dat streven naar vereenvoudiging. Het woud aan wetten, AMvB's en overige regelgeving is echt heel groot. Het is heel moeilijk, ook als burger, om daar je rechtszekerheid uit te halen. Als je bedenkt dat je een bestaande bakkerij wilt uitbreiden, heb je veel verschillende vergunningen nodig die allemaal betrekking hebben op hetzelfde project. En voor je de laatste hebt aangevraagd, is soms de eerste alweer bijna verlopen. Zo kunnen we elkaar bezighouden. Dat moet niet de bedoeling zijn. Dat moet eenvoudiger en beter kunnen. Geen onnodige bureaucratie!

D66 zegt ja tegen het opschonen en integreren, maar we moeten er dan ook wel voor zorgen dat het er niet alleen simpeler maar ook echt beter van wordt. Er zijn door collega's al enkele voorbeelden genoemd. Ik noem de horecagelegenheid die ook tijdelijk een winkelfunctie kan krijgen. Ik noem het voorbeeld van de brug, met zo veel verschillende vergunningen. Ik denk dat het voor iedereen duidelijk is dat daar hele verbeterlagen te halen zijn. Het moet geen papieren tijger worden, het gaat dus om de inhoud.

Misschien moeten we met elkaar zeggen dat dit land het meest waardevolle bezit is dat we met elkaar hebben. Mensen verdienen een schone, groene, veilige en goed georganiseerde leefomgeving. Sommige mensen zeggen dat Nederland te aangeharkt is, maar ik denk dat we het met elkaar toch wel prettig vinden dat we weten waar we op kunnen rekenen en dat het niet overal zomaar een puinhoop wordt in dit land. Flexibiliteit en maatwerk zijn wel belangrijk. Creatief omgaan met schaarse ruimte kan ook innovatie een kans geven en kan meer mogelijk maken. Dat kan als je heldere grenzen stelt en als je een helder kader schetst waarbinnen je



bedrijfsleven en burgers oproept om er zo veel mogelijk en zo creatief mogelijk gebruik van te maken. Voor D66 staat voorop dat we als overheid, op welke laag dan ook, met elkaar moeten werken om deze leefomgeving te beschermen en te verbeteren. We kunnen dit land nog veel mooier maken dan het vandaag de dag is. Ik heb de indruk dat er een interruptie is, voorzitter, maar ik wil uw rol niet overnemen

**De voorzitter:**

Dank u zeer. Ga uw gang, mijnheer Veldman.

**De heer Veldman (VVD):**

Ik hoor mevrouw Van Veldhoven zeggen dat zij het niet zo erg vindt dat we een aangeharkt land hebben, omdat het anders misschien wel een puinhoop wordt. Ik benoemde die dingen in relatie tot de redelijke eisen van welstand waar de VVD graag afscheid van wil nemen, en wel overal. Nu zijn er al een aantal gemeenten die dat in delen van hun gemeente gedaan hebben. Daar is het dus niet meer aangeharkt, maar is er gewoon vrijheid. Kan mevrouw Van Veldhoven mij een aantal voorbeelden geven van waar het nu een puinhoop geworden is?

**Mevrouw Van Veldhoven (D66):**

De heer Veldman sprak over «aangeharkt»; D66 zegt niet dat we een aangeharkt land moeten hebben. Maar ik kan hem zeker een goed voorbeeld geven van waar ik vind dat het soms een puinhoop is geworden. Dat is bij onze zuiderburen. Ik heb een aantal jaren in België mogen wonen. Hoewel de heer Veldman kritisch was over de Vinex-wijken, die je zomaar op elke plek in Nederland zou kunnen neerzetten, kan ik toch zeggen dat de meeste Belgische dorpen ook geheel uitwisselbaar zijn. Zij kenmerken zich bovendien niet allemaal door een even grote schoonheid. De Minister mag graag wat meer Belgische toestanden zien, maar D66 is daar wat kritischer over. De heer Veldman noemde het voorbeeld van de bakstenen. In dat soort zaken moeten we zeker meer flexibiliteit kunnen bieden. Maar de ongebreidelde groei van woonhuizen tussen bedrijven en de enorm lange lintbebouwing, zonder enige bescherming van stukjes groen en zonder dat er met elkaar wordt gezorgd voor de schoonheid van de leefomgeving, bieden te weinig haakjes wat D66 betreft. Dat is voor mij geen voorbeeld van een situatie waar ik naartoe zou willen.

**De heer Veldman (VVD):**

Ik denk dat ik mevrouw Van Veldhoven goed gehoord heb, maar voor de zekerheid vraag ik het even. Is zij het ermee eens dat we er vanaf moeten dat we aan de achterkant op gedetailleerd niveau toetsen wat wel en wat niet mag en dat we liever aan de voorkant adviserend kunnen gaan sturen op kwaliteit?

**Mevrouw Van Veldhoven (D66):**

D66 is voor heldere kaders aan de voorkant, flexibiliteit bij de invulling en geen onnodige bemoeizucht. Daar zijn we het met elkaar over eens. Maar «adviserend sturen» lijkt mij toch een contradictio in terminis. Of je adviseert, en dan laat je het vervolgens vrij. Of je stuurt, en dat kun je dan in meerdere of mindere mate doen. Nu ik de inbreng van de VVD heb gehoord, heb ik de indruk dat de VVD eigenlijk alleen maar wil adviseren en niet wil sturen. D66 zegt: schets heldere kaders, biedt daarbinnen zo veel mogelijk flexibiliteit en ruimte voor creativiteit en innovatie, maar besef wel welke kaders je met elkaar wilt beschermen. Ik hoop namelijk dat wij hier over tien of twintig jaar weer met elkaar zitten, maar dan om te constateren dat onze leefomgeving er in de tussentijd aanzienlijk op vooruit is gegaan.



Wij zien kansen voor verbeteringen. Ik heb daar een aantal aandachtspunten bij. Op de eerste plaats is dat de rechtszekerheid van burgers en bedrijven gegarandeerd blijft. De wet kan namelijk ook zo veel ruimte geven dat de kaders er niet meer zijn en dat de wet dus onduidelijk wordt. Dat zou dan weer kunnen leiden tot allerlei rechtszaken, omdat mensen wanneer zij zich niet meer op de wet kunnen beroepen, maar bij de rechter moeten gaan uitvinden wie er gelijk heeft. D66 wil dus voorkomen dat flexibiliteit uiteindelijk een run op de rechter wordt.

De flexibiliteit in de wet wordt ingezet voor maatwerk, met het doel om zo slim mogelijk gebruik te maken van de schaarse ruimte. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), een langlopend dossier in dit huis waarbij ik al een hele tijd ben betrokken, vinden wij in concept een slim systeem. Je stelt met elkaar een helder kader vast: meer dan een bepaalde hoeveelheid stikstof mag er niet worden uitgestoten en daaronder gaan we kijken hoe we zo slim mogelijk gebruik kunnen maken van de ruimte. Je zou ook kunnen denken aan het verbeteren van de leefomgeving door een horecagelegenheid toe te laten in een natuurgebied, om dat gebied zo aantrekkelijk te maken voor de bezoekers en om daarmee ook meer geld vrij te maken voor investeringen in de kwaliteit van dat gebied.

Dit soort flexibiliteit, binnen heldere kaders, is hoe D66 de toepassing van deze wet ziet. Het moet geen vrijbrief worden voor het oprekken van de regels ten koste van de leefomgeving of voor het wakker laten liggen van nog meer mensen vanwege veel geluid of voor het nog slechter laten worden van de luchtkwaliteit in drukke steden. Maatwerk is cruciaal. Dan kunnen wij ook van al die paarse krokodillen en die bureaucratie af. Dat is een heel breed gedeelte wens in deze Kamer. Dat kan prima met een gelijkwaardig beschermingsniveau als randvoorwaarde. Ik zie de Minister knikken. Ik wilde haar nog vragen of zij dat met ons eens is, maar dat lezen wij vast in de schriftelijke beantwoording. Aan de bodylanguage zie ik in ieder geval dat die interpretatie zo mag zijn. Het gaat overigens dan niet alleen om de kwantitatieve doelen, zoals het aantal deeltjes fijnstof in de lucht of de zuurgraad van het water, maar ook om kwalitatieve doelen, zoals duurzaamheid en gezondheid.

Het derde aandachtspunt voor D66 is dat burgers en bedrijven zo vroeg mogelijk betrokken moeten worden. De heer Veldman had het er zojuist al over. Meer overleg aan de voorkant voorkomt gedoe aan de achterkant op wat dan eigenlijk details zijn en waarvan mensen zich afvragen waarom je daarmee bemoeit. Burgerparticipatie moet op tijd plaatsvinden en mag niet een soort vinkje zijn op een lijst. Dat moet echt serieus worden genomen.

Het vierde aandachtspunt is dat goede monitoring, evaluatie en bijsturing verzekerd moeten zijn, vanaf gemeentelijk niveau tot hier in de Kamer. Ook de parlementaire betrokkenheid blijft essentieel. Over al deze punten zal ik nog iets meer uitwijden.

Ten eerste ga ik in op rechtszekerheid en rechtsbescherming. Vereenvoudiging betekent soms andere regels in plaats van het alleen schrappen van regels. Het aanvragen van een vergunning kost tijd en dus is het schrappen daarvan prettig voor de initiatiefnemer. Maar als er geen helder kader is, kan het zijn dat de buurman van de initiatiefnemer alsnog naar de rechter stapt en vraagt hoe het met zijn rechten zit. Soms is een vergunning noodzakelijk omdat je dan kunt weten wat is afgesproken en wat mag.

D66 krijgt veel signalen van professionals met angst voor de toename van rechtszaken vanwege de vele flexibiliteitsbepalingen. Heldere kaders zijn dus noodzakelijk en zeker in de invoeringsfase is dat voorstelbaar. Het wennen aan nieuwe regels creëert ook behoefte aan toetsing. Dat zou kunnen betekenen dat overheden, burgers en bedrijven met hoge kosten worden geconfronteerd. Ik zie in de beantwoording van de Minister toch een bijzondere logica. Zij zegt dat duidelijkheid van het nieuwe stelsel belanghebbenden eerder zal aanzetten tot het voorleggen van toepassing

van de flexibiliteitsbepaling aan de rechter, omdat zij voorheen de werking van zulke bepalingen onvoldoende inzagen. Dat is voor mij een beetje abracadabra als ik denk aan het feit dat de Minister niet voorziet dat er een run op de rechter zal ontstaan. Kan de Minister toelichten waarom zij toch geen groter beslag op de rechter voorziet?

Doelen in de wet zouden zo'n duidelijk kader waarover ik het heb gehad kunnen geven. D66 is dan ook blij dat de Europeesrechtelijke beginselen in de tweede nota van wijziging in de wet zijn verankerd. Zij kaderen duidelijker in wat we nu precies willen met die wet. Het geeft richting aan concrete voorstellen in AMvB's. Het principe de vervuiler betaalt en het voorzorgsbeginsel geven wel aan welke richting wij op willen. De maatschappelijke doelen zijn cruciaal voor bijvoorbeeld sturing op open bevoegdheden, zoals een omgevingsvisie. Nu is er wel slechts sprake van het in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dan vraag ik me toch af of dat voldoende richting voor het beleid en de uitvoering geeft. Garandeert dit dat er op ieder niveau een samenhangende benadering wordt gekozen? Hoe voorkomen wij dat de bestuurlijke afwegingsruimte zo verschillend wordt ingevuld dat we ons moeten afvragen of daarmee het overall doel wordt gediend.

Er zijn zestien oogmerken die richtinggevend zijn bij het maken van de juridische afweging, maar hoe hard is zo'n oogmerk, juridisch gezien, als dat verder helemaal niet wordt ingevuld? Geluid, bodemkwaliteit en luchtkwaliteit zijn niet in dat rijtje opgenomen. Of vallen die onder het oogmerk bescherming van het milieu? Het is goed om dat even te preciseren, omdat we ook veel wetgeving hebben op die terreinen. D66 is met een aantal collega's van mening dat vooral het criterium gezondheid steviger in de wet verankerd moet zijn. Kan de Minister duidelijker uitleggen hoe dat in de wet verankerd is? Gemeenten moeten om bewezen gezondheidsredenen eisen kunnen stellen aan vergunningaanvragen of deze kunnen wijzigen. Wij trekken hierin samen op met de PvdA. Het voorbeeld dat wij in de hoorzitting kregen, was voor mij heel sprekend. De man van de GGD vertelde dat er ten tijde van de Q-koorts in Brabant een stal was, waar bewezen was dat er Q-koorts heerste. De mensen eromheen waren ziek. De boer wilde uitbreiden en de gemeente had geen mogelijkheid om de uitbreiding van die stal tegen te gaan. In zo'n geval, wanneer het zo duidelijk is dat er een relatie is, moet er een haak in de wet zitten die gemeenten een aanknopingspunt geeft om de vergunning te weigeren. Natuurlijk begrijpen wij dat je «misbruik» van zo'n bepaling wilt voorkomen. Je wilt die alleen gebruiken wanneer het echt bewezen is, maar juist als je het haakje helder in de wet opneemt, betekent dit dat je het haakje vervolgens helder kunt inkaderen, al is dat maar in de memorie van toelichting of tijdens de behandeling van het wetsvoorstel hier in de Kamer, die daarna onderdeel wordt van de wetsgeschiedenis. Een ander voorbeeld: een afvalverwerkingsbedrijf of een bedrijf dat zware metalen verwerkt, wil je misschien niet zomaar naast een woonwijk neerzetten als je verwacht dat daaruit mogelijk gezondheidsrisico's kunnen voortvloeien. Welke mogelijkheden heb je dan als gemeente om daaraan paal en perk te stellen? Zo'n bedrijf kan misschien op een andere locatie wel heel goed gehuisvest worden, laat dat niet verkeerd begrepen worden, maar de combinatie met de gezondheid van de bewoners moet veel meer dan nu een helder punt in de afweging kunnen zijn en moet ook kunnen leiden tot het weigeren van een vergunning.

Met omgevingswaarden worden doelen gesteld die overheden moeten behalen of nastreven. Soms is daaraan een resultaatverplichting verbonden, soms een inspanningsverplichting. Die worden vastgesteld met het oog op de brede doelen in de Omgevingswet. Zoals ik net al zei, zijn de zestien oogmerken naar mijn indruk juridisch heel zacht. Het zou heel mooi zijn als daarvoor bepaalde waarden werden vastgesteld. Wil de

Minister ervoor zorgdragen dat overheden voor deze oogmerken waarden vaststellen voor hun eigen gemeente? Je kunt gemeenten toch op zijn minst een lijstje laten maken van zaken die van ongelofelijk belang zijn en waarover het bevoegd gezag dus moet nadenken. Zo voorkomen wij dat de oogmerken dode letters zijn. Het gaat er voor D66 niet om dat gemeenten of provincies precies tot op de mol gaan vastleggen hoeveel fijnstof er mag komen, maar de waarden kunnen wel vertaald worden naar bijvoorbeeld een doelstelling van de gemeente om uitbreiding van het aantal hectares natuur rondom de stad met het oog op recreatie te verzekeren of een doelstelling om te voorkomen dat de waterwegen verslechteren.

Zo vul je die oogmerken kwalitatief in en geef je als gemeente in de omgevingsvisie aan waar je naartoe wilt, anders door alleen te zeggen dat je oog hebt voor de waterwegen en de natuur. In dat laatste geval geef je namelijk nog geen richting en weten mensen nog niet op welke manier je afwegingen gaat maken. Kan zo niet veel beter gegarandeerd worden dat overheden inderdaad integraal hun doelen stellen voor deze cruciale omgevingsaspecten? Dan worden ook meteen de keuzes duidelijk, want als je aan de ene kant zegt dat je uitbreiding van de bedrijventerreinen wilt, maar aan de andere kant dat je uitbreiding van de recreatieterreinen wilt, moet je binnen de beperkte ruimte van de gemeente toch duidelijk maken wat je precies wilt en waarvoor je kiest in welke mate. Juist met het oog op de beoogde integrale visieontwikkeling en vergunningverlening is dit van belang.

Wij zijn blij met de bundeling van vergunningen in één omgevingsvergunning; daarover heb ik net al iets gezegd. Dan moeten gemeenten, Rijk en provincies wel helder maken wat de visie is. Omgevingsvisies zijn dus essentieel. Daarom vindt D66 het van groot belang dat er ook op gemeentelijk niveau zo'n omgevingsvisie komt. Natuurlijk kunnen wij zeggen dat wij erop vertrouwen dat het goed komt, maar ja, dan kunnen wij er ook op vertrouwen dat het bij het Rijk wel goed komt en dat het bij de provincie wel goed komt. Dan kunnen wij op heel veel dingen vertrouwen, maar soms is het fijn om toch met elkaar af te spreken dat wij het op een bepaalde manier gaan doen. Juist omdat heel veel mensen toch al van plan zijn om het te doen, is het alleen maar prettig dat wij met elkaar afspreken dat iedereen het dan doet en dat bepaalde ontwikkelingen niet hangen op een of twee partijen die niet zo van plan waren om het te doen. Laten wij dit gewoon met elkaar doen. Het is al ingewikkeld genoeg. Laten wij er in ieder geval voor zorgen dat zulke plannen er systematisch op elk niveau zijn.

Ik kom nu bij mijn tweede aandachtspunt: experimenteren en flexibiliteit. De mogelijkheid om te experimenteren kan grote voordelen opleveren. Innovatieve bedrijven en burgerinitiatieven krijgen de kans om zich te bewijzen. Dat is heel goed omdat wetgeving helaas vaak per definitie een klein beetje achterloopt op wat er in de praktijk inmiddels mogelijk geworden is en bedacht is. Laten wij daar gebruik van maken. Dat moet natuurlijk niet leiden tot honderden projecten waarbij op allerlei plekken eindeloos van de normen wordt afgeweken. Een experiment moet gericht zijn. Je doet een experiment omdat je iets wilt onderzoeken. Het experiment mag bovendien geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de leefomgeving. Een mooi voorbeeld vond ik het verzoek van de haven van Rotterdam om met een koepelconcept te mogen werken. In de discussie tijdens het rondetafelgesprek hadden wij het daarover. Zij waren het eigenlijk ook wel met ons eens dat een ietwat dalend plafond een continue prikkel op het geheel garandeert, waardoor de haven niet een soort van blok wordt waarin verder niet meer aan milieu hoeft te worden gewerkt. Door een dalend plafond blijven zij als club bedrijven ook werken aan het verbeteren van de leefomgeving. Onder dat plafond laten wij hun de ruimte om de emissies zo veel mogelijk en zo slim mogelijk te verminderen op die plek waar dat tegen de laagste kosten kan. Dat is dus

heel slim gebruikmaken van prikkels die we in de markt met elkaar kunnen creëren. Het is dan wel van belang dat er een duidelijke sanctie is voor het overschrijden van het kader. Daarover heb ik nog wel wat vragen aan de Minister. Is dat alleen privaatrechtelijk tussen die partijen georganiseerd? Wie is richting het Rijk aansprakelijk als die verlaging van de uitstoot toch niet gebeurt of als ze eroverheen gaan? Wat als een van de partijen niet bereid is te betalen of niet kan betalen? Hoe waarborgen wij dat? Ik heb ook nog een vraag over het verlaten van het begrip «inrichting» en het vervangen daarvan door het begrip «milieubelastende activiteit». Ik had begrepen dat het begrip «milieubelastende activiteit» het makkelijker moest maken om met koepelvergunningen te werken, maar misschien kan de Minister dat nog even toelichten.

Dat brengt mij bij de experimenten. In de wet zit nu nog een bepaling dat een experiment na tien jaar permanent gemaakt kan worden. Je doet een experiment omdat je iets wilt onderzoeken. Als dat gelukt is, besluit je op basis van een goede evaluatie dat je het permanent wilt maken. Als je het permanent wilt maken, moet je in de ogen van D66 de wet aanpassen, want anders krijgen we allerlei gedoogconstructies waarop wij op een gegeven moment het zicht kwijtraken. Ik zou zeggen: een experiment doe je, probeer je, evalueer je en de goede resultaten daarvan veranker je in de reguliere wetgeving. Is de Minister bereid hiernaar te kijken en is zij bereid om het permanent maken van experimenten uit de wet te schrappen? We moeten dan wel in de wet opnemen dat een evaluatie verplicht is en dat een besluit over de toekomst van het experiment verplicht is. Ook de mensen die ermee bezig zijn, moeten weten waar ze aan toe zijn; het kan niet blijven hangen.

Ik kom nu op het gelijkwaardige beschermingsniveau. Voor D66 staat voorop dat de Omgevingswet geen achteruitgang van de bescherming van de leefomgeving mag betekenen. Flexibiliteit moet hand in hand gaan met het gelijkwaardige beschermingsniveau. Ten aanzien van de bescherming van veiligheid en gezondheid zegt de Minister dat de randvoorwaarde van de stelselherziening bestaat uit ofwel bescherming op vergelijkbare wijze, ofwel met gelijkwaardig resultaat. Zij zal verantwoording afleggen over de effecten bij de toelichting op de AMvB's. Deze wetgeving is echter het kader en daarom is het heel erg van belang om nu vast te stellen hoe ver de flexibiliteit mag gaan. Ik had de indruk dat de Minister vond dat de flexibiliteit en de rechtszekerheid, het gelijkwaardige beschermingsniveau, hand in hand moeten gaan.

De programmatische aanpak is een bijzonder instrument van die flexibiliteit, een bijzonder instrument voor maatwerk. Ook daarvoor heeft de Programmatische Aanpak Stikstof als model gediend. Ik ben veel bezig geweest met de Programmatische Aanpak Stikstof en mij is daarbij een aantal aandachtspunten opgevallen. Bij de Programmatische Aanpak Stikstof is het zo dat als sommige bedrijven hun stikstofuitstoot vermindern, andere bedrijven op een andere plek hun stikstofuitstoot kunnen uitbreiden. Dat is heel mooi, maar je moet er wel voor zorgen dat je in een programma van zes jaar niet al in de eerste drie jaar alle ruimte voor zes jaar uitgeeft. Dan krijgen nieuwe toetreders geen kans meer. Je wilt niet dat het een closed shop wordt voor alleen de partijen die er vanaf het begin bij waren, maar dat ook nieuwe partijen de kans krijgen om mee te delen in de ruimte die ontstaat. Je wilt ook fair blijven ten opzichte van de bedrijven die investeringen doen om de reductie van stikstof te realiseren. Hoe ga je daar op een goede manier mee om? De monitoring moet stevig in de aanpak zijn ingebed en evaluatie is ontzettend belangrijk. Het is ook belangrijk dat er een buffer wordt ingebouwd voor als de opbrengsten tegenvallen. We berekenen op papier wat het milieueffect zou zijn van verschillende maatregelen. Op basis van deze exercitie op papier worden vergunningen uitgegeven aan bedrijven, maar als de opbrengsten in de praktijk tegenvallen, moeten we zorgen dat het milieu daar niet de dupe van wordt.

Mijn derde aandachtspunt is de vroegtijdige participatie. Voor D66 staat of valt het succes van de Omgevingswet bij de manier en het moment waarop burgers en bedrijven betrokken worden bij het besluit over hun omgeving. Ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur legt in haar advies hierop nadrukkelijk de nadruk. Onderzoek toont aan dat meer overleg aan de voorkant gedoe voorkomt aan de achterkant, maar dan moet de participatie wel op tijd plaatsvinden en serieus genomen worden. In het ruimtelijk domein gaat het over windmolens en over 380kV-verbindingen, en we hebben voorbeelden gezien van de manier waarop dat niet altijd goed ging. Ook bij infrastructurele projecten zijn er op een aantal punten burgerinitiatieven geweest die het gevoel hadden dat ze niet serieus genoeg werden genomen. Dat kan niet. Als we kiezen voor overleg aan de voorkant, moet aan de voorkant ook serieus overleg plaatsvinden.

Omgevingsmanagers zouden ook uitkomst kunnen bieden. Als je bijvoorbeeld denkt aan het plaatsen van windmolens in een bepaalde provincie, is het van belang dat er iemand is die niet denkt in het belang van het Rijk, de initiatiefnemers of een specifieke groep bewoners, maar die in het belang van een zorgvuldig proces bekijkt hoe een zo slim mogelijke oplossing kan worden gevonden voor alle problemen. De Minister schrijft wel dat ze participatie stimuleert, maar niet op welke manier dat gebeurt. Een motiveringsplicht, waarbij je aangeeft wat je gedaan hebt, is wat D66 toch te zwak. Dat kan een papieren exercitie worden – ja, we hebben drie voorlichtingsavonden gehouden – zonder dat er op die voorlichtingsavonden echt geluisterd is en er een dialoog is geweest. En dat is wel van belang: het realiseren van het echte draagvlak. Dat is ook de gedachte achter de Elverdingmethode. Je moet die niet alleen naar de letter maar ook naar de geest uitvoeren als je de resultaten eruit wilt halen.

Het allerbelangrijkst is dat mensen het moeten doen. De Code Maatschappelijke Participatie, die is opgesteld naar aanleiding van een motie van mijn collega Kees Verhoeven – ook de ChristenUnie is altijd heel actief op dit terrein – moet een prominentere plek krijgen. De veranderingen in de bestuurscultuur zullen natuurlijk het allerbelangrijkst zijn, maar die worden wel geholpen als we bepaalde heldere afspraken maken in de wet. Welke maatregelen heeft de Minister achter de hand als de bestuurscultuur niet verandert en de participatie toch een dode letter zou blijken? D66 stelt voor dat er concrete betrokkenheid komt tijdens de voorbereiding van het opstellen van de ontwerpwijziging omgevingsplan. Wij hebben daarover ook samen met de ChristenUnie een amendement ingediend. Nu zien wij de verplichting om kennis te geven van een bestemmingsplan niet terug. Die meldingsplicht moet blijven, maar het is onwenselijk dat burgers pas horen van een ontwerpomgevingsplan als het al is opgesteld. In die fase is het afwegen van alternatieven namelijk niet meer mogelijk. Een vangnet zou kunnen zijn een vormvrije participatie van niet-m.e.r.-plichtige plannen en projecten.

Bij plannen en projecten moeten ook zienswijzen kunnen worden ingediend. Op die manier kun je vroegtijdig signaleren waar een spanningsveld zit en waar mensen zorgen over hebben. Van iedereen moet er een zienswijze kunnen komen over de gewenste reikwijdte en het gewenste detailniveau van de info die de milieueffectrapportage voor het plan of project moet bevatten. Als burgers de m.e.r. niet vertrouwen omdat zij vinden dat hun aandachtspunten niet goed zijn meegenomen, is het ook lastig om draagvlak te krijgen. Als je er dus voor zorgt dat bedrijven en burgers duidelijk betrokken kunnen worden bij het opstellen van de onderzoeksverplichtingen, hebben zij ook meer vertrouwen in de uitkomsten en is het makkelijker om op basis van de uitkomsten en de alternatieven die daarin besproken zijn, overeenstemming te vinden over uiteindelijke keuzes.



Alternatieven die worden aangedragen door burgers moeten serieus genomen worden. Dat is ook allang een bekend punt van D66 en de ChristenUnie. Voorgedragen oplossingen van burgers moeten dezelfde aandacht krijgen als die van het bevoegd gezag. Ik kan me best voorstellen dat dit weleens lastig is voor bijvoorbeeld een Rijkswaterstaat als dat een prachtig plan heeft uitgewerkt. Ook op andere terreinen geldt dat trouwens. Dan komen er burgers die zeggen: nou, wij hadden het toch net even anders gedacht. Soms moet zo'n plan dan nog nader worden uitgewerkt om te kunnen vergeleken met de plannen van de overheidsorganisatie zelf. Daar serieus mee omgaan, zodat mensen serieus het gevoel hebben dat er niet wordt bekeken hoe hun plan zo snel mogelijk van tafel komt, maar hoe het optimaal uitgewerkt kan worden, maakt een echte vergelijking mogelijk tussen de voor- en nadelen. Want een burgerinitiatief is niet altijd een beter idee, maar het is wel belangrijk dat mensen het gevoel hebben dat er heel serieus naar alle voor- en nadelen is gekeken. Mijn vierde punt is monitoring, evaluatie en bijsturing. De Minister zegt dat omgevingswaarden gebiedsgericht gemonitord moeten worden. Dat is mooi, maar dan hebben we wel een probleem, want het geeft geen zicht op de milieueffecten van een specifiek plan, programma of project. Een m.e.r.-evaluatie zou dat wel kunnen doen. Een voorbeeld is de monitoring van de bodemdaling bij de gas- en zoutwinning in de Waddenzee, of de toename van fijnstof door verkeer. Als je dat niet aan een bepaald plan, project of item relateert, is het ook erg moeilijk om te beoordelen wat je zou moeten doen aan maatregelen om de problemen terug te draaien. Kan de Minister bevestigen dat de systematiek van maatregelen achter de hand houden bij het vaststellen van nieuwe plannen, in ieder geval verplicht blijft? Voor D66 is die m.e.r.-evaluatie dus niet een-op-een inwisselbaar bij een algemene monitoring van de omgevingswaarden.

Het tweede voordeel van de evaluatie van de milieueffectrapportages is, naast dat je kunt sturen bij tegenvallende resultaten en dat je maatregelen achter de hand hebt waarover je van tevoren hebt nagedacht, dat die heel veel input levert voor nieuwe besluiten. Je doet kennis op over de bruikbaarheid van onderzoeken, over hoe modellen werken – je ijkt ze er bijna mee – en over methoden. Dat betekent dat je die steeds nauwkeuriger kunt maken en dat je in de toekomst steeds makkelijker kunt werken met vuistregels die dan steeds nauwkeuriger worden. Daar hebben we uiteindelijk bij alle plannen en projecten belang bij. Ik zou de Minister echt willen oproepen om de evaluatie van de m.e.r. te blijven doen. Misschien zeggen we over vijf jaar wel dat alle modellen en vuistregels inmiddels zo fantastisch zijn dat het niet meer nodig is, maar die indruk heb ik nog niet op dit moment. Laten we dit dus voorlopig met elkaar doorzetten.

Ik kom op het Omgevingsloket. Ook bij monitoring, evaluatie en bijsturing gaat het uiteindelijk om de gebruiker. Het is een heel goed idee dat de Minister in het kader van de gebruiksvriendelijkheid een Omgevingsloket inricht. Dat moet wat D66 betreft echt het centrale loket worden. Heb je een vraag over de leefomgeving, dan ga je daarheen. In de backoffice kan het zich dan uitspreiden naar allerlei diensten en verschillende informatiestromen. Voor de burger moet het echter helder zijn. Hoe krijgt dit precies gestalte? Kan men bij dat loket ook met milieuklachten terecht? D66 heeft al verschillende keren aandacht gevraagd voor het feit dat het voor mensen niet duidelijk is waar zij met hun milieuklachten terecht kunnen. Laat ook daarvoor het Omgevingsloket het loket zijn, zodat men daar terecht kan en dat het daarna verdeeld wordt naar de plek waar het terecht moet komen. De burger weet niet of nou de provincie of de gemeente het bevoegd gezag is voor een Brzo-bedrijf of dat het onder een speciale aanwijzing van het Rijk valt. Dat moet ook niet relevant zijn, want als je daarheen gaat met je probleem komt het op de juiste plaats terecht. Met een frontoffice en een backoffice gaat dat heel erg helpen, denk ik. Het biedt ook kansen voor betere monitoring en groter draagvlak, en je

kunt trends zien als alles op één plek binnenkomt. Dan kun je ook sneller ingrijpen.

Ik heb al vragen gesteld over de theorie versus de praktijk bij de uitrol van het loket. De lessen van de commissie-ICT moeten daarbij duidelijk worden meegenomen.

Ik heb nog een punt over handhaving. Naarmate er meer ruimte is voor gemeenten om zelf afwegingen te maken, zelf besluiten te nemen en zelf normen aan te passen, wordt handhaving op dat gemeentelijke niveau extra belangrijk. Zijn daar voldoende middelen voor? Is de handhaving voldoende geborgd? Is het te verwachten dat gemeenteambtenaren op al die punten in staat zijn om goed te beoordelen of er al dan niet aan de norm voldaan wordt? Hoeveel kennis verwachten we daarvoor bij de gemeenten? We hebben voor de Brzo's, bedrijven met een bijzonder risico op zware ongevallen, natuurlijk aparte uitvoeringsdiensten die daarop toezien. Ik denk dat het van alle gemeenten veel meer gaat vragen dan tot nu toe.

Een goede monitoring van de werking van de wet als geheel is erg belangrijk, niet op het niveau van elk project of elke omgevingsvisie, maar op het systeemniveau. Hoe ziet de Minister dat voor zich?

Dan kom ik op de betrokkenheid van de Kamer. D66 zou D66 niet zijn als zij niet in het bijzonder even zou stilstaan bij de democratische controle. De regering maakt heel duidelijk een keuze voor een kaderwet en het verder waarborgen van een heleboel normen in AMvB's. Het is een keuze die de Kamer vraagt om een stap terug te doen qua betrokkenheid, en die dus eigenlijk de rol van de Kamer als medewetgever in het hele ruimtelijke domein – we zien vandaag weer hoe breed dat is – verzwakt. Het is goed dat er met de ontwerp-AMvB's een invoeringswet komt. Dat is heel belangrijk. Daar is de Kamer als medewetgever bij betrokken.

Maar wat als de AMvB's gewijzigd worden? Soms zijn die wijzigingen van heel beperkte aard en is het puur technisch of komt het voort uit een Europese verordening waarin een cijfertje is veranderd. Daar mag je als Kamer niet eens een amendement op indienen, want dat wijzigt gewoon en dat hebben we te implementeren. Dan is een lichte betrokkenheid van de Kamer dus logisch. Maar er zijn ook afwegingen die soms meer in de besluitvormingscapaciteit van de Kamer liggen. Niet alles komt immers voort uit Europese regelgeving. De lichte voorhangprocedure die de Minister voorstelt, is een eerste stap, maar D66 stelt de Minister voor om in de wet de mogelijkheid op te nemen om een zware voorhangprocedure te vragen. Dan kan de Kamer, als de implementatie van de wet daartoe aanleiding geeft, alsnog verzoeken om een deel van de regels in de wet op te nemen. Ik begrijp best dat de Minister daar terughoudend in is, op basis van de systematiek waarvoor gekozen is en vanuit de systematiek dat wij zo min mogelijk in de wet willen opnemen. Maar dan is het eigenlijk een kwestie van vertrouwen. De Minister vraagt de Kamer om erop te vertrouwen dat met de AMvB's en met de input van de Kamer op die AMvB's op een zorgvuldige manier zal worden omgegaan. Daarom zeg ik tegen de Minister: heb er dan ook vertrouwen in dat de Kamer van zo'n bepaling alleen gebruik zal maken als er echt geen andere weg is. Dan is het dus echt een soort voorzorgsmaatregel en een instrument op basis waarvan het parlement zou kunnen besluiten om een deel van zijn rol weer op zich te nemen, als het daartoe echt reden ziet op basis van alle andere discussies die er over de AMvB's zijn. De Minister vraagt het vertrouwen van het parlement en ik vraag dus als parlementariër ook het vertrouwen van de Minister op dit punt.

De Minister wil aansluiten bij de gangbare vijfjaarlijkse evaluatiecyclus. Ik vraag mij van de ene kant toch af of zo'n bijzondere stelselherziening niet vraagt om een afwijking van dat heel gangbare evaluatiemoment. Moeten wij daar niet eens over nadenken? Van de andere kant moet je ook eerst goed kunnen beoordelen hoe de wet werkt voordat je gaat evalueren. Dit



leek mij wel een belangrijk aandachtspunt om met de Minister te bespreken.

Voordat ik afsluit, heb ik nog een aantal punten die vallen onder het kopje «diversen», dat natuurlijk geen recht doet aan hun belang; maar anders werd het wel een heel lang verhaal.

Ik ga in op de routenetwerken. Er werd al een paar keer gerefereerd aan de goede initiatiefnota die daarover is gediend. Veel collega's hechten aan een uitmuntend fiets-, wandel- en vaarnetwerk. Ook D66 heeft hierover weleens een initiatiefnota geschreven. Er is nog onvoldoende borging in de wet voor het behouden en verbeteren van zulke routenetwerken. Kan de Minister hierop ingaan en specifiek op de problematiek rondom grensgevallen? De routenetwerken worden benoemd in de Rijksstructuurvisie en de Minister wijst op het vertrouwensbeginsel tussen de overheden. Maar ja, als we elke provincie verantwoordelijk maken voor haar deel van een nationaal netwerk, is dat toch wel wat kwetsbaar. Het zou zonde zijn als een miljoen aan investeringen verloren gaat door onvoldoende borging van de routenetwerken. Kan een integrale aanpak van bijvoorbeeld het onderhoud, de brughoogte en de aansluiting van paden en routes sterker worden verankerd? Is het opgenomen algemene afstemmingsvereiste wel voldoende? Wil de Minister nadenken over de uitwerking van meer specifieke regels inzake afstemmingsvereiste bij de AMvB?

D66 maakt zich nog steeds zorgen over zogenaamde grensgevallen. De decentralisatieslag en de vele kanbepalingen – dus u hoeft niet, maar u kunt als gemeente besluiten dat u hier iets mee wilt – leiden tot tal van moeilijkheden in grensgebieden. Want wat nou als de ene gemeente of provincie besluit «ik doe het wel» en de ander zegt «ik doe het niet»? Hoe komen wij daar dan uit? We kennen op andere dossiers al een onafhankelijke gebiedscoördinator. Natuurlijk hoop je dat de gemeenten en de provincies er onderling prima uit komen, maar wellicht is onafhankelijke bemiddeling bij ruimtelijke projecten goed als twee partijen er niet meteen gezamenlijk uit komen en ze ook niet meteen naar de rechter willen. Dat laatste willen wij ook zo veel mogelijk voorkomen. Kan een omgevingscoördinator de rol spelen van onafhankelijke bemiddelaar bij grensgevallen van ruimtelijke projecten? Dat zou dan een figuur op landelijk niveau zijn bij wie partijen terecht kunnen.

Dan kom ik op de doorzettingsmacht. D66 steunt de keuze voor gemeenten als primair aanspreekpunt met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Waarom zou je inderdaad vanuit Den Haag willen bepalen waar een fietspad moet lopen? Dat kan veel beter lokaal worden gedaan. Er moeten echter mogelijkheden blijven voor provincie en Rijk om bij aantoonbaar belang niet gegijzeld te worden door een gemeente. D66 wil graag dat de provincies en het Rijk kunnen blijven sturen op bijvoorbeeld verduurzaming. Ook de regierol is voor ons essentieel. De Minister zegt dat het subsidiariteitsbeginsel er meer dan ooit op stuur dat de bevoegdheden op het meest geschikte niveau worden toegepast en dat de provincies meer dan ooit terughoudend moeten zijn. In principe is volgens mij iedereen het daarmee eens. Maar kunnen de provincies de regierol dan nog wel voldoende uitvoeren? Hoe verhoudt dit zich tot het Rijk? Zijn de instructieregels voldoende? Is het projectbesluit voldoende? Het is mogelijk dat een gemeente die andere omgevingswaarden vaststelt, besluit om lagere geluidsplafonds vast te stellen. Dat zou op gespannen voet kunnen komen te staan met plannen van de provincie of het Rijk. Kan zo'n gemeente haar regels dan handhaven of niet?

Dan nog een algemeen punt over de Commissie voor de m.e.r. Wij vinden het heel belangrijk dat die commissie echt onafhankelijk kan opereren. In de Wet milieubeheer is een concrete waarborg opgenomen. Dat moet ook in de Omgevingswet worden geborgd. Als je heel specifiek kijkt naar de Commissie voor de m.e.r. strookt het eigenlijk niet met de wet, want milieu wordt veel breder uitgelegd. Eigenlijk zou je moeten spreken over

de hele Omgevingswet waar de commissie naar kijkt. Dus de Commissie voor de m.e.r. moet de commissie worden voor de omgevingseffectrapportage en niet alleen voor de milieueffectrapportage. Het gaat echt over veel meer. Naast klassieke thema's uit het milieu, zoals luchtkwaliteit en geluidhinder, worden ook andere aspecten zoals natuur, cultuurhistorie, gezondheid en klimaatverandering al meegenomen in de Commissie voor de m.e.r. Daarom zouden wij moeten spreken van de omgevingseffectrapportage en het omgevingseffectrapport.

We moeten het werelderfgoed in Nederland goed beschermen. We doen er veel moeite voor om op die lijst te komen. Als we er dan op staan, moeten we goed zorgen voor dat werelderfgoed. Daar mogen we tenslotte heel trots op zijn. Dat wordt in de wet gedefinieerd als rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen. Hoort het UNESCO-werelderfgoed hier niet bij? Volgens de wet mag je op dit moment in een werelderfgoed nog vergunningvrij bouwen. Tijdens de hoorzitting werd door iemand een prachtig plaatje van Schotland getoond en daarnaast werd een mooi plaatje getoond van iemand die daar vergunningvrij een prachtig schuurtje had gebouwd of een leuke hoge toren, waardoor het aanzicht van dat werelderfgoed best wel werd aangetast. Ik wil niet zeggen dat je in een werelderfgoed geen schuur mag bouwen, maar dan is het misschien wel nuttig om met het oog op de reden waarom dat als werelderfgoed is aangemerkt, in ieder geval een toets in te bouwen om te bekijken of het wel de meest verstandige keuze is om op die plek een schuur neer te zetten. Monumenten mogen niet door de eigenaar verwaarloosd worden. We zouden de instandhoudingsplicht voor monumenten eigenlijk in de wet moeten regelen. Dat moeten we structureel aanpakken in de Omgevingswet.

Ik heb nog een aantal vragen. Hoe kan een gemeente kaders opstellen voor geur? Ik noem ook de 1.000 vergunningen voor de A15. Met hoeveel vergunningen wordt dat aantal verminderd? De A15 gaat nog steeds door heel veel gemeenten. Overrulet zo'n projectbesluit dan alle lokale wetgeving? Ik gaf eerder al het voorbeeld van de lokale regels voor minder geluid.

Wij delen de zorgen van de PvdA over de ladder voor het stedelijk bouwen. Wij moeten daar voorzichtig mee zijn en deze niet zo maar afschaffen.

Dan de MKBA-systematiek. Bouwen voor de leegstand – daar zijn wij het in deze Kamer breed over eens – hebben we al ruim genoeg gedaan in dit land. Het gaat vooral om het slimmer gebruik maken van de functies die je in de verschillende gebouwen zou kunnen benutten. Laten we voorzichtig zijn met het ongebreideld meer bouwen voor de leegstand.

De heer **Veldman** (VVD):

Ik heb hierop een reactie en ik heb een vraag. Ten eerste pleit ik niet voor bouwen voor leegstand. Ten tweede haalde mevrouw Van Veldhoven de ladder voor het stedelijk bouwen aan, waarvan ik gezegd heb dat die vooral als een soort afvinklijstje wordt gebruikt in plaats van dat er op een verstandige manier mee omgegaan wordt. Waar staat D66 als het aankomt op de Omgevingswet? Ik heb aandachtig naar mevrouw Van Veldhoven geluisterd, 40 minuten ongeveer. Ik hoor een enkel positief punt. Ik hoor veel mitsen en een heleboel maren. Dan hoor ik mevrouw Van Veldhoven zeggen: het komt in the end aan op bestuurscultuur, maar die kunnen we wel helpen met een aantal maatregelen. Dat klinkt mij in de oren alsof zij vooral veel regels wil inbouwen en lijstjes wil maken, waarop iedereen moet afvinken om te kijken of aan de regels voldaan is in plaats van te zoeken naar de flexibiliteit en de creativiteit die er ook is, met de verantwoordelijkheid die bij lokale en provinciale bestuurders gewoon is. Waar staat D66 nu?

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Dat zijn een heleboel vragen ineens. Volgens mij ben ik er heel helder over geweest. Daarom heb ik ook aan het begin expliciet lang stilgestaan bij het feit dat we dit een bijzondere en ook belangrijke exercitie vinden. Ik heb ook veel waardering voor het werk dat is gedaan. De aard van dit soort debatten is dat je ingaat op waar nog zorgpunten zitten. Ik heb een aantal keren gezegd groot voorstander te zijn van verdere versimpeling, een verdere vereenvoudiging en «weg met de paarse krokodillen waar die weg kunnen». Door heldere kaders aan te geven, worden flexibiliteit, creativiteit en innovatie gestimuleerd. Zo staat D66 daarin.

De heer **Veldman** (VVD):

Is mevrouw Van Veldhoven het met mij eens dat de huidige praktijk in tien, twintig, dertig, veertig jaar weliswaar met goede intenties is gebouwd, maar dat we juist aanlopen tegen het feit dat het niet meer simpel en eenvoudig is? We hebben allerlei ladders, rijtjes en lijstjes toegevoegd, maar de praktijk laat zien dat ze niet meer werken. Je moet dus juist het lef hebben om een aantal dingen te schrappen. Je moet erop kunnen vertrouwen dat mensen daar op een fatsoenlijke manier mee omgaan, en je moet het niet aan de voorkant dichttimmeren vanuit de zorg dat het misschien weleens mis zou kunnen gaan.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Ik ben het daarmee eens. Ik heb liever heldere kaders dan allerlei lijstjes. Het is ook waar dat het te ingewikkeld is geworden. De kaders moeten echter wel helder zijn. Helder moet zijn waar je naartoe wilt. Het zorgen voor vermindering van de leegstand in een gemeente zou bijvoorbeeld een van de oogmerken kunnen zijn waar je dan aandacht aan besteedt. Ik neem aan dat de VVD de opmerking van D66 steunt dat die oogmerken wel nader moeten worden ingevuld, want anders kom je misschien weer uit op allerlei lijstjes.

Ik kom op het vertrouwen. Wat mij opviel in het betoog van de VVD is dat er wordt gesproken over veel vertrouwen, totdat het aankomt op punten waarvan de VVD denkt: dat gaat misschien de verkeerde kant op, zoals bij schaliegas. Dan is er in een keer toch weer niet zo veel vertrouwen in de afwegingen die het lokale bestuur kan maken. Het is altijd een afweging tussen verschillende belangen. Voor D66 staan heldere kaders voorop, met daarbinnen ruimte voor creativiteit, het stimuleren van innovatie en vereenvoudiging. Daar hebben we allemaal baat bij.

De **voorzitter**:

Ik vroeg mij af of dit nu uitlokking is, maar ik zie de heer Veldman zo rustig kijken, dat ik voorstel dat mevrouw Van Veldhoven haar betoog vervolgt. Misschien rondt zij langzaam zelfs af? Dat is slechts een vraag, maar geen dringend verzoek.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Ik ben er bijna doorheen. Ik wil het nog even hebben over de MKBA-systematiek, de maatschappelijke kosten-batenanalyse, en de milieueffectrapportage. Een van de meest interessante innovaties van de laatste tijd is de ontwikkeling van de TEEB-methodologie. Deze methodologie gaat over de economische waarde van ecosysteemdiensten. Ik weet dat de Minister die goed kent en dat er, bijvoorbeeld bij Ruimte voor de Rivier, ook expliciet mee wordt gewerkt. Zou het niet goed zijn om die TEEB-methodologie te verknopen met onze MKBA's en onze milieueffectrapportages? Dan kunnen we op een slimme, innovatieve manier verschillende alternatieven tegen elkaar afwegen en zien wat voor Nederland als geheel de beste oplossing is. Soms levert een ecologische benadering veel op en soms niet, maar dan is het in ieder geval op een

onafhankelijke manier getoetst en kun je zien of die extra investeringen in groen per saldo wat opleveren.

Ik heb nog een heel algemene vraag over de kosten en baten van de wet. In een eerdere versie zagen we nog hoeveel de wet moest gaan opleveren. Maar er zijn natuurlijk ook veel extra kosten voor gemeenten wat betreft handhaving, opleiding en allerlei extra taken die zij moeten gaan doen. Hoe valt dat uit en waar slaan de verschillende kosten en baten van de wet neer?

Ik kom bij het volgende punt. Kun je nog wel «stadskankers», zoals ze dat in België noemen, aanpakken als de welstandsc commissie wordt geschrapt? In Brussel zie je af en toe van die huizen, midden in een prachtige straat, die totaal overwoekerd zijn, maar waar niets aan gedaan kan worden. Als we de welstandsc commissie schrappen, kunnen wij dat dan ook niet meer doen?

Verder delen wij de zorgen van de NEPROM dat het te veel afwijken van standaardisatie innovatie in de bouw juist zou kunnen beperken. Ik ben echter vooral benieuwd naar hoe de Minister dat ziet. Het is in ieder geval goed om dat te onderzoeken met het oog op de AMvB's.

Dan kom ik op de kan-bepalingen en de Europese regelgeving. Is nu helder geborgd dat alle dwingende bepalingen van Europese regelgeving moeten worden meegenomen door provincies en gemeenten? Zij hebben vanzelf al die juridische werking, maar het is voor mensen wel fijn om te weten waar zij aan toe zijn, als het gaat om de inzichtelijkheid en de kenbaarheid van de wet. Als je toch niet onder een bepaalde norm uit mag, laat dat dan maar helder zijn.

Is er al meer zicht op het probleem van cumulatie op nationaal niveau, wanneer er allerlei kanbepalingen worden toegepast? Om een voorbeeld te geven, binnen de Programmatische Aanpak Stikstof mogen er vrijstellingen worden gegeven voor bepaalde kleine effecten, maar je moet wel zicht houden op de optelsom van al die kleine effecten, om daar goed op te kunnen sturen. Hoe wordt dat gemonitord?

Er is geen hiërarchie in de doelen van de wet. De wet heeft tot doel om te komen tot duurzame ontwikkeling, gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving. Een nevenschikkend doel is doelmatig beheer en gebruik. Geeft dat eigenlijk wel voldoende richting? Dat betekent dat je nog steeds volledig de afweging kunt maken of je voor doelmatig beheer of voor duurzame ontwikkeling gaat. Het lijkt mij toch goed om aan te geven dat het in the end altijd moet gaan om structurele verbetering van de leefomgeving. Het moet in ieder geval geen afbreuk doen aan een positieve bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving.

Dan nog drie concrete vragen die ik via de mail heb gekregen van het publiek. Een concrete vraag uit het veld betreft het vergunningsvrij bouwen. Als een achterbuurman mij komt vertellen dat hij een schuurtje gaat bouwen in zijn tuin en als dat al mijn zon blijkt weg te nemen, waar sta ik dan? In de schaduw. Ja, precies, maar die vraag leg ik even voor aan de Minister. De tweede vraag gaat over een tuinder die ergens een nieuwe kas wil neerzetten. Gaat hij niet shoppen bij de gemeenten in de omgeving, totdat hij degene heeft gevonden die het minst moeilijk doet over de kwaliteit van het water dat hij in de sloot loost? Gemeenten mogen immers lokaal afwijken van normen?

De derde vraag vond ik het leukst: heeft een ondernemer die tijdelijk olifantsgras wil verbouwen op een lege bouwkaavel dan geen bouwvergunning meer nodig? Volgens mij is het antwoord op die laatste vraag nee, maar dat hoor ik ook graag van de Minister.

Afrondend. D66 is voorstander van eenvoudiger en eenduidigere regelgeving; voorstander van maatwerk en flexibiliteit, met als duidelijk kader zorgen voor het zo slim mogelijk benutten van de fysieke ruimte en de milieuruimte, binnen het continue streven naar verbetering van onze leefomgeving. Nederland is een prachtig land en D66 maakt graag gebruik

van de inventiviteit van al die ondernemers en burgers om dit land nog mooier te maken. Ik kijk uit naar de antwoorden van de Minister.

**De voorzitter:**

Dank u zeer. Een van de partijen die meer aan de rechterzijde van het spectrum van de Kamer zit, verzocht mij om een pitstop te houden. Ik schors tien minuten en daarna zal de heer Harbers het voorzitterschap overnemen.

De vergadering wordt van 15.25 uur tot 15.39 uur geschorst.

**Voorzitter: Harbers**

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

Voorzitter. We bespreken vandaag een historische wet. Zo'n twintig wetten en meer dan 100 besluiten worden samengevoegd tot één wet en vier besluiten waarin het hele omgevingsrecht wordt geregeld. De bedoeling is helder: meer overzicht, meer integraal werken, het versterken van participatie, het voorkomen van onnodige juridisering en bureaucratie, en het versnellen van procedures. Dat zijn allemaal mooie doelen, maar uiteindelijk gaat het er natuurlijk om hoe we onze leefomgeving beschermen, die onderhouden en ontwikkelen. Het gaat erom hoe we knopen doorhakken als er bijvoorbeeld spanning is tussen milieudoelen en economische doelen. Voor de ChristenUnie staat voorop dat we goed moeten zorgen voor de schepping die ons is toevertrouwd. Wij willen opkomen voor wat kwetsbaar is. Dat is de meetlat waarlangs mijn fractie de Omgevingswet legt. Het gaat dan niet alleen om wetgeving die zorgt dat zaken als natuur en milieu voldoende worden beschermd. Het gaat ook om burgers, die moeten worden beschermd als de overheid of een ontwikkelaar vooral gericht is op het zo snel mogelijk realiseren van een project dat hun directe leefomgeving aantast. Bij beschermen en ontwikkelen gaat het ook niet alleen om bouwen of het voorkomen van bouwen. Het gaat ook om de kwaliteit waarmee dat gebeurt. Het gaat om de leefbaarheid en de toegankelijkheid van onze woonomgeving, om een gezond klimaat en een gezonde luchtkwaliteit.

In ons dichtbevolkte land geeft dat best wel wat uitdagingen. Maar het geeft ook enorme kansen, om bijvoorbeeld meer groen in de steden te krijgen, om ruimte te vinden voor windmolens om onze energievoorziening te verduurzamen, om leegstaande kantoren om te bouwen tot woningen en om landbouw, recreatie en natuur veel meer met elkaar te verbinden. De Omgevingswet kan dit soort ontwikkelingen faciliteren en stimuleren. Dat is best nog een hele uitdaging, want meer flexibiliteit en afwegingsruimte betekent ook minder rechtszekerheid. Ik begrijp daarom wel de zorg of er in deze wet door stapeling van flexibele bepalingen te veel ruimte ontstaat. Het is daarom extra van belang dat er wordt gekozen voor een openbare, transparante behandeling van initiatieven en dat er in complexe gevallen gebruik wordt gemaakt van onafhankelijke, deskundige adviseurs. Flexibiliteit wordt ook gezocht in het meer rekenen met vuistregels in plaats van dikke onderzoeksrapporten. Prima: de ChristenUnie steunt dat. Maar dat betekent ook dat we bereid moeten zijn om achteraf in te grijpen als de resultaten sterk tegenvallen.

Voordat ik specifiek inga op de inhoud van het wetsvoorstel wil ik graag mijn waardering uitspreken voor de hele ambtelijke staf, die de afgelopen jaren keihard heeft gewerkt aan dit wetsvoorstel, net als voor alle maatschappelijke partijen die in werkgroepen hebben meegedacht en nog steeds meedenken. Er is rond deze wet veel participatie geweest. Dat blijkt wel uit de vele positieve reacties op deze wet. We hebben drie dagen van hoorzittingen en twee uitgebreide schriftelijke rondes van enkele honderden pagina's gehad. Ik wil de Minister bedanken voor de beantwoording van de vragen en voor het feit dat meerdere voorstellen van de

Kamer zijn overgenomen in de twee nota's van wijziging. Mijn positieve inleiding lijkt wellicht wat in contrast te staan met het aantal amendementen dat ik heb ingediend en mede heb ondertekend. Dat heeft alles te maken met de omvang van het wetsvoorstel, en met de wens van mijn fractie om de wet op onderdelen te verbeteren. Een paar andere amendementen hebben te maken met elementen uit de huidige wetgeving die mijn fractie graag overeind wil houden; die willen wij niet verliezen. Ik heb mijn bijdrage in blokken opgedeeld. Ik ga eerst in op de basisinstrumenten van het wetsvoorstel, zoals het omgevingsplan en de omgevingsvisie. Ten tweede ga ik in op het versterken van de participatiemogelijkheden voor burgers, en ten derde op de verbeteringen van de milieueffectrapportage. Ten vierde ga ik in op de toegankelijkheid van gebouwen en de openbare ruimte, en ten vijfde op de instrumenten van gemeenten voor de grondexploitatie. Ten zesde heb ik een paar opmerkingen over ruimtelijke kwaliteit, oftewel de welstand. Ik sluit af met de experimenteerbepaling en enkele losse opmerkingen. Voorzitter, om u gerust te stellen: de hoofdstukjes worden steeds korter.

Met de omgevingsvisie hebben overheden straks één beleidsstuk waarin duidelijk staat waarop de overheid inzet ten aanzien van de inrichting van ons land, of het nou gaat om natuur, mobiliteit, wonen, water of cultureel erfgoed. Zo'n integrale visie voorkomt dat we van project naar project hoppen. De omgevingsvisie is het product waarin deze visie publiekrechtelijk wordt geborgd. Dat is ontzettend belangrijk voor het legitimeren van het overheidshandelen en voor het richting geven aan burgers en maatschappelijke initiatieven. Daarom heb ik een amendement ingediend dat de omgevingsvisie niet alleen verplicht voor Rijk en provincies, maar ook voor gemeenten. Ik heb gehoord dat de VNG dit voorstel ook steunt, dus ik hoop op brede steun in de Kamer. De Partij van de Arbeid heeft een vergelijkbaar amendement ingediend. Wij gaan daarover nog met elkaar in gesprek, dus daar zal zeker iets moois uit voortkomen.

De ChristenUnie steunt het principe dat de omgevingsvisie zo veel mogelijk vormvrij is. Wel vindt de ChristenUnie dat deze visie niet alleen de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen, het gebruik, het beheer en de bescherming van het gebied, moet bevatten, maar ook de hoofdlijnen van de al aanwezige kwaliteiten. Dat is namelijk het vertrekpunt, de nulsituatie: geen details, maar wel wat belangrijk is voor het gebied. Daar kan bijvoorbeeld ook een stukje historische context bij horen. Ik heb een amendement ingediend om dit te regelen.

Het nieuwe omgevingsplan vervangt het bestemmingsplan en meerdere gemeentelijke verordeningen. Vernieuwend is ook dat er straks nog maar één plan per gemeente is: geen postzegelplannen meer. Het heeft mij verbaasd dat de regering toch een uitzondering op deze regel in de wet heeft gezet en meer omgevingsplannen mogelijk wil maken. Het is bedoeld als een overgangsbepaling, maar deze bepaling is niet goed uitgewerkt. Zij is bijvoorbeeld niet begrensd in de tijd. Daarom heb ik een amendement ingediend waarin wordt onderstreept dat er één omgevingsplan moet zijn en dat de overgangsbepalingen moeten worden uitgewerkt in de invoeringswet.

Om ervoor te zorgen dat procedures voor kleine ontwikkelingen niet ingewikkeld zijn, is het college bevoegd om omgevingsvergunningen te verlenen voor sommige activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Ik heb een amendement in voorbereiding waarin ik voorstel dat de gemeenteraad hiervoor instemmingsrecht heeft. Uiteraard kan de gemeenteraad dit delegeren aan het college door bij voorbaat voor sommige afwijkactiviteiten in het omgevingsplan al toestemming te geven. Het kan echter niet zo zijn dat de gemeenteraad achteraf voor voldongen feiten wordt geplaagd. De in het wetsvoorstel opgenomen adviesbevoegdheid vindt mijn fractie niet voldoende. Afwijkactiviteiten kunnen op termijn namelijk vergaande gevolgen hebben voor het omgevingsplan. Immers, het omgevingsplan moet consistent zijn en een



kleine afwijking op één locatie zal dus al snel afwijkingen voor veel meer locaties betekenen vanwege de precedentwerking. Gemeenten bepalen welke informatie er nodig is voor afwijkactiviteiten. Welke prikkels gaat de Minister in lagere regelgeving uitwerken om ervoor te zorgen dat alleen nuttige en noodzakelijke onderbouwingen worden gevraagd om zo de lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk te houden? Ik noem het archeologiebeleid. Op basis van het Verdrag van Malta moeten belangrijke archeologische restanten beschermd worden. Mijn fractie vindt dat heel belangrijk. Wij moeten zorgvuldig omgaan met onze bodemschatten, maar het beleid moet wel relevant zijn. Daarover hoor ik toch wat kritiek vanuit het veld. Graag krijg ik hierop een reactie van de Minister.

De regering kiest ervoor, alle normen te bundelen in AMvB's. Vanuit het oogpunt van leesbaarheid is hier best iets voor te zeggen. Normen in AMvB's tellen natuurlijk net zo zwaar als normen in de wet, maar een wet wijzig je minder snel en bij een wet is de betrokkenheid van het parlement groter. Zo bestaat de mogelijkheid om te amenderen. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de belangrijkste normen toch in de wet op te nemen en ze desnoods ook in AMvB's op te nemen? Het is nog maar heel kort geleden dat we er heel bewust voor hebben gekozen om de normen voor waterveiligheid op te nemen in de wet. Ook de Raad van State is kritisch op dit punt.

Wat ik een heel goed element van het wetsvoorstel vind, is de permanente monitoring van omgevingswaarden. Ik mis echter nog het instrument van de prestatievergelijking, zoals dat op dit moment bijvoorbeeld is opgenomen in artikel 4 van de Wet milieubeheer ten aanzien van het rioleringsplan. Ik overweeg een amendement dat de Minister de mogelijkheid geeft om een prestatievergelijking te verplichten voor specifieke taken van gemeenten, waterschappen en provincies. Verder ontbreekt in de wet een evaluatie van het stelsel zelf. Ik heb daarom een amendement ingediend dat voorziet in een evaluatie na twee jaar en na zes jaar.

Ook kan de wet scherper als het gaat om de publicatie van de data uit de monitoring. De ChristenUnie wil dat deze als open data beschikbaar komt. Daarover heb ik samen met de VVD-fractie een amendement (33 962, nr. 43) ingediend.

Een ander belangrijk element in dit wetsvoorstel is de programmatische aanpak. Zo kan binnen een gebied meer ruimte worden geboden, mits gegarandeerd is dat op gebiedsniveau de gestelde omgevingswaarde uiteindelijk wordt behaald. Om een programma tot succes te maken, is het wel van belang dat de afgesproken maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Waarom hoeven bestuursorganen volgens artikel 3.17 dan alleen maatregelen te nemen als zij daarmee uiteindelijk ook instemmen? Waarom wordt niet aan de voorkant verplicht dat het bevoegd gezag instemt met alle maatregelen in de programmatische aanpak? Zo voorkomen we dat we voor verrassingen komen te staan.

De ChristenUnie vraagt meer duidelijkheid over de watertoets. Het wetsvoorstel regelt nu alleen een algemene samenwerkings- en afstemmingsbepaling voor overheden in artikel 2.2. In de uitvoeringsregels zullen nog regels komen over de motiveringseisen en de overlegverplichting. Geldt dit alleen voor het omgevingsplan of ook voor de omgevingsvisie? De ChristenUnie vindt de watertoetsen ook bij de omgevingsvisies van belang, juist vanwege de langetermijnhorizon en het strategische karakter.

Een ander instrument is het projectbesluit. Nu kunnen provincies nog een inpassingsplan maken om direct te interveniëren op bestaande gemeentelijke plannen. Bij het projectbesluit kan dit alleen nog maar voor concrete nieuwe projecten, zoals een provinciale weg. Voor zover ik kan zien, kan het projectbesluit niet worden gebruikt om ongewenste ontwikkelingen binnen bestaande omgevingsplannen te reguleren, zoals overschotten



aan reeds geplande nieuwbouwprojecten. De provincie kan natuurlijk wel een instructieregel opstellen voor alle gemeenten, maar dan moeten al die gemeenten afzonderlijk hun omgevingsplannen aanpassen. Deze route is weliswaar het zuiverst, maar is hij altijd wenselijk? Leidt het bijvoorbeeld bij de reductie van het aantal kantoorlocaties niet tot heel veel bureaucratie? Kan de provincie met alleen instructieregels wel efficiënt intergemeentelijke discussies beslechten? Soms vragen gemeenten zelf aan de provincie om voor hen een inpassingsplan op te stellen. Ook dat kan straks niet meer. Kortom: mist hier niet een effectief instrument voor de Omgevingswet? Ik overweeg om een amendement hierover in te dienen. Ik kom bij het tweede onderwerp: participatie. De ChristenUnie vindt het wetsvoorstel nog te veel gericht op overheden en te weinig op de participatiemogelijkheden voor burgers. De commissie-Elverding heeft ons geleerd dat plannen beter worden, sneller worden vastgesteld en minder beroepsprocedures opleveren, als participatie zo vroeg mogelijk plaatsvindt. Dat is vooral een kwestie van cultuur en is moeilijk in regels te vatten. De kern kan echter wel degelijk in de Omgevingswet worden verankerd. Ik heb mij erover verbaasd dat voor die belangrijke beginfase in dit wetsvoorstel zo weinig verplichtingen zijn. Als we echt willen investeren in de beginfase, zoals de commissie-Elverding ons heeft geadviseerd, is dat niet vrijblijvend. Ik heb daarom een aantal amendementen hierover opgesteld. Allereerst stel ik samen met mevrouw Van Veldhoven in het amendement op stuk nr. 36 een mededelingsplicht voor gemeenten voor die het omgevingsplan willen wijzigen. Deze plicht is er nu al en de ChristenUnie wil deze graag overeind houden. De mededelingsplicht geeft burgers de gelegenheid om hun visie te geven, voordat de gemeente een ontwerpplan op tafel legt dat al bijna helemaal is uitgewerkt. Ons amendement geeft de burger ook de mogelijkheid om te vragen om een uitgebreidere verkenning volgens de projectprocedure van paragraaf 5.2.2. van het wetsvoorstel. De gemeenteraad beslist hierover, maar door in de wet te zetten dat de burger hierom kan verzoeken, zal een zorgvuldiger afweging worden gemaakt of deze zwaardere procedure wel of niet nodig is.

Een projectbesluit kan worden genomen met of zonder voorkeursbeslissing. Als er een voorkeursbeslissing wordt genomen, betekent dit dat meerdere alternatieven worden overwogen. De ChristenUnie vindt dat in de wet duidelijker moet staan wanneer een voorkeursbeslissing verplicht is, omdat het verleidelijk is om een opgave te bestempelen als sectoraal zonder alternatieven. Het gaat vaak om complexe projecten met een grote impact op de omgeving. Ook hierover heb ik een amendement ingediend. Bij een verkenning gaat het niet alleen om het bekijken van meerdere alternatieven. Het doel van de wet is ook om te komen tot integrale besluiten. In integrale besluiten worden investeringen in infrastructuur waar mogelijk gekoppeld aan keuzes over de ruimtelijke inrichting en wordt er eerst gekeken naar de benutting van de omgeving. Hoe wil de Minister komen tot meer integraliteit? Mijn fractie vraagt of dat niet meer in de wet moet worden geborgd.

Ik heb hierover twee vragen. Mijn eerste vraag gaat over de reeds eerder besproken ladder van duurzame stedelijke ontwikkeling. Deze wordt door sommigen als juridisch klemmend ervaren. Het moet wat betreft de ChristenUnie vooral een instrument zijn dat verantwoorde keuzes stimuleert door een motiveringsplicht. Volgens mij zit het probleem niet zozeer in de wetgeving, maar hebben de gemeenten handvatten nodig voor het toepassen van de ladder.

Aan de andere kant vindt mijn fractie dat de ladder te weinig treden bevat. De behoefte moet worden onderbouwd, vervolgens moet worden gekeken of het binnen bestaand gebied kan en tot slot moet een locatie worden gezocht die multimodaal ontsloten is of kan worden. Die laatste trede zou beter gesplitst kunnen worden. Ik zou eerst willen kijken naar bestaande knelpunten en dan pas naar nieuwe. En zou er binnen deze

trede geen aandacht moeten zijn voor maatschappelijke kosten en baten en voor voorrang aan locaties met optimale ov-bereikbaarheid? Mijn tweede vraag gaat over de traditie van sectoraal werken waar we uit komen. Met het MIRT is dat al wat aan het veranderen, maar gewenste snelle doorlooptijden en ook de verschillende verantwoordelijkheden van overheden maken het nog steeds verleidelijk om een gewenste ontwikkeling vooral sectoraal te zien. Als bijvoorbeeld een waterschap met een projectbesluit een dijkversterking voorbereidt, zit hier veelal tijdsdruk op. Dan zal er al snel voor de verkorte projectbesluitprocedure worden gekozen. Hoe zorgen we er nu voor dat we met de nieuwe Omgevingswet in de hand toch integraal gaan kijken waar dat nodig is?

Ik heb samen met D66 een amendement op stuk nr. 34 ingediend. Daarin stellen wij voor om enkele elementen van de Code Maatschappelijke Participatie te verankeren in het wetsvoorstel. Burgerinitiatieven bij grote ingrijpende projecten moeten serieus genomen worden. Dit stimuleert het amendement door het verankeren van het recht op ondersteuning bij de uitwerking van serieuze alternatieven en het recht op een toets door onafhankelijke experts, die bekijken of een alternatief in overweging moet worden genomen door het bevoegd gezag. Uiteindelijk beslist het bevoegd gezag wat er met de alternatieven van burgers wordt gedaan en toetst de rechter aan het eind. Maar door aan het begin van het proces deze waarborgen te bieden, komen we volgens mij tot betere plannen, waarbij overheid en burgers samenwerken aan de toekomstige inrichting van onze leefomgeving en ook dure en langdurige rechterlijke procedures worden voorkomen.

Ook vraag ik de Minister welke mogelijkheden zij ziet om in het algemeen met participatie te bevorderen dat partijen er zonder juridische processen met elkaar uitkomen. Ik hoor graag een reactie op het voorstel van de Regiegroep Recreatie en Natuur om op rijksniveau een laagdrempelige, onafhankelijke ombudsfunctie of mediationfunctie te organiseren, waarbij ondernemers, verenigingen en burgers, voordat bezwaar- en beroepsprocedures worden gestart, een zaak kunnen voorleggen als decentrale afstemming onvoldoende lukt. Dit zou wellicht een goede oplossing zijn bij discussies over natuurregeling.

Ik heb nog een laatste vraag onder dit kopje. Wij hebben heel vaak met Minister Kamp gesproken over participatie in windenergieprojecten. Het CDA en de ChristenUnie hebben hierover vaak samen moties ingediend. Die zijn steeds weggestemd met de toezegging van de Minister dat dit in de Omgevingswet zou worden geregeld. Ik kan me voorstellen dat deze Minister antwoordt dat de participatie is geregeld. We hebben daar ook voorstellen voor. Maar als het gaat om participatie bij windenergieprojecten, hebben we het ook over financiële participatie. Waar kan ik dat lezen in de Omgevingswet? Volgens mij staat het er niet in. Ik hoor hierop graag een reactie van de Minister.

De invloed van burgers bij milieueffectrapportages kan ook beter. Dat is mijn derde thema. Ik heb een amendement ingediend waarin wordt voorgesteld om voortaan te spreken over omgevingseffectrapportages. Dat past bij het huidige karakter van de m.e.r. en bij de integrale visie van deze wet. Voorts wil de ChristenUnie dat eenieder een zienswijze kan indienen over reikwijdte en detailniveau van de benodigde informatie in de m.e.r., of beter gezegd: de o.e.r., de omgevingseffectrapportage.

D66 en de ChristenUnie doen hiervoor een voorstel voor de plan-m.e.r. en we hebben ook eenzelfde amendement voor de project-m.e.r. Met deze input wordt de omgevingseffectrapportage scherper en wordt vanaf de start van een initiatief een participatiemogelijkheid geboden. Vervolgens is het de vraag wanneer we een omgevingseffectrapportage doen. Het moet natuurlijk wel nuttig zijn. De ChristenUnie is blij dat de regering hiervoor een-op-een aansluit bij de Europese richtlijn die ook duidelijke criteria geeft.

Toch kan de Omgevingswet nog op twee punten tot misverstanden leiden. Allereerst wordt een aantal planfiguren, zoals de provinciale omgevingsverordening, niet genoemd in artikel 16.32. Nu beschrijft dit artikel niet uitputtend alle planfiguren waarvoor op grond van de Europese richtlijn mogelijk een m.e.r. verplicht is. Het verleden leert ons echter dat als een planvorm niet genoemd wordt, het risico groot is dat niet wordt onderzocht of een effectrapportage nodig is en dat deze rapportage vervolgens dus niet wordt gemaakt. Aan het eind van het proces blijkt dan dat het plan strandt bij de rechter. Daarom heb ik een amendement ingediend waarin wordt verduidelijkt dat onder meer ook omgevingsverordeningen m.e.r.-plichtig kunnen zijn. Lang niet altijd, maar wel als die kaderstellende regels bevat voor functies op specifieke locaties. Ik noem bijvoorbeeld de aanwijzing van zoekgebieden voor windenergie. Een plan-m.e.r. is dan nodig, omdat dan nog naar alternatieve locaties kan worden gekeken. Ten tweede is het wetsvoorstel onduidelijk als het gaat om kleine wijzigingen waarvoor geen m.e.r. nodig is. Immers, wat is klein? De EU verplicht dit per lidstaat uit te werken, want het vraagt om maatwerk. Bovendien kan de wijziging klein zijn, maar kunnen de effecten groot zijn. Daarom stel ik samen met D66 een amendement voor om in een algemene maatregel van bestuur te definiëren wanneer sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen. Zo wordt duidelijk wat in ieder geval niet onder de uitzondering van kleine wijzigingen en kleine gebieden moet worden verstaan. Dit geeft meer rechtszekerheid en duidelijkheid aan overheden, burgers en bedrijven.

Het is ook van belang dat bij een m.e.r.-beoordeling op schrift komt te staan hoe de conclusie tot stand is gekomen dat wel of niet een m.e.r. zal worden gemaakt. In het amendement op stuk nr. 47, dat ik samen met D66 heb opgesteld, stellen wij voor om expliciete motiveringsvereisten te stellen en om deze motivering zo spoedig mogelijk openbaar te maken en niet pas bij publicatie van het besluit. Door het vroegtijdig bekend te maken, kunnen belanghebbenden bij het bevoegd gezag argumenten aandragen als zij vinden dat er alsnog een m.e.r. moet worden gemaakt. Besluitvorming hierover is aan het bevoegd gezag, maar dit voorkomt dat pas achteraf discussie ontstaat over de wenselijkheid van de m.e.r. De Commissie voor de m.e.r. geeft een onafhankelijk advies over de effectrapportages. Op dit moment is dit advies voor de meeste project-m.e.r. verplicht. Met dit wetsvoorstel wordt het advies niet meer verplicht. Ook op dit punt heb ik samen met D66 een amendement ingediend, op stuk nr. 10, waarmee het advies wel verplicht blijft. De ervaringen met het advies in de afgelopen jaren zijn immers positief. Bovendien geeft de recente wijziging van de m.e.r.-richtlijn aan dat er belangenconflicten kunnen ontstaan als het bevoegd gezag ook de initiatiefnemer is. Juist dan is een onafhankelijke toets een belangrijke waarborg voor belanghebbenden.

De ChristenUnie wil dus niet minder adviezen van de Commissie voor de m.e.r. Wel kunnen we overwegen om de komende tijd met de Commissie voor de m.e.r. te bekijken op welke wijze de advisering plaatsvindt. Ik kan mij voorstellen dat dit soms minder gedetailleerd en meer strategisch kan alsmede minder gericht op juridische aspecten. Dat kan de adviezen ook goedkoper maken en frustratie voorkomen. Maar ook dit moet zorgvuldig gebeuren. We moeten zorgen dat de Commissie voor de m.e.r. haar onafhankelijke rol kan blijven vervullen. Stevige adviezen zijn soms gewoon nodig. Ik hoor graag de visie van de Minister hierop.

Juist om de onafhankelijkheid van de Commissie voor de m.e.r. te waarborgen, heeft mevrouw Van Tongeren samen met mevrouw Van Veldhoven en mijzelf een amendement ingediend. Dit amendement, op stuk nr. 29, regelt niet alleen de onafhankelijkheid van de leden, maar ook dat de externe adviseurs die regelmatig worden ingezet, op geen enkel wijze betrokken mogen zijn bij het project of het plan waarover zij adviseren.

Voor de rechtszekerheid van burgers is het van belang dat de resultaten van plannen en projecten waarvoor een m.e.r. is gedaan, worden geëvalueerd. In het wetsvoorstel wordt de m.e.r.-evaluatie echter geschrapt, met als argument dat er een continue monitoring van omgevingswaarden voor in de plaats komt. Toch stelt mevrouw Van Veldhoven samen met mij in een amendement voor, op stuk nr. 41, om de m.e.r.-evaluatie te handhaven. Het doel van de evaluatie is immers niet alleen om bij te sturen in het geval er sprake is van tegenvallende milieueffecten, maar ook om kennis te vergaren over de bruikbaarheid van onderzoeken, modellen en methoden die voor de m.e.r. zijn gebruikt. Bovendien kijkt de algemene monitoring niet naar de specifieke effecten van specifieke projecten. Juist als we meer gaan rekenen met vuistregels, is zo'n evaluatie aan de achterkant noodzakelijk.

De heer **Madlener** (PVV):

Ik hoor een pleidooi om de m.e.r. vooral in stand te houden. Maar nu wil ik het even vanuit de burger bezien. Ik neem namelijk aan dat de ChristenUnie zich om de burgers druk maakt. Hoeveel burgers kunnen zo'n m.e.r. echt lezen en begrijpen, denkt u? Een gemiddelde m.e.r. bestaat uit enorme stapels papier. Ik denk dat een m.e.r. van weinig toegevoegde waarde is voor de meeste burgers, maar wel enorm veel geld kost. Bent u nu dus de ingenieursbureaus een plezier aan het doen? Waarom vindt u die m.e.r. zo prachtig op dit moment?

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

Ik heb in mijn betoog aangegeven dat we moeten kijken naar het instrument zelf. Ik ben best bereid om in een evaluatie-achtige setting te bekijken wat er eventueel anders moet aan de m.e.r. Maar ik wil de m.e.r. als instrument wel overeind houden, omdat zo'n rapportage burgers een stukje bescherming geeft wanneer zij geconfronteerd worden met ontwikkelingen die hun leefomgeving veranderen en soms ook negatief beïnvloeden. Een m.e.r. kan daarom helpen om tot goede besluitvorming te komen en geeft de burger handvatten om het gesprek erover aan te gaan met de overheid.

De heer **Madlener** (PVV):

Ik heb ooit nog in de gemeenteraad van Rotterdam gezeten; de voorzitter zal zich dit kunnen herinneren. Ik heb daar toch weinig burgers meegeemaakt die met een m.e.r. in de hand – ze konden die vaak niet eens tillen – zeiden: kijk nou, pagina 86, punt 3d, bij a, zou toch inhouden ... Zo werkt het niet. Mensen weten dat die windmolen op die afstand gewoon overlast geeft. Ik zou naast het pleidooi voor die m.e.r. toch ook iets meer inzicht willen van uw partij, en ook van D66, bij mijn stelling dat die hele m.e.r. totaal uit de hand gelopen is, tot een administratief gedrocht dat handenvol geld kost, wat de burger uiteindelijk zelf moet betalen.

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

Ik kan alleen maar in herhaling vervallen. Ik denk dat de m.e.r. een ongelooflijk belangrijk instrument is voor het maken van keuzes in ruimtelijke projecten. Het helpt tot betere besluitvorming en daar is uiteindelijk de burger ook mee gediend. Als het eenvoudiger kan, be my guest, maar aan het instrument zelf zou mijn fractie absoluut niet willen tornen, juist vanwege het belang voor de burger. Ik kom bij de toegankelijkheid. In hoeverre is de Omgevingswet getoetst aan het VN-verdrag voor mensen met een beperking? Kan de Minister de rapportage hierover naar de Tweede Kamer sturen? Ik maak mij zorgen over het nieuwe bouwbesluit dat op grond van de Omgevingswet zal worden opgesteld. Ik hoor dat in de conceptversie heel veel regels worden geschrapt. De ChristenUnie roept de Minister op, regels over toegankelijkheid niet af te zwakken. Het gaat mij dan niet alleen om de regels die

expliciet in verband met de toegankelijkheid zijn opgesteld; er zijn in het huidige Bouwbesluit ook regels die niet gekoppeld zijn aan het begrip «toegankelijkheid», maar die wel van belang zijn om de toegankelijkheid te waarborgen.

De ChristenUnie is blij met het wettelijk verankeren van de bruikbaarheid van bouwwerken. Wel hoor ik graag van de Minister waarom bruikbaarheid in artikel 4.21 is ingevoegd, maar dan wel gekoppeld aan duurzaamheid onder C en niet als apart onderdeel D is opgenomen. Volgens de Minister zou hieronder ook toegankelijkheid moeten worden verstaan. Wat betreft de ChristenUnie krijgt toegankelijkheid hiermee niet de aandacht die het verdient. Ik noem onder andere het VN Verdrag, het beleid voor langer zelfstandig wonen, de Participatiewet waardoor toegankelijke werkplekken nodig zijn, et cetera. Wij hebben op dit punt een amendement in voorbereiding. Ik geloof dat dit ook voor de coalitiepartijen het geval is. Zij hebben het ingediend. Dan gaat er in ieder geval iets goeds gebeuren voor deze doelgroep en dat is mooi. Artikel 4.21 regelt overigens nog niet de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte, omdat dit artikel alleen gaat over woningen en gebouwen. Waarom wil de Minister hier geen regels over stellen? Ik kan me voorstellen dat bij nieuwe wegen en bij herinrichting toegankelijkheidseisen gesteld worden, net als voor gebouwen. Ook op dit punt overweeg ik een amendement in te dienen.

Mijn volgende opmerkingen gaan over de regelingen rond de grondexploitatie. Veel elementen daarvan moeten nog worden uitgewerkt in het Omgevingsbesluit. De ChristenUnie wil graag meer duidelijkheid en heeft een aantal vragen. Maakt het hoofdstuk Grondexploitatie uitnodigingsplanologie wel voldoende mogelijk? Immers, dan is vaak op voorhand niet duidelijk welke investeringen precies nodig zijn. Volstaat dan wel het een-op-een overnemen van de methodiek voor kostenverhaal?

Voor ontwikkelingsplanologie biedt het voorstel de mogelijkheid om exploitatieregels door te schuiven van het Omgevingsplan naar de vergunningsfase, maar wanneer worden de kaders dan gesteld om de aanvraag te toetsen? De ChristenUnie stelt voor dat de kaders van de exploitatieregels al wel in het Omgevingsplan komen te staan, maar dat deze nader kunnen worden gedetailleerd bij een vergunning. Zo weet de aanvrager al globaal waar hij aan toe is.

Mijn derde en laatste punt op dit onderdeel betreft het vervallen van de mogelijkheden voor verevening bij bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Mijn fractie vindt dat een zorgelijke ontwikkeling. De Minister stelt dat deze instrumenten in de praktijk meestal niet goed worden toegepast. De onderbouwing is vaak onvoldoende en in veel gevallen is in feite sprake van bovenwijkse voorzieningen. Dat is wat ons betreft echter geen reden om het instrument te schrappen. We zouden ook kunnen kijken hoe het instrument beter kan, bijvoorbeeld door in de AMvB de verhaalcriteria beter toe te lichten. Ik overweeg om op dit punt een amendement in te dienen.

Ik kom op het onderwerp «ruimtelijke kwaliteit» of, met een oud woord «welstand». De Omgevingswet gaat niet alleen over het toewijzen van functies aan locaties en allerlei regels voor activiteiten, maar ook over de vraag wat mooi is. Hoewel de meningen hierover kunnen verschillen, is er vaak wel overeenstemming over wat echt niet mooi is. Ik heb drie punten waarop de Omgevingswet scherper kan ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Ten eerste zijn regels over ruimtelijke kwaliteit in het Omgevingsplan al snel vaag als ze niet worden uitgelegd. Daarom is het goed dat artikel 4.19 regelt dat zo'n uitleg in beleidsregels altijd verplicht is, om zo willekeur te voorkomen. Met het amendement op stuk nr. 21 stel ik voor dat dit soort regels niet over bouwwerken en bouwactiviteiten kunnen gaan, maar dat de gemeenteraad dergelijke regels ook kan stellen voor andere aspecten van de fysieke leefomgeving. Sommige gebieden zijn zo waardevol dat het goed is om ook regels te kunnen stellen over

bijvoorbeeld de inrichting van de buitenruimtes. Het is nadrukkelijk een kanbepaling, want het is een goede zaak dat gemeentes zelf kunnen beslissen om voor gebieden wel of niet dergelijke regels, de vroegere welstandseisen, te stellen.

Ik wil de Minister in dit geval bedanken dat zij in de eerste nota van wijziging de mogelijkheid heeft gecreëerd dat de taak van de gemeentelijke monumentencommissie, als de gemeenteraad dat voorstelt, wordt verbreed tot een adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit, waarbij gemeenten zelf kunnen kiezen hoe breed zij deze commissie maken. Dit is alleen gebeurd door wijziging van de naam van de commissie in «adviescommissie». In het amendement op stuk nr. 25 stel ik voor om dit verder in te vullen en vast te leggen dat de commissie openbaar moet vergaderen, schriftelijk moet adviseren, haar adviezen altijd moet motiveren en daarbij alleen de vastgestelde regels als criteria mag hanteren. Deze bepalingen staan nu ook al in de wet en mijn fractie behoudt die graag in de Omgevingswet.

Mijn derde punt op het gebied van welstand betreft de excessenregeling. Het is op dit moment verboden om een bestaand bouwwerk dat in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand, in stand te laten. Dat artikel wordt met succes gebruikt om bouwwerken die door verloedering en verwaarlozing een aantasting van de kwaliteit van de omgeving vormen, met bestuursdwang op te knappen. Die regeling is onomstreden. Waarom schrapt de Minister deze regeling? In de nota naar aanleiding van het nader verslag wordt geschreven dat het gemeenten vrijstaat om in hun omgevingsplan op eigen initiatief alsnog een dergelijk verbod op te nemen. Het maakt juridisch echter nog wel verschil of men bij wet verbiedt dat een ontsierend bouwwerk de omgevingskwaliteit verpest of dat men dit bij een gemeentelijke verordening elk op eigen wijze regelt. Graag krijg ik hierop een reactie van de Minister.

Ik kom nu bij de experimenteerbepaling. Het wetsvoorstel bevat een algemene experimenteerbepaling. Mijn fractie steunt die, maar wel onder de voorwaarde dat er geen kerstboom aan experimenten ontstaat waarmee de wet buiten werking wordt gesteld. De wet biedt op veel onderdelen al extra ruimte. Het aantal experimenten kan wat dat betreft dus beperkt blijven. Ik dank de Minister dan ook voor de aanscherpingen die al zijn gedaan. Op drie punten wil ik nog meer helderheid.

Ten eerste. Een experiment moet bijdragen aan de doelen van de wet. Een experiment kan dus van alles zijn: andere procedures, afwijken van omgevingswaarde et cetera. In lid 2 staan echter niet alleen de doelen van wet. Er komt nog een onduidelijke zin achteraan, namelijk «waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover». Die laatste toevoeging over procedures en besluitvorming staat echter helemaal niet in de doelen van de wet in artikel 1.3. Vanwaar dan deze toevoeging? Ik wil hiervan graag een goede uitleg; anders overweeg ik een amendement.

Ten tweede. Is het niet van belang om van een experiment niet alleen het doel, maar ook de effecten te bepalen, oftewel om het doel ook echt smart te formuleren? Graag een reactie van de Minister.

Ten derde maakt lid 3, sub h dat al vooraf mag worden bepaald dat afwijkingen toegestaan blijven na afloop van het experiment. Dat zou betekenen dat via een AMvB permanent van de wet mag worden afgeweken. Daarbij heb ik vraagtekens. Wat zijn de reikwijdte en de noodzaak van deze bepaling? Volgens mij heeft D66 daar ook naar gevraagd.

Voordat ik afrond, heb ik nog enkele losse punten. De zuiveringsinstallaties van waterschappen worden steeds meer fabrieken waar niet alleen water wordt gezuiverd, maar ook energie wordt opgewekt en grondstoffen worden teruggewonnen. Deze bevoegdheden staan echter nog niet in de wet. Dat is problematisch omdat waterschappen functionele openbare lichamen met een gesloten huishouding zijn. Met het



amendement op stuk nr. 15 stel ik daarom voor om in artikel 2.17 van het wetsvoorstel te verduidelijken dat waterschappen in de uitoefening van hun primaire taken ook energie kunnen opwekken en grondstoffen kunnen terugwinnen en dat zij die kunnen leveren aan derden.

Ik heb ook een amendement in overweging om het gemeentelijke rioleringsplan verplicht te houden. Er ligt sowieso een bestuursakkoord dat dit plan tot 2020 verplicht. In de memorie van toelichting wordt het belang van dit plan ook benadrukt, maar toch is het facultatief. Waarom is het dan in de wet opgenomen? Waarom zou het na 2020 ineens facultatief kunnen worden, als het zo belangrijk is?

Verder is het goed dat er regels komen over de meet- en rekenmethoden van landelijke omgevingswaarden. Waarom zouden wij ook geen regels opstellen over lokale en provinciale omgevingswaarden? Lagere overheden zijn vrij om de hoogte van deze omgevingswaarden te kiezen. Is het niet wenselijk om voor omgevingswaarden, die veel overheden toepassen, vast te leggen hoe deze precies gemeten of berekend moeten worden, zodat ze betrouwbaar zijn en vergelijkbaar met die van andere gemeenten?

Dat reken- en meetmethoden in ministeriële regelingen staan, is prima. Dat heeft weliswaar een hoog technisch gehalte, maar ik vind wel dat de Kamer een uitspraak moet kunnen doen over het principe: gaan wij in een bepaald geval meten of rekenen? Waarom legt de Minister dat niet vast in een AMvB?

De ChristenUnie vindt het prima dat onderzoeken tot twee jaar oud gebruikt mogen worden. Zo verlichten wij de onderzoekslast. Maar waarom wordt in artikel 16.5 niet alleen over onderzoeken, maar ook over inventarisaties gesproken? Dit begrip wordt nergens gedefinieerd. Wat verstaat de Minister hieronder? Waarom is dit toegevoegd? Als daarvoor geen goede reden is, overweeg ik een amendement op dit punt. Ik wil namelijk voorkomen dat bijvoorbeeld oudere onderzoeken in een nieuwe inventarisatie worden gebundeld om zo toch toegelaten te worden.

De ChristenUnie mist in de wet nog een link met de Wet publieke gezondheid. In artikel 16 van deze wet staat: «Voordat besluiten worden genomen die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg vraagt het college van burgemeester en wethouders advies aan de gemeentelijke gezondheidsdienst.» Ik zie de GGD echter niet genoemd als adviseur binnen de Omgevingswet. Wat betekent dit voor gemeenten? Graag ook een reactie van de Minister op de recente discussies over Q-koorts, waarbij een gemeente onvoldoende juridische middelen had om op grond van de volksgezondheid in te grijpen in een bestemmingsplan. Ik sluit mij aan bij de vragen van mijn collega's, onder andere van de CDA-fractie, over de relatie tussen Mijnbouwwet en de Omgevingswet. De ChristenUnie steunt van harte het amendement over routenetwerken voor wandelaars, fietsers en de recreatievaart.

Wij zullen vast nog stevige debatten krijgen over de uiteindelijke normen in de AMvB's. De nota naar aanleiding van het verslag benadrukt dat de voorgenomen AMvB's zo veel mogelijk in dezelfde mate of op een gelijkwaardige wijze bescherming bieden tegen aantasting van essentiële belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving als de huidige wet- en regelgeving. Met «zo veel mogelijk» sluit de Minister een lager beschermingsniveau niet uit. De ChristenUnie daagt de Minister uit niet alleen te bekijken hoe de normen zo soepel mogelijk kunnen worden, maar deze normen waar nodig aan te scherpen, zodat ze een adequate bescherming bieden. Dat wordt van de overheid gevraagd.

Ik rond af. De ChristenUnie vindt het van belang dat de Omgevingswet een breed draagvlak krijgt in deze Kamer, maar ook daarbuiten. Ik hoop dan ook op een positieve reactie op de verschillende amendementen. Ik vraag de Minister snel inzicht te geven in de gevolgen voor gemeenten en provincies. Zij moeten voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden. Ik maak mij op dat punt nog wat zorgen over de financiële gevolgen. Er



komen straks minder leges binnen omdat er meer onder algemene regels valt. Of de kosten voor vergunningverlening evenredig omlaag gaan, is nog maar de vraag. Misschien is er straks zelfs meer inzet nodig voor de handhaving, en dat kost geld. De Minister gaat nog een integraal onderzoek doen en er komt nog een bestuursakkoord. Hoe gaat de Minister dit doen? Het bestuursakkoord moet er dit jaar nog komen, terwijl het onderzoek nog wel even duurt. Dat onderzoek kan immers pas starten als er meer bekend is over de AMvB's.

We gaan volgende week verder met het debat, maar dan zijn we nog niet klaar. Er komen nog vier grote wetten die in de Omgevingswet ingevoegd zullen worden. Er komt nog een Invoeringswet en we gaan de vier AMvB's nog bespreken. Pas dan zullen de consequenties van dit wetsvoorstel volledig in zicht zijn. Ik zie ernaar uit om die debatten met de Minister te voeren.

**Mevrouw Van Tongeren** (GroenLinks):

Voorzitter. Het is altijd goed om met iets positiefs te beginnen. Dit is een van de grotere wetgevingstrajecten van de afgelopen jaren. De Minister en haar ambtenaren – mijn collega's hebben dit ook allemaal genoemd – hebben hier ongetwijfeld heel hard aan gewerkt, aan geduwd en aan getrokken, evenals alle verschillende betrokken organisaties. Het omgevingsrecht is een van de meest gecompliceerde rechtsgebieden, zo hoorden wij vandaag in alle bijdragen. Ik waardeer het in de Minister dat zij zichzelf de ambitieuze opdracht heeft gesteld om dit rechtsgebied door stroomlijning toegankelijker te maken voor de gebruiker.

Een logische vervolgvraag is natuurlijk of de Minister in die opdracht geslaagd is. Laten we niet verhullen dat we daarom nieuwsgierig zijn naar de uiteindelijke AMvB's. Ik wil graag zien hoe de toezegging uitpakt dat deze grondige stelselherziening het bestaande beschermingsniveau onaangestast heeft gelaten. Mijn buurvrouw zei daarnet ook al dat de bewoording in de tekst ruimte openlaat dat het niveau toch wat zakt. Namens GroenLinks wil ik daar graag een helder antwoord op: blijft het echt het bestaande beschermingsniveau, of kan het naar beneden?

Het is bijna een wetmatigheid dat mensen die met iets positiefs beginnen hun betoog vervolgen met een verwijt. Wat GroenLinks betreft ondergraaft de Minister door de door haar gekozen wetgevingsroute de medewetgevende rol van het parlement. Dat is voor ons echt een zwaar punt en ik zou het enorm op prijs stellen als de Minister daar serieus op ingaat. Kan zij uitleggen hoe zij de verhouding ziet tussen de regering, die per AMvB van alles en nog wat straks kan doen, en de medewetgevende rol van de Tweede Kamer? De Kamer kan met zware voorhang nog wel proberen een beetje terug te krijgen, maar het normale parlementaire proces van een wet die door de Eerste en Tweede Kamer gaat, wordt hier wat ons betreft onterecht ondergraven. Het gaat hier om een heel belangrijke zaak. Er wordt vertrouwen gevraagd, en het is alsof je als een blinde koorddanser op het koord moet stappen: je weet pas of het vangnet er hangt als je eraf valt.

Wij hebben dus grote moeite om nauwkeurig te beoordelen waar met dit wetsvoorstel ja of nee tegen wordt gezegd. We krijgen een lege kaderwet die geladen wordt door de vier AMvB's. Soms getuigt het van verstandig wetgeverschap om wettelijk te regelen wat moet, en ministerieel te regelen wat kan. Dat is wat ons betreft het uitgangspunt. Ik denk dat het omgevingsrecht zich daar goed voor zou kunnen lenen, maar in wat er nu ligt, wordt alles wat maar enigszins moet en kan ministerieel geregeld. Het venijn zit erin dat je dit dan heel goed zou moeten doen, en onder alle omstandigheden de materiële normen in de wet zou moeten opnemen. Vele collega's hebben hier ook iets over gezegd. GroenLinks vindt het veel te kort door de bocht dat de materiële normen, zeg maar het vangnet, niet van tevoren helder in de wet opgenomen zijn. Ja, er staat iets in de tweede nota van wijziging. De Minister was zo aardig om mij even te

bellen om dat toe te lichten, want ik wist het op dat moment nog niet. Daar staat echter een vrij algemene tekst. Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is een soort «motherhood and apple pie»-tekst die best heel mooi is, maar als je daarmee voor een rechter staat, is het heel moeilijk om daar concrete rechten of een concreet niveau uit te halen. Ik hoor graag van de Minister waarom er voor die mooie tekst is gekozen. Waarom zijn er geen echt concrete, materiële normen over de breedte in de wet opgenomen? De vraag is natuurlijk wat er met alle materiële normen staat te gebeuren als ze in de AMvB's komen. Worden ze geofferd door stroomlijning? Hoe zullen we flexibilisering zien van concrete materiële normen? En wordt toch een substantieel deel van voor sommige partijen hinderlijke regels onverbiddelijk geschrapt?

Hierbij wil ik heel even aanhaken op het punt van de windenergie, dat gemaakt werd door mijn buurman, de heer Madlener. Ik was verbaasd toen ik de PVV hoorde pleiten voor het enorm veel makkelijker maken van het plaatsen van windmolens dicht bij huizen. De PVV zei namelijk dat het tien keer de hoogte van het bouwwerk moet zijn. De gemiddelde eengezinswoning is maximaal 12 meter hoog; maal tien is 120 meter. Dan mag die windmolen er dus 120 meter vanaf staan. Op dit moment is het 400 meter. Ik was wel blij dat de heer Madlener en ik delen dat te veel geluid een risico kan zijn voor de volksgezondheid. Ik ben dan ook heel benieuwd of de PVV precies hetzelfde vindt van snelwegen. Op dit moment wonen immers 300.000 mensen in Nederland op een te geluidsbelaste locatie ten opzichte van de snelwegen. Rond de 200 mensen zitten volgens de wettelijke normen te dicht bij een windmolen. Wellicht kunnen wij samen optrekken om ervoor te zorgen dat alle Nederlanders zo komen te wonen dat zij geen gezondheidsklachten krijgen vanwege geluidsoverlast.

Dat leidt gelijk tot mijn volgende vraag aan de Minister, over de flexibilisering. Ik ben van GroenLinks, dus het groen gaat mij zeer aan het hart. Kan de Minister ons helder maken waarom normen op natuur- en milieugebied niet lager zullen worden in deze wet en hoe de volksgezondheid verankerd wordt? Collega's hebben het ook genoemd: gezondheid is zo ongeveer het grootste goed dat een mens bezit. Als je mensen vraagt wat ze belangrijk vinden, staat gezondheid naast familie en kinderen hoog in het lijstje. Hoe wordt dat hier verankerd? Hoe zorg je voor het tegengaan van effecten die zich opstapelen, dus het cumulatieve effect?

**De voorzitter:**

Er is een interruptie van – het zal u niet verbazen – de heer Madlener.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Die is een tikkeltje uitgelokt, voorzitter!

De heer **Madlener** (PVV):

Ja, even ter verduidelijking, want GroenLinks begrijpt het kennelijk niet helemaal. Ik heb Duitsland genoemd als voorbeeld, waar tien keer de hoogte van de windmolen – natuurlijk – maatgevend is. In Nederland is het 400 meter, zo hoorden we zonet. Je zal maar op 400 meter afstand van je huis zo'n ellendig GroenLinks-apparaat krijgen. Je hebt daarvan enorm veel last maar ook schade. Ik wil daar niet grappig over doen, want die schade wordt over het algemeen niet vergoed. De mensen die met die schade zitten, mogen een soort minimumbedrag innen voor die schade. De meeste mensen komen daar helemaal niet aan toe, want het is heel ingewikkeld om dat te doen. Dat is echt een misstand in Nederland, zeker nu een aantal partijen zoals PvdA en GroenLinks Nederland helemaal vol willen bouwen met die krengen. Dat even ter verduidelijking. Verder heb ik een vraag gekregen over de rijkswegen. Nederland kan niet zonder

rijkswegen maar Nederland kan heel goed zonder windmolens. Dat is precies het verschil. Rijkswegen hebben we nodig om onze welvaart in stand te houden, om naar ons werk te gaan en om weer naar huis te gaan en op tijd bij ons gezin te zijn. GroenLinks vindt dat allemaal niet leuk; dat zou het liefst willen dat we allemaal thuisblijven of stoppen met werken. Maar zonder windmolens kunnen we heel goed. Dan zou Nederland er een stuk beter uitzien.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Ik probeerde te ontdekken of de PVV het net zo belangrijk vindt als GroenLinks dat iedereen in Nederland zo woont dat hij niet dusdanig veel geluid te verduren heeft dat het gevolgen heeft voor de gezondheid. Daar heb ik geen antwoord op gekregen. Blijkbaar vindt de heer Madlener de bron van het geluid belangrijker dan de gezondheidseffecten voor Nederlanders. GroenLinks vindt dat niet. Ik vind het overigens een enorme eer dat de plaatsing van alle windmolens in Nederland aan GroenLinks te danken zou zijn. Dan hebben wij met onze vier zetels toch vrij veel bereikt in Nederland. Dank voor dit compliment van de PVV. Het gebeurt niet vaak dat we zo'n compliment krijgen.

Ik kom op bouwveiligheid. In 1992 zijn bouwvoorschriften geüniformeerd, maar die gaan nu weer lokaal ingevuld worden. Deskundigen die ons gebeld en gemaïld hebben, vrezen dat de toch al minimale bouwweisen door de introductie van de Omgevingswet verder worden aangetast en de bouwregelgeving flink wordt uitgekleeft. Anderen hebben hier ook naar gevraagd, dus we krijgen hierop ongetwijfeld een reactie van de Minister. Meerdere collega's spraken ook al over de toegankelijkheid voor mindervaliden. Daarbij gaat het niet alleen om dat ene bouwwerk, maar ook om het gebied waarin mensen zich bevinden. Kom je de stoep af? Kun je de bus in? Kun je in je auto komen? Kom je de supermarkt in? Zijn er stoepen? Is de omgeving zo ingericht zodat mindervaliden zich daarin net zo goed kunnen bewegen als de rest van de Nederlandse bevolking? Ik vind het vooral een gemiste kans dat verduurzaming niet verder in de wet is uitgewerkt. Verduurzaming is voor verschillende mensen echt iets heel anders. Voor sommigen is een duurzaam bouwwerk iets wat er lang staat. Een duurzame relatie wekt bij de meeste mensen niet meteen dol enthousiasme op. In dat verband wordt duurzaam op die manier gebruikt. Voor GroenLinks betekent duurzaamheid dat we er echt voor zorgen dat toekomstige generaties hetzelfde profijt kunnen hebben als de huidige generaties. Wij staan voor de grote opgave het hoofd te bieden aan de gevolgen van klimaatverandering. Dat is de Minister ongetwijfeld met mij eens. Eigenlijk zou wat GroenLinks betreft elk besluit dat op grond van de Omgevingswet genomen wordt, gebaseerd moeten zijn op de overtuiging dat die ingreep in de fysieke leefomgeving bijdraagt aan het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, of in ieder geval bijdraagt aan het beter opvangen van klimaatverandering. Klimaatverandering kunnen we niet bij wet verbieden; het komt gewoon. Het zal in de omgeving moeten worden opgevangen. Daar krijg ik graag een reactie op van de Minister. Het gaat niet uitsluitend om het verbeteren van de kwaliteit van leven, maar ook om het opvangen van gevolgen die wij nu kunnen zien aankomen. De normgeving op wetgevingsniveau zien wij graag transparanter, zodat die meer rechtszekerheid biedt en een betere garantie geeft voor een goed beschermingsniveau. We roepen de Minister ertoe op de materiële normen die nu in de AMvB's zouden worden weggeschreven, alsnog in het wetsvoorstel op te nemen. Zonder normering is de Omgevingswet geen kaderwet, maar een karkaswet, lees ik hier in mijn tekst. Deze term verrast mij ook. Laat ik eerlijk zeggen dat wij dit wetsvoorstel met een hele groep mensen hebben voorbereid. Als Kamerlid doe je dat niet in je eentje. Dat weten alle collega's hier ook. Het is heel veel werk qua hoorzittingen, e-mails lezen en dergelijke. Gezamenlijk proberen we dan

de beste inbreng te schrijven en de beste amendementen in te dienen, gelukkig ook samen met een aantal collega's. De omvang van dit wetsvoorstel dwingt ons tot beperking. We lichten er enkele onderwerpen uit, om te beginnen het doel van de Omgevingswet. Dit wetsvoorstel gaat over de balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het spanningsveld ertussen leidt volgens de Minister tot onvervulde maatschappelijke wensen. Uiteindelijk gaat het bij dit wetsvoorstel om een zekere paradigmawisseling. Het huidige omgevingsrecht kenmerkt zich door een werende benadering van activiteiten, zo vat ik de Minister uit de memorie van toelichting maar samen. Dat moet kantelen naar een flexibeler, misschien zelfs fluctuerender benadering, waarin het gewicht van de afzonderlijke waarden kan variëren. Die benadering gaat dus uit van een enorm vertrouwen en gaat er ook van uit dat je op alle waarden kunt uitwisselen en dat er op alle waarden sprake kan zijn van flexibiliteit of fluctuatie. Ik probeerde net al te schetsen dat er wat betreft het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering, het streven naar duurzaamheid en de toegang voor mindervaliden voor GroenLinks geen mogelijkheid is om te zeggen: we verdienen iets meer geld dus dan maar iets minder waterberging of iets minder aandacht voor klimaatverandering. Volgens GroenLinks is dat niet nodig. Vandaar ook ons stellige pleidooi voor een set materiële waarden die goed verankerd zijn in de wet.

Van een professioneel openbaar bestuur valt een gedegen afweging van de betrokken belangen te verwachten. Maar een flexibel afwegingskader vereist nogal wat van de professionele omgeving. De vertegenwoordiger van de VNG formuleerde tijdens de hoorzitting heel keurig dat er echt zorgen zijn over de vraag of de gemeenten dit überhaupt wel kunnen. De grote gemeenten zal het zeker wel lukken, maar hoe gaan de kleinere gemeenten dit zorgvuldig doen? Zullen zij dan toch niet liever terugvallen op maatwerkvoorbeelden die de VNG maakt of op hoe wij het vroeger altijd deden? De flexibiliteit kan op gespannen voet staan met andere uitgangspunten zoals voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Daar hebben anderen ook al aan gerefereerd. Ook ik krijg graag een uitleg van de Minister. Hoe doe je dit nou?

Nu kom ik op het instrumentarium. GroenLinks heeft vooral vragen over het instrument van de programmatische aanpak. Mijn collega's hebben daar heel zinnige dingen over gezegd en vragen over gesteld. Een programma bevat een concreet pakket aan maatregelen om doelen voor een of meer onderdelen van de leefomgeving te halen. Projecten en activiteiten met mogelijk nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden gekoppeld aan de maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving. Dit biedt – zo is de veronderstelling – mogelijkheden tot het optimaliseren van de gebruiksruimte. «Het optimaliseren van de gebruiksruimte» is heel verhullend taalgebruik. Ik geef een willekeurig voorbeeld. Als op een pakje aspirine staat «u mag er maximaal zes per dag slikken» zegt geen arts dat het de bedoeling is dat je elke avond zoveel drinkt dat je precies die zes aspirines nodig hebt. Het doel zou natuurlijk niet het optimaliseren van de gebruiksruimte moeten zijn, maar om zo min mogelijk van de gebruiksruimte te gebruiken. We willen zo min mogelijk fijnstof en zo min mogelijk dioxine in de lucht. Wij willen dat die normen naar beneden gaan. Dezelfde discussie hebben wij met de Minister ook al gevoerd in verband met de maximale snelheid. Ook daar is de aanpak van de Minister steeds om het echt tot aan het randje op te vullen: die vijfenhalf of zes aspirines gewoon maar slikken en het gedrag dat daarbij hoort, tolereren. Het uitgangspunt van GroenLinks is om het gebruik zo ver mogelijk naar beneden te dringen en dus om niet volledig gebruik te maken van de gebruiksruimte.

Het effect van de programmatische aanpak zal in de praktijk bewezen moeten worden. Vooralsnog zijn wij enigszins pessimistisch, maar dat komt door de ervaringen met de Programmatische Aanpak Stikstof. Van

dat programma moet nog maar bewezen worden of het daadwerkelijk leidt tot een verbetering van de natuur. Zoals deze programmatische aanpak nu wordt voorgesteld, is hij bij uitsluiting een bestuurlijke aangelegenheid. Burgers en bedrijven hebben geen mogelijkheid om wijziging van de programmatische aanpak te vragen. Dat klopt toch, Minister? Daarnaast is het de vraag of er niet heel veel economische ruimte wordt gegeven door het achterwege laten van een individuele toets van activiteiten. Dat lijkt mij pas te verdedigen als een bepaald minimumdoel op milieu en natuurgebied bereikt is. GroenLinks heeft een amendement voorgesteld om belanghebbenden de bevoegdheid te geven om een verzoek tot wijziging van de programmatische aanpak te doen, waarop een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing volgt. Het ontbreekt in het huidige voorstel immers aan mogelijkheden om overheden scherp te houden wat betreft het voldoen aan de uitvoeringsplicht van de programmatische aanpak.

Overigens is GroenLinks wel blij met de wijziging dat de looptijd van het programma wordt beperkt naar tijd en niet naar het bereiken van de in de programmatische aanpak gestelde doelen, want dan kan dat steeds verder vooruitschuiven in de tijd.

Rijk, provincies en gemeenten hebben allemaal de opdracht om zich in te zetten voor een goede, gezonde fysieke leefomgeving. Daartoe moeten c.q. kunnen zij omgevingsplannen hebben waarin de visies, verordeningen en instructieregels worden geformuleerd. Dit alles is doordeesemd van de gedachte van flexibilisering. Het is uitdrukkelijk niet toegestaan dat provinciale staten of gemeenteraden strengere omgevingswaarden vaststellen dan op rijksniveau is gedaan. Het gevolg daarvan is dat decentrale overheden geen ruimte hebben om een ambitieuzer beleid te voeren dan de centrale overheid. Ook op dit punt overweegt GroenLinks een amendement. Het roept de vraag op hoe overheden zich tot elkaar verhouden. Volgens GroenLinks zijn provincie en gemeente nog steeds nevenschikte overheden en dus geen ondergeschikte overheden. Klopt de veronderstelling dat door de combinatie van omgevingswaarden en instructieregels het interbestuurlijk toezicht zal toenemen? Zo ja, leidt deze constructie uiteindelijk dan naast flexibiliteit, vooral tot meer interbestuurlijke discussies? Zo nee, kan de Minister uitleggen waarom dat niet zo zou zijn? Zijn decentrale overheden voldoende voorbereid op de uitvoering van de Omgevingswet? Is er op lokaal niveau voldoende deskundigheid, maar is er ook vooral voldoende budget? Deze nieuwe vorm van bestuurlijke wetgeving, gebaseerd op vertrouwen, vergt natuurlijk een hoge kwaliteit van besluiten. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur benadrukt in het briefadvies het belang om verantwoording af te leggen over de beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan het maatwerk. Dat betekent, zo vervolgt de raad, een zorgvuldige en transparante onderbouwing van genomen besluiten en een verantwoording over de wijze waarop die besluiten tot stand gekomen zijn. Hoe gaat de Minister hieraan vormgeven? Vindt zij de huidige motiveringsplicht voldoende?

Ik vraag mij af of dit wetsvoorstel niet slachtoffer is geworden van een te vereenvoudigde voorstelling van zaken. De Minister veronderstelt te gemakkelijk dat de fysieke leefomgeving een kwestie van een afweging van gelijkwaardige grootheden is. De praktijk, voor zover we die als relatieve leken kunnen kennen, is anders, al is het alleen al vanwege de uiteenlopende meetkundige eenheden, laat staan vanwege de uiteenlopende eisen of de zachtere waarden die daaronder liggen. Hoe kun je die nu in één overweging tegen elkaar wegstrepen? Is het uiteindelijk niet veel te ambitieus om in dit stadium uit te gaan van één alomvattende toets voor de omgevingsvergunning, tenzij deze per sector uitgewerkt wordt? Kan de Minister dat nader toelichten?

Dan de gevolgen voor de gerechtelijke controle. De Kamer heeft vele deskundigen gehoord. Een aantal deskundigen waarschuwde ervoor dat

deze vorm van wetgeving risico's voor de uitvoeringspraktijk heeft. Bestuurders hebben maar weinig houvast in de wet, want deze is flexibeler. Dat maakt hen kwetsbaar bij assertieve gebruikers van de Omgevingswet, zoals projectontwikkelaars met te veel budget voor juridische ondersteuning. Maar ook rechters kunnen hinder ondervinden. Hoe vager en opener de norm, des te lastiger hun beoordelingskader. Het is immers eenvoudiger te toetsen aan een keiharde kwantitatieve norm – zo veel stikstof, zo veel dioxine, zo moet de waterkwaliteit zijn – dan aan dat mooie statement, wat ik «motherhood and apple pie» noemde, uit de Europese Unie of, in het algemeen, aan beginselen van behoorlijk bestuur. Dus de Minister maakt het zowel de bestuurders lastig als de rechters. Daar heeft zij ongetwijfeld over nagedacht. Graag krijg ik van haar een antwoord op de vraag hoe zij denkt dat de rechterlijke macht met deze wet zal omgaan.

Dan kom ik bij de integratie van de Omgevingswet en de Wet natuurbescherming. Natuur- en milieuwaarden hebben geen belangenbehartigers die vanzelf en vanzelfsprekend betrokken zijn bij de voorgenomen ingrepen in de fysieke leefomgeving. In de praktijk zullen met name colleges van B en W dat ook moeten doen. Die moeten dan oordelen over het belang van natuur en milieu in de projectaanvraag. Dat roept grote risico's in het leven wat GroenLinks betreft. Daarom lijkt het me goed dat de Minister uiteenzet of en, zo ja hoe de nieuwe Wet natuurbescherming zich verhoudt tot de Omgevingswet. Gaat de Wet natuurbescherming op in de Omgevingswet? Hoe werkt dat? Wordt onder alle omstandigheden in ieder geval gekozen voor de mogelijkheid hoe natuur en milieu het beste beschermd zullen worden? Wordt dat in elk geval opgenomen als richtsnoer?

Het zal niet verbazen dat GroenLinks vooralsnog grote moeite heeft met dit wetsvoorstel. Ik wil best geloven dat de Minister met de nodige zorgvuldigheid iedereen erbij probeert te betrekken. Dat blijkt ook uit de botsproeven. Maar ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat ook het parlement kennelijk in een soort botsproef is beland. Het is een fundamenteel probleem dat de rol van het parlement als medewetgever tot op het bot – zeg maar tot op het karkas – is uitgehold. Dan is het onvolgende dat de AMvB's aan het parlement worden voorgelegd voordat zij aan de Raad van State zullen worden voorgelegd. GroenLinks bepleit daarom de allerzwaarste vorm van voorhang. Nog liever hadden we de mogelijkheid om aan de hand van vier conceptteksten van de AMvB's te kunnen aangeven wat in het corpus van de Omgevingswet zou moeten worden opgenomen. Want als je dat zou hebben, vier concept-AMvB's en de wet, kon je ten minste een gevoel krijgen van hoe het zou kunnen uitpakken.

GroenLinks vreest dat het omgevingsrecht complex zal blijven, ondanks deze enorme inspanning. Met de Raad van State verwachten wij niet dat er wezenlijke veranderingen zullen ontstaan. Het ontbreekt aan een fundamentele analyse van de problemen alsook aan een antwoord op de vraag waarom dit een oplossing voor de bestaande problemen zou zijn. We onderschrijven van harte de oproep van de Raad van State om eerst te kijken welke maatregelen snel en onomstreden kunnen worden ingevoerd, om vervolgens aan de hand van een grondige analyse van de problemen en oplossingen, vervolgstappen te verkennen.

Dan heb ik een aantal specifieke vragen. Een daarvan gaat over de groep van belanghebbenden. Als je je ergens tegen wilt verzetten, is dat altijd een probleem. Dat is immers enorm beperkt. Ik noem als voorbeeld de gaswinning op Terschelling. Ik voel mijzelf belanghebbende, omdat ik daar regelmatig op vakantie naartoe ga. Ik vind dat het werelderfgoed, en ook de eilanden grenzend daaraan, beschermd moeten worden. Ik heb belang bij de natuur in Nederland. Ik kan daaraan echter alleen via mijn lidmaatschap van een natuur- of milieuorganisatie daadwerkelijk invulling geven, maar niet als Nederlander. Hoe kijkt de Minister daartegenaan en



hoe verhoudt zich dat ten opzichte van het Verdrag van Aarhus, waarvan Nederland een van de trotse initiatiefnemers was? Volgens mij vroeg Albert de Vries daar eerder ook al naar.

Over de financiële verdeling hebben de collega's ook al wat gezegd. Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat het weliswaar een besparing oplevert voor het Rijk, maar zeker in de eerste drie, vier, vijf jaar zal het een verzwaring van de lasten voor de lagere overheden zijn. Kan de Minister mij uitleggen hoe dat zit? Of kan zij mij overtuigen van het tegendeel daarvan?

Ook het vertrouwen op de ICT-ondersteuning lijkt mij misplaatst. Het Rijk kan niet bogen op een lange historie van geslaagde, grote ICT-projecten. Bij de verhoren over de Fyra werd vandaag gezegd dat er sprake was van een te sportieve planning. Ook bij de ICT is de planning veel te sportief, terwijl het de ruggengraat van het hele traject is. Waarom heeft de Minister daar wel vertrouwen in, terwijl ik dat nog niet heb?

Ik kom bij de Europese normen. De Europese normen worden op veel vlakken nu al niet gehaald. Op welke wijze helpt deze wet bij het ervoor zorgen dat we de Europese normen op het gebied van natuur en milieu, water, lucht en noem maar op, wel gaan halen?

Hoe verhoudt deze wet zich tot de Mijnbouwwet? In de Mijnbouwwet wordt gezegd dat alles wat onder de grond zit van het Rijk is en dat het Rijk daarover gaat. De Minister is er ook heel helder over dat hij dat vooral zo wil houden. Echter, als je iets uit de grond wilt halen, zal dat via de bovengrond moeten gebeuren. Daardoor heb je onmiddellijk met de Omgevingswet te maken.

Het lijkt alsof artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet rechtstreeks in deze wet is overgenomen, zonder dat we in een permanente crisis verkeren en zonder dat we permanent herstel van een crisis nodig hebben. Ik neem aan dat de Minister dat ook vindt. Hoe kijkt de Minister daarnaar en ook naar de verschillende tranches? Ik erger mij bijvoorbeeld vreselijk aan het feit dat een gedeelte van de provincie Groningen via de Crisis- en herstelwet onder curatele is gesteld. Het hele aardbevingsgebied in Groningen, maar inmiddels ook een stukje van Drenthe en randen van Friesland, zouden daaronder vallen. Kan de Minister uitleggen hoe dat zit? Maar liever nog, kan zij ervoor zorgen dat alleen specifieke projecten, en niet een heel gebied met al zijn inwoners, onder curatele komen te staan via deze wet?

Ik heb nog drie vragen. Ik weet dat dit het uiterste vergt van ieders geduld, maar het is dan ook een heel omvangrijke wet. Volgens de regering is de omgevingsvisie het kerninstrument voor de borging van duurzame ontwikkeling. De omgevingsvisie legt echter alleen een visie vast die het bestuursorgaan zelf bindt en waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken. De regering geeft in haar beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag op bladzijde 35 aan dat de duurzame ontwikkeling een politieke keuze is. Nederland loopt, Europees gezien, achterop als je kijkt naar klimaatprestaties of het aandeel in hernieuwbare energie. De dringende noodzaak van een transitie naar een duurzame maatschappij vraagt om sturing van de rijksoverheid. De keuze om duurzame ontwikkeling vrijblijvend over te laten aan decentrale overheden, is wat GroenLinks betreft een gemiste kans. Kan de regering aangeven waarop zij haar vertrouwen baseert dat decentrale overheden in omgevingsvisies zullen aansluiten op duurzame ontwikkelingen en dat dit ook zal leiden tot concrete maatregelen? Als wij bekijken hoe moeilijk het is om windmolens te plaatsen in de provincies, hoe zou zo'n traject er met de Omgevingswet in de hand dan uitzien?

Op pag. 56 van de nota naar aanleiding van het nader verslag staat: «De regering is in beginsel bereid om op grond van nieuw beleid waarborgen aan te brengen voor concrete aspecten van duurzame ontwikkeling in de AMvB's. Dergelijke waarborgen moeten echter voortkomen uit een samenhangend beeld van de beleidsdoelstellingen op het gebied van de



fysieke leefomgeving en de beleidsinstrumenten die daarvoor ingezet worden.»

Wat wordt hier concreet mee bedoeld? Wat staat er? Is de regering voornemens om Nederland op het gebied van klimaatprestaties een Europese inhaalslag te laten maken? Zo ja, dan is GroenLinks daar enthousiast over.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in 2013 aangegeven dat er voor Nederland naast waterveiligheid en watervoorziening meer inzicht nodig is in de risico's als gevolg van klimaatverandering voor de aandachtsgebieden energievoorziening, infrastructuur, transport, ICT, gezondheid en natuur. Daarnaast is de regering bezig met een Nationale Adaptatiestrategie, die uiterlijk in 2017 klaar moet zijn. Hoe kan de regering dan op bladzijde 36 en volgende van de schriftelijke beantwoording stellen dat het bestaande wettelijke instrumentarium voldoende is om de beleidsdoelstellingen rond klimaatadaptatie te realiseren? Is die Nationale Adaptatiestrategie die in 2017 klaar moet zijn, dan niet meer van belang? Hoort dat niet bij deze wet? Wordt dat integraal in een vijfde AMvB verwerkt? Hoe zit dat? Op welke wijze gaat de Nationale Adaptatiestrategie straks doorwerken in het beleid via de Omgevingswet?

De Omgevingswet is nodig om complexe vraagstukken samenhangend te benaderen, zoals hoe om te gaan met klimaatverandering, biodiversiteit en duurzame energie, schrijft de regering op bladzijde 44. Onderschrijft de regering dat deze onderwerpen gemeente- en provincieoverstijgend zijn? Zo ja, waarom laat de regering dan zo veel regelgevende bevoegdheid over aan gemeenten en provincies op dit gebied? Onderschrijft de regering de noodzaak om actief in te spelen op deze vraagstukken, onder meer omdat nietsdoen de kosten van later ingrijpen steeds hoger laat worden? Zo nee, waarom niet?

Hoe denkt de regering dit soort heel complexe zaken met de Omgevingswet tijdig concreet aan te pakken, gezien de vele kanbepalingen voor bestuursorganen? Wat wordt er concreet bedoeld met «toereikend gemotiveerd», op blz. 69, als voorwaarde voor een gemeente of provincie om uitbreiding van een veehouderij in te perken? Wie bepaalt op basis van wat of hieraan voldaan wordt?

Onder het kopje «beperking toepassingsbereik» staan begrippen als «significant milieueffect», «potentieel aanzienlijk kunnen bijdragen aan de belasting van het milieu» en «acceptabel beschermingsniveau». Het zijn mooie woorden, maar ook vage aanduidingen die wel verstrekkende gevolgen kunnen hebben. Dat geldt overigens ook voor de beperking van rijksregels van het Bbl tot aspecten met significante gevolgen, op blz. 18. Kan de Minister duidelijker aangeven wat hiermee wordt bedoeld? Moeten er niet een aantal definities toegevoegd worden of kan het ingekleed worden met concrete voorbeelden? Wanneer is er sprake van een niet-significant milieudoel? Als je significante milieudoelen hebt, heb je blijkbaar ook niet-significante milieudoelen. Wat zijn die dan? Wat doen we daarmee? Als iets niet significant is, maar wel een milieudoel, moet je het dan blijven nastreven?

Er wordt als voorbeeld genoemd dat kantoren geen significante milieueffecten hebben. Dan wordt voorbijgegaan aan de totale belasting van de lucht door cumulatieve verkeersbewegingen door dit soort activiteiten. Mede in verband hiermee is ook niet duidelijk waarom de huidige regels met betrekking tot het voorkomen van verkeer van en naar de inrichting niet langer tot de rijksregels zullen behoren. Gebouwen lokken verkeersstromen uit, maar die leiden dus mogelijk niet tot significante milieueffecten. Kan de regering dat uitleggen?

Met dit laatste verzoek om uitleg ben ik gekomen aan het einde van mijn inbreng. We hebben de meest significante punten eruit proberen te pakken in deze mondelinge inbreng. We wensen de Minister en haar ambtenaren heel veel succes met de grondige beantwoording hiervan.

De heer **Bisschop** (SGP):

Voorzitter. Aan de persoonlijke ervaringen die een paar collega's vanmorgen met ons hebben gedeeld, wil ik er een toevoegen, niet van 25 jaar geleden maar van een paar jaar geleden. Een bevriend echtpaar was op zoek naar een nieuwe woning. Zij stuitten op een oud, vervallen pand. De klik was er. Het pand stond al enkele jaren te koop en had een monumentenstatus. De kogelgaten als gevolg van oorlogshandelingen in 1945, in de Tweede Wereldoorlog, zaten er nog in. Alles bij elkaar was het een pand met een geschiedenis. Het echtpaar ging aan de slag om daar weer een bewoonbaar geheel van te maken. Zij maakten plannen en dachten op een gegeven moment: o ja, we moeten ook nog even bij de gemeente langs. En toen begon de ellende. De ambtenaar achter het loket fronste vooral zijn wenkbrauwen en zei: wacht even, we hebben ook nog zoiets als de Wabo, u krijgt te maken met de Monumentenwet en wat dacht u van de Flora- en faunawet? Hij zei: hier hebt u alvast een lijst met punten van onderzoek; gaat u daar maar eens mee aan de slag, dan maken we een afspraak over drie maanden. Nou, dat viel tegen. Na drie maanden hadden ze alles keurig uitgewerkt en gingen ze terug. Ze krijgen te horen: maar kijk, u snapt toch wel dat er bouwvoorschriften, brandweervoorschriften en een Grondwaterrichtlijn zijn, en dat de afspraken met het waterschap ook nog gemaakt moeten worden? Hij zei: laten we daar eens een planning voor maken en over een maand of vier, vijf zien we u graag terug voor het vervolg. Zo emmerde dat een beetje door. Het was een ontluisterende ervaring. Toen na een paar maanden alles rond was en er niet meer dit of dat geëist werd en zij niet meer van het kastje naar de muur werden gestuurd, kon het echtpaar beginnen. Maar toen was nog heel spannend of de vergunning wel echt zou worden afgegeven. Dit soort ervaringen leert dat het echt anders moet. Ik sluit me graag aan bij de collega's die onderstreept hebben dat de cultuuromslag echt nodig is en de Omgevingswet die nu voorligt, met alle reacties, commentaren en kanttekeningen die erbij te maken zijn, daarvoor enorme kansen biedt. Er moet een ambtenaar achter het loket zitten die zegt: dat is een fantastisch idee, het huis staat al te verloederen, het is een markant pand op een markant punt, weet je wat, laten wij eens om tafel zitten en ik garandeer u dat u over drie maanden met uw renovatie begonnen bent. Die kant moet het op. Ik denk dat de Omgevingswet daar heel veel kansen voor biedt. We hebben tot nu toe te maken met versnippering van besluitvorming, met stroperige procedures en met onoverzichtelijke regelgeving. De SGP waardeert de inzet van de Minister om orde op zaken te stellen. Haar voorstellen zijn zeker geen panacee voor alle kwalen, maar bieden wel handvatten om zaken te verbeteren. Ik hecht eraan om daar, net als anderen deden, mijn waardering voor uit te spreken.

De SGP hecht aan de versnelling van ruimtelijke procedures, aan de verlaging van onderzoekslasten, aan overheden die bij hun leest blijven, aan voldoende bescherming van belangrijke omgevingswaarden en aan het behoud van rechtszekerheid voor burgers en bedrijven. Langs deze lijnen zullen wij de voorstellen beoordelen. Daarnaast zijn voor ons – ik hoef het niet te melden maar doe het toch maar even – bijvoorbeeld rentmeesterschap en duurzaamheid fundamentele uitgangspunten bij onze afweging en beoordeling.

Ik wil eerst kijken naar een meer procedureel punt, namelijk de verhouding tussen de wet en de AMvB's. Een wethouder vertelde ons: de Omgevingswet vind ik niet zo spannend; veel spannender vind ik wat er in de AMvB's komt. Dat is misschien een beetje kort door de bocht, maar hij had wel gelijk dat het daarin eigenlijk moet gebeuren. De Omgevingswet is als kaderwet belangrijk, maar de uitwerking vindt vooral plaats in de AMvB's. De belangrijke inhoudelijke normen en regels komen daarin te staan. De vraag is: moeten we dat op deze manier willen? Daar heb ik drie opmerkingen over. Het gaat in de eerste plaats om normen die de impact van vele andere wetten overtreffen. Zij bepalen of wegen wel of niet

aangelegd kunnen worden. Zij bepalen of een stal wel of niet gebouwd kan worden. Zij bepalen of het Deltaprogramma ons 20 miljard of 40 miljard euro gaat kosten. Dat vraagt om een duidelijke rol voor het parlement als medewetgever.

In de tweede plaats hebben we met elkaar afgesproken dat belangrijke normen in de wet zelf thuishoren en niet in gedelegeerde regelgeving, en ook dat terughoudend omgegaan moet worden met voorhangprocedures. De Raad van State schrijft dat het niet de bedoeling kan zijn dat het materiële onderscheid tussen wetten en AMvB's vervaagt en dat voorhangprocedures gebruikt worden om ruime delegatie te corrigeren. Moeten we zomaar door deze rode stoplichten rijden, alleen ter wille van goed kenbare omgevingsregels?

In de derde plaats wuift de regering de voorhangprocedure al te gemakkelijk weg. De regering schrijft dat ook nu bij belangrijke AMvB's, zoals het activiteitenbesluit, geen sprake is van een zware voorhang. De werkelijkheid is echter dat in deze gevallen verschillende belangrijke normen wel in de wet zelf zijn opgenomen. In de Wet milieubeheer staan enkele algemene geluidsnormen. Normen voor belangrijke dijken en duinen staan in de Waterwet en niet in het Waterbesluit. De regering merkt op dat de zware voorhangprocedure pas kan starten als de AMvB's definitief zijn en de gewone voorhangprocedure veel eerder. Dat is te laat. Ik pleit daarom voor betere betrokkenheid van het parlement vooraf. Ik stel voor om te zoeken naar een middenweg. Waarom worden de belangrijkste normen en regels niet opgenomen in de Omgevingswet zelf? Wil de Minister samen met de Kamer nagaan welke overkoepelende normen en regels dermate zwaar wegen dat zij het verdienen om in de Omgevingswet zelf te worden opgenomen? Deze normen kunnen dan via de invoeringswet met de bijbehorende amenderingsmogelijkheden een plaats krijgen in de Omgevingswet. Wij hebben daar een amendement voor ingediend.

Ik geef graag een voorbeeld. In het Deltaprogramma is besloten om over te schakelen op een nieuwe normering voor waterveiligheid. Op termijn moet de kans dat iemand overlijdt door een overstroming hoogstens 0,001% per jaar zijn; zo'n soort percentage is het. Vervolgens wordt dit beschermingsniveau vertaald naar nieuwe normspecificaties voor primaire waterkeringen. De SGP-fractie stelt voor om het generieke beschermingsniveau in de Omgevingswet op te nemen en de bijbehorende normspecificaties in de AMvB. Daarmee doen we zowel de wet als de AMvB recht.

De SGP-fractie vindt dat zo vroeg mogelijk in het planproces rekening moet worden gehouden met waterveiligheid, niet pas bij een omgevingsverordening of omgevingsplan. Het begint al bij de omgevingsvisie. In het Deltaplan staat: «De overheden hebben afgesproken de watertoets uit te voeren bij alle relevante plannen, waaronder structuurvisies». De Minister wil hier niets voor regelen. Ik constateer dat de Omgevingswet de Minister wel de bevoegdheid geeft om, indien nodig, regels op te stellen voor omgevingsvisies. Ik vraag haar om ervoor te zorgen dat bij het opstellen van omgevingsvisies rekening gehouden wordt met waterveiligheid als vast element in de afweging.

De Minister is bezig met het opstellen van de AMvB met de omgevingswaarden. Dat kan betekenen dat allerlei normen en beschermingsniveaus ter discussie komen te staan, met de bijbehorende onzekerheid in het werkveld. Dat moeten we, als het even kan, voorkomen. Een agrarisch ondernemer met uitbreidingsplannen wil graag weten wat er met de huidige geur- en ammoniaknormen gaat gebeuren; ook omwonenden willen dat graag weten. Kan de Minister toezeggen dat zij in principe de huidige beschermingsniveaus doorzet en dat zij duidelijk en tijdig laat weten wanneer daarin op bepaalde terreinen veranderingen zullen optreden?

Het tweede themaatje dat ik aan de orde stel, is subsidiariteit. De SGP-fractie vindt het belangrijk dat bestuursorganen zo veel mogelijk bij hun leest blijven. Is het de bedoeling dat provincies gemeentelijke plannen niet alleen op hoofdlijnen, maar ook op detailniveau toetsen? Is het de bedoeling dat een ondernemer € 10.000 neertelt voor uitbreiding van een aardappelbewaarplaats op akkerland omdat die volgens de provincie ten koste ging van landschappelijke kwaliteit? Dit is dus een historisch voorbeeld. Is het de bedoeling dat de provincies zich bemoeien met de hoogte van antennes in stedelijk gebied? De verankering van het subsidiariteitsbeginsel zit in artikel 2.3 van het voorstel, maar komt wat ons betreft onvoldoende uit de verf. Dat zeggen overigens ook de Raad van State en de Rijksuniversiteit Groningen aan wie dit onderwerp is voorgelegd. Artikel 2.3 biedt de provincies en het Rijk de ruimte om taken naar zich toe te trekken als zij dat doelmatig en doeltreffend vinden, ook al is er geen sprake van provinciaal of nationaal belang. Verschillende collega's hebben hiervoor al aandacht gevraagd. Wij vinden het te vrijblijvend. Het is voor provincies en Rijk al relatief eenvoudig om ergens het stempel «provinciaal belang» of «nationaal belang» op te drukken. De voorgestelde alternatieve opsomming geeft nog meer ruimte. In lijn met het advies uit Groningen pleiten wij voor aanscherping van de subsidiariteitsvereiste. Ik stel voor om de alternatieve opsomming in artikel 2.3 minder alternatief te maken door de aanwezigheid van een provinciaal en nationaal belang in alle gevallen verplicht te stellen, tenzij er sprake is van internationaalrechtelijke verplichtingen. Ook daarvoor hebben wij een amendement voorbereid.

Vervolgens is de vraag hoe invulling wordt gegeven aan de eis dat er sprake moet zijn van een provinciaal of nationaal belang. De praktijk leert dat de huidige vereisten met betrekking tot provinciaal en nationaal belang wel bestuurlijke betekenis hebben, maar dat de rechter heel marginaal toetst. Een maatregel is al van provinciaal of nationaal belang als de provincie of het Rijk het als zodanig benoemt. Maar wat stelt het subsidiariteitsbeginsel dan nog voor? In de voorgestelde Omgevingswet lijkt het een beetje dezelfde kant op te gaan. We zijn er niet gerust op. De SGP pleit daarom voor een aanscherping. Wij voelen wel wat voor het amendement van het CDA om een aanmerkelijk provinciaal of nationaal belang te vereisen. We kunnen discussiëren over de vraag hoe je dat aanmerkelijke belang precies moet definiëren. Dat is prima, maar dan heb je nog eens extra gestipuleerd dat er meer aan de hand moet zijn dan een verklaring van de provincie dat het een provinciaal belang is.

Daarnaast verwacht ik dat de omgevingsvisies een belangrijke rol zullen spelen. Onderwerpen of maatregelen die in een omgevingsvisie genoemd worden, worden wellicht vanwege het enkele feit dat ze in de omgevingsvisie staan, geacht van provinciaal of nationaal belang te zijn. Ik vind dat te mager. Ik stel daarom voor het subsidiariteitsbeginsel ook van toepassing te verklaren op de omgevingsvisies.

Ik kom op het inpassingsplan. In de communicatie over de Omgevingswet wordt het provinciale projectbesluit als vervanger van het huidige inpassingsplan gepresenteerd. Dat is echter maar de helft van het verhaal. Het inpassingsplan kan zowel een ontwikkelingsgericht, als een beschermend of vrijwarend karakter hebben. Het kan gaan over zowel de aanleg van een nieuwe provinciale weg als over de herstructurering van een tuinbouwgebied, om maar wat voorbeelden te noemen. Het nieuwe projectbesluit is echter alleen ontwikkelingsgericht. Het aanwijzen van bijvoorbeeld gebieden waar geen kassen meer mogen worden gebouwd, valt hier niet onder. Een instrument dat hiervoor gebruikt zou kunnen worden, is de instructie. Maar hoe pakt dit in de praktijk uit? Een instructiebesluit heeft niet de rechtstreekse werking die het projectbesluit heeft. Het is ook niet bedoeld om tegelijkertijd meerdere gemeenten aan te sturen. Is het instructiebesluit inderdaad bedoeld om het beschermende

en vrijwarende deel van het huidige inpassingsplan op te volgen? Voldoet dit instrument daar dan voor, zoals het op dit moment wordt voorgesteld? Last, but not least: het perspectief van burgers en bedrijven. We krijgen regelmatig signalen dat gemeenten de reguliere voorbereidingsprocedure voor een omgevingsvergunning zonder opgaaf van redenen verlengen. Het gevolg is dat ondernemers en burgers langer moeten wachten.

Waarom kiest de Minister er niet voor om de motiveringsplicht, zoals die gehanteerd wordt bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure, ook toe te passen op de reguliere procedure? Een andere mogelijkheid is om de gemeenten te verplichten om bij verlenging korting op de leges toe te passen. Dat zou een heel goede prikkel kunnen zijn.

Ik kom trouwens nog even terug op die leges, want leges en andere procedurestappen kosten bouwende burgers en bedrijven vaak veel geld. Is het normaal wanneer de vergunningsprocedure voor de uitbreiding van een woonboerderij met 2 meter € 11.000 kost, terwijl de uitbreiding zelf maar € 25.000 kost? De Omgevingswet en alles wat daarmee samenhangt, moet daarom zorgen voor goedkopere procedures en minder onderzoekslasten.

Ik heb daarbij twee aandachtspunten. We pleiten voor een sterke verlaging van de onderzoekslasten. Het is niet te geloven waar burgers en bedrijven qua ruimtelijke onderbouwing, flora en fauna en archeologie regelmatig mee worden opgezadeld, terwijl het project na onderzoek vaak gewoon zoals bedacht was, uitgevoerd kan worden. Ik verwijs nog even naar het verhaal waarmee ik begon. Gaat de Minister bij het opstellen van de AMvB's nadrukkelijk kijken hoe deze onderzoekslasten aangepakt kunnen worden? Ik noem bijvoorbeeld het hergebruik op projectniveau van onderzoeksgegevens die op planniveau al opgeleverd zijn. Ik noem een vrijstelling voor projecten waarvan op voorhand duidelijk is dat die maar heel beperkte effecten veroorzaken. Wij voelen in dit opzicht ook wel wat voor het amendement van het CDA over de houdbaarheid van de onderzoeksgegevens. Daarin kun je differentiëren.

Een tweede aandachtspunt is het volgende. Wij pleiten als SGP voor een duidelijk kader voor het heffen van leges. Het wetsvoorstel geeft gemeenten de ruimte om leges te innen voor de milieucomponent van de omgevingsvergunningen. Nu kan dat nog niet. De Minister doet alsof dit alleen maar grote bedrijven met een grote portemonnee treft. Helaas! Bij de bedrijven die de komende jaren een milieuvergunning nodig hebben, zitten bijvoorbeeld ook veel veehouderijbedrijven. En die kun je toch niet over één kam scheren met bijvoorbeeld Shell? Zij kunnen beter investeren in dierenwelzijn dan in leges, om het zo te zeggen.

Ik wil ook nog opmerken dat leges in principe kostendekkend moeten zijn, terwijl, eerlijk gezegd, er in de praktijk regelmatig geen touw is vast te knopen aan de berekening ervan. Ik heb dat bij verschillende gemeenten nagekeken, maar eenieder doet wat goed is in zijn ogen, zou ik bijna zeggen. Er is te weinig beleid, te weinig duidelijkheid en te weinig transparantie over wat er wel en niet aan wordt toegerekend. Het lijkt soms alsof er iets onder de streep staat waar vervolgens een sommetje bij geplakt is. De SGP pleit daarom op zijn minst voor een duidelijk kader voor het innen van leges waarbij vooral voor transparantie wordt gezorgd. Welke mogelijkheden ziet de Minister om dit op een voortvarende wijze – haar eigen – te bevorderen?

Ik sluit af. Ik wil de Minister namens de voltallige fractie van de SGP graag heel veel succes en wijsheid toewensen bij de uitwerking van onder meer de AMvB's. De grootste uitdaging is volgens mij het vinden van een goede balans tussen beweging en bescherming, tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. De SGP pleit in ieder geval voor een duidelijk afgebakende flexibiliteit.

Om nog even terug te komen op dat jachthuis waar ik eerder over gesproken heb. Het kan natuurlijk ook niet zo zijn dat als straks de uilen en de vleermuizen uit dat huis zijn verdreven, omdat men acht dat het

monumentale pand het echt verdient om hersteld te worden, na voltooiing van de renovatie blijkt dat het opgeknapte pand in de verste verte niet meer lijkt op datgene wat in 1900 oorspronkelijk werd gebouwd. Dat kan natuurlijk ook niet! Ik geef de Minister graag deze uitdaging mee om dankzij de Omgevingswet samen met de AMvB's een adequaat instrumentarium aan te reiken, zodat dat pand in volle glorie weer kan schitteren.  
Ik dank u zeer voor uw grote geduld.

De heer **Houwers** (Houwers):

Voorzitter. Ik was even benieuwd naar de afloop van de bouwplannen van de vrienden van de heer Bisschop, maar ik begrijp dat dat nog niet helemaal afgelopen is.

De heer **Bisschop** (SGP):

Ik kan u geruststellen. Na een langdurige route en heen en weer gestuiter is uiteindelijk de knoop doorgemaakt en zijn ze gewoon begonnen. Dat was, geloof ik, niet helemaal de bedoeling, maar er is niets teruggedraaid. Men woont daar nu tegenwoordig met buitengewoon veel vreugde. De omgeving is er bijzonder van opgeknapt.

De heer **Houwers** (Houwers):

Een vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid, begrijp ik.

De heer **Bisschop** (SGP):

Nee, van burgerlijke voortvarendheid, zou ik willen zeggen.

De heer **Houwers** (Houwers):

Voorzitter. Ik wil beginnen met een compliment, niet alleen aan deze burgers, die op een goede manier een oud pand herstellen, maar vooral ook aan de Minister en haar team, het team Eenvoudig Beter. Andere sprekers zijn ook zo begonnen. Ik zal u geruststellen, Minister: de anderen zijn begonnen met positieve opmerkingen en hebben daarna alleen maar bemerkingen, aanvullingen en dergelijke laten horen, maar ik zal mij buitengewoon matigen wat dat betreft.

Ik moet namelijk eerlijk zeggen dat ik heel positief en enthousiast ben over wat hier voorligt. Ik hoorde sommige collega's daar een kwalificatie over geven. Ik zou het echter geen liberale of sociale wet willen noemen, maar vooral een ontwikkelingswet. In mijn beleving is het een wet die vooral mensen wil ondersteunen die iets willen ontwikkelen. Ik denk dat dat een goede zaak is. Natuurlijk zijn er zaken die beschermd moeten worden, maar in dit land is het toch een beetje zo dat stilstand achteruitgang is. Ik denk dat op gezette tijden bewegen en ontwikkelen gewoon hartstikke nodig is.

Ik proef bij meerdere fracties het moeilijke proces van loslaten. Dat is ook lastig. Op veel gebieden wordt er dan ingekaderd, worden er allerlei verlangens aan de orde gesteld en wordt er gezegd dat de m.e.r.-adviezen moeten blijven bestaan of zelfs worden verbreed. We zijn allerlei dingen aan het dichtregelen. We maken ons zorgen over de manier waarop het in gemeenten zal gaan, terwijl naar mijn smaak de gemeenteraad gewoon altijd de baas is. Ik zou dus zeggen: maak je niet zo veel zorgen over een door de raad eerst vast te stellen besluit waarbinnen het college kan afwijken van een plan, want zo'n college zou wel heel dom zijn als het zomaar allerlei plannen goedkeurt waarvan het op voorhand weet dat die niet worden gedragen. Ik denk dus dat wij ons zo min mogelijk moeten bezighouden met het aanvullen van al dat soort zaken. De aanloop naar deze wet is Eenvoudig Beter is het kan eenvoudiger en beter. Daar moeten we samen aan werken.

Dat betekent dat je ook een beetje ruimte moet laten. Natuurlijk is er dan een discussie. Ik hoorde daar meerdere leden over. Natuurlijk ben ik ook



niet degene die precies weet wat een nationaal belang is en wat een provinciaal belang, en ik begrijp ook wel dat je wat meer of wat minder kunt decentraliseren. Ik denk echter dat het goed is dat het wel gebeurt, want naarmate je dichter bij de burger zit, weet je ook beter wat er speelt en kun je beter de afweging maken. Ik zou dus zeggen: laten we zo veel als mogelijk is overlaten aan de lokale politiek.

Dat betekent wat mij betreft ook dat we ook daar niet allerlei zaken dicht moeten laten regelen. Ik ben daarom ook helemaal geen voorstander van ook nog een plicht voor een omgevingsvisie. In mijn beleving hoeft dat helemaal niet. Als gemeentes dat willen, mogen ze van mij. Misschien moeten ze dat dan ook wel samen doen; dat zou best kunnen. Maar laten we dat vooral overlaten aan de gemeenten zelf, en laten we niet nóg meer plannen maken, want dan zijn we datgene dicht aan het regelen waarin hier nu ruimte wordt geboden.

Dit helpt ook bij het bestrijden van de kosten. Wat betreft het kostenvoordeel denk ik dat we voor alle ondernemers en burgers die iets willen en die leges moeten betalen, de leges kunnen beperken als we niet allerlei onderzoeken en procedures verplicht stellen. Die moeten immers allemaal betaald worden. Ik denk dat het verstandig is als wij ons daar bijzonder in matigen. Dan pas zal er echt een voordeel zijn.

Zijn er ook mensen die er nadeel van hebben? Ja, wellicht wel; dat is even af te vragen. Op voorhand zou ik zeggen van niet, want als het goed is, zullen gemeentes en degenen die leges heffen, nooit meer heffen dan datgene wat ze in totaal aan kosten kwijt zijn. Ik begrijp ook wel dat in sommige gevallen op zo'n dienst ook zaken worden gedaan waar niet meteen leges voor wordt geheven. Dan moet het natuurlijk versleuteld worden. Maar ook dan is het een kwestie van op een goede manier omgaan met regelgeving. Dan is het ook niet zo dat daarmee enorm veel meer kosten aan handhaving nodig zijn. Ik zou dus niet op voorhand willen zeggen dat er meer geld naar gemeenten moet of dat het allemaal meer moet zijn. Ik denk dat dat kan meevallen. Daar zou ik in ieder geval op voorhand eerst maar eens van uit willen gaan.

Dan kom ik toch te spreken over een kritiekpuntje, namelijk de grondpolitiek. Ik heb het daar al eerder over gehad. Ik zal er nu niet zo veel over zeggen, maar ik wil wel graag dat we daar nog eens goed over van gedachten wisselen met elkaar, zodat we een zuiverdere lijn krijgen tussen de belangen van de gemeente als wetgever en de gemeente als belegger, als een instantie die misschien wel speculeert. Als wij dan doen wat ik de heer De Vries van de Partij van de Arbeid hoorde zeggen, namelijk het mogelijk wegbestemmen naar tien jaar wanneer iets niet gerealiseerd is, werkt dat misschien wel antispeculatief. Daar komen wij vast nog over te spreken. De grondpolitiek heeft dus nog zeer onze aandacht en kan bij hoofdstuk 12 zeker nog aan de orde komen. Ik heb ook anderen daarover gehoord.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Ik ben natuurlijk blij om dat te horen, maar ik ga ervan uit dat de heer Houwers zich dan niet alleen druk maakt over speculatie door gemeenten met grond, maar ook over speculatie door andere rechtspersonen met grond en dat hij wil nadenken over de oorzaken en de achterliggende factoren die daartoe aanleiding hebben gegeven.

De heer **Houwers** (Houwers):

Dat wil ik zeker. Ik zal dat inderdaad niet beperken tot alleen gemeenten. We moeten dan ook kijken wat de oorzaak is van die speculatie is. Speculatie is alleen maar mogelijk doordat wij met elkaar of op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau schaarste creëren. Als er geen schaarste is, is er ook geen sprake van speculatie. Er zijn landen waar ruimte zat is voor woningbouw of elke andere bouw dan ook en daar kom je dit soort ontwikkelingen veel minder tegen. Nu is het recht om ergens



iets te kunnen op zichzelf al grond waard. Daar zou je best nog eens kritisch naar kunnen kijken. Dan kun je ook kijken of iemand dat op redelijke termijn realiseert. Als hij dat niet doet, heeft hij misschien ook op enig moment ook een keer zijn rechten verspeeld. Het antwoord op de vraag is lang, maar is wel «ja».

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Daarover wil ik dan mijn blijdschap uitspreken, want de commissie Huizenprijzen heeft precies hetzelfde geconcludeerd. Wij hebben in Nederland schaarste op de woningmarkt gehad en dat betekent dat de prijzen giga omhoog zijn gegaan. Daarom zijn de grondprijzen ook zo hoog. Het is niet andersom; de huizenprijzen zijn niet zo hoog omdat de grond zo duur werd. Het is andersom. Dat is net als Ricardo destijds zei «Corn is not high because a rent is paid, enz. ...» Die kent u nog wel van de middelbare school. Ik vind het heel goed dat u het zo benadert en ik zie uit naar de discussie.

De heer **Houwers** (Houwers):

Die discussie gaan wij zeker krijgen. Ik mocht nog een tijdje deel uitmaken van de commissie Huizenprijzen en ik deel de conclusie van de heer De Vries over de ontwikkeling van grondprijzen als gevolg van de stijging van huizenprijzen.

Ik kom nu bij de normen. Normen worden gesteld in de AMvB's en sommige mensen maken zich ook druk over bouwregels, waarvan er wellicht te weinig zouden zijn. Er zou ook te weinig uniformering zijn. Die uniformering zou door de bouwers zelf ingebracht moeten worden. Als het goed is, levert dat ook voordeel op. Dat voordeel laat zich gewoon vermarkten. Ik zie dus niet zo goed in waarom dat tot problemen zou moeten leiden als we minder regels in de bouwwereld zouden krijgen. Als we daar dan al met elkaar over spreken en zeggen dat bepaalde regels er wel zouden moeten zijn, zou ik ook wel eens van gedachten willen wisselen over de vraag voor wie die bouwregels dan zijn. Ik zie namelijk een disbalans tussen het aantal bestaande huizen en de aantallen nog nieuw te bouwen woningen. Ik zie dat er heel veel regels zijn voor heel weinig nog nieuw te bouwen woningen en geen of nauwelijks regels voor reeds bestaande woningen. Ik ben niet voor meer regels, maar als ik al iets zou willen, zou ik met de Minister van gedachten willen wisselen over mogelijkheden om in de bestaande woningbouw, bijvoorbeeld op het gebied van energiebesparing, iets te doen of iets te stimuleren. Ik zeg niet meteen dat er keiharde regels moeten komen, maar daar is veel meer duurzaamheidswinst te behalen dan met nog striktere bouwregels. Wat dat betreft, zou ik het prima vinden als de Minister soepel blijft met die bouwregels.

Ik kom nu bij mijn laatste punt, de implementatie van deze wet. Wij spreken er al een heel tijdje over, maar als je in gemeenteland komt, zie je best veel mensen die wel weten dat er iets gebeurt, maar zich afvragen wat dat voor hen zal betekenen. Ik denk dus dat het goed is om ervoor te zorgen dat alle burgers van dit land, met name de mensen die actief zijn in de gemeentelijke politiek, in de provinciale politiek en op ambtelijk niveau, voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die er in dezen zijn. Dat zal een taak van de VNG en het IPO zijn, maar ik zie hierin ook voor onszelf en voor het ministerie een belangrijke rol. Alleen als zij hiervan goed op de hoogte zijn, kan dit ook echt een succes worden. Dat wens ik u zeker toe, Minister, want er wordt al lang en hard aan gewerkt.

De **voorzitter**:

Hiermee zijn wij aan het einde van de eerste termijn van de zijde van de Kamer gekomen. Wij schorsen nu de behandeling van de Omgevingswet. Antwoorden op de gestelde vragen zullen schriftelijk aan de leden van de commissie worden toegezonden, voorafgaand aan het overleg van

volgende week maandag. Dan gaan wij door met de beantwoording van de Minister in eerste termijn.

Sluiting 17.17 uur.

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 86**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 22**

Ontvangen 15 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 16.32, tweede lid, wordt na «een omgevingsplan» ingevoegd: , een instructieregel, een waterschapsverordening, een omgevingsverordening, regels als bedoeld in artikel 4.3.

#### **Toelichting**

Dit amendement verduidelijkt in welke situaties er sprake kan zijn van een plan-mer-plicht.

De plan-mer-plicht voor plannen en programma's volgt uit de smb-richtlijn. Voor het vaststellen van de plan-mer-plicht voor plannen en programma's wordt in artikel 16.33 en 16.34 van het wetsvoorstel dan ook aangesloten op de tekst van deze richtlijn.

De plan-mer-plicht ontstaat als een plan of programma kaderstellende regels bevat voor projecten die mer-(beoordelings)plichtig zijn. De richtlijn bevat echter, juist vanwege de grote verschillen in plan- en programma-begrip tussen de lidstaten, geen specifieke definitie van plan en programma. Het is dus aan de lidstaten om deze begrippen nader te duiden en verder in te vullen. De guidance van de Europese Commissie wijst er wel op dat de smb-richtlijn, vanwege de werkingssfeer en het doel, breed moet worden uitgelegd (zie [http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923\\_sea\\_guidance\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf), blz. 5 e.v.).

Artikel 16.32, tweede lid, stelt dat onder plannen en programma's in ieder geval moet worden verstaan een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing. De lijst in artikel 16.32, tweede lid, is niet-limitatief. Desondanks wordt in dit amendement wel voorgesteld de opsomming uit te breiden. Uit de praktijk blijkt namelijk dat de plan-mer-plicht niet wordt overwogen als niet duidelijk is aangegeven dat de plan-mer-plicht wellicht voor bepaalde plannen geldt

(bijvoorbeeld de Actieplannen geluid of de beheerplannen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998). Daar komt bij dat implementatie van richtlijnen betekent dat deze moeten worden omgezet naar de nationale situatie. Enkel rechtstreeks verwijzen naar de smb-richtlijn voorkomt weliswaar dat onvolledig wordt geïmplementeerd, maar maakt niet duidelijk wat in de nationale situatie onder de richtlijntekst wordt verstaan.

Met dit amendement wordt daarom voor de toepassing van de paragraaf over de plan-mer-plicht geregeld dat onder plannen en programma's ook wordt verstaan instructieregels, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en rijksregels als bedoeld in artikel 4.3. Deze documenten bevatten veelal algemene instructieregels respectievelijk algemene, rechtstreeks werkende regels voor zover het gaat om rijksregels als bedoeld in artikel 4.3. Er kunnen echter ook kaderstellende functie- en locatiespecifieke regels worden opgenomen bedoeld om bepaalde projecten of activiteiten te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het opnemen van zoekgebieden voor windenergie of waterberging. De Omgevingswet heeft mede als doel meer activiteiten via algemene regels te reguleren. Het is dan ook de verwachting dat het vaker voor zal komen dat functie- en locatiespecifieke regels zullen worden opgenomen in genoemde documenten.

Van functie- en locatiespecifieke regels moeten de milieueffecten op grond van de smb-richtlijn in beeld worden gebracht als wordt voldaan aan de criteria uit deze richtlijn. Door de genoemde documenten op te nemen in artikel 16.32, tweede lid, wordt buiten twijfel gesteld dat voor (onderdelen van) deze documenten de plan-mer-plicht kan gelden, uiteraard alleen als wordt voldaan aan de criteria van de smb-richtlijn, oftewel: als er sprake is van kaderstellende functie- en locatiespecifieke regels.

Met dit amendement wordt voorkomen dat er onterecht geen plan-MER wordt opgesteld en dit pas aan de orde komt bij een beroep tegen concrete projecten. Het Europese Hof van Justitie heeft geoordeeld dat plannen en programma's buiten toepassing moeten worden gelaten als hiervoor ten onrechte geen plan-MER is gedaan.<sup>1</sup> Dat zou betekenen dat de procedure alsnog moet worden over gedaan, hetgeen de nodige vertraging oplevert.

Uiteraard is er nog een beoordelingsmoment op projectniveau via de project-MER. Dat doet echter niet af aan de vraag of voorafgaand daaraan het milieubelang voldoende is meegewogen in de besluitvorming. De plan-mer-plicht staat los van de vraag of later nog een project-mer-plicht volgt. Op projectniveau kan immers niet meer worden gekeken naar de cumulatie van effecten.

Dik-Faber

---

<sup>1</sup> Zie HvJ EU 28 februari 2012, C-41/11.

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 87**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN SMALING EN DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 50<sup>1</sup>**

Ontvangen 15 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Na artikel 4.19 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 4.19a (ernstige ontsiering)**

Het uiterlijk van een bestaand bouwwerk mag niet in ernstige mate afbreuk doen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, beoordeeld naar de regels over het uiterlijk van bouwwerken zoals opgenomen in het omgevingsplan.

#### **Toelichting**

De Omgevingswet kent niet langer «redelijke eisen van welstand» als zelfstandige weigeringsgrond voor omgevingsvergunningen. De zorg voor het uiterlijk van bouwwerken is geïntegreerd in het omgevingsplan, en niet langer dwingend voorgeschreven, maar langs de lijn van artikel 4.19 kan facultatief op dezelfde wijze gewerkt worden als thans nog dwingend is voorgeschreven.

De huidige bepaling in artikel 12 van de Woningwet, die verbiedt dat een bestaand gebouw «in ernstige strijd is met redelijke eisen van welstand», ziet echter niet op het verlenen van omgevingsvergunningen, maar op het beëindigen van situaties waarin een bestaand gebouw een wanstaltig uiterlijk krijgt, en daardoor afbreuk doet aan de gewenste omgevingskwaliteit. Een dergelijk exces in het uiterlijk kan het gevolg zijn van vergunningvrije werkzaamheden, maar ook van het langdurig nalaten van adequaat onderhoud, waardoor verloedering en op den duur wanstaltigheid ontstaat.

Artikel 12 van de Woningwet wordt met succes toegepast door gemeenten in aanschrijvingsprocedures die beogen een einde te maken aan ernstige verwaarlozing van gebouwen. Het is wenselijk dat de ook

<sup>1</sup> Vervanging in verband met een wijziging in de ondertekening.

Omgevingswet deze mogelijkheid biedt. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de terminologie van artikel 4.19, waar niet langer sprake is van welstandseisen, maar eisen aan het uiterlijk van bouwwerken.

Smaling  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 88**

### **NADER GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN VELDMAN EN DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 75**

Ontvangen 15 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

In artikel 20.8 wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

1a. De regels strekken er mede toe dat de resultaten en gegevens, bedoeld in het eerste lid, onder a, zoveel mogelijk beschikbaar worden gesteld langs elektronische weg, in een open en machinaal leesbaar formaat, samen met de metadata. Het formaat en de metadata voldoen voor zover mogelijk aan formele open standaarden, overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie.

II

In onderdeel B van de bijlage wordt in de alfabetische opsomming ingevoegd:

*richtlijn hergebruik van overheidsinformatie*: Richtlijn 2003/98/EG van het Europees parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2003, L 345);.

### **Toelichting**

Dit amendement regelt dat data die worden verzameld in het kader van de monitoring of op grond van een omgevingsverordening respectievelijk algemene maatregel van bestuur zo veel mogelijk beschikbaar worden gesteld langs elektronische weg, en in lijn met de eisen die gelden op grond van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie. Uitzonderingen zijn alleen mogelijk wanneer deze vallen binnen de kaders van de voorziene Wet hergebruik van overheidsinformatie (Kamerstukken 34 123).



Richtlijn 2013/37/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2013 L 175) regelt het op verzoek voor hergebruik beschikbaar stellen van openbare informatie. De richtlijn gaat uit van een verplichting om openbare overheidsinformatie voor hergebruik beschikbaar te stellen indien daarom wordt verzocht: een verzoek om hergebruik moet worden ingewilligd, tenzij sprake is van één van de limitatief omschreven uitzonderingen.

In het wetsvoorstel is geen algemene bepaling opgenomen over het open-data-karakter van de verzamelde gegevens (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 206–207). In de uitvoeringsregelgeving zal worden bepaald op welke wijze en onder welke voorwaarden gegevens beschikbaar worden gesteld. Volgens de indieners van het amendement dient het uitgangspunt van open data echter voorop te staan. Dit wordt met dit amendement geborgd.

Wetstechnisch wordt dit amendement vormgegeven door aan artikel 20.8 van de Omgevingswet een nieuw lid toe te voegen.

Veldman  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 89**

### **NADER GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID SMALING TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 76**

Ontvangen 16 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Na artikel 20.19 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

#### **Afdeling 20.5 Digitaal stelsel van informatievoorziening**

##### **Artikel 20.20 (digitaal stelsel)**

1. Er is een digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving.

2. In het digitaal stelsel worden omgevingsdocumenten als bedoeld in artikel 16.2 of andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens of gegevensverzamelingen opgenomen.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de onafhankelijke kwaliteitsborging en de beschikbaarstelling van de omgevingsdocumenten, gegevens of gegevensverzamelingen.

##### **Toelichting**

Verbeterde beschikbaarheid, bruikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens moet bijdragen aan snellere besluitvorming en meer samenhangende en eenvoudiger regelgeving: twee belangrijke doelen van de Omgevingswet. Met dit amendement wordt zeker gesteld dat een samenhangend digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving tot stand zal worden gebracht. Verdere uitwerking zal plaatsvinden via de Invoeringswet. De landelijke voorzieningen bedoeld in artikel 16.4 en 20.12 zullen worden geïntegreerd in het digitaal stelsel.

Borging van de kwaliteit en beschikbaarheid van de in het stelsel opgenomen gegevens is van cruciaal belang. Het derde lid voorziet daarom in een grondslag om hierover bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen. Bij de verdere uitwerking van de eisen

rondom kwaliteit zal geborgd worden dat kwaliteitsbewaking binnen het stelsel functioneel gescheiden wordt van de gegevensverwerking.

Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 90**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 77**

Ontvangen 16 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 5.42, eerste lid, wordt na de eerste volzin een zin ingevoegd, luidende: Een projectbesluit kan ook worden vastgesteld uitsluitend met het oog op het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen die op grond van het omgevingsplan toelaatbaar zijn.

#### **Toelichting**

Met dit amendement wordt de reikwijdte van het projectbesluit verbreed zodat met dit nieuwe instrument hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met het huidige inpassingsplan (artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)). Een projectbesluit kan door dit amendement niet alleen worden gebruikt met het oog op de ontwikkeling van een nieuwe functie, maar ook met het oog op het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen die op grond van het omgevingsplan toelaatbaar zijn.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen om het projectbesluit niet toe te passen als het alleen gaat om het weren van ongewenste functies of ongewenst gebruik van gronden of bouwwerken, zoals thans wel door provincies kan worden gedaan met behulp van het inpassingsplan. De reden hiervoor is dat het wetsvoorstel hiervoor andere instrumenten bevat, namelijk de instructieregels en het instructiebesluit. Toepassing van het projectbesluit alleen voor wegbestemmen zou volgens de regering niet proportioneel zijn omdat dit leidt tot een grotere inbreuk op de gemeentelijke autonomie omdat hierbij ook herbestemming van de betreffende locaties plaatsvindt, wat bij uitstek een taak is die ligt bij de gemeente. Volgens indiener is de redenering dat het wel proportioneel is om een projectbesluit te nemen voor het realiseren van een weg, maar niet voor het wegbestemmen van niet gerealiseerde plancapaciteit, moeilijk vol te houden gezien het bestaan van een probleem waaraan bovengemeentelijke aspecten verbonden zijn, zoals de enorme leegstand van commercieel vastgoed.

De reductie van plancapaciteit betekent volgens indiener bovendien niet altijd dat de functie (bestemming) wordt gewijzigd. Bij een gedeeltelijke reductie volstaat slechts een aanpassing van de (plan)regels, bijvoorbeeld het verlagen van de maximaal toegestane m<sup>2</sup> bvo of het verlagen van het bebouwingspercentage. Een nieuwe functie is dus alleen aan de orde bij een volledige reductie van de plancapaciteit op een locatie. Verwacht mag worden dat in zo'n geval de provincie doorgaans zoveel mogelijk zal aansluiten bij het huidige gebruik, zoals in de Utrechtse Kantorenaanpak het geval is. Juist omdat de provincie op grond van het wetsvoorstel alleen mag optreden wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 2.3, tweede lid, is zij ook gehouden om op dit punt terughoudend te zijn. Bovendien kan in dat geval, als het projectbesluit dat toelaat, de betreffende gemeente direct na de inwerkingtreding van het projectbesluit een nieuw omgevingsplan vaststellen waarin de functie van de betreffende locatie wordt gewijzigd. Onder het vigerende wettelijke stelsel kan dit op grond van artikel 3.26 Wro.

Met het wetsvoorstel kunnen provincies die niet gerealiseerde plancapaciteit voor bepaalde functies in meerdere gemeenten willen reduceren (bijvoorbeeld kantoren), dit alleen regelen via een provinciale instructieregel of een instructiebesluit (artikel 2.22 en artikel 2.33) eventueel in combinatie met het voorbereidingsbesluit in verband met projectbesluit of instructies (artikel 4.16). Volgens indiener is zijn deze instrumenten onvoldoende effectief en efficiënt voor het beoogde doel.

Allereerst maakt de provinciale instructie geen rechtstreekse werkende provinciale interventie in het gemeentelijk omgevingsplan mogelijk die (ook) juridisch bindend is voor de burger. Weliswaar hebben instructieregels en instructies juridische gevolgen voor de inhoud van dat omgevingsplan, maar slechts op indirecte wijze, omdat er een besluit van het gemeentebestuur nodig is voor de implementatie van een dergelijke provinciale instructie. Pas na deze implementatie ontstaat de juridische binding voor de burger. In een omgevingsplan opgenomen functie- en locatiespecifieke regels worden dus niet rechtstreeks door een instructieregel of een instructie gewijzigd. Een omgevingsvisie leidt evenmin tot dat rechtsgevolg. Met het voorbereidingsbesluit kunnen weliswaar ongewenste ontwikkelingen worden voorkomen, maar dit vergroot de risico's op planschade.

Ten tweede is het doeltreffender en doelmatiger als provincies zelf de bevoegdheid behouden in bestaande plannen in te grijpen, wanneer het gaat om het oplossen van een probleem waaraan bovengemeentelijke aspecten verbonden zijn. Zeker als de problematiek op meer dan één gemeente betrekking heeft, kan de besluitvorming dan sneller, efficiënter en doorzichtiger plaatsvinden.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door wijziging van artikel 5.42, eerste lid.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 91**

### **AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER**

Ontvangen 16 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 23.3, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Na onderdeel a wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:  
aa. wat de beoogde effecten op de fysieke leefomgeving zijn,.
2. In onderdeel i wordt na «bedoeld in het tweede lid» ingevoegd: , en de beoogde effecten op de fysieke leefomgeving.

### **Toelichting**

Met dit amendement wordt geregeld dat voor experimenten op grond van artikel 23.3 niet alleen een (globaal) doel wordt vastgesteld, maar dat ook de beoogde effecten op de fysieke leefomgeving worden bepaald. Hierdoor is het mogelijk om bij de monitoring en evaluatie van het experiment op grond van artikel 23.3, derde lid, onderdeel i, na te gaan of met het experiment ook daadwerkelijk de beoogde effecten op de fysieke leefomgeving zijn behaald.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 92**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 91**

Ontvangen 17 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 23.3, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Na onderdeel a wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:  
aa. wat de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn,.

2. In onderdeel i wordt na «bedoeld in het tweede lid» ingevoegd: , en de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

#### **Toelichting**

Met dit amendement wordt geregeld dat voor experimenten op grond van artikel 23.3 niet alleen een (globaal) doel wordt vastgesteld, maar dat ook de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden bepaald. Hierdoor is het mogelijk om bij de monitoring en evaluatie van het experiment op grond van artikel 23.3, derde lid, onderdeel i, na te gaan of met het experiment ook daadwerkelijk de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn behaald.

Dik-Faber



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 93**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 36**

Ontvangen 17 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Na het opschrift van § 16.3.5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 16.27a (kennisgeving voornemen)**

De gemeenteraad geeft kennis van zijn voornemen om een omgevingsplan vast te stellen. Artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

#### **Toelichting**

Het wetsvoorstel verklaart de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsplan, maar regelt niets voor de fase voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerp-omgevingsplan. Het bestuursorgaan kan deze fase zelf inrichten. Met dit amendement worden met behoud van dit uitgangspunt waarborgen geboden dat participatie tijdens de voorbereiding van het opstellen van een ontwerp(wijziging) van het omgevingsplan op tijd van de grond kan komen. Dit wordt geregeld door burgers te informeren over het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen of te wijzigen. Zij kunnen deze kennisgeving gebruiken om een verzoek in te dienen voor participatie bij de gemeenteraad, bijvoorbeeld door te vragen om toepassing van de procedure van artikel 5.53 van de Omgevingswet voor gemeentelijke projecten van publiek belang.

Met het wetsvoorstel komt de wettelijke verplichting om kennis te geven van het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien niet terug bij de procedure voor het wijzigen van het Omgevingsplan.

Dit amendement regelt dat deze mededelingsplicht blijft. Het bevoegd gezag houdt ook met het handhaven van de mededelingsplicht alle ruimte om de fase voorafgaand aan het publiceren van het ontwerpomgevingsplan zelf in te vullen. Door wel een mededelingsplicht te hanteren is voor een ieder kenbaar dat er een voorstel tot wijziging van het omgevingsplan aan zit te komen. Een mededelingsplicht is in het wetsvoorstel overigens ook opgenomen voor projectbesluiten (artikel 5.45, eerste lid).

Het is onwenselijk dat burgers pas horen van plannen als de gemeente al zelf een ontwerpomgevingsplan heeft opgesteld. Bij het openbaar maken van het ontwerpomgevingsplan is er weliswaar nog de mogelijkheid van zienswijzen op grond van de Awb en het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Vroegtijdige burgerparticipatie bij bijvoorbeeld het afwegen van alternatieven is dan echter niet meer mogelijk. De commissie Elverding heeft juist geadviseerd de voorfase van het planproces te versterken. Een mededelingsplicht is geen rem op de snelheid van planprocedures en kan juist latere vertragingen voorkomen.

Het is ook nu al in veel gemeenten gebruikelijk dat er ook voorafgaand aan de formele procedure een inspraakronde plaatsvindt op grond van een voorontwerpbesluit (Kamerstukken II, 2014/15, 33 962, nr. 12, paragraaf 8.1.6 en paragraaf 6.3). Door het opnemen van de mededelingsplicht hebben belanghebbenden de mogelijkheid de gemeenteraad te vragen zo'n inspraakronde te organiseren.

De gemeenteraad kan bij projecten van publiek belang ook besluiten om in plaats van een inspraakprocedure bij de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan op een zelfde wijze als de landelijke en provinciale projectprocedure een verkenning te houden en eventueel voordat het ontwerpbesluit wordt vastgesteld een voorkeursbesluit te nemen (artikel 5.53). Met een verkenning wordt gekeken naar de aard van de opgave, de voor de fysieke omgeving relevante ontwikkelingen en de mogelijke oplossingen voor de opgave en wordt in het uiteindelijke besluit ook verantwoording afgelegd hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

Door de voorgestelde kennisgeving dat een omgevingsplan zal worden vastgesteld of gewijzigd wordt een ieder in de gelegenheid gesteld tijdig de gemeenteraad te verzoeken om deze meer uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen

Dik-Faber  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 94**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 57**

Ontvangen 17 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Aan artikel 3.5 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Het college van burgemeester en wethouders stelt ter invulling van de taak, bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 1° tot en met 3°, een gemeentelijk waterbeheerprogramma vast.

II

Paragraaf 3.2.3 vervalt.

#### **Toelichting**

In de voorgestelde Omgevingswet is het gemeentelijk rioleringsplan, zoals dat op grond van artikel 4.22 van de Wet milieubeheer door de gemeenteraad moet worden vastgesteld, overgeheveld naar artikel 3.13 van de Omgevingswet (paragraaf 3.2.3) als facultatief programma dat wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

Met dit amendement blijft het gemeentelijk rioleringsprogramma een verplicht programma dat wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, onder de naam gemeentelijk waterbeheerprogramma. Deze naam is gekozen met het oog op huidige en toekomstige opgaven voor gemeenten ten aanzien van een goed waterbeheer. In de memorie van toelichting wordt het belang van het programma benadrukt. Het programma stelt gemeenten in staat het beleid en de maatregelen die worden opgesteld om de taken op het gebied van stedelijk afvalwater (volgend uit de richtlijn stedelijk afvalwater), afvloeiend hemelwater en voor het treffen van grondwatermaatregelen na te komen en in samenhang te beschrijven. Het stimuleert gemeenten het rioolstelsel op orde te houden en maakt aan burgers en bedrijven inzichtelijk wat zij op dit gebied van de gemeente kunnen verwachten. Ook

bevordert het programma een goede beleidsafstemming tussen gemeenten en waterschappen. Bovendien vormt het programma met haar lange termijn beschouwing van de financiering de basis voor het vaststellen van het rioolrecht en maakt het daarmee de besteding van de rioolheffing transparant naar bewoners en bedrijven. Deze gemeentelijke programma's vervullen ook een belangrijke functie voor het behalen van doelen uit het Bestuursakkoord Water in 2020 en zijn daarom op grond van dit akkoord sowieso tot 2020 verplicht. Er is geen reden om dit programma na 2020 facultatief te maken. Het is weliswaar geen Europese verplichting, maar dit geldt voor meer verplichtingen in de Omgevingswet.

Om het gemeentelijk programma verplicht te houden stelt dit amendement voor paragraaf 3.2.3 (bestaande uit artikel 3.13) te schrappen en het gemeentelijk waterbeheerprogramma toe te voegen aan artikel 3.5 over verplichte gemeentelijke programma's.

Bij algemene maatregel van bestuur kan op grond van artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 1° en artikel 16.86, eerste lid, onder b, analoog aan de huidige bepalingen in de Wet milieubeheer geregeld worden welke inhoud en onderwerpen in ieder geval deel moet uitmaken van een gemeentelijk waterbeheerprogramma.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 95**

### **AMENDEMENT VAN HET LID BISSCHOP**

Ontvangen 17 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 2.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, onder a, wordt na «kan worden behartigd» ingevoegd: , en voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet.

2. In het tweede lid, onder b, vervalt: een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of.

#### **Toelichting**

De indiener hecht grote waarde aan goede verankering van het subsidiariteitsbeginsel, zodat recht wordt gedaan aan het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet». De alternatieve opsomming in artikel 2.3, tweede lid, van het voorliggende wetsvoorstel geeft provincies echter de ruimte om taken en bevoegdheden naar zich toe te trekken zonder de voorwaarde dat sprake is van een provinciaal belang, zolang het nodig wordt geacht voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden (onderdeel b). De indiener verwijst ook naar de kritiek van Raad van State en de onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen (De Graaf e.a., 2015) op deze alternatieve opsomming. De indiener stelt daarom voor om «voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet» te verwijderen uit onderdeel b van het tweede lid en dit te betrekken bij de opsomming in onderdeel a van het tweede lid.

Bisschop

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 96**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 74**

Ontvangen 17 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel 1.3, onder a, wordt «veilige» vervangen door: veilige, toegankelijke.

II

Aan artikel 2.16, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

III

Aan artikel 2.28 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

### **Toelichting**

Artikel 1.3 van het wetsvoorstel stelt als maatschappelijk doel onder andere het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Met dit amendement wordt in onderdeel I voorgesteld ook toegankelijkheid van de fysieke leefomgeving toe te voegen als doel van deze wet. Dit betekent dat alle bestuursorganen belast met de uitvoering van deze wet bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van deze wet daarmee rekening moeten houden.

Dit amendement strekt ertoe te bevorderen dat de openbare delen van de fysieke leefomgeving ook toegankelijk zijn voor personen met een handicap. Het belang van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte is echter een belang dat niet altijd ten koste van alles moet worden gewaarborgd. Bijvoorbeeld in de natuur is toegankelijkheid voor alle groepen personen niet altijd mogelijk of wenselijk. Wel is ook in natuurgebieden vaak de toegankelijkheid te verbeteren. Met dit amendement moet het belang van toegankelijkheid bij de besluitvorming over de openbare buitenruimte worden betrokken.

Onderdeel II en III van dit amendement bieden in samenhang de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat gemeenten bij het stellen van regels in het omgevingsplan het belang van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte moeten afwegen tegen de overige betrokken belangen. Die afweging moet gemaakt worden bij het in het omgevingsplan toedelen van functies aan locaties voor nieuwe ontwikkelingen (aanleg nieuwe woonwijken en wegen) en ook bij herstructureringen. Daarnaast moet deze afweging worden gemaakt bij de overige regels in het omgevingsplan waarbij dit een relevant belang is. Gedacht kan daarbij worden aan regels over de bruikbaarheid van de openbare weg (zoals de regels over winkeluitstallingen, het plaatsen van hekken en fietsen). Mensen met een beperking bevinden zich niet alleen in woningen en gebouwen, maar moeten zich ook daartussen kunnen voortbewegen.

Met dit amendement wordt benadrukt dat in de fysieke leefomgeving de inclusieve samenleving serieus wordt genomen. Hiermee wordt ook aangesloten bij het door Nederland ondertekende maar nog niet geratificeerde VN-verdrag inzake de rechten van Personen met een handicap (Trb. 2007, 169). Dit verdrag spreekt zich uit over toegankelijkheid van de fysieke omgeving (artikel 9) en het recht om zelfstandig te wonen en deel uit te maken van de maatschappij (artikel 19). In het regeerakkoord is afgesproken dat dit verdrag in deze regeerperiode geratificeerd zal worden.

Dik-Faber



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 97**

### **NADER GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN ALBERT DE VRIES TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 69**

Ontvangen 17 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel 3.1, eerste lid, komt te luiden:

1. De gemeenteraad stelt een gemeentelijke omgevingsvisie vast.

#### **Toelichting**

Het wetsvoorstel verplicht het Rijk en de provincies tot het opstellen van een omgevingsvisie. Voor gemeenten is gebruik van dit instrument vrijwillig. Met dit amendement wordt dit instrument ook voor gemeenten verplicht

De omgevingsvisie is integraal en bevat de strategische keuzes voor de lange termijn welke wordt uitgewerkt in het omgevingsplan en omgevingsprogramma's. Een dergelijke strategische integrale visie is ook van belang op lokaal niveau. Dit amendement regelt dat elke gemeente een visie moet hebben. Het wetsvoorstel geeft nadrukkelijk de mogelijkheid om omgevingsvisies op regionaal niveau, in samenwerking met andere gemeenten te maken. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid om in samenwerking een integrale omgevingsvisie te maken voor het grondgebied van meerdere gemeenten. Gezamenlijke visies hebben als voordeel dat er gemeenschappelijke uitgangspunten zijn, dat programma's al op voorhand zijn afgestemd en dat het regionaal beleid voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden inzichtelijk is. Voor bouwers, ontwikkelaars en burgers is voorspelbaarheid van de overheid van belang. Met een omgevingsvisie wordt het helder waar de gemeente haar prioriteiten legt. De omgevingsvisie geeft een gewenste ontwikkelingsrichting aan voor de (midden)lange termijn. Een omgevingsvisie daagt zo burgers en bedrijven uit deze visie mede gestalte te geven. Het is daarmee een essentieel instrument in de overstap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie.

Aangezien bij de Tweede nota van wijziging (Kamerstukken II, 2014–2015, 33 962 nr. 24) een nieuw artikel 3.2a aan het wetsvoorstel is toegevoegd dat regelt dat bij het opstellen van omgevingsvisies rekening moet worden gehouden met een aantal in artikel 3.2a genoemde beginselen (voorzorgs-beginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt), wordt met dit amendement ook de doorwerking van deze beginselen op de start van de beleidscyclus en visievorming op gemeentelijk en regionaal niveau geborgd.

Een verplichte visie is per saldo geen extra last voor gemeenten. Het sluit immers aan bij de huidige verplichte structuurvisie en het feit dat de meeste gemeenten ook vrijwillige plannen hebben op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, natuur en water. Ook bij een verplichte omgevingsvisie is er dus een aanzienlijke reductie in het aantal strategische plannen. Een verplichte gemeentelijke omgevingsvisie biedt een waarborg voor de samenhang van het beleid voor de fysieke leefomgeving en kan voorts onderbouwing bieden voor de begroting van de gemeente.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door wijziging van artikel 3.1, eerste lid, van de Omgevingswet

Dik-Faber  
Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 98**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN ALBERT DE VRIES TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 96<sup>1</sup>**

Ontvangen 17 juni 2015

De ondergetekenden stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel 1.3, onder a, wordt «veilige» vervangen door: veilige, toegankelijke.

II

Aan artikel 2.16, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

III

Aan artikel 2.28 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

### **Toelichting**

Artikel 1.3 van het wetsvoorstel stelt als maatschappelijk doel onder andere het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Met dit amendement wordt in onderdeel I voorgesteld ook toegankelijkheid van de fysieke leefomgeving toe te voegen als doel van deze wet. Dit betekent dat alle bestuursorganen belast met de uitvoering van deze wet bij de

<sup>1</sup> Vervanging in verband met een wijziging in de ondertekening.

uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van deze wet daarmee rekening moeten houden.

Dit amendement strekt ertoe te bevorderen dat de openbare delen van de fysieke leefomgeving ook toegankelijk zijn voor personen met een handicap. Het belang van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte is echter een belang dat niet altijd ten koste van alles moet worden gewaarborgd. Bijvoorbeeld in de natuur is toegankelijkheid voor alle groepen personen niet altijd mogelijk of wenselijk. Wel is ook in natuurgebieden vaak de toegankelijkheid te verbeteren. Met dit amendement moet het belang van toegankelijkheid bij de besluitvorming over de openbare buitenruimte worden betrokken.

Onderdeel II en III van dit amendement bieden in samenhang de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat gemeenten bij het stellen van regels in het omgevingsplan het belang van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte moeten afwegen tegen de overige betrokken belangen. Die afweging moet gemaakt worden bij het in het omgevingsplan toedelen van functies aan locaties voor nieuwe ontwikkelingen (aanleg nieuwe woonwijken en wegen) en ook bij herstructureringen. Daarnaast moet deze afweging worden gemaakt bij de overige regels in het omgevingsplan waarbij dit een relevant belang is. Gedacht kan daarbij worden aan regels over de bruikbaarheid van de openbare weg (zoals de regels over winkeluitstallingen, het plaatsen van hekken en fietsen). Mensen met een beperking bevinden zich niet alleen in woningen en gebouwen, maar moeten zich ook daartussen kunnen voortbewegen.

Met dit amendement wordt benadrukt dat in de fysieke leefomgeving de inclusieve samenleving serieus wordt genomen. Hiermee wordt ook aangesloten bij het door Nederland ondertekende maar nog niet geratificeerde VN-verdrag inzake de rechten van Personen met een handicap (Trb. 2007, 169). Dit verdrag spreekt zich uit over toegankelijkheid van de fysieke omgeving (artikel 9) en het recht om zelfstandig te wonen en deel uit te maken van de maatschappij (artikel 19). In het regeerakkoord is afgesproken dat dit verdrag in deze regeerperiode geratificeerd zal worden.

Dik-Faber  
Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 99**

### **AMENDEMENT VAN HET LID BISSCHOP**

Ontvangen 18 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 3.2a wordt volgt gewijzigd:

1. Voor de huidige tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
  2. In een omgevingsvisie van provinciale staten en Onze Minister worden de grenzen van artikel 2.3 acht genomen.

### **Toelichting**

Dit amendement regelt dat provinciale staten en de Minister van Infrastructuur en Milieu bij het vaststellen van de provinciale omgevingsvisie onderscheidenlijk de nationale omgevingsvisie het subsidiariteitsbeginsel in acht nemen, zoals vastgelegd in artikel 2.3.

Bij het bepalen en onderbouwen wat van provinciaal of nationaal belang is, zal de omgevingsvisie van respectievelijk provincie of Rijk een belangrijke rol spelen. Om het subsidiariteitsbeginsel op goede wijze door te voeren, vindt de indiener het daarom van belang dat ook bij het opstellen van de omgevingsvisie het subsidiariteitsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 2.3 van het voorliggende wetsvoorstel in acht genomen wordt.

Bisschop

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 100**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2015

Hierbij ontvangt u, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken, conform mijn toezegging in het wetgevingsoverleg van 8 juni, de waardering van de ingediende amendementen op het wetsvoorstel Omgevingswet.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 10**

Indieners: Dik-Faber / Van Veldhoven  
t.a.v. artikel: 16.45

Het ingediende amendement heeft tot strekking dat het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer bij een project-mer altijd verplicht is. In mijn visie is het bevoegd gezag echter primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het besluit en daarmee ook voor het MER dat voor een besluit wordt gemaakt. Juist bij projecten kan het bevoegd gezag het beste inschatten wanneer een advies van de Commissie voor de mer nodig is om de kwaliteit van het MER bij projecten te versterken. Een verplicht advies zorgt voor meer administratieve en bestuurlijke lasten en is bovendien een kop op de Europese regels. Het amendement wordt daarom ontraden.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 15**

Indiener: Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 2.17

Met het amendement wordt in de wettekst opgenomen dat het waterschap binnen de uitoefening van zijn taken (beheer van watersystemen, zuivering van stedelijk afvalwater) tevens bevoegd is om energie op te wekken en grondstoffen terug te winnen uit afvalwater. Deze taken dragen

bij aan een duurzame en doelmatige invulling van de taken van waterschappen. Er zijn geen wettelijke belemmeringen voor deze activiteiten. Dat dit mogelijk is heb ik u eerder laten weten in mijn brief van 26 april 2013.<sup>1</sup> Deze conclusie is bevestigd in het onderzoeksrapport «*Juridische handreiking duurzame energie en grondstoffen waterschappen*», dat is opgesteld in opdracht van onder andere de Unie van Waterschappen. Het is niet nodig om dit nog eens te benadrukken. Het amendement is daarom overbodig.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 17**

Indiener: De Rouwe  
t.a.v. artikel 16.5

Met dit amendement wil de indiener duidelijk maken dat gebruik gemaakt kan worden van bodemrapporten die ouder zijn twee jaar, mits die actueel zijn. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat gegevens die nog actueel zijn hergebruikt kunnen worden, ook als de gegevens ouder zijn dan twee jaar. Het amendement is in het bijzonder gericht op gegevens over de kwaliteit van de bodem. Door een aparte regeling voor bodem in het wetsvoorstel op te nemen, kan het ten onrechte lijken dat andere actuele gegevens ouder dan twee jaar niet hergebruikt kunnen worden. Het amendement wordt daarom ontraden.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 18**

Indiener: De Rouwe  
t.a.v. artikelen: 2.19 en 2.28

Door dit amendement krijgt de Minister van IenM een wettelijke coördinerende taak voor recreatieve verbindingen. Daarnaast komen er door dit amendement verplichte instructieregels over recreatieve verbindingen, waaronder de grensoverschrijdende verbindingen. Het Rijk kan conform artikel 2.3 alleen treden in de taken en bevoegdheden van gemeenten als er sprake is van een nationaal belang dat niet doelmatig en doeltreffend door de decentrale overheden kan worden behartigd. Het amendement impliceert dat het behoud en de verbetering van de recreatieve infrastructuur een nationaal belang zou zijn. Ik zie echter bij de recreatieve routenetwerken slechts een heel beperkt nationaal belang, namelijk landelijke routenetwerken. Dat belang kunnen decentrale overheden doelmatig en doeltreffend behartigen. Ik zie in lijn met het subsidiariteitsprincipe geen reden om op nationaal niveau regels over dit onderwerp te stellen. Ik ontraad het amendement dan ook.

Wel heb ik over een aantal beleidsmatige taken die bij het Rijk liggen in het notaoverleg over de initiatiefnota «Een stap vooruit» toezeggingen gedaan (Kamerstuk 33 888, nr. 14). Toegezegd is onder andere dat de MIRT-rapportage zal ingaan op wandel- en fietsbeleid en dat in het MIRT-projectenoverzicht een onderdeel over langzaam verkeer komt.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 19**

Indiener: Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 3.2

Dit amendement regelt dat in artikel 3.2 wordt opgenomen dat in een omgevingsvisie ook de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving moet worden beschreven. Ik ben het eens met het feit dat er

<sup>1</sup> Kamerstuk 33 400 J, nr. 19, blz. 12.



geen visie gemaakt kan worden zonder de huidige situatie te beschouwen. Naar mijn mening volgt dit al uit de huidige wetteksten, maar er kan voor gekozen worden om dit expliciet te regelen. Ik ondersteun het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 20**

Indiener: Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 2.4

Het amendement schrapt de mogelijkheid voor een gemeente om binnen het grondgebied meerdere omgevingsplannen vast te stellen. Het eindbeeld is dat er per gemeente voor het gehele grondgebied maximaal één omgevingsplan geldt. Het artikel in het wetsvoorstel dat het mogelijk maakt dat er meerdere omgevingsplannen worden vastgesteld, zou louter voor een overgangsperiode gelden. Ik ben het er mee eens dat deze bepaling thuishoort in het overgangsrecht. Ik ondersteun het amendement en ga met de VNG en andere betrokkenen bespreken of een dergelijke bepaling zou moeten terugkomen in de Invoeringswet.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 28**

Indieners: Van Veldhoven / Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 16.35a

Dit amendement zorgt voor verplichte kennisgeving van het voornemen van het voorbereiden van een mer-plichtig plan of programma en stelt een ieder in de gelegenheid een zienswijze in te dienen. Hiermee wordt beoogd de participatie te verbeteren. Participatie in een vroegtijdig stadium is inderdaad belangrijk voor een goede besluitvorming. Ik zet in op versterken van participatie, niet alleen gericht op de mer maar voor het gehele plan of besluit. Daarbij een participatieverplichting alleen gericht op de mer, is dubbelop en leidt tot extra procedurestappen. De participatie die plaatsvindt bij het plan of project, levert natuurlijk ook informatie op voor het MER, zoals te onderzoeken alternatieven. Een tweede bezwaar tegen dit amendement is dat in het wetsvoorstel is geregeld dat participatie plaatsvindt, maar niet hoe. Dit amendement regelt ook hoe dat moet gebeuren (zienswijzen op de notitie reikwijdte en detailniveau voor het MER). Dat is echter maatwerk en wil ik niet wettelijk vastleggen. Het amendement bevat ook een bepaling voor vrijwillig advies bij de Commissie voor de mer. Dit kan echter altijd, ook zonder een wettelijke regeling. Het amendement wordt ontraden.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 29**

Indieners: Van Tongeren c.s. (Dik-Faber, Van Veldhoven)  
t.a.v. artikel: 17.5

Met dit amendement wordt de onafhankelijke positie van de personen die advies uitbrengen binnen de Commissie voor de mer geregeld op wetsniveau. Het is vanzelfsprekend dat de onafhankelijkheid van de Commissie goed geregeld zal worden. Ik wil dit doen met dezelfde inhoud als nu in de Wet milieubeheer is opgenomen. Zo zal o.a. geregeld worden dat te benoemen deskundigen niet ook al betrokken zijn bij een project of plan waarover de Commissie advies uitbrengt. Regeling bij AMvB sluit aan bij de regels over andere adviesorganen die ook bij AMvB worden geregeld. Een wens van uw Kamer om dit vanwege het belang van de Commissie voor de mer te waarborgen op wetsniveau, stuit echter niet op grote bezwaren. Daarom laat ik dit amendement aan het oordeel van de Kamer.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 31**

Indiener: Ronnes

t.a.v. artikel: 2.3 (en 5.10, 5.11, 5.44 en 19.8).

Het amendement beoogt te bewerkstelligen dat de provincies en het Rijk niet «zomaar» vanwege een provinciaal of rijksbelang een taak of bevoegdheid kunnen uitoefenen en daarmee kunnen ingrijpen op de gemeentelijke of provinciale bevoegheidsuitoefening. Daarom wordt voor «nationaal belang» en «provinciaal belang» steeds «aanmerkelijk» gevoegd. In het wetsvoorstel is uitdrukkelijk aangegeven dat de zorg voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten ligt. Gemeenten hebben daarbij veel ruimte om te doen wat nodig is. Ook het Rijk en de provincies hebben echter een rol in de zorg voor de fysieke leefomgeving. Naast de wettelijke taken hebben zij daarbij zelfstandig beleidsruimte om te bezien welke onderwerpen hun aandacht vergen, gezien de actuele ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Bij het opstellen van de Wro had men niet kunnen voorzien dat de wet later ingezet zou worden voor problematiek rond overcapaciteit en krimp. Zo kunnen we ook nu niet volledig voorzien welke bovenlokale doelen onder de Omgevingswet aandacht vergen van het Rijk of de provincie. Daarbij is het subsidiariteitsbeginsel leidend. Dat beginsel is opgenomen in artikel 2.3. De formulering van artikel 2.3 dwingt de provincies en het Rijk nog meer dan nu het geval is, tot een terughoudende inzet van de bevoegdheden richting gemeenten en provincies. De VNG en het IPO hebben goede afspraken gemaakt over de onderlinge verhouding en de vraag wanneer er sprake is van een nationaal belang. Deze worden doorkruist door dit amendement. Het amendement wordt om die reden ontraden.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 32**

Indiener: Ronnes

t.a.v. artikel: 4.2

Met dit amendement wordt voorgesteld om in het wetsvoorstel een regel toe te voegen waarin wordt bepaald dat de regels in een omgevingsplan alleen om dringende redenen de meest doelmatige functie van een locatie mogen beperken. Bij het maken van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), werd al geconstateerd dat zo'n bepaling niet meer nodig is. Ik heb ook geen signalen gehad dat een dergelijke bepaling de afgelopen jaren gemist is. Het belang van een «goede ruimtelijke ordening» voorkomt al dat er zonder dringende redenen beperkingen worden opgelegd. Onder de Omgevingswet wordt gesproken van een «evenwichtige toedeling van functies aan locaties», waarvoor hetzelfde geldt. Het toevoegen van deze norm is overbodig en zou onbedoeld aanleiding kunnen geven tot rechtsvragen en juridificering. Om die redenen ontraad ik het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 33**

Indieners: Pechtold / Van Veldhoven

t.a.v. artikel: 4.28

Het amendement beoogt in de wet te verduidelijken dat naast de bij AMvB te stellen regels die er op gericht zijn om beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed te voorkomen, ook regels worden gesteld die gericht zijn op de instandhouding van monumenten. De rijksmonumenten in Nederland zijn over het algemeen in goede staat. Dat is uiteraard in eerste instantie de verdienste van vele, zeer bij hun monument betrokken, eigenaren. Ook komt het door het systeem van instandhoudingssubsidies.

Dankzij recente jurisprudentie is het nu ook helder dat zowel actieve als passieve verwaarlozing van rijksmonumenten kan worden tegen gegaan. Dat zal onder de Omgevingswet niet veranderen. Ik zie het amendement als codificatie van die jurisprudentie.

Inmiddels is de Erfgoedwet met algemene stemmen aangenomen. Daarbij is ook een amendement aanvaard dat aan de Monumentenwet 1988 een verbod toevoegt om onderhoud te onthouden dat voor de instandhouding van een monument noodzakelijk is<sup>2</sup>. Het is van belang dat de verplichting van eigenaren om te voldoen aan de instandhoudingsplicht proportioneel is en ook op die manier wordt gehandhaafd. Een gemeente mag niet al op de stoep staan bij elk likje verf dat ontbreekt. Wel zie ik ruimte voor het terughoudende criterium zoals geformuleerd in het genoemde amendement dat bij de Erfgoedwet is aanvaard. In die redactie zie ik goede mogelijkheden om dit amendement bij AMvB uit te werken. Ik laat het oordeel aan uw Kamer.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 34**

Indieners: Dik-Faber / Van Veldhoven  
t.a.v. artikel: 5.46

Dit amendement gaat over initiatieven van derden. Het amendement is veelomvattend. Ik deel de mening van de indieners van dit amendement dat alternatieven door derden serieus moeten worden bekeken. Een extra motiveringsplicht is echter dubbelop. Het is al verplicht om te motiveren hoe met alle alternatieven is omgegaan. Welke deskundigheid nodig is voor advies over burgeralternatieven, is vooral maatwerk. Ik wil niet regelen bij wie advies gevraagd kan worden. De Commissie voor de mer is niet altijd geschikt, initiatieven kunnen aspecten bevatten die buiten de werkingssfeer van de commissie liggen. Bovendien is de rol van de commissie bij projecten een andere. Het amendement regelt ook ondersteuning van de initiatiefnemer door het bevoegd gezag. Als een burgerinitiatief wordt omarmd moeten de rollen daarna echter weer zuiver zijn. Ik vind het niet juist dat het bevoegd gezag verplicht wordt een privaat initiatief te ondersteunen bij het uitwerken. Het amendement wordt dan ook ontraden.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 35**

Indieners: De Vries / Veldman  
t.a.v. artikel: 2.2, derde lid

Het amendement dwingt tot de «minst belastende interventie» op het moment dat bestuursorganen in de bevoegdheden van andere bestuursorganen treden, bijvoorbeeld bij het geven van instructieregels of instructies. Het voorstel benadrukt daarmee iets wat past bij het gedachtegoed van de wet. Een bestuursorgaan moet bij zijn bevoegdheidssoefening niet verder gaan dan strikt nodig. Dit past bij het principe «decentraal tenzij» en het proportionaliteitsbeginsel die al in artikel 2.3 zijn verankerd. Deze principes worden door dit amendement in de wet extra te benadrukt. Ik laat het oordeel hierover aan uw Kamer.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 37**

Indieners: De Vries / Veldman  
t.a.v. artikel: 2.2, eerste lid

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 34 109, nr. 18

Het amendement bepaalt dat bestuursorganen zo nodig met elkaar afstemmen. Ik vind het vanzelfsprekend dat dit gebeurt en het past ook bij de verplichting in het wetsvoorstel dat bestuursorganen rekening moeten houden met elkaars belangen. Het amendement is daarom niet nodig maar het past wel in de lijn van het wetsvoorstel. Ik laat het oordeel aan uw Kamer.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 39**

Indiener: De Vries  
t.a.v. artikel: 16.53

Dit amendement neemt in artikel 16.53 een aanvraagvereiste voor initiatiefnemers op dat inhoudt dat bij de aanvraag van een omgevingsvergunning gegevens over participatie en overleg met derden worden verstrekt. Dit past bij bevorderen dat participatie plaatsvindt, maar laat het vrij op welke manier participatie plaatsvindt. Dit kan ook expliciet in het wetsvoorstel opgenomen worden. Het amendement wordt ondersteund.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 40**

Indieners: De Vries / Veldman  
t.a.v. artikel: 23.3, derde lid, onder i

In het amendement wordt voorgesteld dat regels worden gesteld over de wijze en de frequentie van de monitoring en evaluatie van experimenten. Ik vind het belangrijk dat van experimenten kan worden geleerd en vastgesteld kan worden of ze leiden tot een betere kwaliteit van de leefomgeving. Evaluatie is daarvoor belangrijk. Ook tussentijdse monitoring kan zinvol zijn, om te kijken of het experiment de goede kant op gaat of dat extra maatregelen nodig zijn. Het ingediende amendement draagt hieraan bij. Om die reden ondersteun ik het amendement

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 41**

Indieners: Van Veldhoven / Dik-Faber  
t.a.v. artikel: paragraaf 16.4.3

Dit amendement beoogt regels over de mer-evaluatie voor plannen, programma's en projecten in het wetsvoorstel op te nemen. Dit type regels past het beste in een AMvB. De in de smb-richtlijn verplichte evaluatie voor plannen en programma's zullen daar dan ook worden opgenomen. De regels over de evaluatie bij projecten komen voort uit de mer-richtlijn. Deze is pas gewijzigd. Vanzelfsprekend moeten de regels hier op aansluiten. De implementatie van die wijzigingsrichtlijn vindt plaats via de wijziging van de Wet milieubeheer. Om te zorgen voor tijdige implementatie moet dit geregeld worden voordat de Omgevingswet in werking treedt. Ik wil nu niet vooruitlopen op deze wijziging die apart in uw Kamer besproken zal worden. De uitkomsten van het debat hierover worden via de invoeringsregelgeving in de nieuwe omgevingswetgeving opgenomen. Het amendement wordt daarom ontraden.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 45**

Indiener: Smaling  
t.a.v. artikelen: onder andere 5.30a

Dit amendement wil ervoor zorgen dat een vergunning altijd kan worden geweigerd op basis van gezondheidsredenen. De vergunningen waarbij gezondheid en voorzorg relevant zijn, kunnen al geweigerd worden op

basis van gezondheidsrisico's. Een goede motivering is daarbij doorslaggevend. De gemeente kan hiervoor een onafhankelijk adviesorgaan zoals het RIVM inschakelen. Het amendement verbreedt dit naar alle andere vergunningen waar gezondheid niet relevant is. Het zorgt daarmee voor onnodige vertraging, onderzoekslasten en rechtsonzekerheid. Om die reden wordt het amendement ontraden.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 47**

Indiener: Dik-Faber / Van Veldhoven  
t.a.v. artikel: 16.41

Met dit amendement wordt een meer procedurele uitwerking voor de mer-beoordeling opgenomen in het wetsvoorstel. Het oordeel van de indieners dat er, onder andere op basis van de Europese richtlijn nog procedure-eisen nodig zijn is juist. Zoals aangegeven wordt de Europese richtlijn via een wijziging van de Wet milieubeheer geïmplementeerd en wordt dit daarna opgenomen in de Omgevingswet. Hier wil ik niet op vooruitlopen. Het amendement bevat ook een apart besluit over de mer-beoordeling. De beslissing over de mer-beoordeling maakt nu onderdeel van het besluit over bijvoorbeeld de vergunning. Dat is overzichtelijk en het scheelt een aparte procedurestap. Daarom ontraad ik dit amendement.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 48**

Indiener: Van Veldhoven / Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 16.43

Dit amendement legt – door het mogelijk maken van het indienen van zienswijzen – vast hoe participatie bij de mer moet plaatsvinden. Er zijn twee redenen, (die ook eerder in deze brief zijn genoemd bij amendement met Kamerstuk 33 962, nr. 28) waarom ik hier geen voorstander van ben. Ten eerste moet er geen aparte participatie plaatsvinden bij het MER, maar moet dit onderdeel zijn van de procedure over het besluit zelf. Ten tweede houdt de verplichting om zienswijzen te vragen geen rekening met mogelijk maatwerk voor andere vormen van participatie. Hier wordt niet vastgelegd dat participatie moet plaatsvinden, maar hoe het moet plaatsvinden. Het amendement wordt daarom ontraden.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 49**

Indiener: Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 4.19

De gemeenteraad moet al volgens het wetsvoorstel beleidsregels vaststellen zodat vooraf duidelijk is wat met regels over het uiterlijk van bouwwerken wordt bedoeld. Dit amendement breidt dit uit tot de hele fysieke leefomgeving. Ik vrees dat dit amendement gaat leiden tot veel misverstanden en juridische procedures. In praktische zin is het begrip «uiterlijk van de fysieke leefomgeving» niet werkbaar. Omgevingskwaliteit gaat niet alleen gaat over bouwwerken, maar ook over de inrichting van de openbare ruimte en de stedenbouwkundige structuur. De vraag is echter over welke regels dit dan gaat: regels over het uiterlijk van een boom, het uiterlijk van een weg of het uiterlijk van een plantsoen? Het amendement roept dus onduidelijkheid op en vergroot bovendien de bestuurlijke lasten. Omdat ook in de praktijk geen probleem wordt ervaren ontraad ik dit amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 51**

Indiëners: Van Veldhoven / Ronnes  
t.a.v. artikelen: 1.2, 2.1 en bijlage

Het amendement voegt recreatieve infrastructuur en het beheer ervan expliciet toe aan twee artikelen. Recreatieve infrastructuur is een belangrijk onderdeel van de fysieke leefomgeving en het beheer ervan is een relevante taak voor de decentrale overheden. Het is echter niet nodig, zelfs verwarrend, om naast een algemene categorie «infrastructuur» ook een categorie «recreatieve infrastructuur» in de wet op te nemen. Het leidt niet tot eenvoudig betere wetgeving als we algemene artikelen belasten met specifieke belangen. Ik geef de indiëners in overweging het amendement aan te passen. Een elegantere oplossing zou zijn om recreatieve infrastructuur expliciet te noemen in de definitie van infrastructuur. Het amendement wordt in deze vorm ontraden.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 52**

Indiëner: Van Tongeren  
t.a.v. artikel: 3.18

Dit amendement neemt expliciet in het wetsvoorstel op dat belanghebbenden kunnen verzoeken een programma met programmatische aanpak te wijzigen. Dat kan echter al, ook bij andere instrumenten. Door dit expliciet op te nemen bij programmatische aanpak, lijkt het of dat bij andere instrumenten niet kan. Dit leidt tot onduidelijkheid. Het amendement wordt ontraden.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 53**

Indiëner: Van Tongeren  
t.a.v. artikel: 23.5

Dit amendement is geïnspireerd op de zware nahangprocedure in de Wet milieubeheer voor milieukwaliteitseisen. Die is tot nu toe nooit volledig toegepast. De procedure is van toepassing als de AMvB is vastgesteld. Dus als de hele totstandkomingsprocedure van de AMvB is doorlopen. Een kleine minderheid van een vijfde van de kamerleden kan op dat moment nog verzoeken het onderwerp in de wet te regelen. Dan moet de AMvB worden ingetrokken en een wetsvoorstel worden voorbereid. Deze nahangprocedure leidt niet zo zeer tot een inhoudelijk debat, maar tot een dubbele procedure en uitstel. Om die reden ontraad ik het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 55**

Indiëners: Dik-Faber  
t.a.v. artikelen: opschrift afdeling 23.4 en artikel 23.7a (nieuw)

Dit amendement regelt een wettelijke evaluatieverplichting na 5 jaar en 10 jaar. Ik heb toegezegd dat er na 5 jaar een evaluatie wordt verricht. Het amendement legt die toezegging vast in de wet. Het amendement voegt daar 10 jaar aan toe. Een vervolgevaluatie kan ook nuttig zijn. Ik ondersteun het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 56**

Indiëners: Van Tongeren / Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 1.3, onder a.

Het amendement beoogt te benadrukken dat de ambitie die blijkt uit artikel 21 van de Grondwet – «het verbeteren van het leefmilieu» – doorklinkt in de Omgevingswet en legt dit vast in artikel 1.3 onder a. Niemand zal ontkennen dat er nog verbeteringen nodig zijn in de fysieke leefomgeving. Ik heb die ambitie dan ook opgenomen in artikel 1.3 dat spreekt over «bereiken» (we zijn er dus nog niet). De voorgestelde formulering is dubbelop: «het verbeteren van een veilige leefomgeving, het verbeteren van een gezonde leefomgeving, het verbeteren van een goede omgevingskwaliteit...». Artikel 21 uit de Grondwet luidt: «De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land én de bescherming en verbetering van het leefmilieu.» Het is niet evenwichtig om hieruit slechts één sociaal grondrecht te citeren. Het amendement onder nummer 71 vind ik evenwichtiger. Ik ontraad daarom dit amendement.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 58**

Indiener: Bisschop  
t.a.v. artikel: 2.15

Het amendement bepaalt dat waterveiligheidsnormen voor primaire waterkeringen gebaseerd worden op een overlijdenskans van 1:100.000. Ik bereid een wijziging van de Waterwet voor, waarmee de normen uit het Deltaprogramma worden vastgelegd. Door deze wijziging kunnen de normen tijdig in werking treden voor de volgende toetsronde. Ik ben voornemens het voorstel voor de wijziging van de Waterwet voor het eind van het jaar bij uw Kamer in te dienen. Uitgangspunt bij die wijziging is inderdaad een overlijdenskans als gevolg van een overstroming van maximaal 1:100.000 per jaar. Ik bereid ook de Invoeringswet voor waarbij u bij de behandeling uw eindoordeel kunt geven over het regelen op wetsniveau of AMvB-niveau. Dat is conform het advies van de Raad van State. Het amendement loopt dus vooruit op twee andere wetstrajecten. Gezien de fase waarin het nu wordt ingediend, ontraad ik het amendement.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 60**

Indiener: Smaling  
t.a.v. artikel: 16.19a

Het amendement beoogt de watertoets te verankeren in de wet. De huidige watertoets omvat een overlegverplichting en een motiveringsverplichting bij ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplannen. Ik ben van plan om de watertoets om te vormen tot een inhoudelijke verplichting, in de vorm van een instructieregel in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat versterkt de werking van de watertoets. Die inhoudelijke regel schrijft ook voor dat de opvattingen van de waterbeheerder moeten worden betrokken. Dat zal tot overleg leiden. Het amendement leidt er toe dat een overlegverplichting en een motiveringsverplichting in de wet worden opgenomen. Dit past niet in het stelsel van de Omgevingswet. Ik wil zo min mogelijk overlegverplichtingen tussen overheden vastleggen. Ik ga uit van vertrouwen en ga normaal bestuurlijk gedrag niet vastleggen. Bovendien hebben we het bestuursakkoord water, waar afspraken zijn gemaakt. Ik ontraad daarom het amendement.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 62**

Indiener: De Vries  
t.a.v. artikelen: 16.63



Door dit amendement wordt voorgesteld om expliciet te bepalen dat ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus activiteiten worden aangewezen waarvan de omgevingsvergunning wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb. Besluiten over bepaalde activiteiten zullen inderdaad worden voorbereid met de procedure van afdeling 3.4 van de Awb. Op die manier is brede inspraak gegarandeerd. Het gaat onder meer om activiteiten als bedoeld in het Verdrag van Aarhus. Die zullen bij AMvB worden aangewezen, zoals ik ook heb aangegeven in de contourenbrief over uitvoeringsregelgeving. Dit amendement zorgt ervoor dat dat ook zichtbaar is in de wet. Dit sluit aan bij andere artikelen in het wetsvoorstel, waarin internationale verdragen en Europese richtlijnen worden genoemd. Ik ondersteun het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 63**

Indieners: Ronnes  
t.a.v. artikelen: 2.28

Het amendement vereist dat het toekennen van archeologische (dubbel-)functies in het omgevingsplan gebeurt op basis van accurate gegevens over archeologische trefkansen. Dat voorkomt onnodige onderzoekslasten. De Minister van OCW en ik delen het streven naar een efficiënte en wetenschappelijk onderbouwde archeologie. Dat geldt ook omgekeerd. Ook het aantonen van afwezigheid van archeologie moet zorgvuldig en wetenschappelijk onderbouwd gebeuren. Immers waar archeologie wél aanwezig is, willen we daar ook op een goede manier mee omgaan. Dit amendement is een bevestiging van de lijn die blijkt uit jurisprudentie van de Raad van State. Er is wel een nuance te plaatsen bij de toelichting. Die spreekt over «statistische methoden». Het is inderdaad van belang om de trefkans op archeologische vondsten wetenschappelijk te onderbouwen, zodat deze niet te grofmazig wordt vastgesteld. De toepassing van statistische methoden leidt ertoe dat informatie op een correcte manier wordt vertaald in verwachtingen (trekansen). Zo'n wetenschappelijk onderbouwde trefkans leidt tot een zorgvuldig plan, zonder nodeloze verplichtingen voor de verstoorders. Met deze technische kanttekening ondersteun ik het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 64**

Indieners: De Vries / Dik Faber  
t.a.v. artikelen: 4.21

Het amendement regelt dat de regering daadwerkelijk dient te voorzien in rijksregels die toegankelijkheid van nieuw te realiseren bouwwerken en de directe omgeving daarvan vanaf de openbare weg regelen. Op dit moment bevat het Bouwbesluit 2012 al regels omtrent de fysieke toegankelijkheid van gebouwen. Ook zijn er regels in het Bouwbesluit 2012 over de toegankelijkheid van de route tussen de openbare weg en de toegang van het gebouw. Deze regels zullen ook worden opgenomen in het nieuwe Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit kan benadrukt worden door op deze manier een concrete opdracht in het tweede lid van artikel 4.21 op te nemen. Ik kan dit amendement ondersteunen.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 65**

Indieners: De Vries / Van Veldhoven  
t.a.v. artikelen: 2.1, derde lid, 2.27

Het amendement beoogt het belang van «het duurzaam veilig stellen van de openbare drinkwatervoorziening» te benadrukken door toevoeging aan de opsomming van artikel 2.1, derde lid. De openbare drinkwatervoorziening is geborgd met een eigen wet – de Drinkwaterwet. Die wet regelt dat bestuursorganen zorg dragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Dit geldt als een *dwingende reden van groot openbaar belang* bij het uitoefenen van hun bevoegdheden. Deze bepalingen gelden ook voor de toepassing van de Omgevingswet. In de Omgevingswet is dit belang onder meer geborgd door de taken van de provincies en het Rijk voor de bescherming van drinkwaterbronnen vast te leggen. Alhoewel invoeging van het drinkwaterbelang wettechnisch niet nodig is, kan ik meevoelen met de indieners van het amendement dat het voor de uitvoering van de genoemde overheidstaken duidelijkheid biedt om het belang van drinkwater ook in artikel 2.1 van de Omgevingswet te onderstrepen. Ik laat oordeel aan uw Kamer.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 66**

Indiener: Van Veldhoven  
t.a.v. artikel: 23.3

Dit amendement schrapte de mogelijkheid om afwijkingen na afloop van een experiment toe te staan. Uiteraard is het de bedoeling dat aan de normale regelgeving wordt voldaan als een experiment wordt beëindigd. Er kunnen echter onderdelen van het experiment zijn waarvoor het bijvoorbeeld zeer kostbaar of niet nodig is om het hele experiment in overeenstemming met de bestaande regelgeving te brengen. Dat zijn echter wel uitzonderingssituaties. Het gaat bijvoorbeeld om een huis met nieuwe bouwmaterialen, die niet voldoende innovatief blijken. Het is dan niet redelijk en niet nadelig voor de leefomgeving om te eisen het huis af te breken. De bepaling, die met het amendement geschrapt zou worden, ziet op dergelijke situaties. Ik wil de mogelijkheid echter graag behouden en ontraad het amendement.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 67**

Indiener: Veldman  
t.a.v. artikel: 13.1a (nieuw)

Het amendement regelt dat de wet het mogelijk maakt dat bij AMvB de maximumhoogte van de tarieven voor vergunningen en andere heffingen inzake de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet kunnen worden vastgelegd. Vanuit vertrouwen en subsidiariteit ligt het primaat van de regeling van de tarieven van leges bij de overheden die het aangaan. Bovendien waarborgt de wet dat voor leges kostendekkendheid uitgangspunt is. Het kabinet deelt het uitgangspunt dat een goede en transparante opbouw van leges belangrijk is. Mijn ambtgenoot van BZK werkt daartoe, samen met VNG en IPO, aan vernieuwde regels. Voor de invulling van de AMvB op dit punt zal daarom goede afstemming plaatsvinden met mijn ambtgenoot van BZK. Hoewel ik er van uitga dat de betrokken overheden hun verantwoordelijkheid ter zake nemen, heb ik gezien de argumentatie bij het amendement wel begrip voor deze wettelijke stok achter de deur. Ik laat daarom het oordeel over dit amendement aan uw Kamer.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 68**

Indiener: Veldman  
t.a.v. artikelen: 2.23 en 2.25

Het amendement verplicht het Rijk en de provincies om bij hun instructieregels duidelijk te maken in welke bijzondere situaties een bredere belangenafweging mogelijk is. Bij bijzondere situaties denk ik aan transformatie van bedrijvengebieden of wonen in hoogstedelijk gebieden. Het amendement benadrukt ook dat de beoogde regeling er alleen is voor bijzondere situaties. Ik acht een dergelijke regeling zinvol. Natuurlijk dient deze te passen binnen de doelen van de wet en te voldoen aan Europese spelregels. Ook zal deze regeling duidelijk te onderscheiden moeten zijn van een eventuele mogelijkheid om ontheffing van de instructieregels te kunnen verlenen. De precieze vormgeving van deze regeling ga ik nog bekijken, en ik kom hier nog over te spreken met uw Kamer bij de behandeling van de AMvB's. Ik ondersteun het amendement.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 70**

Indiener: De Vries  
t.a.v. artikel: 23.5a (nieuw)

Het amendement bepaalt dat de beginselen ook van toepassing zijn op de AMvB's. De beginselen zijn al van toepassing op de nationale omgevingsvisie, dus op het beleid. De regelgeving is op zijn beurt gebaseerd op het beleid. Op deze wijze werken beginselen getrapd door in de regelgeving. Daarnaast spelen de beginselen al een rol bij de AMvB's. In het antwoord op vraag 17 van de schriftelijke beantwoording heb ik daarvan voorbeelden gegeven (voorbeeld: het preventiebeginsel bij de regels over milieubelastende activiteiten). Ik vind het dan ook niet nodig om generiek op wetsniveau een motiveringsvereiste vast te leggen. Ik laat het oordeel aan uw Kamer.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 71**

Indieners: De Vries  
t.a.v. artikel: 1.3

Dit amendement wil «verbeteren» opnemen in de aanhef van artikel 1.3. Ik vind het verbeteren van de leefomgeving ook belangrijk. In de huidige formulering van artikel 1.3 klinkt deze ambitie uit de Grondwet al door, zoals beschreven bij de waardering van het amendement onder nummer 56. De voorgestelde aanpassing is daarom niet nodig. Dit amendement komt echter wel evenwichtiger tegemoet aan de wens om «verbeteren» terug te zien dan het amendement onder nummer 56, omdat ook de andere sociale doelstelling van artikel 21 (de bewoonbaarheid van het land) hierin is opgenomen. Ik ondersteun daarom dit amendement.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 78**

Indieners: Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 5.45

Dit amendement legt in de wet een lijst met gevallen vast waarvoor een voorkeursbeslissing verplicht is. Ik vind de voorkeursbeslissing vooral zinvol bij complexe projecten met veel alternatieven. Wanneer een voorkeursbeslissing meerwaarde heeft, is maatwerk. Dit amendement kan er toe leiden dat ook voor kleine ingrepen een voorkeursbeslissing nodig is. Voorkomen moet worden dat voor kleine ingrepen een voorkeursbeslissing genomen moet worden. Dit vraagt om gedegen uitwerking bij AMvB. Dit is ook het geëigende niveau om dit soort lijsten vast te leggen. Door dit bij AMvB te regelen kan ook rekening worden gehouden met nieuwe ontwikkelingen. Om die reden ontraad ik dit amendement.

## **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 79**

Indiener: Dik-Faber  
t.a.v. artikelen: 16.14 en 16.15

Amendement 79 leidt er toe dat de gemeenteraad een advies én instemmingsbevoegdheid krijgt bij de omgevingsvergunning om «buitenplans» af te wijken van het omgevingsplan. Gelet op de vergaderfrequentie van de meeste gemeenteraden acht ik deze meest verstrekkende vorm van betrokkenheid bij besluitvorming ongewenst. Onder de Wabo is een termijn van zes maanden soms al te kort om een besluit omtrent een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad te krijgen. Zeker omdat het vaak gaat om kleinschalige afwijkingen acht ik dergelijke wachttijden voor burgers niet aanvaardbaar. Binnen hetzelfde bestuursapparaat is de instemmingsbevoegdheid ook buiten proporties. Binnen de duale verhoudingen bestaan er voldoende controlemechanismen voor de gemeenteraad. Om daar goede invulling aan te kunnen geven zal ik bij de uitvoeringsregels voorzien in een adviesrol voor de gemeenteraad. De uitwerking van die adviesrol zal geënt zijn op artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Die regeling lijkt op een «voorhang», zoals uw Kamer die heeft bij AMvB's. Het college van burgemeester en wethouders stelt (voorafgaand aan het beslissen over de omgevingsvergunning) de raad in de gelegenheid wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Dat kan als de raad daar zelf om verzoekt (of gevallen voor heeft aangewezen) of als de activiteit bijvoorbeeld een ingrijpende inbreuk oplevert op het omgevingsplan. Dit is al een gangbare regeling als het college private contracten sluit of besluiten neemt over rechtsgedingen, jaarmarkten of marktdagen. In overleg met gemeenten wil ik hier een werkbare constructie voor aandragen, waarbij leden van de raad bijvoorbeeld via e-mail kunnen reageren. Per geval kan zo worden gezien of nadere agendering wenselijk is. De meeste aanvragen kunnen zo vlot worden afgehandeld. Als verdere bespreking wenselijk is, kan dat (zo nodig met een verlenging van de beslistermijn) plaatsvinden. Dit amendement ondermijnt een primaire doelstelling van het wetsvoorstel om beslistermijnen te versnellen. Daarom wordt het ontraden.

## **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 80**

Indiener: Dik Faber  
t.a.v. artikel: 17.8 en 17.9

Het amendement regelt dat leden van het gemeentebestuur geen lid kunnen zijn van de adviescommissie. Verder worden regels gegeven over het openbaar vergaderen van de adviescommissie, het deugdelijk motiveren van de adviezen, het schriftelijk openbaar maken, het in acht nemen van de omgevingsvisie en beleidsregels, en het jaarlijks verslag uitbrengen aan de gemeenteraad. Ook regelt het amendement dat de gemeenteraad kan bepalen in welke gevallen het college van burgemeester en wethouders advies moet vragen aan de commissie. Het amendement voegt daarmee een aantal bepalingen toe die vanuit vroegere ervaringen met welstandscommissies in de Woningwet zijn opgenomen. Deze bepalingen zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen omdat het hier in feite een eigen verantwoordelijkheid van gemeenten betreft. Desalniettemin kan ik me de wens voorstellen om de voorgestelde waarborgen voor een goed en transparant functioneren van de adviescommissie in de wet vast te leggen.

Ik laat het oordeel over dit amendement aan uw Kamer.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 81**

*Indiener: Dik-Faber / Van Veldhoven*  
t.a.v. 16.34, zesde lid

Dit amendement voorziet er in dat in een algemene maatregel van bestuur nadere regels worden opgenomen over de toepassing van de plan-mer-beoordeling bij kleine gebieden op lokaal niveau en kleine wijzigingen. De plan-mer-beoordeling is een nieuw instrument. Ik kan begrijpen dat er behoefte is aan enig houvast bij de toepassing ervan. Maar het is niet mogelijk om nadere regels te stellen die rekening houden met elke specifieke situatie. Ik verwacht echter wel dat er enkele mogelijkheden zijn om toch wat houvast te geven, al zal dat zeker niet in alle gevallen een sluitend antwoord geven. Ik laat het amendement daarom aan het oordeel van uw Kamer.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 82**

Indiener: Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 2.37a (nieuw)

Het amendement voorziet in een mogelijkheid om bestuursorganen te verplichten tot een prestatievergelijking. Ik vind het belangrijk dat er prestatievergelijkingen zijn. Er zijn goede voorbeelden van, bijvoorbeeld bij rioleringen en bij bodemkwaliteit en de intercollegiale toetsing van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het amendement strekt tot behoud van een «stok achter de deur» die indertijd ook bij amendement is ingevoerd (Kamerstuk 30 578, nr. 9). De «stok» is de afgelopen jaren nooit benut en ik verwacht dat dit in de toekomst ook niet zal gebeuren. De prestatievergelijking gebeurt steeds op basis van vrijwilligheid door afspraken te maken met bestuurders. De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen in de bestuurlijke professionaliteit en dat omvat ook de inzet van dit soort managementinstrumenten. Ik ontraad daarom het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 83**

Indiener: Dik-Faber  
diverse wetsartikelen

Dit amendement verandert de naam «milieueffectrapportage» in omgevingseffectrapportage. Het lijkt voor de hand te liggen dat met de Omgevingswet ook de naam van de milieueffectrapportage niet achter kan blijven. Echter, de Nederlandse versie van de Europese richtlijn spreekt van milieueffectbeoordeling. Ik wil daar zo dicht mogelijk bij aansluiten zowel voor wat betreft de naam van het instrument als voor de inhoud. Het leidt tot onduidelijkheid in de rechts- en uitvoeringspraktijk om nu – in afwijking van de richtlijn – een nieuw begrip te introduceren, terwijl met de Omgevingswet het instrument inhoudelijk niet verandert. Het begrip milieu is al heel breed, gezondheid, gevolgen voor drinkwater, cultureel erfgoed en natuur vallen daar allemaal onder. Een andere naam kan de indruk wekken dat de rapportage zou moeten gaan over alle effecten op de maatschappelijke doelen voor de fysieke leefomgeving, ook effecten die niet met milieu te maken te hebben. Met dit amendement kan de indruk worden gewekt dat mer wordt opgerekend. Dat zorgt niet alleen voor meer lasten, maar schiet ook zijn doel voorbij. Mer is immers juist bedoeld om die milieugevolgen een duidelijke plaats in de besluitvorming te geven. Daarom ontraad ik het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 84**

Indiener: Van Tongeren  
t.a.v. artikelen: 1.2, 1.3, 2.1, 2.26

Het amendement strekt ertoe dat aan verschillende artikelen bepalingen worden toegevoegd over de productie van duurzame energie. De transitie naar gebruik van duurzame energie is een belangrijke beleidsdoelstelling voor de komende decennia. In het Energieakkoord zijn de belangrijkste maatregelen vastgelegd. In het kader van de transitie wordt onder andere gewerkt aan structuurvisies voor windenergie. Veel andere regels op dit gebied behoren echter niet tot de reikwijdte van module I van de Omgevingswet, die uitsluitend gaat over de gebiedsgerichte activiteiten zoals installaties voor energieproductie. Instrumenten die gericht zijn tot de gebruikerszijde komen op een later moment in aanmerking voor integratie.

Productie van duurzame energie is belangrijk om de twee doelen van artikel 1.2, het beschermen van de leefomgeving en het benutten van de leefomgeving, met elkaar te verenigen. Het is niet een derde, daarnaast te plaatsen en te verabsoluteren doel. Dat zou in de weg staan aan een goede belangenafweging tussen het plaatsen van windturbines en andere doelen zoals landschapsbescherming. De centrale artikelen van de wet niet de plaats om beleidsdoelstellingen op te nemen, die zullen worden opgenomen in de omgevingsvisie. Ik ontraad daarom het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 86**

Indiener: Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 16.32, tweede lid

Het wetsvoorstel regelt dat als een instrument volgens de criteria van de smb-richtlijn plan-merplichtig is, er een plan-merplicht is. Om dit te verduidelijken bevat het wetsvoorstel een opsomming van plannen die in de regel het karakter hebben van een plan-merplichtig plan, zoals een omgevingsvisie. Dit amendement voegt daar instructieregels, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en algemene rijksregels aan toe. De bedoeling van het amendement is verduidelijking van de plan-merplicht. Door de toevoeging ontstaat er echter verwarring. Want de instrumenten die dan worden toegevoegd zullen in de regel niet plan-merplichtig zijn, omdat de daarin gestelde regels algemeen van aard zijn. Een voorbeeld hiervan is het Bouwbesluit 2012. In het (uitzonderlijke) geval dat deze instrumenten wel plan-merplichtig zijn, zal er gewoon een plan-mer moeten worden gemaakt. Alle uitzonderingen zijn namelijk ook door het wetsvoorstel gedekt. Toevoeging van deze instrumenten aan het artikel maakt dus van een uitzondering de regel, dat is onduidelijk en leidt tot onnodige plan-merren. Dit amendement wordt daarom ontraden.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 87**

Indiener: Smaling  
t.a.v. artikel: 4.19a

Het amendement voegt een rechtstreeks werkende regel (een algemene regel; direct bindend voor een ieder) toe dat het uiterlijk van een bouwwerk niet in ernstige mate afbreuk mag doen aan de fysieke leefomgeving. In het omgevingsplan worden alle regels gebundeld over de fysieke leefomgeving. Daar horen ook de regels bij die een gemeente stelt over bouwwerken. Dat uitgangspunt mag rekenen op groot draagvlak. De regels worden op elkaar afgestemd, en alle regels zijn bij elkaar te vinden. Dit amendement haalt een enkele regel over het uiterlijk

van bouwwerken uit het omgevingsplan en regelt dit in de wet. Ik vind dat niet handig. Regels over het uiterlijk van bouwwerken zijn bij uitstek gebiedsgericht en moeten niet nationaal geregeld worden. Dat komt de kenbaarheid niet ten goede. Hierdoor wordt de mogelijkheid ontnomen om de regel toe te spitsen op de karakteristiek van een gebied. Voor een effectieve handhaving is het ook niet nodig. Om die redenen ontraad ik het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 88**

Indiener: Veldman / Dik-Faber  
t.a.v. artikelen: 20.8, bijlage

Het amendement strekt ertoe dat resultaten van monitoring en andere gegevens zoveel mogelijk beschikbaar worden gesteld in de vorm van open data. Het amendement stimuleert daarmee het gedachtegoed van open data en sluit aan bij de kabinetsreactie van 3 juni op het eerste en tweede trendrapport van de Algemene Rekenkamer<sup>3</sup>. Het amendement veroorzaakt wel beperkte bestuurlasten als gevolg van het omzetten in een ander, open formaat. Die kosten lijken beheersbaar en passen bij de al gekozen inzet van de meeste bestuursorgaan, bijvoorbeeld het «open, tenzij»-beleid van het Rijk. Door de keuze «zo veel mogelijk» komt tot uitdrukking dat niet alle gegevens vrijgegeven kunnen worden als open data, bijvoorbeeld in verband met de intellectuele eigendomsrechten van derden. Ik laat het oordeel aan uw Kamer.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 89**

Indiener: Smaling  
t.a.v. artikel: 20.20 (nieuw)

Het amendement legt een wettelijk basis voor het digitale stelsel van de Omgevingswet, ook bekend onder de metafoor «Laan van de Leefomgeving». Omdat het denken over dit digitale stelsel nog niet was afgerond op het moment dat het wetsvoorstel naar uw Kamer werd gezonden, ontbreekt de vereiste wettelijke regeling hiervoor. Ik was al voornemens die later in te bouwen via de Invoeringswet. Het amendement legt hiervoor nu alvast een wettelijke basis, wat duidelijkheid biedt voor alle betrokkenen. Zoals de toelichting op het amendement al aankondigt, zullen via de Invoeringswet nog nadere regels gesteld worden voor het digitale stelsel. Dit amendement ondersteunt het ingezette beleid en ik ondersteun dan ook het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 90**

Indiener: Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 5.42

Met het amendement wordt voorgesteld dat Rijk en provincie via het projectbesluit het omgevingsplan rechtstreeks kunnen wijzigen alleen voor het beschermen van een nationaal of provinciaal belang, zoals wegbestemmen van functies. Het direct wijzigen van het omgevingsplan door Rijk en provincie grijpt diep in in de gemeentelijke bevoegdheid. Daarom kent het wetsvoorstel die bevoegdheid alleen voor het realiseren van projecten van Rijk en provincie. Bij projecten is er weinig beleidsruimte voor de wijziging van het omgevingsplan. Bij wegbestemmen is dit anders. Het schrappen van de functie moet in dit geval ook, maar voor de invulling van de functie is er beleidsvrijheid. Het primaat daarvoor ligt bij

<sup>3</sup> Kamerstuk 32 802, nr. 12



de gemeente. Het wetsvoorstel kent goede instrumenten die dit mogelijk maken. Met instructieregels of een instructiebesluit kan opdracht worden gegeven om bepaalde functies weg te bestemmen in het omgevingsplan. Dit is overigens ook de huidige praktijk, voor alleen wegbestemmen wordt meestal gebruik gemaakt van instructieregels, zelden van het inpasingsplan. Als een gemeente instructieregels of een instructie niet wil opvolgen kan de provincie indeplaatstreden van de gemeente en zelf het omgevingsplan aanpassen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht is dit geen ultimatum remedium meer. Is snel duidelijk dat de gemeente een instructie niet gaat uitvoeren, dan kan de indeplaatsstellingsprocedure versneld worden doorlopen en kan de provincie alsnog zelf het omgevingsplan aanpassen. Een speciale regeling in de Omgevingswet is dus niet nodig. Daarom ontraad ik dit amendement.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 92**

Indiener: Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 23.3, derde lid

In het amendement wordt voorgesteld dat in de AMvB niet alleen het doel van het experiment wordt aangegeven maar ook de beoogde gevolgen van het experiment. Deze toevoeging wordt ook voorgesteld voor de uitvoering van de monitoring en evaluatie. In artikel 23.3 derde lid is bepaald dat bij AMvB het doel van het experiment moet worden aangegeven en dat bij uitvoering van de monitoring en evaluatie wordt gekeken naar de beoogde doelen, bedoeld in artikel 1.3 onder a. Daarbij zijn de beoogde gevolgen van het experiment inbegrepen. Hoewel de voorgestelde toevoeging dus niet nodig is, kan gekozen worden voor deze toevoeging die ik zie als een nadere concretisering van de experimenteerbepaling. Ik laat dit amendement over aan het oordeel van uw Kamer.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 93**

Indiener: Dik-Faber / Van Veldhoven  
t.a.v. artikel: 16.27a

Het amendement leidt tot een waarborg om elk voornemen tot vaststelling van een omgevingsplan voorafgaand met openbare kennisgeving te melden. Ik vind het achterliggende doel van het amendement sympathiek. Inspraak op een vroegtijdig moment is heel zinvol en moet gestimuleerd worden. Er is daartoe al voorzien in een prikkel dat bij elke wijziging van het omgevingsplan moet worden gemotiveerd hoe met inspraak is omgegaan. In de huidige praktijk doen gemeenten ook al vaak aan vroegtijdige inspraak en worden bestemmingsplannen in het stadium van een voorontwerp ter inzage gelegd. Ik vertrouw er op dat gemeenten deze praktijk voortzetten. Het amendement voegt een extra waarborg toe door de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan met een openbare kennisgeving te melden. Ik laat het oordeel aan de kamer.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 94**

Indiener: Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 3.5 en paragraaf 3.2.3

Door dit amendement blijft het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) verplicht, waarbij de naam wordt veranderd in waterbeheerprogramma. Zoals ik in de memorie van toelichting heb aangegeven, onderschrijf ik dat een programma een belangrijke rol kan spelen bij de invulling van

gemeentelijke watertaken. Ik ben echter geen voorstander van een verplichting aan de gemeente om op gezette tijden een gemeentelijk waterbeheerprogramma voor de gehele gemeente te maken. De verplichting een GRP vast te stellen stamt uit de tijd dat rioleringsbeheer bij gemeenten onvoldoende aandacht had. Die aandacht heeft het nu wel. In het Bestuursakkoord water zijn goede afspraken gemaakt, waarbij het GRP ook een rol speelt. Het bestuursakkoord loopt tot 2020. Daarom blijft het GRP tot 2020 verplicht. Mijn uitgangspunt is dat programma's alleen verplicht zijn als Europa daarom vraagt of bij overschrijding van een omgevingswaarde. Dat is hier niet het geval. Het achterliggende belang is echter goed geborgd in het wetsvoorstel. De gemeentelijke watertaken zijn expliciet in wetsvoorstel vastgelegd (art. 2.16) en het wetsvoorstel biedt aanvullend instrumentarium dat gemeente kunnen inzetten. Dat kan een programma zijn, maar ook andere instrumenten, zoals omgevingsvisie, omgevingswaarden en andere regels in het omgevingsplan kunnen worden ingezet. De wet biedt dus ook de mogelijkheid om na 2020 een programma op te stellen. Het biedt de gemeente daarbij de mogelijkheid voor maatwerk, in plaats van een generieke regeling. Het programma kan gericht worden ingezet in gebieden die daarom vragen, op een op de problematiek afgestemd moment. Een verplicht waterbeheerprogramma voor het hele gebied dat steeds opnieuw moet worden vastgesteld zorgt voor extra lasten. Het amendement wordt daarom ontraden.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 96**

Indiener: Dik-Faber  
t.a.v. artikelen: 1.3, 2.16 en 2.28

Het amendement strekt ertoe dat «toegankelijkheid» wordt toegevoegd aan artikel 1.3, een taak voor gemeenten voor de toegankelijkheid van de inrichting van de openbare ruimte wordt toegevoegd en daarover instructieregels gesteld worden. Ik onderken vanzelfsprekend het belang van de toegankelijkheid van de openbare ruimte voor gehandicapten. Het beheren van de openbare ruimte in het stedelijk gebied is echter een autonome taak van gemeenten. Gemeenten zetten zich daarbij ook in voor de toegankelijkheid en volgen vrijwillig richtlijnen van het CROW. Ik vind niet dat daarbij zodanige problemen bestaan dat het Rijk dit onderwerp aan zich moet trekken en dus in medebewind moet trekken. Ik stel daarnaast voor om de discussie hierover te laten plaatsvinden in het traject van de Goedkeuringswet van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169 en Trb. 2014, 113)<sup>4</sup> en de bijbehorende Uitvoeringswet<sup>5</sup>. Ik ontraad daarom het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 97**

Indieners: Dik-Faber / De Vries  
t.a.v. artikel: 3.1, eerste lid

Dit amendement stelt de omgevingsvisie verplicht voor gemeenten. Over de verplichting voor gemeenten tot het maken van een omgevingsvisie heb ik uitgebreid met uw Kamer van gedachten gewisseld. Ik laat het oordeel over aan uw Kamer.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

<sup>4</sup> Kamerstuk 33992-R2304

<sup>5</sup> Kamerstuk 33 990

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 101**

### **VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG**

Vastgesteld 19 juni 2015

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft op 8 juni 2015 vervolgoverleg gevoerd over:

- **het wetsvoorstel Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstuk 33 962);**
- **Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 33 962, nr. 12);**
- **nota van wijziging (Kamerstuk 33 962, nr. 13);**
- **Nota naar aanleiding van het nader verslag (Kamerstuk 33 962, nr. 23);**
- **Tweede nota van wijziging (Kamerstuk 33 962, nr. 24);**
- **de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 14 november 2014 met de reactie op het verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu over het toesturen van een tabel over de wijze van overnemen van het advies van de Raad van State ten aanzien van de Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nr. 7);**
- **de brief van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu d.d. 2 april 2015 ter aanbieding van het rapport «Het wetsvoorstel Omgevingswet. Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State» (Kamerstuk 33 962, nr. 14);**
- **de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 29 januari 2015 inzake aanbieding van het rapport «Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied» (Kamerstuk 33 962, nr. 11);**
- **de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 18 februari 2015 inzake contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet (Kamerstuk 33 118, nr. 18);**
- **de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 16 april 2015 ter aanbieding van het rapport Evaluatie milieueffecten Activiteitenbesluit (Kamerstuk 29 383, nr. 237);**
- **de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 3 juni 2015 ter aanbieding van de schriftelijke antwoorden op vragen, gesteld in de eerste termijn van het wetgevingsoverleg**

**d.d. 1 juni 2015, over de Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nr. 61).**

Van het overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
Van Dekken

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
Sneep

**Voorzitter: Van Dekken**  
**Griffier: Sneep**

Aanwezig zijn negen leden der Kamer, te weten: Dik-Faber, Houwers, Madlener, Ronnes, Smaling, Van Tongeren, Van Veldhoven, Veldman en Albert de Vries, en mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, Minister van Infrastructuur en Milieu.

Aanvang 10.15 uur.

**De voorzitter:**

Goedemorgen aan u allen. Vandaag is in eerste instantie de beantwoording van de Minister aan de orde. De Minister heeft de vragen uit de eerste termijn al schriftelijk beantwoord. Voor achtergrondinformatie daaromtrent verwijs ik naar de nieuwsberichten op [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl). Ik heet de Minister, de leden, de ambtelijke ondersteuning en degenen die het debat hier of via internet en sociale media volgen van harte welkom. Met de leden spreek ik af dat zij in deze termijn drie interrupties toebedeeld krijgen. Ik zie dat daar instemmend op wordt gereageerd. De heer Bisschop van de SGP is vandaag helaas afwezig.

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

Voorzitter. Vorige week is er een e-mailprocedure geweest over een plenaire afronding. Krijgen we vandaag de beantwoording van de eerste termijn, de tweede termijn van de Kamer en daarna een plenaire afronding? Of is vandaag het moment om ook moties in te dienen?

**De voorzitter:**

Mijn voorstel zou zijn om vandaag ook de tweede termijn te doen. U kunt dan ook moties indienen. Ik neem aan dat daar geen bezwaar tegen is. Vervolgens is de plenaire afronding, waarvan ik vermoed dat die wat korter zal zijn dan gemiddeld.

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

Is het dan niet heel logisch om de moties plenair in te dienen? Volgens mij is dat de intentie van een plenaire afronding. Ik denk dat daar even helderheid over moet komen.

**De voorzitter:**

U kent mij: ik ben als voorzitter uitermate flexibel. Van mij mag dat, maar ik dacht even aan de tijdsspanne en de plenaire agenda die erg druk is. Als de commissie moties echter plenair wil indienen, doen we dat. Als iedereen het daarmee eens is, zeg ik zomaar: aldus besloten.

De heer **Veldman** (VVD):

Dat hangt denk ik even af van het aantal. Iedereen zal daarvoor bij zichzelf te rade moeten gaan. Als we alles plenair indienen, waardoor iedereen 20 tot 30 minuten bezig is, voorzie ik dat we voor het zomerreces geen plenaire afronding hebben.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Ik kan wel akkoord gaan met het feit dat er moties worden ingediend tijdens de plenaire behandeling. Ik heb echter in de eerste termijn aangekondigd dat ik in deze tweede termijn een motie zou indienen over hoofdstuk 12 van de wet. Ik zou graag de vrijheid krijgen voor die uitzondering.

**De voorzitter:**

Richting de heer De Vries zeg ik dat dat kan, mits we die termijn vandaag natuurlijk vervolmaken. Dat hangt een beetje af van de manier waarop het debat verloopt.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

In de vijf jaar dat ik nu meedraai, heb ik nog nooit meegemaakt dat we in een WGO een tweede termijn met moties doen, en vervolgens een plenaire afronding met opnieuw de mogelijkheid om moties in te dienen. Wellicht staat het reglement dat toe. Ik zou niet onmiddellijk kunnen zeggen of dat zo is, maar het is vrij ongebruikelijk. Ik zou daarom zeggen: laten we nog even nadenken tot na de lunchpauze. Dan kunnen we kijken wat we doen. Misschien is dan ook mevrouw Van Veldhoven aanwezig. Zij wilde dit graag en zij kan er dan haar argumenten voor geven. Mijn idee zou zijn dat we of het een, of het ander doen.

De **voorzitter**:

Precies, het is het een of het ander. Op een bepaald moment moet daarover een besluit worden genomen. Ik dacht dat de commissie behoefte had aan een besluit op dit moment. Dat blijkt niet het geval. Ik wacht daarom tot mevrouw Van Veldhoven, initiator van dit geheel, er ook is. We beslissen er dan over in de lunchpauze. Laten we het zo doen. Ik dank u allen hartelijk voor deze procedurele, maar niet onbelangrijke discussie. Ik geef dan nu het woord aan de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Voorzitter. Ik ben heel blij dat ik hier vandaag zit. Na de jarenlange voorbereiding van de Omgevingswet is dit een belangrijke mijlpaal. Je kunt zoiets bedenken, maar voordat de wet er ligt moet er heel veel gebeuren. Er is ook heel veel gebeurd. Er is ambtelijk heel hard aan gewerkt. Hier zitten maar twee ambtenaren, maar beneden zit nu een hele berg ambtenaren vanuit ons ministerie mee te luisteren. Ook vanuit het IPO, de VNG en de waterschappen zijn mensen toegevoegd die hebben meegewerkt aan het ontwerpen van deze wet. Belangenorganisaties zijn betrokken geweest, net als wetenschappers en sectorale experts. De Raad van State gaf voorlichting en kwam tot een oordeel. Natuurlijk was niet in de laatste plaats ook deze Kamer betrokken. We hebben tussendoor regelmatig met elkaar gesproken, zowel op formele momenten in de Kamer als via technische briefings. Het verslag van de Kamer was indrukwekkend, zowel qua omvang als qua inhoud. De Kamer heeft in ieder geval heel veel vragen gesteld en suggesties gedaan. Daaruit blijkt haar interesse in dit wetsvoorstel. Het extra onderzoek dat uitgevoerd is door de RUG (Rijksuniversiteit Groningen) is daar ook een voorbeeld van, net als het nader verslag overigens. Er is uiteindelijk een voorstel van kwaliteit tot stand gekomen. Dat is de verdienste van vele betrokkenen. Dat wilde ik zeggen voordat ik aan het debat begin.

Dit is een uniek moment omdat het voor het eerst in de geschiedenis is dat ons land een integrale wet voor de hele leefomgeving krijgt. Hij stelt duurzame ruimtelijke ontwikkeling centraal. Dat is nieuw in het Nederlands recht. Wij komen van ver, want de eerste wet op het fysieke domein was een wet uit 1815: de Mijnbouwwet. Sindsdien zijn er in de loop van 200 jaar veel wetten bijgekomen. Het betreft allemaal sectorale wetten, waarbij ieder onderwerp zijn eigen wet heeft, en iedere wet zijn eigen doel. Dat ging heel lang goed. Die wetten zijn niet voor niets tot stand gekomen. Ze waren individueel vaak ook goed, maar uiteindelijk is het stelsel dat wij kennen organisch gegroeid. Het is toe aan een grondige revisie, aan het bij elkaar brengen van onderwerpen en aan modernisering.

Dat is wat de Omgevingswet, die wij nu voor ons hebben liggen, eigenlijk is. Het is een wet die voortkomt uit 26 bestaande wetten, die 60 AMvB's

terugbrengt tot slechts 4, die 60 ministeriële regelingen terugbrengt tot slechts 10. Het is een wet die in essentie drie dingen doet: sturen op kwaliteit, goede initiatieven mogelijk maken en kwetsbare belangen beschermen. Deze wet verenigt ro (ruimtelijke ordening), water, infrastructuur en natuur, erfgoed en milieu in één wet. Het is ook een wet die verschillende bestuurlijke werelden bijeen brengt: het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

SP en D66 hebben gevraagd: wat is de noodzaak van deze operatie? Wij zijn gestart met een knelpuntenanalyse, met wetenschappelijke analyses. Zo is het toenmalige onderzoek door de VROM-raad naar het milieubeleid een belangrijke grondlegger geweest voor deze wet. Minstens zo belangrijk voor het scherp krijgen van de problemen was dat deze wet is gestoeld op de praktijk. Alle overheden hebben heel actief meegewerkt aan de wet. Hun positieve en negatieve ervaringen met de huidige regelgeving, maar ook de ervaringen van bewoners, bedrijven en belangengroepen, hebben dit wetsvoorstel gevormd. Het is wat mij betreft dan ook geen papieren wet. Het is echt een praktijkwet. Hij is opgebouwd met de realiteit van de dag en hij is geworteld in de Nederlandse dynamiek. Het is een wet van iedereen, voor iedereen. Hij is er voor besluitvorming over allerlei soorten ruimtelijke projecten, van klein naar groot: van een dakkapel tot en met de Tweede Maasvlakte. Dat is heel mooi aan deze wet. Hij is ook toekomstbestendig, gesneden op het openbaar bestuur van de 21ste eeuw, waarbij de overheid het tempo van de maatschappij kan bijbenen en kan inspelen op het dagelijks gebruik in een netwerksamenleving.

Er gaat heel veel aandacht uit naar het wetsvoorstel, maar ik spreek liever over een stelselwijziging, omdat het juridisch systeem ambities mogelijk maakt, maar uiteindelijk horen daar ook een andere werkwijze en bestuurscultuur bij. Die leg je niet zozeer vast in een wet. De werkwijze en bestuurscultuur zijn cruciale factoren voor wat wij met dit stelsel willen bereiken. Het is van een «nee, tenzij» naar een «ja, mits», van zich verschuilen achter regels naar lef om besluiten te nemen. Deze andere werkwijze en de bestuurscultuur hebben de aandacht van de Kamer, zoals ik heb kunnen zien in de bijdrage van alle partijen in eerste termijn. Het bevriende echtpaar van de heer Bisschop moet onder de Omgevingswet een meer open houding krijgen van de gemeente. Hetzelfde geldt voor de ouders van de heer Veldman en de schoonouders van mevrouw Van Veldhoven. Ze zijn allemaal langs geweest. Zij zijn degenen die zullen gaan merken wat de andere uitwerking van deze wet is.

Dit wetsvoorstel beoogt de vermindering van regels en procedures, dus geen 148 vergunningen meer voor een brug, waar de heer Veldman op wees, geen paarse krokodillen van mevrouw Van Veldhoven. Dan kun je je afvragen of daar zo'n grote stelselwijziging met zo'n grote nieuwe wet voor nodig is. Ja, dat is het, omdat de mogelijkheden van de huidige regelgeving soms onbekend zijn en niet voldoende gebruikt worden, en er daarnaast ontzettend veel regels zijn die te knellend zijn, waardoor goede initiatieven geen doorgang kunnen vinden. Aanpassing van het huidige stelsel zou voldoende zijn als het alleen maar zou gaan om het oplossen van praktische knelpunten en het optimaliseren van procedures, maar met het leggen van noodverbandjes, wat wij de afgelopen jaren veel hebben gedaan, komen wij er niet meer. Dat zou het omgevingsrecht alleen maar ingewikkelder maken.

Ik wil dus een paradigmawisseling, waarbij ontwikkeling van en opgaven in de fysieke leefomgeving centraal staan. De gebruiker moet centraal staan. Dat vereist een integrale aanpak, omdat een initiatief vaak een belangenafweging over meerdere sectoren en belangen vraagt. De Omgevingswet biedt daarvoor de instrumenten. Dat is nieuw. Alle aspecten en belangen worden aan de voorkant meegenomen. Dat is de crux van de Omgevingswet en de daadwerkelijke emancipatie van



onderwerpen als milieu, natuur en water. Dat vraagt van ons allen ook weer een andere manier van werken en denken.

Wat beogen wij met dit wetsvoorstel en deze stelselherziening? Ik wil eerst stilstaan bij het hoofddoel van het wetsvoorstel, namelijk een duurzame ontwikkeling in een druk en dynamisch land, kwaliteit van de leefomgeving, ruimte voor initiatief en goede bescherming van kwetsbare belangen. Om met het laatste te beginnen: diverse partijen hebben in de eerste termijn aangegeven dat zij zich zorgen maken of de bescherming van de leefomgeving in deze wet niet tekort komt. Die zorg deel ik niet. Een gelijkwaardig beschermingsniveau is voor mij een centraal uitgangspunt en de nieuwe regels borgen dat. De normen worden met de stelselherziening niet lager en het doel van een veilige en gezonde leefomgeving staat voorop. Er zijn verschillende manieren waarop je dat kunt bereiken; denk bijvoorbeeld aan het water. De waterveiligheidsnormen werden in het verleden altijd gehaald via dijkverzwaring en via verhoging, maar inmiddels weten wij dat er meer wegen zijn die naar Rome leiden. Meervoudig ruimtegebruik kan ook leiden tot eenzelfde beschermingsniveau. Dat is gelijkwaardige bescherming: nadenken over verschillende manieren om het doel te bereiken; niet het doel loslaten, maar verschillende manieren bekijken om bij dat doel te komen. Het hoofddoel is de duurzame ontwikkeling, ruimte voor initiatief door minder regels en vooral toegankelijke regelgeving.

De stelselherziening heeft vier verbeterdoelen. Het eerste verbeterdoel is dat het stelsel inzichtelijk wordt. Het is nu te complex. De regels staan overal en nergens en ik wil met deze stelselherziening dat de regels op alle niveaus worden samengevoegd, zodat iedereen weet waar hij terecht kan. Dat doen wij in Den Haag met wet- en regelgeving: één wet en slechts vier AMvB's. Dat doen wij straks ook op decentraal niveau. Gemeenten kennen straks maar één omgevingsplan in plaats van tientallen bestemmingsplannen en vaak tientallen lokale verordeningen die over de leefomgeving gaan. U kent allemaal de ligplaatsverordening en de kapverordening, en ga zo maar door. Dat moet straks allemaal op één plek te vinden zijn, zodat er geen zoektocht nodig is om te vinden wat allemaal wel of niet mag.

Het tweede verbeterdoel is de integrale aanpak. Alle relevante belangen worden integraal en van het begin af aan bekeken en afgewogen. Dat biedt een beter totaalplaatje, meer ruimte voor maatwerk en rechtszekerheid aan de voorkant, maar het biedt ook de mogelijkheid om tot slimme combinaties te komen zonder afvinklijstjes aan het eind: oh ja, dat zijn we vergeten, dus dat moeten we er nog aan toevoegen. Nee, dat gebeurt aan de voorkant. Er is ook een grote behoefte aan integrale aanpak. Dat komt doordat er in de praktijk steeds meer gebiedsgericht gewerkt wordt en daarbij moeten alle belangen in beeld komen. Ik heb zojuist gezegd dat dit een echte praktijkwet is, gebouwd op de ervaringen van de uitvoeringspraktijk. Vooruitlopend op de Omgevingswet zijn er nu al dertig gemeenten aan het experimenteren met het integrale omgevingsplan. Hun enthousiasme onderstreept wat mij betreft het belang van dit verbeterdoel.

Het derde verbeterdoel is de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte: meer ruimte voor lokale oplossingen van lokale problemen. We hebben maatwerk nodig. Een vraagstuk op de Veluwe vraagt om heel andere doelen en instrumenten dan zo'n vraagstuk in het stadscentrum van Amsterdam. Ruimte voor decentrale overheden kan zich ook vertalen in ruimte voor burgers en bedrijven. Die flexibiliteit is tegelijkertijd geen vrijbrief. Er zijn duidelijke spelregels voor iedereen. Geen «vrijheid, blijheid» zoals de heer Veldman terecht opmerkte en de premier onlangs in een heel ander debat nog eens onderstreepte, maar flexibiliteit binnen duidelijke regels.

Het vierde verbeterdoel van de stelselherziening is een snellere en betere besluitvorming. De twee belangrijkste elementen daarvan zijn participatie

en vermindering van onderzoekslasten. De heer De Vries wees erop dat het wetsvoorstel initiatieven van beroep stimuleert en dat ben ik met hem eens. Met de stelselherziening wordt ook een meer open houding van de overheden ten opzichte van burgerinitiatieven gestimuleerd. Het tweede element van het verbeterdoel is het verminderen van onderzoekslasten. Het CDA en de SGP hebben aandacht gevraagd voor versoering, hergebruik en fasering, waarmee de onderzoekslasten flink kunnen worden teruggebracht. De digitale ondersteuning zal daarbij een duidelijke rol moeten spelen. Natuurlijk valt ook de de reguliere verguningsprocedure van 26 weken naar 8 weken onder het kopje «een snellere besluitvorming». Dit is een heel mooi punt.

Met het hoofddoel van het wetsvoorstel en de verbeterdoelen van de stelselherziening zie ik heel veel voordelen. Een paar daarvan heb ik aangestipt. In de eerste termijn heeft de Kamer een groot aantal vragen gesteld. Sommige vragen zijn informatief van aard en in sommige vragen zijn wijzigingen voorgesteld. Ik heb alle vragen schriftelijk beantwoord, maar op de onderwerpen waarover de meeste vragen zijn gesteld, wil ik vandaag dieper ingaan. Op een aantal punten wil ik de antwoorden verder toelichten. Daarvoor wil ik de volgende onderwerpen behandelen. De Kamer kan dan goed zien wat wanneer gaat komen. Ten eerste ga ik in op de verhouding tussen Rijk, provincie en gemeente, ten tweede op de verhouding tussen de wet en de AMvB's, ten derde op de participatie, ten vierde op het sturen op kwaliteit, ten vijfde op de flexibiliteit, ten zesde op de grondexploitatie (grex) en het grondbeleid, ten zevende op de milieueffectrapportage en ten achtste op de uitvoering. Het zijn acht verschillende onderwerpen met daarin weer een aantal kopjes die door de Kamer aan de orde zijn gesteld.

Over de verhouding tussen Rijk, provincie en gemeente zijn heel veel Kamervragen gesteld. Onder meer is gevraagd wie wanneer aan zet is en welke instrumenten nodig zijn. Verder zijn er vragen gesteld over de nationale en provinciale belangen, onder andere door de SGP, en over de onderlinge afstemming tussen bestuursorganen, onder andere door de PvdA. Ik ben blij dat ik kan constateren dat de hele commissie het principe «decentraal, tenzij» deelt. Daarover hoor ik geen twijfel. Taken en bevoegdheden worden in eerste instantie aan gemeenten toegeedeeld. Voor de toedeling aan het Rijk of aan de provincie gelden vaste wettelijke criteria. Alleen als daaraan wordt voldaan kan de taak of de bevoegdheid door het Rijk of de provincie worden uitgeoefend.

Vervolgens is de vraag wanneer het een rijksbelang of een provinciaal belang is. De SGP en het CDA stellen bijvoorbeeld de toevoeging voor dat provincie en Rijk alleen kunnen interveniëren als er sprake is van een aanmerkelijk belang. Meer dan in de huidige wetgeving gaat de Omgevingswet uit van een terughoudend gebruik van de bevoegdheid tot het inzetten van de bevoegdheden door Rijk en provincie. Je treedt namelijk in bevoegdheden. Tegelijk moet je verantwoordelijkheid waar kunnen maken. Daarom moet je zo'n goede balans daarin vinden. Ik weet dat de praktijk in het verleden was dat er nog weleens discussie was over wie aan zet was. Ik denk dat we met de huidige Omgevingswet een heel goede balans gevonden hebben door te motiveren waarom iets een nationaal of provinciaal belang is en waarom de gemeente dat niet kan behartigen. Ook hebben we goede spelregels opgesteld over de manier waarop je elkaar betreft bij besluiten. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben hier heel lang over gesproken. Hierbij geldt dat er vertrouwen is in de onderlinge werkwijze, maar dat het toch handig is om een en ander daarover vast te leggen voor het geval dat, ook gezien de ervaring die er weleens was in het verleden. Uiteindelijk hebben ze samen een akkoord bereikt over de inzet daarvan. Dat gaat uit van een terughoudend gebruik door provincies. De wettelijke bepalingen in combinatie met de bestuurlijke afspraken – we hebben die opgeschreven; er zijn goede bestuurlijke afspraken gemaakt –

zijn mijns inziens voldoende. Moties of amendementen met het doel om andere onderwerpen, zoals aanmerkelijk belang, toe te voegen aan de wet zou ik willen ontraden. Ik denk namelijk dat deze de broze afspraken tussen IPO en VNG overhoop zouden gaan halen.

Er zijn wel meer amendementen ingediend over de samenwerking. Bijvoorbeeld de PvdA heeft een amendement ingediend over overheden die waar nodig overleg voeren bij hun taakuitoefening. Ook is er een amendement over provincie en Rijk die op een bepaalde manier interverneren, waarbij zo min mogelijk wordt ingegrepen in bevoegdheden van de gemeenten. Ik meen dat dit de amendementen op stuk nrs. 35 en 37 zijn. Ik denk dat die voldoende in de wet staan, en omdat de wet ook uitgaat van vertrouwen denk ik dat het nu goed geformuleerd staat. Maar ik sta er niet onwelwillend tegenover. Uiteindelijk zal het oordeel wat mij betreft dus aan de Kamer zijn, ook omdat er niet iets misgaat als we het zo doen. Het is aan de fracties om erover na te denken of ze die extra knoop er nog in willen leggen. Ze kunnen ook vinden dat de wet daarvoor voldoende handvatten biedt.

De heer **Ronnes** (CDA):

Ik kom nog even op het terughoudend gebruik door IPO en VNG. Er ligt een akkoord tussen IPO en VNG. Ik begrijp dat er veel over gesproken is en dat het niet gemakkelijk is geweest om er een akkoord over te bereiken. In de stukken die we gekregen hebben van de Universiteit Groningen, zien we echter dat er ook vraagtekens worden gezet bij de juiste definitie van de term «aanmerkelijk belang». Volgens mij wordt er overigens een andere term gebruikt. Het gaat erom dat de nuancering die in de wettekst wordt vastgelegd, ook vatbaar is voor beoordeling als de wettekst erbij genomen moet worden. Als een en ander niet gebeurt volgens de afspraken van IPO en VNG, welke zekerheid is er dan volgens de Minister dat er toch wordt recht gedaan aan het begrip zoals we het hier bedoelen? Met andere woorden: het is mooi dat er een akkoord is, maar uiteindelijk zal de wettekst van doorslaggevend belang zijn als er een dispuut ontstaat over het gebruik van de termen «nationaal belang» of «provinciaal belang».

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Met de formulering in artikel 2.3 van de wettekst worden de provincies en het Rijk gedwongen om, nog veel meer dan nu het geval is, terughoudend te zijn in hun inzet van bevoegdheden richting gemeenten en provincies, dus van het Rijk naar de provincies en van de provincies naar de gemeenten. De voorgestelde toevoeging om een aanmerkelijk provinciaal belang en een aanmerkelijk nationaal belang te formuleren, zal hierin weinig veranderen. Het gaat om houding, gedrag en cultuur. Daarom wordt het ook in het bestuursakkoord opgenomen. Stel dat je zo'n aanmerkelijk belang toevoegt, dan kun je bij het provinciaal plan of straks bij de Rijksomgevingsvisie allerlei dingen toevoegen die van nationaal of van provinciaal belang zijn. Misschien zegt het CDA dan wel dat de recreatieve routenetwerken – volgens mij hebt u daarover een motie ingediend – van nationaal belang zijn. Dat kun je als Rijk of provincie altijd doen, maar dat lost het niet op. Het gaat veel meer om de vraag hoe je met elkaar omgaat. Geloof je in het subsidiariteitsbeginsel? In essentie liggen de ruimtelijke ordeningstaken bij de gemeenten, behalve een aantal zaken die als provinciaal of nationaal benoemd zijn. Ik geloof dus niet dat de toevoeging van een aanmerkelijk belang het duidelijker zal maken. Bovendien denk ik dat er mogelijk ook misbruik van kan worden gemaakt door allerlei dingen als provinciaal en nationaal belang te benoemen, waardoor er niet op kan worden ingegrepen. Het gaat wat mij betreft echt over een goede takscheiding tussen beide. Volgens mij geeft de formulering in artikel 2.3 heel duidelijk aan dat men terughoudend moet omgaan met deze ingrepen.

De heer **Ronnes** (CDA):

Het is goed dat de Minister een aantal voorbeelden noemt van zaken die je dan kunt vastleggen en kunt betitelen als zaken van provinciaal of nationaal belang. Het gaat er echter om, of er ook sprake is van een aanmerkelijk belang. Is het belang van een dusdanig gewicht dat het bevoegde gezag of het bovenliggende gezag mag optreden in het gebied van het onderliggende gezag? Ik begrijp dat we niet veel verder zullen komen, na hetgeen we eerder al met elkaar hebben gewisseld, maar we kijken er toch wel wat genuanceerder tegen aan.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Ik had het misschien net iets duidelijker moeten zeggen en niet alleen het nationaal belang moeten noemen. Maar dan krijgt je de discussie dat iedereen zegt: dit is echt een aanmerkelijk nationaal belang. Het is en blijft dus een woord. Ik vind dat dit uiteindelijk heel erg zou moeten zitten in de bestuurscultuur en in vertrouwen, maar in de wet is ook nog eens een keer opgenomen dat men terughoudend moet zijn. Ook zijn in het bestuursakkoord de afspraken tussen IPO en VNG straks vastgelegd. Ik denk dat het daarmee voldoende verzekerd is en dat het dus onwenselijk is om een titel toe te voegen waarin in ieder geval de partijen die straks met elkaar moeten werken, zich niet herkennen.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Ik ga even door op hetzelfde thema. Mijnbouw en met name schaliegaswinning worden door deze Minister gezien, en vaak genoemd, als van nationaal belang. Ik heb het nu over de beantwoording van mijn vragen 166 en 167, zeg ik voor de kijkers thuis die mee willen lezen. Daarin zegt de Minister min of meer dat er door de verandering naar de Omgevingswet niets verandert: de ondergrond is van de Minister en de bovengrond van de gemeentes en de provincies. Ik wil vandaag scherp krijgen of dit wel zo is. Want nu kan een provincie met een milieuverordening er nog voor zorgen dat het heel moeilijk wordt voor de Minister om zijn doorzettingsmacht te gebruiken om schaliegas te winnen en de installatie die daarvoor bovengronds nodig is, neer te zetten. De Minister zegt in de laatste zin van het antwoord op vraag 166 keurig dat het gaat om mensen die rechtstreeks geraakt moeten worden door het besluit. Betekent dit niet dat de rechtsbescherming afneemt? Maar de Minister zegt ook dat er door het Verdrag van Aarhus eigenlijk de verplichting is dat iedereen daarop een beroep kan doen. Ik begrijp dat het een ingewikkelde vraag is, maar het is ingewikkelde materie. We hebben daar meerdere keren over gewisseld en er een uitgebreid antwoord op gekregen. Ik ontvang dus graag helderheid van de Minister. Neemt de mogelijkheid om je te verzetten tegen schaliegaswinning niet af door de invoering van de Omgevingswet?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

In de scheiding van de rol tussen Rijk en gemeenten verandert er volgens mij niets. In de SVIR hebben we al aangegeven hoe de decentralisatie eruitziet, en welke zaken van nationaal belang zijn en welke niet. Dat ligt dus al vast; daar verandert niet zo veel in. Ook als het gaat om de rechtszekerheid waarop mevrouw Van Tongeren doelt, verandert er volgens mij niets aan de situatie. Nog steeds kunnen mensen bezwaar maken op het moment dat ze daadwerkelijk geschaad gaan worden. We maken de rechtszekerheidspositie dus niet slechter dan zij was. Maar misschien gaan we hier nog dieper op in als het gaat om rechtszekerheid, Aarhus en dergelijke onderwerpen.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

De milieuverordening geeft op dit moment provincies de mogelijkheid om schaliegaswinning uit te sluiten. Volgens mij is die mogelijkheid er straks met de Omgevingswet niet meer.

**De voorzitter:**

Ik hoorde geen vraag. De Minister vervolgt...

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Klopt dat, Minister?

**De voorzitter:**

Ah, toch wel een vraag.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Mijn eerste reactie is: volgens mij klopt dat niet. Ik zal voor de zekerheid nog even bij EZ, waar dit dossier loopt, nagaan wat daarover gezegd is. Wij veranderen in principe niets aan die verhoudingen. Ik vraag me ook af of in het verleden de provincie dat tegen kon houden zodra iets geformuleerd was als «van nationaal belang». Waarschijnlijk was schaliegas dat toen nog niet omdat het toen nog helemaal niet aan de orde was. Maar goed, ik duik daar nog even in voor mevrouw Van Tongeren. We zitten hier nog lang genoeg met elkaar, dus dat komt nog wel voorbij vandaag.

**De voorzitter:**

De Minister vervolgt.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik was gebleven bij het inpassingsplan en het projectbesluit. Daarover zijn vragen gesteld. De keuze voor het minst belastende interventie-instrument is een mooi bruggetje naar de vragen over het wegbestemmen van kantooruimte door de provincie. Onder anderen de woordvoerder van de PvdA heeft gevraagd of er instrumenten zijn voor wegbestemmen. Die zijn er uiteraard; dat zijn instructies. Daarmee krijgen gemeenten de opdracht om ruimte weg te bestemmen maar krijgen ze tegelijkertijd de vrijheid om zelf te bepalen hoe ze dat doen en wat ervoor in de plaats moet komen. Dat is volgens mij weer in lijn met het uitgangspunt «decentraal, tenzij...» dat de Kamer breed onderschrijft.

**De voorzitter:**

Ik onderbreek u, want er is een vraag van de heer De Vries. Of wilt u de beantwoording verder afwachten?

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Ik snap wat de Minister zegt en ben het met haar eens dat het geen pas geeft als de provincie taken van de gemeente zomaar overneemt. In Utrecht heeft de provincie met het inpassingsplan het bevoegd gezag echter kunnen overnemen om dingen te regelen. In de praktijk is bewezen dat dit voordelen heeft op het moment dat een gemeente allerlei juridische verplichtingen heeft jegens andere partijen. Ik had gehoopt dat het projectplan in de nieuwe wet de ruimte zou bieden om op die manier de provincie de kans te geven om in te grijpen, als het echt nodig is.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

De provincie krijgt ook de kans om in te grijpen, alleen moet zij nu een instructie geven aan de gemeente, waar zij het eerder kon overnemen. Ik denk dat dit wel zo netjes is, omdat de gemeente dan zelf invulling aan het proces kan geven. De mogelijkheid om de gemeente op de vingers te tikken, om het maar zo te zeggen, is er nog steeds.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Dat had ik begrepen. Dat vind ik ook verreweg de beste manier, dus dat steun ik. Er zijn echter situaties waarin gemeenten zich contractueel zo gebonden hebben aan derde partijen, dat het voor hen heel lastig is om afscheid te nemen. Als zij afscheid nemen van zo'n ontwikkeling, staat daar vaak een heel grote financiële boete of schadeclaim op. Als de provincie het gezag overneemt en ze neemt er voldoende de tijd voor, kan dat omzeild worden. Dat heeft de provincie Utrecht bewezen. Ik vind het echt jammer als die mogelijkheid uit de wet zou gaan, dus als het projectbesluit niet aangegrepen kan worden om het op deze manier te kunnen voortzetten.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Dat geldt echter ook voor heel veel andere onderwerpen. Er zijn overigens nog steeds gesprekken mogelijk over wie er voor de financiële compensatie opdraait als de provincie een instructie geeft. Er zijn echter heel veel onderwerpen waarvan je zou kunnen zeggen dat je het als provincie overneemt. Het past goed in de principes van de wet dat de provincie zegt: wij kijken naar het totaalplaatje en dat overziend, concluderen wij dat het niet goed gaat; wij grijpen daarom in, maar laten de gemeente wel de ruimte en de weg om het op een goede manier op te lossen. Dat is een betere manier dan het overnemen en naar zich toetrekken van het proces. Ik begrijp heel goed het pleidooi van de heer De Vries hiervoor, maar als je dat op dit punt toestaat, krijg je dat op een heleboel andere punten ook. Dat is nu juist iets waarvan anderen in de commissie zeggen dat ze het aanmerkelijk belang beter willen dichttimmeren, want voor je het weet, nemen de provincies te veel over. Ik denk dat dit een heel mooie verhouding is. De provincie doet de instructie, maar de gemeente heeft de ruimte om het proces op een goede manier vorm te geven. Ze kunnen altijd nog gezamenlijk optrekken en afspreken hoe ze dat doen.

**De voorzitter:**

De heer Ronnes, voor de tweede interruptie.

**De heer Ronnes (CDA):**

Het is voor mij wel een belangrijk punt. Zojuist werd aangegeven dat er contractuele verplichtingen kunnen liggen waar eventueel consequenties voor de gemeenten uit voortvloeien. Bij het huidige inpassingsplan komen bijvoorbeeld planschadekosten voor rekening van de provincie. In de nieuwe situatie met de instructieregels, zou de planschade voor rekening van de gemeente komen. Dat is een essentiële wijziging. Klopt deze conclusie? Wij zetten er vraagtekens bij of dit de weg is die we op willen.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Zoals ik net al zei, kan een gemeente nog steeds tegen de ontwikkelaar zeggen dat ze het niet zelf heeft gewild en dat ze de instructie van de provincie heeft gekregen. Ik weet dat bij de invoeringswet het onderwerp «planschade» terugkomt. Bij 2.28 staat hoe dit wordt vormgegeven. Ik denk dat de gemeente in goed overleg met de provincie tot afstemming hierover kan komen.

**De heer Ronnes (CDA):**

Het antwoord van de Minister duidt erop dat het een nadrukkelijke omslag is en dat de rekening in eerste instantie bij de gemeentes komt te liggen, of bij de provincie, als het het Rijk betreft. Dan kunnen lagere overheden echter voor voldongen feiten komen te staan waarbij substantiële gevolgen voor de financiële belangen aan de orde kunnen zijn. Het is de vraag of je daarvoor geen vangnet moet creëren in de wet.

**De voorzitter:**



Is dat uw vraag aan de Minister? Ik zou het namelijk ook kunnen zien als een constatering van uzelf. Dat scheelt dan weer een vraag.

De heer **Ronnes** (CDA):

U kunt het zien als een vraag aan de Minister.

De **voorzitter**:

Dan zal ik de vraag doorgeleiden naar de Minister voor de beantwoording.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Naar ik begrepen heb, zal het terugkomen in de invoeringswet en de onderliggende regelgeving, maar ik kan mij voorstellen dat de Kamer al een doorkijkje wil hebben. Ik zal hier wat later op terugkomen. Omdat we nu het wetsvoorstel behandelen, heb ik die gegevens nu niet bij de hand. In de loop van dit debat zal ik terugkomen op het punt hoe wij hieraan denken vorm te geven, zodat de Kamer een helder beeld krijgt van het totaal.

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

Ik kom ook even terug op de provincie Utrecht, al was het maar omdat ik daar Statenlid ben geweest. De provincie Utrecht heeft regelmatig gebruikgemaakt van het inpassingsplan om ruimtelijke projecten te realiseren. Dat is altijd gedaan op verzoek van gemeenten, onder andere bij het project Ruimte voor de Rivier. Daarvoor is in overleg met Vianen, Hagestein en Nieuwegein een inpassingsplan opgesteld. Van de instrumenten in de Omgevingswet voldoen noch het projectbesluit, noch de instructieregels. Die dekken gewoon niet precies de bestuurlijke verhoudingen waarmee dergelijke projecten worden aangevlogen. Ik zou van de Minister graag een toelichting krijgen. Wat is nu bijvoorbeeld bij het project Ruimte voor de Rivier en de betrokkenheid van gemeenten daarbij, de beste aanvliegroute vanuit de Omgevingswet?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Zoals ik net al zei, is de uitvoering het enige wat verandert ten opzichte van het inpassingsplan: de provincie geeft een instructie, maar laat de uitvoering verder aan de gemeente over, zodat de gemeente met maatwerk – het regardeert de gemeente en haar eigen belangen – invulling kan geven aan de instructie in plaats van dat de provincie het overneemt. Het lijkt dus heel erg op elkaar, maar het geeft net wat meer ruimte aan de gemeente, zoals we ook met de wet beogen. Wij willen decentraal laten wat decentraal geregeld moet worden.

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

De instructieregels of het instructiebesluit zijn echt een afdwingbare opdracht voor gemeenten, zo lees ik in de schriftelijke beantwoording op mijn vraag, nummer 129. Met deze regels wordt echter niet direct het omgevingsplan gewijzigd. Als ik dit allemaal lees, denk ik dat dit toch een ander instrument is dan het inpassingsplan, al was het maar door de hele cultuur die hieruit spreekt. Ik ben gewoon nog niet helemaal overtuigd, maar goed, de dag is nog niet voorbij. Wie weet wat er nog volgt.

De **voorzitter**:

Ik hoor geen vraag, mevrouw Dik-Faber. Ik probeer spaarzaam te zijn met het aantal interrupties. De Minister wil toch graag reageren; dat sta ik toe. Kort graag, Minister.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Ik denk dat het woord «cultuuromslag» hier goed past. Als bestuurslaag wil je namelijk niet de taken en verantwoordelijkheden van een andere bestuurslaag overnemen, maar heb je wel een helicopterview. Je kunt dus



zien dat er op sommige punten moet worden ingegrepen. Dan geef je een instructie, maar laat je gemeenten wel de ruimte om daar zelf invulling aan te geven. Dat vind ik nu juist een heel mooie cultuuromslag: dat je het niet overneemt, maar een instructie geeft. Ik denk dat dit past bij hetgeen Utrecht in het verleden deed. Overigens was dat de enige provincie die het inpassingsplan op deze manier gebruikte. Het past bij wat Utrecht deed. Utrecht nam de verantwoordelijkheid om op sommige punten te zeggen: als wij van bovenaf kijken, zien wij dat er op een aantal punten iets niet goed gaat. Denk bijvoorbeeld aan de hoeveelheid kantoorruimte. Vervolgens heeft zij het inpassingsplan gebruikt om daarop in te grijpen. Nu kan dat met de instructieregel. Vervolgens wordt tegen de gemeente gezegd: u moet het nu wel zelf gaan oplossen. De gemeente kan uiteindelijk bepalen wat het handigst is: de oudbouw weghalen en nieuwbouw toestaan of de oudbouw herinrichten. Dit geeft gemeenten de ruimte om het op een goede, zorgvuldige manier te doen.

Dan kom ik bij een onderwerp dat door heel veel Kamerleden is aangestipt en ook maatschappelijk al een tijdje in discussie is, te weten de vraag of de gemeentelijke omgevingsvisie verplicht moet zijn of niet. Daarover zijn in deze commissie tegengestelde meningen geuit, maar ik heb wel gezien waar de meerderheid naar tendeeft. In ieder geval zien alle partijen de voordelen van een integrale visie. Die bevordert de integrale benadering van de leefomgeving en vergroot de kans op creatieve oplossingen. Verder maakt zo'n visie slimme combinaties en win-winsituaties mogelijk. Ik ben ooit wethouder geweest. Ik ging over de verkeer- en vervoerplannen. Een collega maakte de natuurvisie. Verder had je waterplannen, milieubeleidsplannen en gebiedsgerichte structuurvisies. Je had echt van alles. Eén omgevingsvisie is natuurlijk echt een verademing ten opzichte van alle sectorale plannen die je nu hebt. Het Rijk en de provincies zijn wel verplicht om een omgevingsvisie op te stellen, omdat hun beleid kenbaar moet zijn voor de gemeenten en de waterschappen. Ik verwijs naar de discussie die wij net hadden: alles op het gebied van ruimtelijke ordening is aan de gemeente, behalve als de provincie en het Rijk aangeven dat iets van nationaal of provinciaal belang is. Voor de gemeenten hebben wij gedacht: er komt de komende periode zo veel op ze af met de invoering van de Omgevingswet, dat het nu meteen verplicht stellen van het maken van een omgevingsvisie veel werk zou opleveren. Ze gaan het vanzelf toch wel doen. Dat was eigenlijk het uitgangspunt. Je ziet nu ook dat 20 à 30% van de gemeenten daarmee al bezig is. Dat is de reden waarom wij voor hen niet voor de verplichting hebben gekozen. Het is juridisch niet strikt noodzakelijk en ze zijn er al heel enthousiast mee bezig. Er komt veel op ze af. Ook moeten bestemmingsplannen na zo veel jaar worden herzien. Dan komt toch de vraag naar voren: wat gaan we nu vervolgens maken? Maar goed, ik beluister dat de Kamer een stok achter de deur wil hebben in de vorm van een verplichting. Volgens mij heeft de ChristenUnie daarover een amendement ingediend, op stuk nr. 9. Ik ga in de tweede termijn alle amendementen nog behandelen, maar ik zal te zijner tijd het oordeel over dit amendement aan de Kamer overlaten.

Dan kom ik nu op de verhouding tussen de wet en de AMvB's. In de aanloop hiernaartoe, maar ook tijdens de eerste termijn zijn hierover door de Kamer terecht heel veel vragen gesteld, bijvoorbeeld de vraag waarom de normstelling niet in het wetsvoorstel is opgenomen, maar bij AMvB wordt geregeld.

De heer **Smaling** (SP):

Het eerste blok is nu afgerond, maar daar heb ik nog een vraag over. Ik wil nog even ingaan op de relatie tussen het Rijk en de provincies. Toevallig staat in Binnenlands Bestuur een aardig overzicht van alle akkoorden die op provinciaal niveau zijn gesloten tussen de coalitiepartners. Daaruit komt toch weer die inherente neiging naar voren op bestuurlijk niveau –

wij hebben net verkiezingen gehad – om jezelf uniek te vinden. De conclusie van Binnenlands Bestuur is dat alle twaalf provincies zichzelf uniek vinden. Zij willen alle twaalf internationale bedrijven naar de provincie halen en hebben weinig oog meer voor leegstand, terwijl 17% van de voorraad leeg staat. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving gaat deze leegstand nog toenemen. Er is weinig oog voor de kosten van transformatie, op een paar provincies na. Is er een instrument op nationaal niveau om de provincies te waarschuwen voor zeven dagen per week 24 uur per dag winkelen, mobiel zijn, op kantoor zitten, recreëren enzovoort? Het is gewoon een reflex. Er is volgens mij geen sprake van kwade wil, maar het is inherent aan het schaalniveau. Men kijkt niet over de grenzen van de provincie heen. Wat kan de Minister in zo'n geval doen om dat te temperen?

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Daarvoor hebben wij diverse instrumenten. Overigens geldt dat niet alleen voor provincies. Alle gemeenten vinden zichzelf uniek, wij vinden onszelf als land vaak ook uniek en wij willen vaak ook allerlei topsectoren stimuleren, terwijl net over de grens soms dezelfde dingen worden gedaan. Het is nu eenmaal een bestuursorgaan eigen, zowel bij de dagelijkse besturen als de algemene besturen, om die uniciteit te zien. Gelukkig zijn er wel instrumenten in de diverse lagen. Zo ziet Europa toe op de landen binnen Europa, het Rijk ziet toe op de provincies en de provincies zien toe op de gemeenten. Van Rijk naar provincie hebben we bijvoorbeeld nu nog de SVIR, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, waarin wij expliciet hebben aangegeven waar wij vinden dat er gecoördineerd moet worden om te voorkomen dat die uniekheid zou leiden tot of te veel of te weinig ontwikkeling. Er zijn immers ook provincies die zeggen: bij ons geen windmolens, want we doen al zoveel andere dingen, of: bij ons geen 380kV, of: wij zijn schaliegasvrij. Op te veel of te weinig ontwikkelingen zie je dus toe via de SVIR. Straks zal dat gebeuren via de omgevingsvisie die het Rijk opstelt, want ook wij zullen een omgevingsvisie maken. Die moet in 2018 klaar zijn. De Kamer heeft al gezegd meer onderwerpen in die omgevingsvisie aan de orde te willen stellen dan nu in de SVIR. Dat debat ga ik te zijner tijd dan ook graag met de Kamer aan. Maar dit is dus een instrument om dat te doen: vastleggen van nationale belangen en nationale coördinatiemechanismen.

**De heer Smaling (SP):**

Dat is goed om te horen. Ik heb wel oneerbiedig de SVIR een beetje onheus bejegend. Het stukje dat gaat over de samenhang der dingen is vrij kort en daarna wordt het een soort buks waarmee dertien verschillende mussen uit de lucht worden geschoten. Kan de Minister toezeggen dat de opvolger van de SVIR, de nationale omgevingsvisie, wel grondig, doorwrocht en doorleefd zal ingaan op de materie die ik in mijn eerste interruptie aan de orde heb gesteld? Anders komen we immers weer in de situatie terecht van overcapaciteit, overenthousiasme en ook te weinig fondsvorming voor zaken die in de openbare ruimte moeten worden gerealiseerd, zoals sloop en herstructurering, dat een onrendabele top heeft. Het enthousiasme moet op dat niveau vriendelijk doch doeltreffend worden getemperd.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik heb al eens eerder aan de heer Smaling toegezegd dat we bij de omgevingsvisie dieper zullen ingaan op de analyse van en de visie op de inrichting van ons land. Ik weet dat hij dat zeer op prijs stelt en ik vind het zelf ook leuk om daarmee bezig te zijn. Dat zal dus ook gebeuren. Of daarin ook allerlei coördinerende mechanismen met betrekking tot kantoorruimtes of winkelbestanden komen te staan, is natuurlijk nog maar de vraag. Je kunt immers inhoudelijk met elkaar van mening verschillen

over wat je op rijksniveau en wat je op provinciaal niveau wilt regelen. Die degens kruisen wij echter te zijner tijd dan wel. Ik vind zelf de dertien nationale belangen die zijn gekozen, en die de heer Smaling mussen noemt, heel belangrijk, zoals het zeker stellen van ons energienetwerk. Dat is toch een complex iets wat je niet kunt overlaten aan het provinciale of gemeentelijke niveau. Het moet voor een totaal landsbelang worden geregeld en het is altijd vervelend om een 380kV-installatie in je achtertuin te krijgen. Tegelijkertijd zijn er ook genoeg dingen die op een ander niveau kunnen worden besloten, omdat het over schaalgrootte gaat of over iets wat je typisch op regionaal of gemeentelijk niveau kunt doen. Over de inhoud komen we dus nog te spreken en voor de tweede keer zeg ik toe dat het een doorwrocht verhaal zal worden.

De heer **Madlener** (PVV):

Ik wil het nog even hebben over de rolverdeling tussen gemeenten en provincie. We delen met de Kamer en de Minister de wens dat de lokale overheden meer te zeggen krijgen over de wijze waarop het toegaat in die gemeenten. Twee regelingen die de gemeenten veel gebruiken zijn Ruimte voor Ruimte en rood voor groen. Een gemeente wil bijvoorbeeld een boerderij saneren en zegt dan tegen die boer: jij wilt ermee stoppen in ruil voor een of twee woningen en de rest natuur; dat kunnen wij toestaan. Dat is nou typisch iets waarbij een gemeente echt invloed heeft op de ruimtelijke ordening binnen de gemeente. Als wij willen dat gemeenten meer te zeggen krijgen over de eigen gemeente, zouden die twee regelingen, Ruimte voor Ruimte en groen voor rood, bij de gemeenten moeten komen te liggen. De Minister kiest er echter voor om die regelingen bij de provincie te laten liggen. Waarom doet de Minister dat en is zij bereid om alsnog de gemeenten de leidende rol te geven?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Beide regelingen blijven bestaan, maar ze worden vaak op regionaal niveau ingezet, dus niet alleen op gemeentelijk niveau. Maar ze kunnen wel alleen in een gemeente worden ingezet en gemeenten kunnen er dus gewoon gebruik van blijven maken. Doordat het soms gebiedsoverstijgend is, ligt het op provinciaal niveau.

De heer **Madlener** (PVV):

Ik ben het niet met de Minister eens, want die regelingen worden juist vaak binnen gemeenten gebruikt. Het is mogelijk dat het binnen twee gemeenten valt en in dat geval kan ik me voorstellen dat ook de provincie een rol heeft te spelen. Het gebeurt gewoon heel vaak dat een gemeente bijvoorbeeld iets wil doen aan de verrommeling door een kassengebied te saneren en te vervangen door woningen met wat meer groen. Zo'n keuze wordt vaak binnen een gemeente gemaakt en daarom vind ik dat we de gemeenten in de gelegenheid moeten stellen om zelf zo'n regeling in het leven te roepen. Nogmaals, waarom zouden we de gemeenten niet meer mogelijkheden geven om dit soort regelingen zelf in het leven te roepen, indien het niet gemeenteoverstijgend is.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Rood voor groen en Ruimte voor Ruimte zijn regelingen die op provinciaal niveau zijn neergelegd, maar ze kunnen ook door de gemeenten worden ingezet. Gemeenten kunnen ook zelf een regeling maken om het binnen de eigen gemeente te doen. Dat wordt hierdoor dus niet belemmerd.

De **voorzitter**:

Daarmee is het blok over de overheden afgerond. De Minister gaat nu door met de wet en de AMvB's.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Voorzitter. Ik zou nu inderdaad graag doorgaan naar de verhouding tussen de wet en de AMvB's. Dat is zowel inhoudelijk als juridisch een belangrijk onderwerp. De discussie spitst zich vooral toe op de vraag waarom er zo veel inhoudelijke normering is opgenomen in de AMvB's in plaats van in de wet. Ik kan me voorstellen dat de leden die vraag stellen, omdat zij hier namens de Kamer de wet bespreken en niet de AMvB's en het hun dus onduidelijk is wat er in de AMvB's komt te zitten.

De belangrijkste reden om de normeringen op te nemen in de AMvB's is de inzichtelijkheid voor de uitvoeringspraktijk. Op dit moment bestaan er grote verschillen. De milieukwaliteitseisen voor lucht en waterveiligheid zijn bijvoorbeeld opgenomen in de wet, maar andere milieueisen zitten in AMvB's, bijvoorbeeld de eisen voor waterkwaliteit. De normen voor de bodem zitten zelfs op regelingenniveau. Dat is vreemd, want de aard van alle normen die ik nu noem, is hetzelfde. Dat is heel vreemd, maar deze situatie is nu eenmaal in de loop der jaren door al die sectorale wetten zo gegroeid.

De normen zijn dus op verschillende plaatsen vastgelegd. Het is verder niet zo dat een norm die in een wet staat, zwaarder weegt dan een norm die in een AMvB staat. Omdat de mensen van de uitvoeringspraktijk door de bomen het bos niet meer zien, willen wij in de Omgevingswet een einde maken aan die versnippering door overzicht en samenhang te creëren door de regels logisch te bundelen in vier AMvB's. Burgers en bedrijven kunnen daardoor sneller zien waar ze aan toe zijn.

Maar er is nog een heel ander belangrijk voordeel van deze bundeling en dat is dat we daardoor op tijd Europese regelgeving door kunnen voeren. Nu is het vaak een enorme heisa om aan onze internationale verplichtingen te voldoen. Een wetswijziging is nu eenmaal een veel complexer en ingewikkelder traject. Doordat we onze wetgeving niet snel genoeg kunnen aanpassen, lopen we ook nog wel eens tegen een boete aan. Ik zei al dat een groot deel van de inhoudelijke normering geregeld is in AMvB's, bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit. Het is dus niet in alle gevallen een grote wijziging ten opzichte van het huidige stelsel. Verder maakt het voor de werking van de regels geen verschil, want de bescherming van de belangen wordt op precies dezelfde wijze geborgd. De normen zijn even hard en kenbaar, zoals dat heet in de juridische wereld. De SGP heeft een amendement ingediend over de waterveiligheidsnormen. Dat ligt dus op wetsniveau, maar het maakt voor die discussie echt niet uit of het in een AMvB of in een wet zit. Het een is echt niet belangrijker dan het ander. Sterker nog, als je een waterveiligheidsnorm op wettelijk niveau gaat regelen, rijst de vraag waarom je dat met de milieunorm niet hebt gedaan. Wie zegt dan welke van de twee zwaarder is? Als je echter alle normen in de wet wilt regelen, zou je door de bomen het bos niet meer zien. Ik snap het heel goed dat de Kamer zich afvraagt hoe zij dan democratische controle moet uitoefenen. Voor sommige wetten zat het al in de hoofdwetten, maar voor andere wetten gebeurt dat dan misschien in AMvB's. Ik weet nog niet precies hoe die AMvB's eruit komen te zien. Ik zou de Kamer willen zeggen dat die vier AMvB's, net als het wetsvoorstel, open en transparant tot stand komen, met betrokkenheid van de overheden, van het bedrijfsleven, van de belangenorganisaties, van de waterschappen en overigens ook de wetenschap, en dat vervolgens ook iedereen kan meedenken via internetconsultatie. U allen hebt als volksvertegenwoordigers ook een belangrijke rol bij de AMvB's. U zult de ontwerp-AMvB's bij de voorhang voorgelegd krijgen. Dat maakt het ook mogelijk om in een vroeg stadium een openbaar debat te voeren en richtinggevende politieke keuzes te maken over de AMvB's.

Er zit ook nog een soort slot aan het einde in. Dat kan u ook helpen. Ik kan mij namelijk voorstellen dat u zich afvraagt of we dan de wet niet moeten aanhouden tot de AMvB's helemaal uitbehandeld zijn. Dan komen wij hier echter wel wat vast te zitten, en niet verder kunnen, vinden wij ook niet

fijn. Daarom zeggen wij: de Kamer kan ook bij de invoeringswet van de Omgevingswet nog een en ander wijzigen als zij dat zou willen. Dan heb je de Omgevingswet vastgesteld en komen de AMvB's, waarbij de Kamer nadrukkelijk betrokken wordt. Aan het einde komt dan nog de invoeringswet. Dus na de behandeling van de AMvB's en na nieuwe inzichten zou u alsnog als Kamer kunnen zeggen dat u toch bepaalde dingen weer als norm in de wet wilt gaan opnemen. U kunt het dan in totale samenhang met elkaar beoordelen. Als medewetgever kan de Kamer ook via de invoeringswet wijzigingen aanbrengen in de Omgevingswet en onderdelen van de AMvB's alsnog wettelijk regelen als zij dat wenselijk acht.

Tot slot kan het nieuwe stelsel alleen in werking treden als beide Kamers met zowel de Omgevingswet als de invoeringswet hebben ingestemd. Het eindoordeel is en blijft dus aan het parlement. Ik denk dat dat heel belangrijk is om hier te noemen.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Voor D66 is dat inderdaad een heel erg belangrijk punt bij de behandeling van deze wet. Al die normen die eerst in wetgeving zaten, waar we uitgebreide discussies over hadden met elkaar en die we rechtstreeks konden amenderen, komen allemaal – en met een belangrijk doel, de kenbaarheid ervan – in de AMvB's en daarbij is de rol van het parlement toch een andere. De Minister refereert aan de invoeringswet. Die vormt inderdaad voor dit parlement een sluitstuk van deze wetsbehandeling en daarmee kunnen wij aan het einde van het hele traject alsnog zaken wettelijk regelen. Voor volgende parlementen – we hopen natuurlijk allemaal dat deze wet lang stand zal houden – is die mogelijkheid er niet meer, tenzij de Kamer bij elke voorgestelde wijziging van de wet in de toekomst, dus nadat wij deze hele cyclus met elkaar hebben afgerond, ook de mogelijkheid heeft van de zware voorhang. Dan zou bij een toekomstige wijziging het parlement alsnog kunnen zeggen, dit of dat toch zo belangrijk te vinden dat men het alsnog in de wet opgenomen zou willen zien.

Het lijkt mij niet logisch om dat bij de nahang te doen, want dan ga je naar een dubbele procedure en bij de nahang is volgens mij een lichte nahang ook voldoende. Bij het antwoord van de Minister op mijn vragen bleek wat onduidelijkheid over voorhang, nahang, dit parlement en het volgende parlement. Is de Minister het met mij eens dat ook volgende parlementen de mogelijkheid zouden moeten hebben om te bepalen dat bepaalde zaken alsnog in de wet moeten worden opgenomen? Dat zou de robuustheid, de kenbaarheid en de houdbaarheid van deze wet enorm kunnen vergroten, zonder dat we het daarmee procedureel onnodig ingewikkeld maken op het einde. Daar hebben we immers allemaal geen belang bij.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Ik kan mij er helemaal in vinden zoals mevrouw Van Veldhoven het nu formuleert, namelijk dat volgende parlementen ook een voorhangprocedure krijgen. Daarmee garandeer je immers ook dat de inhoudelijke discussie gevoerd kan worden door het parlement. Ik denk dat er in de discussie over zware voorhang en voorhang een misvatting bestaat over de definitie. Een zware voorhang wordt juridisch gezien geformuleerd als de nahang, waarbij een vijfde van het parlement aan het einde, nadat de AMvB's al door de Kamer behandeld zijn, alsnog kan zeggen: we willen het eigenlijk toch niet en we gaan nu een wetswijziging starten. Dat betekent dat na een heel lange periode een vijfde van het parlement alsnog kan zeggen: we stoppen er even mee, er ligt even niets, er is niets geldig en we gaan alsnog een wetgevingstraject inzetten. Zo wordt het nu geformuleerd in de wet inzake de milieukwaliteitseisen. Dat is de reden waarom wij een zware voorhangprocedure ontraden. Maar als Van

Veldhoven ervoor pleit dat ook opvolgende parlementen de mogelijkheid van voorhang krijgen, dan steun ik haar daar volledig in. Dan zitten wij op precies dezelfde lijn.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Dat is helder. Ik zal nog even kijken naar de informatie die wij daarover hebben, want misschien is er sprake van een spraakverwarring. Het gaat erom dat wij duidelijk met elkaar zeggen dat ook volgende parlementen de mogelijkheid moeten hebben om alsnog te bepalen dat een deel terugkomt in de wet. Deze bespreking maakt niet voor niets onderdeel uit van de wetsgeschiedenis, dus het is belangrijk om dit met elkaar te constateren.

Ik heb nog een korte vraag over de kenbaarheid. Het viel mij in artikel 2.7 op dat het mogelijk is om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen. Ik vroeg mij af wat de toegevoegde waarde was van het opnemen van zo'n algemene uitzonderingsgrond. Het doel van deze wet is eigenlijk om een spoorboekje te geven. Maak inzichtelijk waar je verschillende dingen kunt vinden, namelijk alles over dit in de omgevingsverordening en alles over dat in de waterschapsverordening. Zou het dan niet heel logisch zijn om artikel 2.7 te schrappen en, als wij gedurende de wetsbehandeling toch nog punten tegenkomen waarvoor we een uitzondering toestaan, die in de wet op te nemen, zodat dat spoorboekje voor iedereen helder en inzichtelijk blijft? Die AMvB's worden heel groot. Als je moet zoeken of iets wel of niet in de AMvB is opgenomen of waarin het misschien alsnog is opgenomen, is het handig als wij dat beperkte aantal gevallen in de wet opnemen. Graag krijg ik een reactie van de Minister.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Ik moet zo even opzoeken wat precies in dat artikel staat en waarom die formulering zo tot stand is gekomen. Ik kom er straks eventjes op terug. Volgens mij heb ik nu al drie dingetjes waarop ik moet terugkomen.

De **voorzitter**:

Zeer zeker. Mevrouw Van Tongeren heeft nog een vraag in haar tweede interruptie.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Wij hadden gevraagd of het mogelijk is om deze lege wet, die gevuld wordt met die AMvB's plus concept-AMvB's, te zien om die in één keer te kunnen beoordelen en een goed beeld te kunnen krijgen van wat nu wordt voorgesteld. Op de vraag of je alles in wetten of in AMvB's moet zetten, heeft de Minister geantwoord dat zij voor AMvB's kiest. De enige argumentatie die ik nu hoor, is dat we anders het tempo van Europa niet halen. Sommige dingen staan in wetten en sommige dingen staan in AMvB's. Je kunt dan kiezen: zetten we alles in wetten of zetten we alle harde normen in AMvB's? Er is gekozen voor die AMvB's, waarvan wij de uitslag nog niet kennen. De enige argumentatie is dat we het tempo van Europa anders niet halen. Ik kan mij niet voorstellen dat er geen andere reden voor is. Een AMvB heeft een lichtere behandeling, gaat niet door de Eerste Kamer en is niet te amenderen. Wij hadden net de discussie over de voorhang. De Minister komt er nog wel op terug...

De **voorzitter**:

U moet zo langzamerhand uw vraag stellen, mevrouw Van Tongeren.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):



Ik begrijp het, maar je kunt niet even vragen: artikel dit en dat. Ik heb een uitgebreide vraag gesteld over toetsing door de rechter. De rechter kan veel beter toetsen aan een heldere norm: zoveel procent dioxine-uitstoot mag niet en dan kan een burger daarheen. In dit geval moet de rechter de lossere normen van de AMvB beoordelen en heeft de burger, zoals ook in de beantwoording staat, veel minder mogelijkheden om bijvoorbeeld in beroep te gaan tegen zo'n overschrijding van een dioxinenorm. Ik vraag een helderdere uitleg over de reden waarom niet is gekozen voor het vastleggen van in ieder geval de essentiële natuur- en milieunormen in deze wet of in wetten in plaats van in AMvB's. Dan hebben we voor de basisdingen die belangrijk zijn voor onze veiligheid en gezondheid in elk geval een keihard handvat om naar de rechter te gaan. Dat begrijp ik niet van dit geheel en ook niet uit de beantwoording.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik begrijp de vraag van mevrouw Van Tongeren heel goed. Ik had alleen gehoopt haar ervan te kunnen overtuigen dat de kracht en de waarde van de norm in de AMvB gelijk is aan de kracht en de waarde van de norm in de wet. Het percentage aan uitstoot zal gewoon onderdeel zijn van de AMvB. De burger die naar de rechter gaat, heeft net zo veel recht om daarop te laten toetsen als wanneer dit in de wet was opgenomen. Voor mij is de snelheid in verband met implementatie van Europese richtlijnen niet de enige reden om dit op te nemen in de AMvB in plaats van in de wet. Overigens zijn die richtlijnen voor de milieusector vaak heel goed. Bijna alle milieuwetgeving komt uit Europa. Een reden is ook de inzichtelijkheid, omdat we de AMvB's heel duidelijk in vier verschillende structuren hebben vormgegeven. Zo kun je dus heel snel zien waar je voor de normen moet zijn op de diverse plekken. In de wet zou dat een stuk minder inzichtelijk zijn geweest. Het gaat om inzichtelijkheid, helderheid en een snelle mogelijkheid tot wijziging en implementatie. Het kan ook zijn dat je op landelijk niveau op een bepaald terrein iets meer of iets minder wilt. Dat gaat gewoon beter via de AMvB's. De rechtskracht is dus gelijk, en ook de manier waarop je bezwaar kunt maken of bij de rechter terecht kunt. Wat dat betreft maakt het dus niet uit. Mocht mevrouw Van Tongeren mij op dit punt nog steeds niet geloven, dan is er aan het eind nog de invoeringswet om hier iets aan te kunnen doen.

**Mevrouw Van Tongeren (GroenLinks):**

In het antwoord op vraag 152, waarin ik vraag of het beschermingsniveau hetzelfde blijft, geeft de Minister aan dat zij dat niet garandeert. De belangen worden beschermd op vergelijkbare wijze of op gelijkwaardig resultaat, wat dat ook moge zijn. Dat geeft mij absoluut geen zeker gevoel, zeker niet gezien het antwoord op vraag 168. Daarin vraag ik of de rechter dan nog aan een harde norm kan toetsen. Daarop antwoordt de Minister dat de rechter meer gaat toetsen op de manier waarop de besluitvorming tot stand gekomen is. Is dat zorgvuldig en gemotiveerd gebeurd? En is er een belangenafweging geweest? Dat voelt voor mij boterzacht. Ik kan het niet anders zeggen. Met een harde norm in de wet weet je als bedrijf of burger precies waar je aan toe bent. Ik heb dit toen koorddanses zonder vangnet genoemd: als je er niet afvalt gaat het goed, maar als je er wel afvalt is er geen vangnet. Kan de Minister keihard garanderen dat het beschermingsniveau hetzelfde blijft? Dan ben ik namelijk tevreden. Of kan de rechter wel degelijk aan harde normen gaan toetsen?

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Het uitgangspunt van de wet is dat het beschermingsniveau hetzelfde blijft, of verbetert waar het nog niet voldoet. De norm blijft dus gewoon hetzelfde, behalve als de Kamer in meerderheid besluit om dit anders te gaan invullen. Dat is echter een andere discussie. Ik heb in de Omgevingswet geprobeerd om wat er ligt zo veel mogelijk een-op-een



over te hevelen naar de AMvB's en naar de wet. Over sommige punten voeren we nog een discussie. Zo wordt volgende week in de Kamer de Wet natuurbescherming besproken, en we komen hier nog over grondbeleid en bodembeleid te spreken. Van de Staatssecretaris weet ik dat er onderzoek gedaan wordt naar gezondheid en naar de vraag of daar nog eens iets over moet worden vastgelegd. De inhoud is en blijft in beweging, maar niet eerder dan nadat de Kamer daarover in meerderheid besloten heeft. Het wordt niet zachter door het op te nemen in AMvB's. Het wordt ook niet moeilijker voor de burger om hiermee naar de rechter te gaan. Ik kan het nog een keer zeggen, en nog een keer, maar ik hoop toch dat ik mevrouw Van Tongeren nu een keer heb kunnen overtuigen. Er is een amendement ingediend, volgens mij door GroenLinks, over de zware nahang. Dat zou ik willen ontraden, om de reden die ik net noemde. Het gaat er niet om of de Kamer wel of niet betrokken is, maar om de manier waarop daaraan vorm gegeven wordt. Het gaat over het punt dat een vijfde van het parlement uiteindelijk kan besluiten om na behandeling van de AMvB's toch niet akkoord te gaan. Dat zou een onevenredig grote ingreep zijn. Dit is ooit ontstaan bij milieukwaliteitseisen, maar volgens mij nog nooit op die manier gebruikt. Ik ben er in ieder geval geen voorstander van.

**De voorzitter:**

Volgens mij bent u aangekomen bij het blok over participatie.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Dat klopt, voorzitter. Ook het onderwerp participatie mag zich verheugen in de warme belangstelling van de Kamer. Met name de PvdA, D66 en de ChristenUnie hebben daar in de eerste termijn vragen over gesteld. Ik vind participatie ook heel erg belangrijk. Participatie zorgt voor betere besluiten, meer draagvlak gedurende het proces en snelle procedures. Het is een belangrijke hoeksteen van dit wetsvoorstel. Participatie leeft breed in de Kamer, alsook in de uitvoeringspraktijk. Daarom heb ik toegezegd dat ik participatie in de AMvB's koppel aan het omgevingsplan, het programma, de omgevingsvisie en de vergunning. Op mijn eigen terrein ken ik goed de voordelen van de Elverding-aanpak bij MIRT-projecten. Participatie vanaf het begin van een besluitvormingsproces is van groot belang. Wij hebben het dus niet over de formele momenten waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in een later stadium bezwaar en beroep kunnen indienen, maar vooral over het gegeven dat bij de voorbereiding van omgevingsvisies, omgevingsplannen en projectbesluiten alle belangen zo snel mogelijk op tafel komen. Zo ontstaan er slimme combinaties en win-winsituaties, en voorkom je verrassingen achteraf. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben het meest belang bij kwalitatief goede besluiten. Daarom denken ze graag mee. Dat is complex als het totaalplaatje er nog niet ligt. Tegelijkertijd stellen partijen het heel erg op prijs als ze ergens vroegtijdig bij worden betrokken. Dat kan op heel veel manieren. Dan komen wij op de discussie hoe je participatie precies vastlegt. Aan de ene kant snap ik best de behoefte van de Kamer om participatie op sommige punten wat meer vast te leggen. Aan de andere kant gaat het vooral om het dat en niet zozeer om het hoe. Eind mei heb ik nog deelgenomen aan een huiskamergesprek met bewoners over de aanpak van de Markermeerdijk. Dat was door henzelf georganiseerd. Uiteindelijk werd het geen huiskamergesprek maar zaten wij buiten met een tafel op het Markermeer te overleggen. Voor mij was het een heel goede manier om kennis te nemen van hun inzichten en belangen. Ik was bij hen op bezoek, kon alles goed in ogenschouw nemen en op een plezierige met elkaar over de voors en tegens van de verschillende varianten discussiëren. Ik denk niet dat iemand deze vorm van participatie ooit had kunnen

vastleggen, omdat het een spontane vorm was. Het was een interessant en betrokken gesprek.

Wij moeten het dus hebben over de vraag in hoeverre je participatie juridisch kunt vastleggen, in hoeverre je daar regels voor kunt vastleggen. Voor het verplichten van de Code Maatschappelijke Participatie is bijvoorbeeld een amendement ingediend. Bij de omgevingsplannen, de omgevingsvisies en het programma bestuursorganen moet worden aangegeven hoe men met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan, maar met het vastleggen van de codes moet je heel terughoudend zijn. Ik zal eens even kijken naar de amendementen, die ik voor mij heb liggen. Het gaat om de amendementen op stuk nrs. 34 en 36. Je moet terughoudend zijn met wat je daarvoor gaat vastleggen. Alternatieven van derden moet je altijd serieus nemen, maar een extra motiveringsplicht is wat mij betreft dubbelop. Dat is al verplicht voor alle alternatieven. Welke deskundigheid nodig is voor adviezen over burgeralternatieven, is vooral een kwestie van maatwerk. Dat wil ik niet regelen.

Ik wil ook niet regelen bij wie advies gevraagd kan worden. Als een burgerinitiatief wordt omarmd, moeten de rollen daarna ook meteen weer zuiver zijn. Wat dat betreft past het niet bij het bevoegd gezag om zo'n particulier initiatief ook uit te moeten werken. Daarom ontraad ik ook het amendement op stuk nr. 34. Hoezeer ik ook voorstander ben van participatie, op zo'n manier wil ik het niet vastleggen. Dat geldt ook voor het amendement op stuk nr. 36, waarin wordt gezegd dat er van tevoren een openbare kennisgeving moet zijn. Ik snap ook dat inspraak op een vroeg moment zinvol is – dat is ook heel sympathiek – maar een wijziging van een omgevingsplan kan heel verschillend van aard en karakter zijn. Het kan gaan om ingrijpende wijzigingen, redactionele verbeteringen of ondergeschikte aanpassingen. De generieke regel uit het amendement vind ik in die gevallen dan ook een te zwaar middel. Die leidt tot onnodige bureaucratie, bestuurlijke last en juridificering. In die prikkel is al voorzien omdat bij elke wijziging van een omgevingsplan moet worden gemotiveerd hoe met de inspraak is omgegaan. Je ziet dat gemeenten dat nu ook doen. Zij doen aan vroegtijdige inspraak en leggen bestemmingsplannen ter inzage. Ik ga ervan uit dat die praktijk wordt voortgezet.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

In de eerste termijn heb ik de Minister gevraagd hoe zij aankijkt tegen het beschermen van belangen van mensen die niet zo lang hebben doorgeleerd. Hoe worden zij bij een ingrijpende verandering in hun leefomgeving tijdig betrokken? Het verbaast mij dat de Minister het amendement op stuk nr. 36 ontraadt. Het is toch echt een voorwaarde dat mensen tijdig worden geïnformeerd als er veranderingen op til zijn. Zij betoogde ook dat zij niet wil voorschrijven welke instrumenten moeten worden gebruikt. Dat snap ik, maar ik heb in de eerste termijn gevraagd of er gefaciliteerd kan worden en of er instrumenten beschikbaar gesteld kunnen worden voor het overleg. Ik heb het voorbeeld genoemd van de quickscan die de commissie heeft ontwikkeld. Dat kan heel dienstig zijn als er verschillende alternatieven tegen het licht gehouden moeten worden, waardoor je snel de voor- en nadelen kunt zien. Op die twee punten zou ik graag nog een verduidelijking krijgen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Wat betreft de eerste vraag het volgende. In Nederland worden per jaar zo'n 50.000 bestemmingsplanwijzigingen gedaan. Soms is het een grote wijziging die de belangen van burgers raakt, maar vaak zijn het kleine technische wijzigingen. Dat is de reden waarom ik vind dat je het niet juridisch moet vastleggen als generieke regel, want dan rijst de vraag of een burger überhaupt nog wakker wordt geschud als dit vaak langskomt. Die heeft liever dat hij gewaarschuwd wordt als het er echt toe doet en als

het er toe doet, zie je dat ook gebeuren. Gemeenten leggen nu al bestemmingsplannen ter inzage en doen vaak al aan vroegtijdige inspraak. In de wet is afgesproken dat er moet worden gemotiveerd hoe met inspraak is omgegaan. Daarmee kom ik tegemoet aan uw zorg hoe mensen die er niet de hele tijd mee bezig zijn toch betrokken worden. Daar hoeft u overigens niet laag voor opgeleid te zijn, want ook hoger opgeleiden hebben vaak geen tijd om constant in de gaten te houden wat er allemaal verandert. Gelukkig komen er steeds meer mooie instrumenten op de markt, zoals apps die je waarschuwen als er iets in jouw omgeving gebeurt. De gemeente moet motiveren hoe met inspraak is omgegaan, dus het zit er eigenlijk al in. Het verplicht stellen dat dit voor elk plan voor iedereen moet gebeuren, is voor mij een te ver gaande maatregel gezien de hoeveelheid en de vaak technische aard van de wijziging. Eigenlijk zie ik het in de cultuur al terug.

De tweede vraag ging over de verschillende varianten die je zou kunnen doen om te stimuleren dat het gebeurt. Het is een goed idee om bij het implementatietraject in een pilot de aandacht te vestigen op de voorbeelden die u noemt. Er is niet één antwoord te bedenken op de vraag hoe je op een goede manier wanneer met welke instrumenten moet omgaan; dat kan verschillen. Als wij vandaag vastleggen hoe we dat zouden moeten doen, is er morgen al wat moois ontdekt waarmee het nog beter kan. Daarom denk ik dat experimenteren en het in pilot brengen een goed plan is.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Ik ben blij met het tweede antwoord. Het eerste antwoord snap ik ook wel, maar toch nog het volgende. Ik heb in mijn eerste termijn het voorbeeld genoemd van bewoners in de veenkoloniën. Wij hebben hier zes jaar gesproken over de locaties waar windmolens zouden moeten komen, maar op een gegeven moment merkten zij dat de gesprekken in Den Haag gingen over hun achtertuin. Zij waren daar eerder absoluut niet van op de hoogte. Dit is natuurlijk een ingrijpende gebeurtenis, maar ook voor kleinere gevallen is het echt van belang dat bewoners vooraf actief worden geïnformeerd. Natuurlijk niet voor elk wissewasje, maar voor plannen van enige omvang zou ik toch graag zien dat er op de een of andere manier een verplichting komt om actief te informeren.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Er zit een verplichting in de wet om te motiveren hoe de inspraak is geregeld. Daarmee moet je aangeven hoe je dat hebt gedaan. Het voorbeeld dat de heer De Vries noemt, is best complex. Op het moment dat je op rijksniveau spreekt over mogelijke locaties terwijl je daar zelf nog niet over uit bent, maar je wel al iedereen op de kast hebt gejaagd omdat mensen zich afvragen of er misschien iets bij hen komt, is dat best een moeilijke situatie. Het Rijk legt altijd zaken vast. Bijvoorbeeld op het moment dat het Rijk over structuurvisies praat, is er een moment van terinzagelegging en van internetconsultatie. Dat is het moment waarop je dat doet en vastlegt. Misschien is het het helderst dat er in het projectbesluit staat dat bij projecten van enige omvang participatie wordt geborgd. Het begrip «projecten van enige omvang» is misschien een hulp bij de vraag die de heer De Vries heeft gesteld.

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

Mijn fractie heeft samen met de D66-fractie twee amendementen ingediend over participatie. Helaas ontraadt de Minister beide. Ik vind dat bijzonder jammer omdat ik denk dat het heel goed kan zijn wanneer op voorstel van de gemeenteraad mensen vroegtijdig worden geïnformeerd bij grote projecten en dat burgers in staat worden gesteld om met een goed alternatief te komen. Ik begrijp wel dat de Minister zegt dat je niet alles in wet- en regelgeving kunt vastleggen. Met beide amendementen

wordt dit mijns inziens ook niet gedaan. Er staat niet hoe het gebeurt, maar alleen dat het gebeurt. De Minister heeft het steeds over «bestuurscultuur, bestuurscultuur». Dat zal allemaal wel, en ik ben het er ook mee eens dat de cultuur moet veranderen, maar ik zie op dit moment dat het afhankelijk is van de ambtenaar die er zit of een burger zich gehoord voelt. Dat kan toch niet de bedoeling zijn. Dan zie ik een stukje rechtsongelijkheid in het land.

**De voorzitter:**  
En uw vraag is?

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

Wat is erop tegen om op dit minimale niveau participatie in wetgeving te verankeren? Dan weten we in ieder geval zeker dat de burger in zijn recht staat en dat we de lijn van de commissie-Elverding volgen.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Over de uitkomst verschillen mevrouw Dik-Faber en ik niet van mening. Wij willen graag dat mensen participeren aan de voorkant en dat zij meedenken en plannen verbeteren. Op het gebied van ruimtelijke ordening gebeurt er al heel veel in wat wij de participatiemaatschappij noemen. Waarmee in de zorg nog een beetje geoefend wordt, gebeurt in de ruimtelijke ordening al heel veel. Denk daarbij aan plannen als Ruimte voor de Rivier, waarbij samen met gemeenten en belanghebbenden heel goede ideeën zijn ontstaan. Het uitgangspunt daarbij is een verlaging van de waterstand, maar uiteindelijk ook een prachtige invulling van de ruimtelijke omgeving. Ik zie dat er genoeg bestuurders zijn die participatie enthousiast invullen.

De vraag is vervolgens of je in staat bent om dat verplicht vast te leggen of niet. Nogmaals, in de wet staat dat het moet gebeuren. Men moet motiveren hoe de inspraak is geregeld. Het «dat» zit erin, maar ik wil het «hoe» niet vastleggen. Waarom niet? In gemeente Baarle-Nassau bijvoorbeeld heeft men ondernemers en belangenorganisaties actief benaderd met behulp van Facebook. Dat is een nieuwe vorm die we nog niet kenden. Aan de hand van door de deelnemers ingestuurde foto's van kansen en knelpunten heeft men op een drukbezochte avond een start gemaakt met het maken van de omgevingsvisie. Gemeente Lelystad heeft voor de aanpak van het Stadhuisplein participatie als belangrijke weegfactor in het bestek neergelegd, met als gevolg dat burgers en ondernemers directe invloed hebben op hoe het plein eruit gaat zien. Dat gebeurt via het bestek. Een ander voorbeeld komt uit het bedrijfsleven: het project Leiding over Noord. Eneco heeft 95.000 woningen voorzien van duurzame energie. Het concept-leidingtracé is voor 70% gewijzigd als gevolg van participatie. Er zijn allerlei verschillende vormen mogelijk. Het generiek vastleggen zou ik een onwenselijke situatie vinden omdat ik wil dat het «hoe» niet wordt vastgelegd in het wetsvoorstel. Goede participatie is wat mij betreft een kwestie van aanvonken, dus enthousiast maken.

**De voorzitter:**  
Is dit allemaal nog in antwoord op de vraag van mevrouw Dik-Faber?

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ja. Nogmaals, ik denk dus dat het werkelijk luisteren naar de samenleving niet vastgelegd kan worden in regels. Ik snap de wens heel goed – die delen we ook – maar ik denk dat dit instrument ons eerder zal beperken dan zal stimuleren.

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

Ik wil toch tegen de Minister zeggen dat met onze amendementen nadrukkelijk niet wordt ingekaderd hoe participatie moet plaatsvinden. Er staat niet dat er een advertentie in de krant geplaatst moet worden of wat dan ook. Daarin hebben gemeenten de vrijheid. Laat ik een onderwerp pakken dat de Partij van de Arbeid ook naar voren heeft gebracht en waaraan het CDA en de ChristenUnie al heel lang trekken, namelijk de participatie en de inspraak bij windenergieprojecten. Minister Kamp heeft keer op keer gezegd dat hij het niet zal regelen en dat we geduld moeten hebben tot de Omgevingswet er is. Nu hebben we de Omgevingswet en zien we dat de participatie van burgers niet vroegtijdig en niet juist verankerd is. Het kabinet heeft een toezegging gedaan. Ik wil heel graag de participatie versterken, maar nu staat de burger echt met lege handen.

**De voorzitter:**

Ik hoorde niet direct een vraag, maar de Minister wil er wel kort op reageren.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik vind dat de burger niet met lege handen staat, sterker nog, de essentie van deze wet is participatie, het vroegtijdig erbij betrekken van belangen. Volgens mij wordt er met het amendement wel ingekaderd. Participatie wordt nu geregeld voor het projectbesluit. Dit gaat over het omgevingsplan. Dat is dus meteen alles. Ik noemde net al de 50.000. Er wordt ook het een en ander aangegeven voor een specifiek onderdeel, namelijk advisering door de Commissie voor de m.e.r, terwijl dat in het projectbesluit in veel algemenere zin gebeurt. Alleen al uit amendement op stuk nr. 34 blijkt dat een en ander leidt tot een nadere invulling die wat mij betreft beperkend werkt. Door het opnemen van de motiveringsplicht wordt het volgens mij goed geregeld. Hiermee wordt ook alle ruimte gelaten om het in allerlei verschillende vormen te doen.

**De voorzitter:**

Mevrouw Van Veldhoven, ik heb gezien dat u wilt interrumpen, maar het woord is eerst aan de heer Madlener.

**De heer Madlener (PVV):**

Mijn fractie maakt zich grote zorgen over de participatie. Veel burgers hebben pas door dat er een windmolen wordt gebouwd als ze daadwerkelijk een toren zien verschijnen. In een week tijd staat zo'n windmolen er. Ik heb er een mooi voorbeeld van. De gemeente Rotterdam heeft het plaatsen van windmolens op haar grens bij Brielle goedgekeurd. De burgers van Rotterdam zijn daar enigszins over geïnformeerd. Het was namelijk een advertentie in een krantje en die moet je maar net zien. De meeste mensen zullen die niet zien, maar goed. De inwoners van Brielle, Zwartewaal en Geervliet zijn helemaal niet geïnformeerd, want het gebeurde immers op grond van Rotterdam. Deze mensen zijn naar de rechter gestapt en hebben gezegd dat ze helemaal niet geïnformeerd zijn. De rechter heeft gezegd dat dit inderdaad niet goed is gegaan en dat men niet geïnformeerd is, maar aangezien de windmolen er al staat, gaat slopen de rechter te ver. Oftewel: de burgers hebben gewoon een windmolen voor de deur waar ze geen inspraak over hebben gehad. De rechter heeft gezegd: hij staat er al en slopen gaat mij te ver. Iets gaat er dus echt niet goed op dit punt. Als iets op de grens van een gemeente wordt geplaatst, worden mensen niet goed geïnformeerd. Ik vind een advertentie in een krantje ook echt onvoldoende. Wie leest die krantjes nog? Ik vind dat het actief informeren van alle omwonenden of belanghebbenden echt op een hoger peil moet komen. Volgens mij vond de PvdA dat ook. De Minister laat het eigenlijk zoals het is en dat vind ik onvoldoende, wetende dat heel veel mensen pas doorhebben dat er iets ingrijpends gebeurt in hun omgeving als het al te laat is. Deelt de Minister

die zorg? Is zij bereid om meer aan te sporen, niet door het «hoe» te omschrijven maar door de lat hoger te leggen bij gemeenten om actief alle omwonenden of belanghebbenden in een straal eromheen te informeren, ook als het niet hun eigen grondgebied betreft?

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik herken wat de heer Madlener zegt. Ik ben ook als wethouder actief geweest. Ik denk bijvoorbeeld aan een nota over het parkeren. Over dat onderwerp werd het meeste gesproken in een gemeente. Vervolgens hield je een inspraakavond en zaten er maar een paar mensen in de zaal. Dan dacht je: hoe kan dat nou? Als vervolgens parkeerplekken werden weggehaald of er een vergunning werd ingevoerd, stond iedereen op de achterste benen. Ik herken dus dat, ook als je vroegtijdig inspraak organiseert, die vaak niet bezocht wordt, omdat mensen pas de directe betrokkenheid herkennen op het moment dat de shovel de straat in komt schuiven. Dat geldt ook voor de windmolens. Juist met de Omgevingswet gaan we de participatie veel breder trekken. Ik hoorde de heer Madlener even zeggen: u laat het bij het oude. Maar dat is absoluut niet het geval. Ik zal aangeven waarom. Participatie is een vast onderdeel bij grote, complexe besluiten. Bij elk projectbesluit zal het dus aan de orde zijn, zoals ik net ook tegen de heer De Vries heb gezegd. Dat was tot nu toe bij ruimtelijke projecten al wel zo, maar bij projecten in andere sectoren was het wat minder het geval. De PvdA heeft gevraagd of de Omgevingswet ook voor andere grote projecten ingezet zal worden waarbij het Rijk het bevoegd gezag is. Dat zal gebeuren. Het wordt dus eigenlijk verbreed. Nu was het alleen verplicht voor tracébesluiten, voor de infrastructuur. Het wordt verbreed naar alle projectbesluiten. Daarmee geef ik uitvoering aan de motie-Samsom. Vooruitlopend daarop ben ik met mijn collega van EZ bezig om bijvoorbeeld in de energiesector – de heer Madlener noemt iedere keer voorbeelden daaruit – een aantal pilotprojecten te doen, want daar gebeurde het nog niet echt. We gaan bekijken of de «sneller, beter»-aanpak die we in de ruimtelijke ordening hanteren ook kunnen gebruiken voor de energieprojecten. We gaan kijken naar Windpark Spuisluis van Eneco IJmuiden en het station A4-zone van Liander en TenneT in de Haarlemmermeer. Ik denk dat het goed is om dat in te zetten. Bestuursorganen hebben baat bij participatie. Het helpt hen aan goede ideeën, maar voorkomt daarnaast dat als mensen later naar de rechter gaan, zij daarnaar kunnen wijzen. Het wordt dus verbreed, ook naar de energiesector. Zoals ik de vorige keer in een debat tegen de heer Madlener heb gezegd, wordt er ook veel meer grensoverschrijdend gekeken. Mensen zullen wat dat betreft dus minder overvallen worden. Maar we kunnen hen er niet aan de haren bijslepen, zoals de heer Madlener ook zal begrijpen.

**De heer Madlener (PVV):**

Heel concreet hoor ik: een pilotproject. Dat vind ik onvoldoende. Het gaat trouwens niet alleen om windmolens. Het gaat om alle besluiten; parkeren is inderdaad zo'n voorbeeld. Een gemeente heeft vaak belang bij zo min mogelijk participatie. Sommige gemeenten willen pijnlijke maatregelen op hun grondgebied, zoals die windturbines. Ik weet nog dat de Minister naar Rotterdam gegaan is om daar het pleidooi te houden dat Rotterdam die windmolens vooral moet plaatsen. Dan heeft de gemeente er juist baat bij dat er zo min mogelijk burgers geïnformeerd worden. In dit geval moeten we de gemeenten niet te veel vertrouwen. Een gemeente kan dan zeggen: we plaatsen een advertentie onderaan pagina 13 van een lokaal krantje dat niemand leest en dat was het dan. Dan kan zij bij de rechter zeggen: we hebben er alles aan gedaan. Dat gebeurt vaak. De bewoners moeten dus echt meer actief worden geïnformeerd, bijvoorbeeld door bij alle omwonenden een brief in de bus te doen waarin staat: let op, dit is de gemeente voornemens te doen. Ik heb al het voorbeeld van België



gegeven. Daar wordt een bord geplaatst op een plek waarvan de bestemming wijzigt. Iedereen die daar langsfiets, ziet zo dat daar iets gaat gebeuren. Dat zijn heel goedkope maatregelen, die mensen kunnen betrekken bij een besluit. Internet heeft al een rol gespeeld. Daarvan heeft de Minister gezegd: het is goed dat het gebeurt. Maar ik ben bang dat de gemeente toch soms denkt: laten we maar de minimale vorm van informatie geven, want dan hebben we niet zo veel last van de bewoners die geen betaald parkeren of geen windmolens willen.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik noemde de pilots omdat ik samen met de Minister van EZ vooruit wil lopen op de wet, maar het blijft natuurlijk niet bij pilots. Ik zei tegen de heer Madlener dat de participatie in plaats van alleen op tracébesluiten straks op alle projectbesluiten van toepassing is. Dat wordt verbreed. Dat is de essentie van deze wet. Dat vindt de heer Madlener dus fijn. Vervolgens is de vraag hoe er gecommuniceerd wordt. Dan is ook de vraag waarover wordt gecommuniceerd. Zoals ik al aangaf, gebeurt het bij projectbesluiten van enige omvang. Maar wat doe je met al die kleine technische wijzigingen? Ga je over alles een brief naar binnen gooien? Ik gaf daarbij het voorbeeld van de 50.000 bestemmingsplanwijzigingen per jaar. Ik denk dat het van belang is om dat alleen bij projecten van enige omvang te regelen. Dat is één. Het tweede is de vraag hoe je dat doet. Gooi je bij iedereen een brief naar binnen, of gebruik je ook allerlei nieuwe technieken, zoals Facebook en internet? Daarom wil ik de wijze waarop het gebeurt, niet vastleggen. Ik vind het belangrijk dat het gebeurt en dat je het moet kunnen motiveren. Als je dan bij de rechter moet komen en je hebt het ergens achterin een blaadje verstopt dat nooit iemand leest, is het de vraag of dat voldoende is. Je motivering zal van belang zijn, omdat we niet weten wat het beste werkt. Volgens mij hebben we vorige week allemaal een AMBER Alertbericht gekregen op onze telefoon over hoe het alarm werkt. Dat soort dingen is van belang. Je hebt steeds meer methodes en mogelijkheden om mensen te bereiken. Het gaat mij erom dat we dat niet dichttimmeren. Laten we de nieuwe innovaties openlaten en alleen zeggen dat het moet, maar niet hoe.

**De voorzitter:**

Er zijn mensen, onder wie de heer Madlener, die de alert niet op hun telefoon hebben ontvangen. Heel veel collega's ook niet, begrijp ik uit de reactie. Kamerleden ontvangen geen AMBER Alertberichten, is hier de constatering. Daar moet iets achter zitten!

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik moet zeggen dat ik hem ook niet heb gekregen. Ik heb wel gezien dat het zou gaan gebeuren. Misschien is de proef helemaal niet doorgedaan. Laten we het debat daarover niet op dit moment voeren. De heer Madlener zei overigens dat ik naar Rotterdam was gegaan om over de vestiging van windmolens te praten, maar het Havenbedrijf is bij mij gekomen om dit te vragen. Het is dus precies andersom.

**De voorzitter:**

Mevrouw Van Veldhoven heeft ook een AMBER Alert, of een vraag.

**Mevrouw Van Veldhoven (D66):**

Ik kan de Minister vertellen dat de exercitie wel is doorgedaan, maar dat er problemen waren met telefoons met een G4-netwerk. Het lijkt me lastig dat het systeem niet voor 4G werkt, aangezien heel Nederland bezig is met overschakelen op dit netwerk. Vandaar dat wij allemaal geen AMBER Alertbericht hebben ontvangen.

De opmerking van de heer Madlener over de grenseffecten is heel pertinent. Toen we er eerder over spraken, zei de Minister dat dit allemaal



goed zou komen, omdat alle gemeenten fantastisch met elkaar zouden gaan overleggen. Het zou vanzelf goedkomen. We zien echter dat het niet vanzelf goed komt. De Minister haalde zelf het voorbeeld van het parkeerbeleid aan. Als de ene wijk parkeerbeleid invoert, zie je een waterbedeffect in een andere wijk. Ik heb dat recent persoonlijk ondervonden. Ik heb ook ondervonden dat je daarover geen inspraak hebt als inwoner van de aanpalende wijk. Dat is in ieder geval niet geregeld. Inspraak wordt des te belangrijker door de manier waarop wij zaken met deze wet regelen. Dat erkennen we allemaal. De Minister zegt terecht dat we voorzichtig moeten zijn met het inperken van de creativiteit in de inspraak. Daar zijn we het volgens mij ook allemaal over eens. In de amendementen staat echter niet dat we de inspraak moeten beperken tot een aantal manieren. In het amendement op stuk nr. 36 staat: zorg dat er kennisgeving is. We weten allemaal dat het krantje in deze tijd niet meer volstaat. Er staat niet in dat het per krant moet, of per sms. Er staat alleen: zorg dat er kennisgeving is. In het amendement op stuk nr. 34 staat dat je een verzoek om daadwerkelijke ondersteuning moet kunnen doen, als je vindt dat je geraakt bent en als je dus graag vroegtijdig wilt meepraten. Op die manier kunnen burgerinitiatieven op een goede manier worden meegenomen. Het amendement schrijft niet voor dat het moet gebeuren, maar biedt de mogelijkheid om ernaar te vragen, vanuit degenen van wie we vinden dat zij gemakkelijker moeten kunnen participeren. Het is geheel in lijn met de strekking van de Omgevingswet en de methode-Elverding. Ik zou echt de Minister willen vragen om nog eens goed te kijken naar de amendementen. Veranker de participatie sterker in de wet, zonder restrictief te worden. Dat is namelijk niet het doel van de Kamerleden.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik ben blij te horen dat de leden Dik-Faber en Van Veldhoven niet willen inperken hoe het moet. Ze gaan echter wel ver met het amendement op stuk nr. 36. Dat gaat over alle 50.000 bestemmingsplannen, die straks natuurlijk omgevingsplannen worden. Het gaat dus om alle wijzigingen van groot naar klein. Wat mij betreft moeten we ervoor zorgen dat het alleen over projectbesluiten van enige omvang gaat. Dat is een van de redenen waarom ik moeite heb met de amendementen. Ze leiden tot heel veel bureaucratie, bestuurlijke lasten en juridificering. Bij die grote projecten zie je dat gemeenten dat vaak doen. Iedereen heeft inspraak. Ook mevrouw Van Veldhoven had inspraak over de verlening van de parkeervergunning in haar gemeente, want de gemeente kan nooit iemand uitzonderen. Ik hoor van mevrouw Van Veldhoven dat het een andere gemeente betrof, maar volgens mij heeft zij ook dan recht van inspraak. Zij kan gewoon een zienswijze indienen. Dat was dus bij het amendement op stuk nr. 36 mijn bezwaar.

Dan kom ik op mijn bezwaar tegen het amendement op stuk nr. 34. Als je het wilt regelen, moet je dat via een projectbesluit doen en niet via bijvoorbeeld advisering door de Commissie voor de m.e.r. In dit amendement wordt dus toch voorgeschreven op welke wijze het moet gebeuren. Daar zit vooral mijn bezwaar. Laten wij dus nog maar met elkaar verder praten. Het moet gebeuren, maar daarbij moet vrijheid worden gegeven voor de wijze waarop het gebeurt. Wij moeten vooral niet proberen om alles dicht te regelen. Ten eerste is in deze wet de participatie aan de voorkant al georganiseerd; dat is de essentie van de wet. Ten tweede moet je zaken altijd motiveren. Je moet je bewijzen, je moet een goed verhaal hebben bij de rechter. Ten derde moet je bij grote projecten via het projectbesluit aangeven hoe de inspraak is geborgd. Er zit dus al een wettelijke verplichting in. Mevrouw Van Veldhoven wil daar nog iets bovenop, maar ik denk echt dat dat dubbelop en te veel is.

**Mevrouw Van Veldhoven (D66):**

Ik vind het toch een beetje jammer dat de Minister op zo'n punt, waarvoor de Kamer breed interesse heeft, komt met de pavlovreactie dat we niet alles moeten dichtregelen. Daarmee kunnen we elke discussie doodslaan. Volgens mij liggen onze standpunten niet zo heel ver uit elkaar. Wij vinden participatie allemaal belangrijk. Een deel van de Kamer wil dat punt graag iets duidelijker verankerd zien in de wet, maar zonder dat het beperkend wordt. Laten we nu eens met elkaar nagaan hoe we tot een oplossing hiervoor kunnen komen.

In het amendement op stuk nr. 34 staat niet dat de Commissie voor de m.e.r. altijd om advies moet worden gevraagd, maar dat daartoe een verzoek kan worden ingediend. Dat sluit andere oplossingen dus niet uit. Het biedt alleen de mogelijkheid om daartoe een verzoek te doen. Daarmee wordt niets dichtgeregeld.

Ik kom op alle aanpassingen. Volgens mij is het doel van de Omgevingswet nu juist om ervoor te zorgen dat we minder individuele vergunninkjes en aanpassingen hebben, omdat er meer flexibiliteit zit in de instrumenten die de wet biedt. Dat betekent dat er minder aanpassingen zullen zijn waarvoor je een kennisgeving zult moeten afgeven. Misschien kunnen we een formulering bedenken die net zit tussen de heel grote zaken waarover de Minister spreekt en het hele nitty-gritty waarvan we allebei wel inzien dat het daarvoor niet nodig is. Mijn verzoek aan de Minister is dus of we nog eens kunnen kijken naar die twee punten, want we moeten dicht bij elkaar kunnen komen dan nu.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Ik hoor de vraag of we tussen de eerste en tweede termijn kunnen bekijken of amendementen zodanig kunnen worden aangepast dat zaken die al geregeld zijn, er niet meer in staan of dat meer ruimte wordt geboden. Dat kan natuurlijk altijd.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Oké, dan gaan we dat doen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Ik denk dat het goed is dat wij ook nog even zelf duidelijk op een rijtje zetten wat al geregeld is. Het is namelijk complex.

De **voorzitter**:

Minister, volgens mij bent u aanbeland bij het blok «kwaliteit».

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Ik moet alleen nog ingaan op het amendement-De Vries op stuk nr. 39 over de toevoeging van een zesde lid aan artikel 16.53, over een aanvraagvereiste voor initiatiefnemers. De strekking daarvan is dat bij de aanvraag van een omgevingsvergunning gegevens over participatie van en overleg met derden worden verstrekt. Dat past in het streven om participatie te bevorderen, maar laat het hoe vrij. Ik vind het goed om dat expliciet in het wetsvoorstel op te nemen.

Dan zijn we nu bij het blokje sturen op kwaliteit. Het stelsel is gericht op duurzame ontwikkeling. Tegen de heer De Vries merk ik op dat het wetsvoorstel voor duurzaamheid de definitie van Brundtland hanteert. Het gaat erom de kwaliteit van onze leefomgeving te verbeteren waar deze tekortschiet en te behouden waar deze goed is. Zo staat het ook in de centrale doelstelling van artikel 1.3, waarover de VVD, De PvdA, D66 en GroenLinks opmerkingen hebben gemaakt. Ik ben het met de heer Veldman eens dat in het woord «bereiken» al het element van verbeteren zit. Deze doelstelling houdt een actieve inzet van de overheid in. Het is heel belangrijk om een samenhangende benadering te kiezen en alle belangen – ruimte, water, natuur, milieu, gezondheid en wonen – vanaf het begin mee te nemen. Dat biedt kansen voor slimme combinaties. Denk

aan de manier waarop wij nu werken met Ruimte voor de Rivier – ik zei het al eerder – waar waterveiligheid en natuur hand in hand gaan. Het wetsvoorstel stuurt ook op kwaliteit doordat in de AMvB's regels worden gesteld die de minimale kwaliteit vaststellen. Denk aan normen voor geluid, waterveiligheid, fijnstof, cultureel erfgoed en dergelijke. Er zijn instrumenten om maatregelen te treffen als de vereiste kwaliteit niet wordt gehaald. Er kan ook handhavend worden opgetreden als men zich niet aan de regels houdt. Ik zou daarom het amendement-Van Tongeren/Dik-Faber op stuk nr. 56 willen ontraden. Met dat amendement wordt het begrip «verbeteren» toegevoegd. In de woorden «bereiken van een goede leefomgeving» is het begrip «verbeteren» al opgenomen. Als je dit woord extra toevoegt, betekent dit dat alles wat je doet in je leefomgeving altijd moet leiden tot een betere kwaliteit dan de huidige, al is die ontzettend goed. Ik zou dit amendement dus niet willen overnemen.

Een heel belangrijk punt is gezondheid en voorzorg. Daar is door een aantal Kamerleden naar gevraagd. Ik deel de overtuiging van de Kamer dat gezondheid en voorzorg beter moeten worden verankerd in het omgevingsrecht, want dat is daarin nu nog niet erg opgenomen. Wij willen allemaal dat gemeenten moeten kunnen handelen als mensen ziek worden, maar ook dat de initiatiefnemers weten waar zij aan toe zijn, rechtszekerheid dus. Het moet twee kanten op verankerd worden. Het moet duidelijk zijn voor de initiatiefnemer en voor degene die er last van kan hebben. In de schriftelijke beantwoording van de vraag van de PvdA ben ik uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden voor gemeenten om met gezondheidsrisico's en voorzorg om te gaan. In het wetsvoorstel heb ik gezondheid op een aantal manieren verankerd, dus nieuw ten opzichte van de huidige situatie, onder meer met normen in instructieregels, in de omgevingsvisie en in de omgevingsplannen. Daarmee komt gezondheid voor het eerst in een vroegtijdig stadium nadrukkelijk aan bod en weten ook de initiatiefnemers waar zij aan toe zijn. In situaties waarin er nog geen wetenschappelijk bewijs is maar er wel sterke aanwijzingen zijn, moet het bevoegd gezag ook uit voorzorg kunnen handelen. Ook dat is een discussie die hier heeft plaatsgevonden. Aanpassing van het omgevingsplan is dan wat mij betreft de koninklijke weg. Daarmee is de handelwijze van de gemeente voor iedereen helder; ook voor initiatiefnemers. Daarmee voorkom je ook willekeur. Dat is wat mij betreft een goede weg om dit te kunnen doen.

Ook bij vergunningverlening voor milieubelastende activiteit, afwijkactiviteit en bij waterkwaliteit is gezondheid een onderdeel van het toetsingskader. Beide instrumenten geven de mogelijkheid om acuut te handelen als dat nodig is. Dat vergt natuurlijk wel een goede motivering. Daaraan blijkt het in de praktijk weleens te schorten. Ik denk dat in de onderbouwing daarvan het RIVM en de GGD een belangrijke rol kunnen spelen. Het toepassen van voorzorg komt vooral tot zijn recht buiten de wettelijke verplichtingen om. Het gaat eigenlijk om een manier van denken, waarin kansen en risico's, ook onzekere kansen en risico's, in een vroeg stadium worden meegenomen. Dan moet natuurlijk wel duidelijk zijn wie verantwoordelijk is. Wat kan de gemeente en wat doet het Rijk? Wat doen de maatschappelijke partijen? Wat doen burgers zelf eigenlijk? Het is belangrijk om met burgers over het beleid en de risico's in gesprek te gaan. Een uitstekend moment om dat te doen, is bij het omgevingsplan of de omgevingsvisie. Ook hier is participatie dus weer heel belangrijk. Op dit moment behandelt de Staatssecretaris van I en M dit vraagstuk ook. Zij heeft de Gezondheidsraad een advies gevraagd om te komen tot een afwegingskader voor gezondheids- en milieuvraagstukken. Dat advies wordt aan het eind van dit jaar verwacht. Ik denk dat we met de juridische instrumenten zoals we die nu in de wet hebben opgenomen, maar ook met de beleidsmatige instrumenten die er gaan komen naar aanleiding van de discussie over die gezondheidsadviezen, voldoende instrumenten in handen hebben. Ik wil het amendement op stuk nr. 45, waarin

gezondheid in de volle breedte, dus op alle plannen van toepassing zijnde, is opgenomen, dan ook ontraden. Op dit moment is een en ander van toepassing op een aantal vaste elementen. Vergunningen, waarbij gezondheid en voorzorg relevant zijn, kunnen op basis van een gezondheidsrisico nu al worden geweigerd en de GGD en het RIVM kunnen daar ook nu al bij worden ingeschakeld. Met dit amendement wordt een en ander echter verbreed naar alle andere vergunningen waarbij gezondheid ook niet-relevant is. Daarmee kan het zorgen voor onnodige vertraging, onderzoekslasten en rechtsonzekerheid. Om die redenen wil ik dit amendement dus ontraden.

**De voorzitter:**

Ik geef het woord aan de heer De Vries voor zijn laatste interruptie in deze termijn.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Ik dank de Minister zeer voor haar uitgebreide antwoord in schriftelijke vorm, en nu nog eens mondeling, op het gebied van gezondheid. Het springende punt in mijn betoog was echter de vraag of er in gevallen van verhoogde gezondheidsrisico's, bijvoorbeeld in de gevallen van zoönoses als Q-koorts, vogelgriep en dergelijke, voor de gemeenten ook echt een titel kan zijn om een vergunning niet te verlenen, en voor een rechter om een vergunning te vernietigen. De Minister zegt nu dat die voorzorg tot uitdrukking kan komen in het omgevingsplan. Mijn vraag was of dit ook kan leiden tot het haakje, waar de heer Backx van GGD GHOR Nederland in het rondetafelgesprek zo nadrukkelijk om vroeg, en dat in de praktijk in Brabant afwezig bleek te zijn toen zich dat voordeed.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Nu is het niet geregeld, en daarom werd er gezocht naar een haakje, maar zo meteen kan het gewoon via het omgevingsplan. Gemeenten kunnen dat dus gewoon opnemen in het omgevingsplan.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Natuurlijk kunnen gemeenten dat regelen, maar is dat dan ook zodanig dat een rechter er aanleiding in ziet om die vergunning te vernietigen? Kan het een vorm krijgen zodat dit ook gaat gebeuren? Een en ander ontbreekt immers in het huidige systeem.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Zeker. Als het goed onderbouwd en goed gemotiveerd is – maar dat geldt natuurlijk voor allerlei omgevingsplannen – kan dat gewoon aanleiding geven bij de rechter om iets te vernietigen of er een andere uitspraak over te doen. Dat is gewoon mogelijk.

**De voorzitter:**

Ik wijs mevrouw Van Veldhoven erop dat zij toe is aan haar derde interruptie.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

We komen hier op het punt waarbij de grens tussen gemeenten ook relevant wordt. Als we het overlaten aan de omgevingsplannen, is per gemeente de vraag of zo'n haakje al dan niet is opgenomen. Volksgezondheid is iets wat we voor heel Nederland op een goede manier willen borgen. Voor die borging zou het goed zijn om een duidelijk haakje in de wet op te nemen, temeer ook omdat de wet zoveel flexibiliteitsmogelijkheden en zoveel mogelijkheden voor maatwerk biedt. Nu staat er bijvoorbeeld in het artikel over maatwerk niet eens een verwijzing naar de oogmerken waar gezondheid dan weer in staat. Het haakje waarnaar we allemaal op zoek zijn, moeten we niet laten afhangen van het antwoord op

de vraag: neemt een gemeente dat wel of niet op in haar omgevingsplan? Het kan immers ook effecten hebben op de burgers in buurgemeenten. Laten we er nu met elkaar voor zorgen dat we die gezondheid voor iedereen in Nederland even goed regelen.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Het staat nu in tegenstelling tot in het verleden wel in een wet, namelijk in de Omgevingswet. Ik zei zojuist al: in het omgevingsplan kan het straks wel, ook al zit het nu niet in het bestemmingsplan. Als je ook grensoverschrijdend aan de slag wilt, zie de zorg die mevrouw Van Veldhoven uitspreekt, kun je het ook in een provinciale verordening zetten. Brabant heeft dat bijvoorbeeld gedaan. Daarmee is ook dat grensoverschrijdende deel geregeld, voor het geval de gemeenten dat niet regelen. Het wordt dus niet aan de willekeur overgelaten.

**Mevrouw Van Veldhoven (D66):**

Ook provincies hebben weer grenzen. Wat is het principiële bezwaar van de Minister om het niet goed in de wet te regelen? We spreken nu over de volksgezondheid en de Minister erkent dat belang, want zij heeft hiervoor al een aantal haakjes in de wet opgenomen. De Kamer vraagt haar nu, dat rijtje haakjes compleet te maken door ervoor te zorgen dat elke gemeente kan ingrijpen in het geval van een ramp als de Q-koorts. Gezondheid zou dus een rol moeten kunnen spelen bij het besluit om af te wijken van de maatwerkvoorschriften. Volgens mij delen we de bezorgdheid en daarom begrijp ik niet waarom zij dat laatste haakje weigert.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik weiger geen haakjes, maar misschien verwijst u hiermee naar het amendement van de SP dat ik zojuist behandelde. Ik wees er echter al op dat dit amendement zich richt op een gezondheidsadvies voor alle vergunningen, terwijl dat helemaal niet van toepassing hoeft te zijn. Zoals ik zojuist ook aangaf, hebben we dit punt nu juist voor het eerst in de wetgeving verankerd. Gemeenten hebben de mogelijkheid om het in hun omgevingsplan op te nemen en provincies in hun provinciale verordening. Ten slotte kunnen we op rijksniveau ook wensen en eisen stellen. Over de inhoud kan in de Kamer worden gediscussieerd en daar wordt dan ook bepaald welke gezondheidsrisico's we wel of niet wettelijk regelen. De Staatssecretaris komt daar eind van het jaar mee. Volgens mij hebben we dus voldoende beleidsmatige en inhoudelijke middelen om het op een goede manier vorm te kunnen geven.

**De voorzitter:**

Mevrouw Van Veldhoven, ik wil nu het woord geven aan de heer Smaling, want u bent door uw interrupties heen.

**Mevrouw Van Veldhoven (D66):**

Ter toelichting, voorzitter.

We hebben zojuist een amendement van de SP binnengekregen, waarin dit ontbrekende haakje wordt verankerd. De Minister heeft dat amendement nog niet gezien en zij kan er dus ook nog geen oordeel over geven. Mijn excuses hiervoor.

**De heer Smaling (SP):**

Ik wil toch nog een keer expliciet van de Minister horen hoe de nieuwe wet zich verhoudt tot de huidige praktijk. Laat ik de Q-koorts even als voorbeeld nemen, want door die uitbraak zijn er doden gevallen en zijn er mensen chronisch ziek geworden. Het was echt geen klein dingetje. De geitenhouders die toen wilden uitbreiden, konden dat gewoon doen omdat er geen weigeringsgrond was. De provincie Brabant heeft van alles geprobeerd om het wettelijk te regelen, maar deze provincie is keer op

keer teruggefloten. Daarom wil ik de zekerheid dat dat onder deze nieuwe wet niet meer mogelijk is. Ik wil met andere woorden dat gemeenten straks de middelen in handen hebben om in de toekomst iets dergelijks te voorkomen.

De Minister zegt: mits voldoende gemotiveerd. Dat is wat mij betreft een beetje een addertje onder het gras. Bij heel veel gezondheidskwesties is in het verleden namelijk steeds gezegd dat er een spijkerhard causaal verband moet worden aangetoond om het voorzorgsprincipe in werking te kunnen laten treden. Een en ander speelt ook bij de gewasbeschermingsmiddelen, overigens sterker dan bij andere terreinen waar gezondheidsrisico's spelen. Is dat addertje onder het gras nu weggenomen?

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Het verschil ten opzichte van de situatie hiervoor is dat je eerder geen gezondheidseisen op kon nemen in het bestemmingsplan. Het zat op andere plekken en het kwam daardoor niet bij elkaar. Dat voorkomen we in het omgevingsplan en dat zou dus in het specifieke geval van de Q-koorts betekenen dat er dan wel een haakje zou zijn geweest. Onder de nieuwe wet zouden die vergunningen in tegenstelling tot in het verleden dus wel geweigerd kunnen worden.

Waarom noemde ik «mits voldoende gemotiveerd»? Dat zeggen wij bij alle wetgeving. Als je alleen maar iets in de wet zet zonder dat te motiveren, dan zegt de rechter dat dat niet houdbaar is. Natuurlijk zul je ook bij gezondheidsonderzoeken toch iets moeten overleggen. Het mag niet alleen gaan om een gevoel. Je zult iets moeten overleggen waarin je bewijs kunt vinden, maar ik neem aan dat de heer Smaling daar ook niet zo op doelt.

**De heer Smaling (SP):**

Dit is wel de kern van de kwestie. De Q-koorts heeft helemaal niets met gevoel te maken, maar is een calamiteit van de bovenste plank. De wetgeving was niet van dien aard dat er daarna ruimtelijke maatregelen konden worden genomen, of het nu een afstandscriterium was of iets anders. Dat is een heel grote omissie in de wetgeving geweest tot nu toe; vandaar dit amendement. Ik wil dat best wat afzwakken, zodat het een kleiner haakje wordt. Het gaat erom dat het vanaf de inwerkingtreding van deze wet is geregeld, zodat mensen dat gezondheidsaspect terugvinden in datgene waarop zij recht hebben.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

We kunnen tussen de eerste en tweede termijn bespreken waarop dat haakje betrekking heeft zodat het niet meer op alle vergunningen betrekking heeft, maar alleen op die zaken die van belang zijn voor de gezondheid. Wat dat betreft zitten wij niet op een verschillende lijn. Bij de motiveringsplicht doelde ik niet op het wel of niet ruimtelijk kunnen ingrijpen, maar op de motivering bij de rechter, die natuurlijk altijd onderbouwd moet zijn. Soms kun je zelfs zonder onderbouwing al iets doen. Denk aan voorzorg. Denk aan de discussie over straling van elektriciteitsmasten. Er is nooit bewezen dat die straling een negatief gezondheidseffect heeft, maar uit het voorzorgsprincipe is wel vastgelegd dat er een bepaalde afstand moet zijn tussen bebouwing en die masten. Ook over dat soort dingen kun je, zelfs zonder harde rapporten, uit het voorzorgsprincipe bepaalde besluiten nemen. Je moet die besluiten natuurlijk wel altijd onderbouwen om willekeur te voorkomen.

**De voorzitter:**

De Minister zit nog steeds in het blok «sturen op kwaliteit». Ik stel voor om na de behandeling van dit blok de vergadering drie kwartier te schorsen voor de lunchpauze.



**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik kom bij de ruimtelijke kwaliteit en welstand ofwel de excessenregeling. De VVD, de PvdA, de SP, D66, de ChristenUnie en GroenLinks hebben allemaal vragen gesteld over ruimtelijke kwaliteit en welstand. Als ik iemand vergeten ben die ook vragen heeft gesteld, dan bij dezen excuus. De bescherming van landschappen is een taak van de provincie. Dat staat ook in het decentralisatieakkoord natuur. De bescherming van de stedenbouwkundige waarden is een taak van de gemeente. Zoals u weet, ben ik bezig met de voorbereiding van een nationale omgevingsvisie. Daarin zullen wij de nationale belangen vastleggen. Ik zie nu geen aanleiding om daar alvast zaken aan toe te voegen of uit te schrappen, maar te zijner tijd zullen we die ongetwijfeld krijgen. Sommigen in deze Kamer zeggen dat landschappen weer een nationale taak moeten worden, terwijl anderen weer andere ideeën daarover hebben.

D66 en de ChristenUnie vragen waarom de excessenregeling voor welstand niet is opgenomen in de Omgevingswet. Gemeenten kunnen zelf bepalen of zij een dergelijke regeling in het omgevingsplan opnemen. Zij hebben de bevoegdheid daartoe gekregen. Daarmee blijft het mogelijk om de welstandsexcessen aan te pakken, zeg ik in antwoord op de vragen daarover van mevrouw Van Veldhoven en mevrouw Dik-Faber.

Met het amendement van de SP op stuk nr. 50 wordt voorgesteld om de regeling voor welstand naar wetsniveau te tillen. U kent de hele discussie over regelingen op wetsniveau. Wat mij betreft, zou je dat niet moeten doen en zou je die verantwoordelijkheid vooral bij de gemeenten zelf moeten laten liggen. In het omgevingsplan worden alle regels gebundeld over de fysieke leefomgeving. Wat mij betreft, horen daar ook regels bij die een gemeente stelt over bouwwerken. Het lijkt mij niet goed om een enkele regeling over het uiterlijk van bouwwerken uit het omgevingsplan te halen en dit in de wet te regelen. Je zou dat bij uitstek gebiedsgericht moeten doen op gemeentelijk niveau. Dan kom ik op de toegankelijkheid. De PvdA, D66 en GroenLinks hebben vragen gesteld over de relatie tussen het VN-verdrag voor mensen met een beperking, de Omgevingswet en de uitvoeringsregel. Meestal ben ik meer van de inhoudelijke dan van de formele argumenten. Ik wil hier echter aandacht vragen voor het feit dat het VN-verdrag in Nederland nog niet is geratificeerd. De goedkeuringswet ligt op dit moment ter behandeling aan de Kamer voor. Daarna moet hij nog naar de Eerste Kamer. Als de Kamer dus aanpassingen voor regels wil voorstellen, is de eenduidige lijn dat hij dat doet in het kader van de behandeling van de goedkeuringswet. Als dat vervolgens consequenties heeft voor de Omgevingswet, kan dat gewoon bij de invoeringswet worden geregeld. Het is van belang om deze procedure op de juiste wijze te doorlopen.

Richting de ChristenUnie kan ik wel toezeggen dat collega Blok en ik geen regels over de toegankelijkheid van gebouwen zullen schrappen bij de overgang van het huidige bouwbesluit naar de regels onder de Omgevingswet. Wat dat betreft blijft het gewoon bij het oude. Ik kan geen nieuwe, aanvullende dingen doen als de Kamer dit op een andere plek eerst nog moet ratificeren.

Dan kom ik te spreken over de ladder voor duurzame verstedelijking.

**Mevrouw Dik-Faber (ChristenUnie):**

De Minister heeft helemaal gelijk dat het VN-gehandicaptenverdrag nog niet geratificeerd is, maar eigenlijk is het een grote schande dat dit nog niet gebeurd is. Voor mij zou dat dus ook geen argument mogen zijn om de essentie van die wet dan maar in de discussie vooruit te schuiven. Het VN-verdrag hebben we, en daaraan moet de Omgevingswet worden aangepast. Kan de Minister zich voorstellen dat in de Omgevingswet bepalingen worden opgenomen over de toegankelijkheid van gebouwen en de openbare ruimte, of in ieder geval verwijzingen daarnaar, opdat het



belang van onze kwetsbare medeburger wel duidelijk in deze wet naar voren komt?

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Volgens mij is het aan de Kamer om het verdrag met spoed te behandelen. Zodra de Kamer in meerderheid heeft gezegd wat zij daar wel en niet mee wil, kan dat gewoon worden opgenomen in de invoeringswet, die daarmee ook de Omgevingswet wijzigt. Dat heb ik al gezegd. De volgorde is dus toch wel even van belang. Ik doe niets af aan de inhoud, maar ik maak een procedurele opmerking. Ik zei al: ik ben eigenlijk niet zo van de procedure, maar we moeten ons daar toch aan houden.

**Mevrouw Dik-Faber (ChristenUnie):**

Laten we in ieder geval met elkaar vaststellen dat de Kamer al een hele tijd wacht op het plan van aanpak waarmee we het VN-verdrag gaan implementeren. Het wetsvoorstel ligt er al, maar we wachten al ruim een halfjaar op de regering. Mijn fractievoorzitter, Arie Slob, heeft in het laatste debat met de Minister-President nog gevraagd wanneer het plan van aanpak komt. Daarbij is toegezegd dat het voor de zomer komt, maar hij moet nog maar zien of ratificatie ook daadwerkelijk voor de zomer gaat plaatsvinden. Waarschijnlijk gaat dat niet meer lukken. Eigenlijk vind ik dat heel triest. Mijn vraag blijft dan staan. Als we al weten dat we gaan ratificeren, moeten we in de Omgevingswet dan geen bepalingen opnemen over toegankelijkheid voor onze kwetsbare medemens?

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik snap de vraag van mevrouw Dik-Faber heel goed. Ik weet niet of er wel of niet iets gaat veranderen, en hoe dit wel of niet geratificeerd wordt. Daarvoor zit ik er niet diep genoeg in. Het blijft gewoon zo dat we een formele volgorde met elkaar moeten hanteren. Nogmaals: ik sta er volledig voor open om dit later in te voegen. De Omgevingswet gaat natuurlijk pas in 2018 in. Je kunt het er nu al inzetten, bij voorbaat. Volgens mij heeft de ratificatie echter al ruimschoots plaatsgevonden voordat deze wet wordt ingevoerd.

Dan kom ik bij de ladder voor duurzame verstedelijking. De VVD, de PvdA, de PVV en de ChristenUnie hebben daar vragen over gesteld. Het debat van vorige week laat een divers beeld zien. De heer Veldman heeft veel vertrouwen in de gemeenten en hij bepleit dat de ladder voor duurzame verstedelijking in de wetgeving niet meer nodig is. Andere partijen zien dat anders. Laat ik vooropstellen dat de ladder een duidelijk doel dient. Voor nieuwbouw moet je eerst de regionale behoefte bepalen. Dat is breder dan de gemeente. Je moet bezien of er gebouwd kan worden in bestaand stedelijk gebied. Dat moet je motiveren in het besluit voordat je kunt beginnen aan dat lege weiland, zal ik maar zeggen. Dat is een heel goede regel. Hij voorkomt bouwen voor leegstand. Ik snap dat de heer Veldman feitelijk zegt dat gemeenten dat gewoon moeten doen en dat daar geen wettelijke regels voor nodig zijn. Maar in het licht van de Kamerbrede wens om overcapaciteit en versnippering te verminderen, lijkt het mij toch goed om een bepaling in de AMvB op te nemen die de gemeente richting geeft. Het moet uiteraard wel gaan om een bepaling die goed werkt. Er zijn veel signalen dat de huidige ladder is doorgeslagen en een belemmering vormt voor gewenste bouwactiviteiten. Dat kwam ook naar voren uit de uitvoeringspraktijk. Er wordt wel gesproken van een festival van onderzoeksrapporten. Dat willen wij ook niet hebben. Dat wil niemand, dus ik wil goed kijken naar de evaluatie van de ladder. Dan kan ik ook kijken naar de statiegeldregeling die de heer De Vries in gedachte had en naar de extra trede die mevrouw Dik-Faber voorstelde, omdat ook de ladder eenvoudiger en beter kan. Ik zal de huidige regeling zo snel mogelijk aanpassen en een handleiding voor het gebruik van de ladder

maken, zodat de praktijk er beter mee uit de voeten kan. Dat doe ik vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De heer **Houwers** (Houwers):

Ik heb een vraag over die stedelijke ladder. De Minister voelt er niets voor om de participatie verder in te kaderen. Zij zegt: ik geef ruimte aan de gemeente. Die denkwijze kan ik heel goed volgen. Waarom past zij die gedachte niet toe bij de stedelijke ladder?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Ik kader de participatie niet in, maar probeer te voorkomen dat wij beschrijven hoe wij dat doen in plaats van dat wij het doen. In dit geval vind ik ook dát je het moet doen. Voordat je aan nieuwe ruimte begint, moet je bekijken of je de bestaande ruimte kunt hergebruiken, omdat je goed moet nadenken over het doelmatig omgaan met ruimte. Maar omdat zo'n ladder op een aantal punten misschien wat gedetailleerd is en op sommige punten overdreven veel rapportages vraagt, wil ik kijken naar de wijze waarop en beziën of wij dat weer wat vrijer kunnen maken. Nogmaals, het gaat elke keer om cultuur en de vraag hoe je verantwoord omgaat met je grondgebied en met bouwplannen. Ik wil graag dat partijen bekijken of het nodig is om een uitleg te doen of dat ze kunnen gaan herinrichten. Als dat niet kan, kunnen ze vervolgens aan die uitleggen beginnen.

De heer **Houwers** (Houwers):

Ik deel die gedachte. Natuurlijk moet je eerst bekijken of dat nodig is, omdat je anders inderdaad bouwt voor leegstand. Dat zullen de meeste mensen niet willen. Bovendien veroorzaakt je dan allerlei andere ruimtelijke problemen. Ik wil toch weer de vergelijking maken met de participatie. Zou je in beide gevallen niet kunnen kijken naar het uiteindelijke resultaat? Misschien wil de Minister daar nog even op reflecteren. Het gaat inderdaad om een proces en een cultuur, maar in beide gevallen gaat het ook om een soort eindresultaat. Je zou nog eens kunnen bekijken of dat allemaal wel nodig is om dat resultaat te bereiken of dat je gemeenten wat meer vertrouwen en ruimte kunt geven.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

De ladder is een procesinstrument. Dat procesinstrument is beschreven om ervoor te zorgen dat er zorgvuldig gekeken wordt naar ruimtegebruik. Ik probeer de invulling daarvan wat te vereenvoudigen, in die zin dat je wat minder voorschrijft hoe je dat zou moeten doen. Ik kan ook hier moeilijk een resultaat als eindpunt nemen. Dat geldt zowel voor participatie als voor de ladder. De waardering van het resultaat kan namelijk heel verschillend zijn, afhankelijk van het belang dat je hebt. Ik zoek vooral naar het geven van een aanzet, het aanjagen van zaken. Ik wil ervoor zorgen dat je het kunt doen en dat mensen kunnen vragen: hebt u het wel gedaan? Maar ik wil wel ruimte laten in de wijze waarop het wordt vormgegeven. Daar zit de vergelijking tussen beide varianten, tussen participatie en de ladder.  
Als laatste stukje ...

De **voorzitter**:

Nee, nog niet. Ik ben blij dat u ook voortgang wilt maken – daar gaat het niet om – maar ik moet recht doen aan de leden, in dit geval aan het lid Veldman.

De heer **Veldman** (VVD):

Ik ben blij te horen dat ook de Minister zegt dat het gebruik van de huidige ladder in de praktijk te gedetailleerd is en dat er overdreven veel onderzoeken uitgevoerd moeten worden. In haar schriftelijke beantwoording

gaf de Minister aan dat voorkomen moest worden dat de ladder een afvinklijstje wordt. Als ik goed in het land rondkijk, krijg ik de indruk dat het dat al is. Ik wil dus graag dat we dat gaan verbeteren. Het liefst schaffen we het helemaal af, dat heeft de Minister in mijn eerste termijn goed opgepikt. Ik ga uit van vertrouwen, en dan heb je zo'n procesinstrument niet nodig. Als ik de Minister goed beluister, zegt zij twee dingen. Enerzijds wil zij zo snel mogelijk verbeteringen doorvoeren, maar anderzijds wil zij wachten op evaluaties die nog gemaakt moeten worden. Dat staat volgens mij haaks op elkaar, want de evaluatie waar de Minister naar verwijst wordt pas in het begin van 2017 opgeleverd. Dat is pas over anderhalf jaar en dat is in mijn ogen niet «zo snel mogelijk». Ik vind anderhalf jaar wel erg ver weg.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Het klopt inderdaad dat PBO nu al met de evaluatie bezig is en in 2017 zal het opgeleverd worden. Ik spreek regelmatig met mensen van PBO en kan wel bekijken of er meer tempo gemaakt kan worden. Je zult het alleen wel zorgvuldig moeten doen. Je moet verschillende gemeenten naar hun ervaring vragen en daarvoor moet je ook de juiste instrumenten vinden. In de ruimtelijke ordening gaan zaken vaak niet heel erg snel. We doen ons best om het eenvoudiger te maken en te verbeteren. Ik wil bekijken of de evaluatie sneller kan, maar ik wil wel dat het zorgvuldig gebeurt.

**De heer Veldman (VVD):**

Ik ben het er helemaal mee eens dat we dingen zorgvuldig moeten doen. Als de evaluatie begin 2017 wordt opgeleverd, dan is het zomaar eind 2017 voordat er besluiten genomen kunnen worden om de wereld van de ladder te versimpelen. Ik roep de Minister op om nu waar mogelijk al stappen te zetten. De uitvoeringspraktijken geven goede signalen om nu al stappen te zetten om waar mogelijk de zaken te versimpelen. Dan kan de evaluatie nog verdere stappen opleveren, maar het versimpelen van de ladder zoals die nu is, heeft prioriteit.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Volgens mij kunnen we twee dingen doen. We kunnen bekijken of er quickwins te maken zijn in het kader van projecten als Nu al Eenvoudig Beter, waar gemeenten bepaalde elementen van de Omgevingswet hanteren in hun dagelijkse praktijk. We kunnen er ook voor zorgen dat de uitslag van de evaluatie zodanig vroeg komt dat het meegenomen kan worden bij de Invoeringswet. We kunnen op twee manieren proberen tempo te maken.

**De voorzitter:**

Hebt u nog iets over het blok sturen op kwaliteit?

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Als laatste heb ik nog de route, netwerken, wandelen, fietsen en varen. Tot nu toe hebben we het vooral over de hoofdlijn gehad, maar nu komt er een inhoudelijk stukje aan de orde. Een aantal partijen heeft over het wandelen, fietsen en varen gevraagd of de recreatieve routes in het wetsvoorstel kunnen worden opgenomen. Ik zie geen aanleiding om een wettelijke taak voor het Rijk te verankeren in dit wetsvoorstel. Met het decentralisatieakkoord natuur is die taak van het Rijk nou juist geschrappt. Ik wil veel doen om de recreatieve routes te faciliteren en dat heb ik ook met de Kamer besproken. Ik heb in de nota-overleggen over de initiatiefnota Een stap vooruit op 19 januari en in de brief op 20 april maar liefst dertien toezeggingen gedaan. Zo geef ik subsidie aan het Wandelnet en Fietsplatform voor onderhoud van de landelijke recreatieve routestructuur voor wandelen en fietsen. Ik heb toegezegd dat ik in de tracébesluiten bij doorsnijding van wandel- en fietsroutes expliciet aandacht zal besteden

aan de afweging van belangen. Daarnaast ben ik in overleg met de platforms om te bekijken hoe een bestaand digitaal tool kan worden geboden dat landelijk inzicht geeft in routes en netwerken. Tot slot wordt in opdracht van mijn ministerie met betrokken overheden een convenant voorbereid dat de kwaliteit van de recreatieve routes moet borgen. Ondanks dat het geen rijkstaak meer is, vind ik dat we erg veel doen. Het onderwerp heeft mijn aandacht, maar de routes horen niet thuis op wetsniveau. U kunt mij vragen om te coördineren en daarover te rapporteren, maar niet om het als wettelijke rijkstaak vast te leggen. Ik ontraad dan ook het amendement op stuk nr. 18 dat daarop zinspeelt. Dit waren de punten voor wat betreft de kop «kwaliteit».

De vergadering wordt van 12.35 uur tot 13.25 uur geschorst.

**De voorzitter:**

Voordat we verdergaan met het antwoord van de Minister in eerste termijn, doe ik een voorstel over de orde in dit debat. Ik stel voor om de Minister haar antwoord te laten afmaken. Daarna houden we de tweede termijn van de Kamer, zonder indiening van moties. Vervolgens zullen we, zoals het voorstel van de commissie al was, de behandeling van de Omgevingswet plenair agenderen met het antwoord van de Minister in tweede termijn. Daarin zal zij ook reageren op de amendementen. Daarna volgt een derde termijn waarin moties kunnen worden ingediend. Ook is daarin ruimte voor eventuele discussies en vragen over amendementen. Vanzelfsprekend volgt daarop het antwoord van de Minister in derde termijn. Ik zeg er maar gewoon bij dat het verzoek aan de leden is om de plenaire behandeling zo kort en bondig mogelijk te doen. Ik zie instemmend geknik op dit voorstel, ook wat betreft het element «kort en bondig». Dat doet mij zeer deugd. Het woord is aan de Minister van Infrastructuur en Milieu voor haar blok «flexibiliteit».

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Voorzitter. Ik kom inderdaad bij het blok «flexibiliteit». Dit is een belangrijk onderdeel van de wet. Er zijn veel vragen gesteld over de flexibiliteit die het wetsvoorstel biedt. Het omgevingsrecht botst soms met de dynamische werkelijkheid. Dat is vaak niet expres gedaan, maar de regels in een sectorale wet zijn soms op het moment dat je die wet vaststelt al ingehaald of achterhaald door de werkelijkheid. Er kunnen dus soms gewoon obstakels zijn voor gewenste initiatieven. Flexibiliteit is daarom van groot belang. Bestuursorganen willen ook graag de afwegingsruimte hebben en burgers en bedrijven willen handelingsruimte hebben. Met de Omgevingswet krijgen bestuursorganen meer afwegingsruimte om ook recht te doen aan de lokale situatie. Verschillende gebieden hebben verschillende regels nodig; daarover hebben we het al eerder gehad. Het maakt uit of je spreekt over een beetje meer of minder geluid midden op de Veluwe of in de Amsterdamse binnenstad. Het is belangrijk om de verschillen te erkennen en om mogelijkheden te creëren om die te maken. Misschien wordt in landelijk gebied de nationale norm niet als streng genoeg ervaren, terwijl een wat hogere belasting in het centrum van een grote stad soms geen probleem hoeft te zijn. Het wetsvoorstel biedt de benodigde flexibiliteit. Ik onderscheid drie vormen, die elk een ander doel dienen. Het is belangrijk om daarvan goed kennis te nemen omdat bij flexibiliteit weleens heel wilde gedachten ontstaan, bijvoorbeeld dat zodra er sprake is van flexibiliteit, iets aan geen enkele norm meer onderhevig is. Dat is echter niet het geval. De eerste vorm is ruimte in de regels, bijvoorbeeld door meer doelvoorschriften op te stellen in plaats van middelenvoorschriften. Ik noemde al eerder het voorbeeld van de meerlaagse veiligheid in plaats van dijkverhoging. De norm blijft hetzelfde, maar er kan meer ruimte zitten in de weg waartoe je

er komt. De tweede vorm is gebiedsgericht maatwerk. Daardoor kunnen gemeenten strengere of minder strenge regels stellen, bijvoorbeeld strengere geurnormen dan landelijk zijn vastgesteld. Enkele Kamerleden vroegen hiernaar in eerste termijn. Het antwoord is dus: ja, er kunnen strengere regels worden vastgesteld. De derde vorm is individueel maatwerk voor specifieke gevallen. Een bedrijf in een kwetsbaar gebied kan bijvoorbeeld strengere regels opgelegd krijgen voor het lozen in water dan bedrijven op een andere plek. Het gaat dus om gebiedsgericht maatwerk, individueel maatwerk en ruimte in regels. Deze drie vormen van flexibiliteit bieden de mogelijkheid om op een gegeven moment rekening te houden met de situatie. Daarbij moet wel worden voldaan aan het eindbeeld, aan de normen en aan het beschermen van de goede leefomgeving. Daarbij kan langs een specifieke weg ruimte worden gecreëerd om initiatieven mogelijk te maken.

Er is gevraagd of er geen probleem ontstaat als we dat allemaal gaan stapelen. Anders gezegd: de vrees bestaat dat flexibiliteit ongeclausuleerd op elkaar wordt gestapeld met alle ongewenste gevolgen van dien. Op dit kan ik de Kamer geruststellen, want de verschillende mogelijkheden staan naast elkaar. Er is geen sprake van stapeling. Uit de voorbeelden en de drie vormen die ik geef, blijkt dat het verschillende soorten flexibiliteit zijn. Flexibiliteit is altijd gekoppeld aan een instrument met duidelijke procedures. Door duidelijke procedures en rechtsbescherming is ook de rechtszekerheid gewaarborgd. De heer De Vries heeft bijvoorbeeld met instemming gewezen op het Hembrugterrein van Zaanstad. De flexibiliteit die wij daar met behulp van de Crisis- en herstelwet bieden, komt ook terug in de mogelijkheden van het omgevingsplan. Daartegen staat beroep open, zodat ook de rechtsbescherming volledig is geborgd, ook voor tante Annie die de heer Smaling opvoerde. Met andere woorden: flexibiliteit is een slimmere manier om ergens te kunnen komen, maar doet niet af aan de rechtszekerheid.

Als het bevoegd gezag zijn bevoegdheden niet correct uitoefent en de flexibiliteitsmogelijkheden inzet buiten de wettelijke beslisruimte om, kan de burger een besluit aan de rechter voorleggen. D66 vreest dat dit zal leiden tot een run op de rechter, maar die vrees deel ik niet. Ik denk dat dit mede te maken heeft met het feit dat ik erop vertrouw dat de bestuursorganen de flexibiliteit doordacht zullen inzetten. Je ziet nu dat een wethouder al snel kan zeggen: ik wil wel, maar ik mag niet van de wet, dus ik zet geen stapje. Als hij flexibiliteit gaat inzetten om iets wel gedaan te krijgen, zal hij die goed moeten onderbouwen, omdat hij weet dat hij voor de rechter zou kunnen komen als hij het niet goed heeft gedaan. Ik heb er dus vertrouwen in dat een wethouder dit gedegen zal doen. Je wijkt altijd heel bewust van iets af. Dat blijkt eigenlijk ook uit de evaluatie van het activiteitenbesluit en de ervaring met de Crisis- en herstelwet. Daar zien we dat afwijken voornamelijk heel goed gemotiveerd plaatsvindt.

In aanvulling daarop wil ik benadrukken dat de inzet van flexibiliteit een beroep op de rechter soms ook kan voorkomen, doordat milieuregels beter op specifieke situaties kunnen worden toegesneden. Daardoor hoeven mensen minder bezwaar te maken, omdat ze het unfair vinden dat een regel in een bepaald gebied van toepassing is terwijl het nut en de noodzaak daarvan eigenlijk niet heel erg duidelijk zijn. Daarmee kun je de weerstand tegen het toekennen van een functie aan een bepaalde locatie en de daarmee samenhangende rechterlijke procedures voorkomen. D66 wijst er terecht op dat flexibiliteit geen vrijbrief mag zijn voor het oprekken van de normen ten koste van de leefomgeving. Die mening onderschrijf ik van harte. Zowel de overheid als het bedrijfsleven moet gebonden zijn aan duidelijke spelregels. De toepassing van flexibiliteit moet bijdragen aan het realiseren van de doelen van de wet en dus bijdragen aan een goede balans tussen het beschermen en het ontwikkelen van de leefomgeving. Ik denk dat dit ook voor GroenLinks belangrijk

is om te horen, omdat het zomaar oprekken van de normen ten koste van de leefomgeving daar gewoon niet bij hoort. Zowel de wet als de AMvB's bevatten verschillende inhoudelijke waarborgen om het realiseren van die doelen voor de leefomgeving te bewerkstelligen.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Ik zat even te bekijken waar ik mijn laatste interruptie op zou inzetten. Ik denk dat dit onderwerp belangrijk genoeg is. Zoals de Minister het beschrijft, lijkt het net alsof we in een redelijk stabiele situatie zitten, waarin je natuur- en milieubelangen afweegt tegen de economische ontwikkeling en dat dit ongeveer zo blijft. Ik zou van deze Minister een veel hogere urgentie verwachten op het gebied van klimaat en energie, zeker in de ruimtelijke omgeving. In de antwoorden op mijn vragen staan enkele dingen over het aanpassen van Nederland, dus over klimaatadaptatie, maar er staat nauwelijks een woord in over het voorkomen van klimaatverandering. Ik heb niet voor niets een aantal vragen gesteld over de Mijnbouwwet en de mogelijkheid tot het winnen van schaliegas. Schone energie heeft een ruimtelijke component. Ik zie nergens in deze wet terug dat het kabinet daarop gereflecteerd heeft en dat er een grote prioriteit ligt op die omslag. Wij lezen dat wel in het regeerakkoord. We horen dat wel van de Minister van Economische Zaken als hij over energie praat. In zo'n majeure wetsoperatie die vele jaren moet meegaan, zou je dat toch op een bepaalde manier terug willen zien? Dat mis ik hierin.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Allereerst denk ik dat het juist belangrijk is om een goede afweging te hebben tussen economie en ecologie. Laat ik het maar even zo simpel zeggen. Je moet dus aan beide ruimte geven. Je moet zorgen dat het milieu en de leefomgeving een goede kwaliteit behouden of dat deze verbeterd wordt als er nog geen goede kwaliteit bereikt is. Daarnaast moet je ruimtelijk-economische ontwikkelingen mogelijk maken, op een duurzame manier. Voor mij is het ene dus niet belangrijker dan het andere. Laat ik dat vooropstellen.

Vervolgens is dan de vraag of er voldoende in de wet staat om de klimaatdiscussie voldoende ambitieus in te vullen. Dat is de vraag van mevrouw Van Tongeren. Ik vind van wel. Dit is een raamwet, waarin de verschillende inhoudelijke eisen die we stellen vanuit de verschillende sectorale wetten een-op-een zijn overgenomen. Op het moment dat het Rijk extra eisen stelt, meer wil of hogere ambities heeft, kan dat ook een plek krijgen, nadat er sectoraal discussie over heeft plaatsgevonden in de verschillende commissies in deze wet.

Waarin zit die ambitie dan? Laat ik mijn eigen terrein als voorbeeld nemen. We willen tot een goede waterkwaliteit komen. Daarom hebben we afspraken gemaakt over waterkwaliteit, naar aanleiding van de Europese richtlijn, maar ook omdat we dit nationaal willen. We streven de komende jaren dus naar een verbetering van de waterkwaliteit. Dat zit er gewoon in. Daar doet deze wet niets aan af. Ik noemde dit, omdat mevrouw Van Tongeren zich er zorgen over maakt dat de normen minder zwaar tellen omdat ze op AMvB-niveau staan. Deze wet doet er helemaal niets aan af.

Hetzelfde geldt voor het klimaat. Ik weet dat de Staatssecretaris een enorme klimaatagenda heeft en dat er op diverse plekken aan gewerkt wordt. De ambitie is er dus gewoon op rijksniveau. Met deze wet zorgen we ervoor dat men moet voldoen aan de normen, wensen en eisen, ook als men flexibel is en lokale verantwoordelijkheden neerlegt. Soms gaan de eisen ook omhoog. Er kan bijvoorbeeld discussie zijn in de Kamer over de vraag of er gezondheidseisen moeten komen in de wet. Die discussie zal ook plaatsvinden. Daar bereidt de Staatssecretaris zich nu op voor. Volgende week bespreekt de Kamer de Natuurwet. Ga zo maar door. De ambities zijn altijd een gevolg van discussie in de Kamer over het



sectorale beleidsveld. Vervolgens kan een en ander een plek krijgen in deze wet. Ik heb betoogd dat deze wet in ieder geval niets afdoet aan de kracht van de normen, sterker nog, met deze wet komt er een sterkere integrale benadering aan de voorkant.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

In een vorige periode hebben we een soortgelijke discussie gehad met de toenmalige Minister, de heer Verhagen, over de Structuurvisie Ondergrond. Na lang discussiëren heeft de Minister toen het volgende gezegd: als de regering de ambitie heeft om in 2050 een 100% duurzame economie te hebben, moet deze ook verankerd worden in de manier waarop de ondergrond wordt gebruikt. Ik stel eigenlijk dezelfde vraag aan deze Minister. Als deze regering de ambitie heeft om in 2050 een 100% duurzame economie te hebben – zonder energie geen economie – moet je deze majeure wetsoperatie daar toch op inrichten? Ik hoor nu steeds dat we een fatsoenlijke waterkwaliteit, natuurkwaliteit en luchtkwaliteit willen, maar mijn vragen gaan specifiek over de ambitie die in het regeerakkoord van deze regering staat om naar een volledig duurzame economie toe te werken. Lucht en water hebben daar natuurlijk ook mee te maken. Ik zie echter niet dat dit gereflecteerd wordt in de wet en ook niet in de antwoorden van de Minister. Zij bevestigt eigenlijk het omgekeerde, namelijk dat we een balans zoeken tussen economische ontwikkeling – daarbij gaat het blijkbaar om fossiel – en de duurzame kant, waarbij het blijkbaar om schoon gaat. Deze regering zoekt er geen balans tussen; deze regering heeft namelijk de ambitie om een 100% duurzame economie te hebben.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Mevrouw Van Tongeren vertaalt een duurzame economische ontwikkeling als fossiel. Dat laat ik voor haar rekening. Het gaat mij erom dat we in deze maatschappij van a naar b moeten komen en dus de infrastructuur moeten ontwikkelen. We willen werkgelegenheid hebben en daarom moeten er panden zijn waar mensen kunnen werken. Er moeten winkels zijn waar mensen spullen kunnen kopen. De economische ontwikkeling moet dus gewoon doorgang vinden. Dat proberen we op een zo verstandig mogelijke manier te doen. Ik heb er zelf plezier in dat we bij Kampen, bij Ramspol, een volledig energieneutrale brug ontwikkeld hebben. Als dat op zo'n manier kan, is dat goed. En waar het kan, streven we ernaar om steeds een stap verder te zetten. Mevrouw Van Tongeren probeert de discussie te voeren of we een 100% energieneutrale maatschappij nu, op dit moment, in deze wet moeten verankeren. Maar we doen een inhoudelijke verankering steeds op de beleidsterreinen. De Natuurwet wordt nu dus expres apart behandeld, omdat er eerst een inhoudelijke discussie moet plaatsvinden voordat hij in de Omgevingswet wordt opgenomen. Zo gaan we op mijn terrein in het najaar het grondbeleid inhoudelijk behandelen. Als de Kamer het daar inhoudelijk over eens is, wordt het in de Omgevingswet opgenomen. De vraag van mevrouw Van Tongeren is hoe je dat vervolgens vormgeeft. Energieregels die er al zijn, komen in AMvB's, bijvoorbeeld eisen aan gebouwen, de EPC-normen of maatregelen die bedrijven moeten nemen. Over nieuwe ambities ten opzichte van het bestaande voert de Kamer eerst beleidsmatig de discussie via de commissie die daarover gaat. Het zou wel fijn zijn, maar anders zou voortaan ongeveer alles wat we doen in Nederland via deze commissie en deze Minister lopen.

De **voorzitter**:

Gaat u door met het blok «flexibiliteit».

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:



Ik kom toe aan de verschillen tussen gemeenten. De PVV en D66 vragen of de eigen afwegingsruimte voor de gemeente leidt tot verschillen tussen gemeenten. Ik denk dat dit juist de zin van het bieden van afwegingsruimte voor maatwerk op lokaal niveau is. Je wilt maatwerk kunnen leveren. Dat betekent dat je afwijkingen hebt. Decentrale bestuursorganen kunnen daar binnen de gegeven kaders naar eigen inzicht gebruik van maken. De verschillen tussen gemeenten kunnen dus toenemen, afhankelijk van de keuzes die de lokale democratie maakt. Dat is ook afhankelijk van de lokale situatie. Zo zal er bijvoorbeeld bij een rivier minder snel sprake zijn van significante verontreiniging dan bij een kleine beek. In dat geval bepaalt dus zelfs de natuurlijke omstandigheid de afwegingsruimte voor een bestuursorgaan. Zo kunnen er verschillen ontstaan, maar er is op zich niets mis met verschillen.

Hoe moet het met de experimenteerbepaling? D66, ChristenUnie en GroenLinks hebben daarover vragen gesteld. Experimenteren is nodig voor het ontwikkelen van innovaties, bijvoorbeeld door het toepassen van nieuwe technieken, door het hanteren van andere normen maar ook door gebruik van eenvoudigere procedures. Het wetsvoorstel biedt ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, maar innovatie laat zich niet voorspellen. Daarover hebben we het al eerder gehad. Het kan dus zo zijn dat technische ontwikkelingen op de grenzen van regelgeving stuiten. In dat geval biedt een experimenteerartikel uitkomst. Het geeft vernieuwingen een kans door eerst te onderzoeken of ze een verbetering zijn. Die kun je dan later in je wetgeving opnemen.

Mevrouw Van Veldhoven geeft aan dat experimenten gericht moeten zijn op en geen afbreuk mogen doen aan de kwaliteit van de leefomgeving. Die mening deel ik natuurlijk van harte. In de wet is opgenomen dat de experimenteerbepaling alleen gebruikt mag worden voor duurzame ontwikkeling en het bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Daar zijn waarborgen voor in de wet opgenomen. Voor ieder experiment wordt een eigen AMvB opgesteld. Dat biedt waarborgen: beleidsmatig door het opstellen van het AMvB, politiek doordat de Kamer via de voorhang over elk experiment haar oordeel geeft en juridisch doordat de Raad van State over elk experiment advies geeft. Evaluatie van het experiment is verplicht. In de AMvB staan afspraken over monitoring. Als tussentijds blijkt dat er nadelige effecten zijn voor de leefomgeving, kunnen er tijdig maatregelen worden genomen.

Zowel de ChristenUnie als D66 heeft vragen gesteld over de looptijd van experimenten. Bij hen is de indruk ontstaan dat via de experimenteerbepaling permanent van de geldende regels moet kunnen worden afgeweken. Ik kan beide partijen geruststellen: experimenten over omgevingswaarden zijn altijd beperkt tot een periode van maximaal tien jaar. Als binnen die termijn blijkt dat de ervaringen met een experiment positief zijn, kan de regelgeving worden aangepast en is er dus geen sprake meer van een experiment maar van geldend recht. Voor bepaalde aspecten kan worden bepaald dat ook na afloop van het experiment van de regelgeving kan worden afgeweken. Daarbij gaat het om onderwerpen waarvoor een incidentele afwijking van de regelgeving geen probleem is, maar waarvan opname in de regelgeving niet gewenst is. Een voorbeeld daarvan is een experiment met een bepaald bouw materiaal. Als het gebouw na afloop van het experiment nog steeds veilig is, wil je het niet afbreken, louter om de reden dat het een tienjaarsexperiment betreft. Het kan echter om diverse redenen ongewenst zijn om het materiaal als algemeen toepasbaar bouw materiaal toe te staan, bijvoorbeeld omdat het onvoldoende duurzaam is. Het gebouw dat onderwerp van het experiment was, hoeft dan na afloop niet afgebroken te worden. Het zal echter ook niet in de regels worden opgenomen als succesvol. Het amendement op stuk nr. 40 over monitoring met betrekking tot experimenten, zie ik als ondersteuning van beleid. Het is goed om het

tussentijds te monitoren en daar wordt in het amendement om gevraagd. Dat steun ik dus.

Dan kom ik op grondexploitatie en grondbeleid. De grondexploitatie is opgenomen in het wetsvoorstel en de overige grondeigendomsinstrumenten, zoals onteigening, stedelijke herverkaveling, de Wet inrichting landelijk gebied en de Wet voorkeursrecht gemeenten, wordt opgenomen in de Aanvullingswet grondeigendom. Dat lijkt misschien eigenaardig omdat de grondexploitatie in de praktijk tot de grondinstrumenten behoort. De verdeling heeft echter een heel praktische reden. De Omgevingswet kan namelijk niet in werking komen zonder de grondexploitatieregels. Deze zitten nu in de Wro, die wordt ingetrokken. De woordvoerder van het CDA heeft gevraagd wanneer we daarover kunnen debatteren. Ik stuur de Kamer een beleidsbrief, waarna een debat erover volgt. In 2017 verwacht ik het wetsvoorstel te kunnen aanbieden. De PVV en de PvdA hebben vragen gesteld over de afroming van winsten van de ene gebiedsontwikkeling ten gunste van de andere, zoals nu in Limburg gebeurt. Chemelot werd als voorbeeld genoemd. In 96% van de gevallen worden overeenkomsten gesloten tussen de gemeente en de initiatiefnemer. Er is dan geen beroep op de wettelijke regeling nodig. Er kunnen afspraken worden gemaakt over extra bijdragen in een gemeentelijk of regionaal kwaliteitsfonds. We gaan van drie regelingen naar één nieuwe regeling voor kostenverhaal. In de uitvoeringspraktijk wordt precies helder welke mogelijkheden er zijn voor het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten. Daarbij staan voor mij, net als nu, drie criteria centraal: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Met dat uitgangspunt blijven de huidige mogelijkheden voor verhaal van de gebiedsoverstijgende kosten gelijk onder de Omgevingswet. Als aan die drie criteria niet wordt voldaan – die zijn wel van belang – is er geen directe relatie tussen het initiatief en de plek waar de kosten worden gemaakt. In feite is er dan sprake van een belastingheffing. Dat willen we natuurlijk niet.

Voor eigen projecten kunnen de gemeenten uiteraard een eigen grondexploitatie voeren met afroming van de baten van een winstgevend project ten gunste van een verlieslatend project. Om dit juridische deel kort samen te vatten: drie regelingen worden er een, maar de mogelijkheden voor verhaal van gebiedsoverstijgende kosten blijven gelijk. Men moet alleen wel voldoen aan de drie criteria, profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

De heer **Madlener** (PVV):

Ik begrijp dat de Minister het laat zoals het is. Gemeenten zullen in dat geval verleid blijven worden om vooral op eigen grond te ontwikkelen. Grondspectatie door gemeenten zal daardoor blijven bestaan. Gemeenten vinden immers dat ze moeten groeien en kunnen honderden woningen bouwen, wat veel geld oplevert. Dat doen ze liever op hun eigen grond dan op de grond van een boer of een projectontwikkelaar. Dat is het nadeel van het systeem. Als de Minister dit systeem laat bestaan, is zij dan bereid om de gemeenten een speculatieverbod op te leggen voor ontwikkelingen die niet de eigen huisvesting van de gemeente betreffen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Ik kan hierover twee dingen zeggen. We komen nog uitgebreid terug op het grondbeleid. De heer De Vries van de PvdA gaf in zijn eerste termijn al aan dat hij daarover een motie wilde indienen. Over dit onderwerp zullen we dus op een later moment nog discussiëren. De heer Madlener vraagt in algemene zin om een verbodsartikel tot speculatie. Gemeenten doen het vaak niet om te speculeren. Ze hebben fouten gemaakt in het verleden. Ze hebben winsten van het grondbedrijf afgeroomd om daar andere dingen uit te kunnen bekostigen in hun eigen begroting. Er is van alles en nog wat gebeurd waar je wat op aan te merken kunt hebben,

maar het is natuurlijk nooit de bedoeling geweest om te gaan speculeren met gronden. Het is heel vaak zo gegaan dat men de bestemming veranderde, maar dat een projectontwikkelaar er vervolgens vandoor ging met de winst, terwijl de gemeenschap er ook van wilde kunnen profiteren. Dat is bijvoorbeeld een achtergrond geweest. Het gaat erom dat er in de toekomst een zorgvuldige balans komt tussen een actieve en een passieve grondpolitiek. Wat wil je wel of niet toestaan? Welke ruimte wil je wel of niet geven aan de gemeente? Ik wil zeker geen verbod op een actieve grondpolitiek instellen. Dat lijkt mij een veel te ver gaande stap en een belemmering, mede omdat gemeenten gronden soms al van oudsher bezitten. Tegelijkertijd denk ik dat we in de discussie die wij nog met elkaar zullen voeren, moeten nagaan welke instrumenten de gemeenten in de toekomst wel of niet ter beschikking hebben.

De heer **Madlener** (PVV):

Ik dacht dat wij al met die discussie begonnen waren. Dit wetsvoorstel gaat daarover. Ik weet dus niet of het een goed idee is om hierop te wachten met het grondexploitatieverhaal dat nog gaat komen. De Minister heeft net zelf gezegd dat de gemeente de opbrengsten niet in handen wil laten vallen van een projectontwikkelaar en daarom zelf overgaat tot grondaankoop. In mijn woorden heet dat gewoon speculatie. We kunnen er andere namen op plakken, zoals grondbeleid of iets dergelijks, maar het gaat hier puur om een poging om de waardevermeerdering door de bestemmingswijziging in eigen zak te steken. Ergens vind ik dat de gemeenten daar ook recht op hebben, maar de Minister faciliteert dat nu niet. Dat leidt tot actieve grondspeculatie van de gemeente en dat leidt weer tot slechte ontwikkelingen, want de gemeente zal niet de beste plek kiezen voor een ontwikkeling, maar zal uitgaan van de grond die zij heeft verworven. Dat is het grote nadeel. Ik verzoek de Minister dus toch om zich te verdiepen in dit probleem. Zij is daarmee zelf vast in aanraking gekomen als wethouder. Ik zou graag een oplossing willen. Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat de beste plek wordt uitgezocht voor ontwikkelingen en dat de burgers niet met de brokken zitten als die grondspeculatie mislukt? De afgelopen jaren hebben gemeenten hiermee miljarden verspild en de burgers kunnen dat geld nu ophoesten.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Aan de ene kant vraagt de heer Madlener mij om gemeentelijke speculatie verbieden. Aan de andere kant hoor ik hem zeggen dat hij vindt dat de gemeente wel degene is die aan ontwikkelen mag doen, omdat de opbrengsten anders in handen van de projectontwikkelaar komen. Ik ben dus even de draad kwijt. Ik heb nu min of meer een een-op-eenvertaling gemaakt ten opzichte van het huidige beleid, in de wetenschap dat wij in het najaar de Wet voorkeursrecht gemeenten, stedelijke herverkaveling, de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) en grondexploitatie op de agenda hebben staan. Hierover zullen wij dus nog inhoudelijk het debat met elkaar voeren. Ik vind dat actieve participatie mogelijk moet zijn en blijven. Dat gebeurt nu ook. Gemeenten kunnen gewoon gronden aankopen, maar ik vind dat zij heel goed moeten nadenken over de wijze waarop zij dat doen, hoe ver zij daarmee gaan en hoe hoog zij hun prijzen inschatten. Dat zijn echter andere discussies, waarbij het gaat om verstandig omgaan met je grondbeleid. Ik ben daar als wethouder zeker mee in aanraking gekomen. Ik had het grondbedrijf in mijn portefeuille. Dan weet je hoe vaak je aanvallen van collega's op jouw pot met geld moet zien te weerstaan. Die is heel aantrekkelijk en iedereen wil landbouwgrond het liefst onmiddellijk voor iets anders inzetten zodat de waarde hoger is. Dan moet je gewoon je rug recht houden. Het instrument zelf is op zich echter wel goed. De ene gemeente doet het niet, de andere gemeente wel. Dat kan erg verschillen per situatie.

De heer **Houwers** (Houwers):

Ik zou de Minister er toch toe willen uitnodigen om niet al een standpunt in te nemen – dat doet zij toch een beetje – voordat de discussie is begonnen. Ik hoorde haar zeggen: ik vind het verbieden van actieve grondpolitiek te ver gaan. Dat is volgens mij al een standpunt, terwijl ik graag met haar die discussie wil voeren. Principiëler nog dan het van tevoren innemen van een standpunt acht ik de dubbelepettenproblematiek. Wij hebben in andere dossiers gezien dat deze tot problemen kan leiden. De recente geschiedenis heeft de afgelopen week laten zien hoe dat fout kan gaan. Dan vraag ik: waarom denkt de Minister dat dit bij gemeenten niet zo zal zijn? Is het niet zo dat de gemeente zelf degene is die de winst bepaalt? Als de winst bij een projectontwikkelaar terechtkomt, is er misschien ook winst gegaan naar een boer die toevallig grond had op een plek waar dat kon. Er zullen dus meer mensen zijn die daaraan kunnen verdienen. De mate waarin dat gebeurt, wordt bepaald door wat er kan. Als iets een plantsoentje wordt of als er sociale woningen worden gebouwd dan wel een ander soort wijk, is dat toch ook bepalend? Waarom denkt de Minister dat het in dit geval niet tot problemen gaat leiden?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Ik verwees zelf naar het debat later in dit jaar, maar de heer Madlener lokte mij uit om er toch al iets over te zeggen. U zegt mij nu weer dat ik er niets over mag zeggen. Er zit een spagaat bij deze commissie. Ik bewaar deze discussie graag voor later. Over de dubbelepettenproblematiek kan ik het volgende zeggen. Besluiten die een gemeente neemt, worden democratisch genomen dus iedereen kan er zicht op hebben wat er besloten is en wie er baat heeft bij een besluit.

De heer **Houwers** (Houwers):

Voorzitter...

De **voorzitter**:

Geachte heer Houwers, even voor de orde: u kunt inderdaad een vraag stellen, maar de Minister wilde door. Dat gaan wij nog even niet doen, want er is ook nog een vraag van de heer Smaling. U bent nu aan de beurt.

De heer **Houwers** (Houwers):

Sorry, voorzitter, ik was te enthousiast. Ik begrijp dat de discussie nog gevoerd moet worden. Dat gaan wij zeker doen, maar mag ik dan de Minister uitnodigen om de voor- en nadelen van al deze dingen op een rijtje te zetten? Ik denk dat er inderdaad risico's zijn die wij zouden kunnen voorkomen als wij zeggen: de overheid gaat dat niet meer doen en de overheid hoeft alleen deze dingen te doen. Deelt de Minister met mij dat de overheid alleen datgene moet doen wat het bedrijfsleven en de burgers zelf niet doen? Met heel veel van die woningbouwontwikkelingen is dat gewoon niet aan de orde.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

De voor- en nadelen zullen uitgebreid aan de orde komen. Ik zie vele commissieleden al smachtend op deze discussie wachten, dus wij zullen dat zeker doen. Als echte liberaal ben ik voor een kleine overheid.

De heer **Smaling** (SP):

Ik verheug mij op de besprekingen over dit onderwerp in het najaar, maar net als de heer Madlener vind ik de behandeling van zo'n belangrijk wetsvoorstel wel de gelegenheid om dit onderwerp door te akkeren. De Minister zegt dat zij geen verbod wil op actief grondbeleid. Dat wil de SP ook niet, maar ik wil wel een verbod op het voor 4 à 5 miljard in de rode

cijfers belanden door gemeenten, «kadaster city» Apeldoorn voorop. Kan zij nu al aangeven hoe zij gaat voorkomen dat wij die fouten opnieuw gaan maken?

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Het is aan de gemeenten om grondbeleid te voeren en risico's te nemen. Met de vooruitzichten van gigantische groei die er in de voorgaande jaren waren, zijn er heel grote risico's genomen. Dezelfde gemeenten die van de risico's profiteerden, zijn daarna ook keihard afgestraft. In één keer bleken er grote gaten in hun begrotingen te zitten en moesten zij dus andere dingen gaan schrappen om dat goed te maken. Het is wel goed dat de pijn en het plezier op dezelfde plek worden beleefd. Als de pijn alleen maar op de ene plek is en het plezier ergens anders, is het maar de vraag of ervan geleerd wordt. Ik denk dat «in the end» de verantwoordelijkheid gewoon daar moet blijven. Dat is verstandig beleid. In de tussentijd bieden wij ook instrumenten, waar ook aan gewerkt is, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat er minder dubbeling is in kantorenbouw, winkelpbouw of dat soort dingen. Dat zullen wij ook wel blijven doen van rijkswege en vanuit de provincies. Het grondbeleid en de risico's die men daarin neemt, zijn wat mij betreft gemeentelijke aangelegenheden, maar nu neem ik weer een voorschot op de discussie.

**De heer Smaling (SP):**

Het afstraffen geldt niet de gemeenten, maar de bevolking. Die betaalt gewoon hogere ozb, of krijgt minder dienstverlening in de buitenwijken. Het afstraffen richt zich op gemeenten die wel enigszins prudent zijn geweest, want via artikel 12 worden gemeenten die helemaal nat zijn gegaan uit het Gemeentefonds geholpen om de zaak een beetje te keepen. Er zijn heel grote, fundamentele zaken verkeerd gelopen. Ik hoor nu wel een heel bagatelliserend toontje bij de Minister. Als dit de lijn is, maak ik mij grote zorgen over wat ons op dit punt nog te wachten staat. Is de Minister het met mij eens dat het heel erg grondig fout is gegaan op het domein van de grondexploitatie?

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Toen er voordelen waren, kwamen die ten goede aan de burger. De nadelen komen ook ten laste van de burger. We zeggen altijd: de burger krijgt het bestuur dat hij verdient! Dat is nationaal, provinciaal en lokaal het geval. Ik denk dat je als individuele bewoner niet de hele dag bezig bent met de vraag hoe jouw gemeentebestuur zijn grondbedrijf inricht en welke prijzen het erin zet. Aan de andere kant zijn er ook periodes waarin men bijzonder heeft geprofiteerd van de voordelen van zo'n actieve inzet. Nogmaals, ik bagatelliseer niet dat het bij velen ellende heeft opgeleverd. Maar tegelijkertijd is het ook een goede leerschool geweest voor velen dat je dit niet ongestraft kunt doen en dat je dus goed moet uitkijken met de raming van de waarde van je gronden. Daar gaat het immers voornamelijk om. Ik ga het debat daarover met de heer Smaling te zijner tijd graag aan.

Dan kom ik bij de milieueffectrapportage. De milieueffectrapportage is belangrijk. Het milieubelang krijgt dan ook een volwaardige plaats in de besluitvorming en wordt daarin ook vroegtijdig meegenomen. Dat is een van de voordelen van de Omgevingswet. Uitgangspunt is een zeer strakke aansluiting op de Europese richtlijn die onlangs is gewijzigd. Omdat we die halverwege 2017 geïmplementeerd moeten hebben, bereid ik een wijziging van de Wet milieubeheer voor, vooruitlopend op de inwerking-treding van de Omgevingswet. Het resultaat komt vervolgens bij de invoeringswet en het invoeringsbesluit in de Omgevingswet aan de orde. De verantwoordelijkheid voor goede besluitvorming en de inzet van de milieueffectrapportage wordt weer gelegd waar die hoort, namelijk bij de bestuursorganen en dus niet bij de rechter en niet bij de Commissie voor

de m.e.r. Bestuursorganen kunnen immers zelf het beste bepalen of een advies van de Commissie voor de m.e.r. nodig is. Het advies van de Commissie voor de m.e.r. is bij projecten dan ook niet meer verplicht. Die verplichting zou ook een kop zijn bovenop de Europese richtlijn. Die richtlijn verplicht alleen voor een plan-m.e.r. een systeem voor kwaliteitsborging, dat wij dan invullen met een verplicht advies van de Commissie voor de m.e.r. Voor de project-m.e.r. is deze verplichting er niet. Bij de Crisis- en herstelwet hebben we daarmee ervaring opgedaan. Gebleken is dat de bestuursorganen er op een verstandige manier mee zijn omgegaan.

Ik heb gezien dat er in ieder geval drie amendementen zijn ingediend door de ChristenUnie en D66, die voorzien in extra procedurestappen en participatie voor de m.e.r. Het gaat om aparte bekendmakingen en zienswijzen van de m.e.r.-beoordeling, de project-m.e.r., de plan-m.e.r. en de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Ik ben geen voorstander van de drie amendementen. Ik zal de redenen daarvoor nog even langslopen, want dat scheelt weer in de tweede termijn.

Bij het amendement op stuk nr. 28 gaat het om een verplichte kennisgeving van het voornemen, de zienswijze op reikwijdte en detailniveau, de plan-m.e.r. en het regelen dat vrijwillig advies kan worden gevraagd aan de Commissie voor de m.e.r. Mijn reactie daarop is de volgende.

Participatie is heel belangrijk voor goede besluitvorming. Daarom moet de participatie ook altijd gericht zijn op het gehele besluit en niet alleen op de m.e.r. Dat levert ook informatie op voor de m.e.r., zoals de te onderzoeken alternatieven. Ik wil dan ook niet de vorm van participatie vastleggen, want dat is maatwerk. Een vrijwillig advies van de Commissie voor de m.e.r. kan overigens altijd, ook zonder een wettelijke regeling. Om die reden ontraad ik het amendement op stuk nr. 28.

Het amendement op stuk nr. 41 richt zich op het volgende: het opnemen van een m.e.r.-evaluatie voor plannen en projecten. Dit amendement wil dus regels voor de m.e.r.-evaluatie voor plannen en projecten in het wetsvoorstel opnemen. Ten eerste is de AMvB een logische plek voor dit type regels. Dit dient niet op wetsniveau te worden vastgelegd. Ten tweede is de m.e.r.-richtlijn voor projecten, ook op het punt van de evaluatie, pas gewijzigd. Ik ga daar uiteraard op aansluiten. De implementatie van de wijzigingsrichtlijn vindt plaats via de wijziging van de Wet milieubeheer, omdat we deze moeten implementeren voordat de Omgevingswet in werking treedt. Ik wil daar dan ook niet op vooruitlopen. Via de invoeringsregels komt dit dan in de Omgevingswet. Daarom ontraad ik dit amendement. Het derde amendement op stuk nr. 47 regelt dat een meer procedurele uitwerking van de m.e.r.-beoordeling en een apart besluit op de m.e.r.-beoordeling in de wet worden opgenomen. Het klopt dat er nog procedure-eisen nodig zijn, ook vanwege de richtlijn. De richtlijnen implementeer ik apart en ik zei al dat ik daarop niet vooruit wil lopen. Het amendement bevat verder een apart besluit over de m.e.r.-beoordeling, maar ik wil dit juist opnemen als onderdeel van het besluit over bijvoorbeeld de vergunning. Dat is overzichtelijker en dat scheelt een hele procedurestap. Daarom ontraad ik de aanneming van dit amendement.

Er zijn meer amendementen over de m.e.r. ingediend. Een aantal daarvan zal ik overnemen. Dat komt verderop in mijn tekst aan de orde en, zo niet, dan zeg ik er iets over in tweede termijn.

De m.e.r. moet vooral bijdragen aan een goed besluit. Dat is de reden waarom die aparte procedurestappen voor de m.e.r. zo veel mogelijk worden gecombineerd met de procedure van het besluit waarvoor een milieueffectrapportage is gemaakt. Een voorbeeld is dat voor sommige projecten eerst moet worden beoordeeld of er een m.e.r. moet worden gemaakt. Nu is er een apart besluit nodig om te beslissen of er wel of geen m.e.r. moet komen en dat maakt straks deel uit van het ontwerpbesluit. De m.e.r. is een belangrijk instrument, maar wat mij betreft staat die



ten dienste van de besluitvorming. De m.e.r. is niet een apart iets. Participatie moet dus in de besluitvorming over het project goed geregeld zijn en niet in de m.e.r. als zodanig. Met de participatie krijgen de initiatiefnemers ook informatie die van belang is voor het MER, zoals de vraag welke initiatieven moeten worden meegenomen. Dat maakt aparte participatie-eisen voor de m.e.r. onnodig en zelfs onwenselijk. Over de eisen en de naam van de m.e.r. is ook een amendement ingediend. We sluiten daarmee aan bij de eisen van de Europese richtlijnen. Onderwerpen als gezondheid, veiligheid en duurzaamheid horen er dus bij, voor zover relevant voor het plan of het project. De wijziging van de naam m.e.r. in omgevingseffectrapportage, een voorstel van de fracties van D66 en de ChristenUnie, vind ik sympathiek. Een belangrijk nadeel is wel dat onduidelijk wordt of alle omgevingseffecten in de m.e.r. moeten landen, omdat de Omgevingswet immers over meer gaat dan milieu alleen. Dat schept verwarring, ook met de m.e.r. maken we een slag bij de onderzoekslasten, want dubbel onderzoek wordt voorkomen. Er mag verder gebruikgemaakt worden van eerdere m.e.r.-onderzoeken, mits die actueel en dekkend zijn. Ik snap het waarom van die nieuwe naam, maar het kan dus ook verwarring veroorzaken. Ik stel voor dat we hier nog even goed naar kijken.

Voorzitter. De uitvoering. Staat de uitvoering gesteld voor de inwerking-treding? Dat is een van de vragen van de commissieleden. Om de doelen van de wet te kunnen realiseren is niet alleen een goede wet nodig: alle partijen zullen daarvoor hun werkwijze moeten aanpassen. Ik zei het al aan het begin: het is niet alleen een wet, het is een stelselwijziging, het is gedragsverandering, het is cultuur. De houding van bestuursorganen ten opzichte van mensen die een oud monument willen opknappen, een voorbeeld van de heer Bischoff, een overmatige hoeveelheid vergunningen, de brug van de heer Veldman en de overbodige regeltjes passeerden alweer de revue. Mevrouw Van Veldhoven, u was nog niet binnen, maar vanmorgen heb ik uw paarse krokodil ook al genoemd! Het moet inderdaad anders. Ik ben blij dat dit breed door de Kamer wordt gedeeld. Ondanks de vele vragen proef ik toch ook veel steun voor mijn voorstel.

Implementatie is in het belang van alle betrokken overheden en vraagt om tijdige gezamenlijke voorbereiding. Daarom zijn we eigenlijk allang begonnen. Met de VNG, de Unie van Waterschappen en het IPO is namelijk al overeenstemming bereikt over de inhoud en de organisatie van de implementatie. Die koers wordt nu vastgelegd in een bestuursakkoord. Alle overheidspartijen moeten namelijk in staat worden gesteld om de Omgevingswet vanaf het moment van invoering op een goede wijze toe te passen. Dat bestuursakkoord is nodig om nog deze zomer belangrijke eerste stappen te kunnen zetten om in 2018 de Omgevingswet echt te kunnen invoeren.

Naast het digitale stelsel dat we ontwikkelen, zullen we ook een gezamenlijk programma ontwikkelen met pilots, een informatiepunt en living labs. Het wetsvoorstel voor de vergunningverlening en toezicht en handhaving ligt bij de Kamer voor ter behandeling. Hiermee beogen wij professionele uitvoering, vergunningverlening en toezicht en handhaving te regelen volgens de VTH. Uiteindelijk wordt het via de invoeringswet in de Omgevingswet opgenomen.

De financiële effecten zijn natuurlijk ook van belang. Ik verwacht dat de baten van de stelselherziening ruim hoger zullen zijn dan de kosten. We werken aan vermindering van de regeldruk, minder kostbaar onderzoek en verkorte procedures. Het onderzoek dat al is gedaan naar de financiële effecten van de wet laat positieve effecten zien van de stelselherziening. Het gaat om een gemiddelde lastenreductie van 45 miljoen voor overheden en 12 miljoen voor bedrijven per jaar. Daar komen de baten van de AMvB's en het digitale stelsel nog bij. Bij elk onderdeel zullen wij de financiële effecten in kaart brengen, zodat de Kamer een volledig



overzicht heeft. Dit jaar wordt in ieder geval een gezamenlijk opdrachtgeverschap met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen gestart met aanvullend financieel onderzoek, zodat we ook afspraken kunnen maken over de verdeling van de kosten en de baten. Er worden wel meer baten dan kosten verwacht, maar de discussie gaat vooral over de vraag: bij wie slaat dat neer, wie profiteert er, wie moet er initieel betalen en wie gaat er uiteindelijk iets van merken? Het uitgangspunt is dat overheden er niet aan hoeven te verdienen, maar er ook niet op achteruit moeten gaan.

De heer **Ronnes** (CDA):

Ik bemerk wel dat de Minister de noodzaak van goede ICT ziet. In haar beantwoording geeft zij aan dat ze inschat dat de ICT bij de invoering aansluit bij het huidige niveau. Wij vinden die ambitie wat mager. Is het niet wenselijk dat je bij de invoering van een dergelijke wet de ICT op een zodanig niveau implementeert dat recht wordt gedaan aan de verwachtingen die men er op dit moment van heeft? Als je ICT wilt gebruiken om de burger te bereiken en om ervoor te zorgen dat de burger makkelijker bij de overheid kan aankloppen, dan moeten we hoger insteken dan de Minister hier uitspreekt in de beantwoording die we eerder hebben gehad.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Het realiseren van het digitale stelsel zal een heel ingewikkelde en complexe operatie zijn, omdat je te maken hebt met verschillende informatiehuizen. Dat zijn al bestaande plekken waar informatie is, waarvan sommige heel goede informatie hebben en andere nog echt opgeschoond of aangevuld moeten worden. Je wilt die zodanig met elkaar combineren dat je daar vrij snel integraal informatie uit kunt krijgen, dus dat zal complex genoeg zijn. Wij hebben niet gezegd dat het digitale voorzieningenniveau het huidige niveau moet zijn; het moet minimaal het huidige digitale voorzieningenniveau zijn. Wij hebben ook bij de Wabo gemerkt dat zo'n digitale operatie ook een terugval kan betekenen. Dat willen wij niet. Je mag er niet op achteruitgaan. Wij hebben heel veel ambities. Die zullen we uiteindelijk realiseren, zij het in verschillende stappen. Misschien zijn wij in staat om die ambities sneller te realiseren, misschien niet, maar we willen in ieder geval minimaal hetzelfde niveau bereiken, dus geen achteruitgang. We zullen verschillende stappen zetten. Iedere stap moet een zelfstandig werkend en waardevol product opleveren. Voor iedere stap zal ik onafhankelijke externe toetsing vragen. Bij de eerste stap moet het huidige digitale voorzieningenniveau minimaal gehandhaafd blijven. Gebruikers kunnen hun omgevingsvergunning digitaal aanvragen, meldingen digitaal doen en omgevingsplannen en -visies digitaal inzien. Vervolgens kunnen we stapsgewijs verder bouwen naar een eindbeeld waarvoor de Laan van de Leefomgeving een heel mooie metafoor is. Dat gaat gebruikers heel veel opleveren: betere kwaliteit van gegevens, minder administratieve lasten, minder discussies over de geldigheid, hergebruik van onderzoek en dus minder onderzoeklasten, gelijke informatiepositie en dus efficiëntere besluitvorming, betere samenwerking en dus meer efficiency en een betere afweging van belangen.

De **voorzitter**:

De heer Ronnes nog? Het was een uitgebreide beantwoording.

De heer **Ronnes** (CDA):

Waarvoor dank. Ik denk dat bij de invoering van de nieuwe wetgeving de ICT van enorm groot belang kan zijn voor de participatie, als het gaat om het betrekken van de burger bij de planontwikkeling die door de diverse overheden in gang wordt gezet.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Ik ben het eens met de heer Ronnes.

**De voorzitter:**

Die indruk had ik al.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik had nog drie vragen opengehouden, dus de antwoorden daarop krijgt u nu alsnog van mij. Mevrouw Van Tongeren vroeg of de provincie nu de mogelijkheid heeft om schaliegas tegen te houden op grond van de provinciale milieuverordening. De provincie kan nu in de provinciale milieuverordening regels opnemen over schaliegaswinning. Zo heeft Brabant in haar provinciale milieuverordening uit voorzorg alle grondwaterlichamen die geschikt zijn voor drinkwaterwinning op basis van Europese regels beschermd tegen schaliegasboringen met chemicaliën. Dat is 97% van het Brabantse grondgebied. Daarmee kan de provincie echter niet voor honderd procent voorkomen dat er op haar grondgebied schaliegas wordt opgespoord of gewonnen. Het Rijk kan de PMV namelijk via rijksregels opzijzetten. Dat kan nu ook.

De Omgevingswet uniformeert de veelheid aan verschillende juridische instrumenten in het omgevingsrecht. Provincies en gemeenten mogen nog steeds eigen regels stellen in hun omgevingsverordening en omgevingsplan. De Omgevingswet beperkt de mogelijkheid slechts voor die onderwerpen die het Rijk uitputtend geregeld heeft. Ook dan geldt dus weer dat gemeenten zichzelf nog steeds schaliegasvrij mogen verklaren, om het maar zo te zeggen. In the end, als door het Rijk een nationaal belang wordt geformuleerd, zal dat zo'n verklaring overrulen. Dat is het denk ik wat dat betreft.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Voorzitter, ik heb een kort punt van orde.

**De voorzitter:**

Ik weet eerlijk gezegd niet of de Minister al helemaal klaar is met haar beantwoording. Een momentje.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Sorry, ik was even in de war met wat hier stond. Wat er staat is eigenlijk heel helder. Schaliegas is op dit moment natuurlijk niet geformuleerd als zijnde van nationaal belang. Dat was toen ook nog niet aan de orde. Een bepaling in de PMV zoals die nu in de provincie Brabant wordt gehanteerd, blijft mogelijk. Op het moment waarop wij dat wel zo regelen, zal dat echter de bepaling in de PMV overrulen.

**De voorzitter:**

Mevrouw Van Tongeren wil een punt van orde maken.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Op de kern van de vraag, namelijk of de provincie nu hetzelfde niveau van bescherming kan bieden, krijg ik geen antwoord. Ik heb die vraag eerder gesteld en daaromheen krijg ik heel veel antwoorden. De rest van de informatie klopt, maar die was al wel bekend.

**De voorzitter:**

Mevrouw Van Tongeren, dit was geen punt van orde. Echt totaal niet, integendeel. Dit was gewoon een vraag. Eens of niet eens?

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Het is wel de bedoeling dat de voorzitter de Minister helpt bij het geven van antwoorden op de vragen. Op meerdere van mijn vragen van vandaag krijg ik een antwoord dat in de buurt ligt. Als ik een nee krijg,

krijg ik een nee. Ik krijg echter gewoon geen helder antwoord. Nee is ook een antwoord.

**De voorzitter:**

Ik heb ook een punt van orde: er is ook een tweede termijn. Dan kunt u het nog een keer proberen.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Als ik de vraag zo beluister, is de kern daarvan of het ook in het nieuwe instrumentarium mogelijk is om zulke aparte regels te maken. Dat is het geval, net als in het oude instrumentarium. In the end kunnen ze altijd overruled worden zodra het Rijk het van nationaal belang verklaart. De heer Ronnes vroeg of gemeenten bij de uitvoering van de instructie zelf de planschade moeten dragen. Ook is gevraagd naar het wegbestemmen en het projectbesluit. Nee, dat klopt niet. Net als nu geldt de hogerekostenregeling. Indien een instructie leidt tot kosten, is de planschade als gevolg van de hogerekostenregeling voor rekening van de provincie. Die regeling is opgenomen in hoofdstuk 13 van het wetsvoorstel. Het vangnet waar de heer Ronnes om vraagt, zit dus in het wetsvoorstel. Het is goed dat deze vraag nog even gesteld werd. Mevrouw Van Veldhoven vroeg waarom niet alle regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan zitten. Naar aanleiding van artikel 2.7 vroeg zij zich af waarom daar uitzonderingen op gemaakt moesten worden. Een werkgroep met de VNG kijkt momenteel welke regels in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Uitgangspunt is dat alles in het omgevingsplan moet. Dat kan echter niet voor alles gelden. Soms is de burgemeester vanuit zijn specifieke taak het bevoegd gezag voor de openbare orde. Dat is bijvoorbeeld het geval bij evenementen en gedrag van personen in het openbaar. Hier wil ik samen met de VNG zorgvuldig naar kijken. Deze zomer wordt benut om daar uit te komen. Mocht blijken dat er voor artikel 2.7 een andere opzet is, dan kom ik daar bij de invoeringswet op terug. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat we onderwerpen moeten aanwijzen die er in ieder geval in moeten, onderwerpen die erin mogen en onderwerpen die er niet in mogen. Maar het uitgangspunt moet zijn dat de regeling voor iedereen helder is. Het is nu nog te vroeg om artikel 2.7 te schrappen of te wijzigen, maar wij komen daarop terug. Dan kom ik op gezondheid. Daar is ook een apart amendement over ingediend. De heer Smaling en mevrouw Van Veldhoven vroegen of gemeenten nu voldoende instrumenten in handen hebben voor calamiteiten als de Q-koorts. Het ging specifiek over de vergunningen. Voor de milieubelastende activiteit is geregeld dat het beoordelingskader ook gaat over het beschermen van de gezondheid. Dat gaat over artikel 5.25. Voor de afwijkactiviteit is dat ook in het wetsvoorstel geregeld maar niet zo expliciet zichtbaar. Ik stel voor dat ik expliciet bepaal dat evenwichtige toedeling van functies aan locaties ook gezondheid omvat. Daarmee kan ook een vergunning voor een afwijkactiviteit om redenen van bescherming van gezondheid worden geweigerd, ook bij nieuwe gezondheidsrisico's. Dat kan door een extra artikel te maken bij lid 2.1., dat bepaalt dat onder evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval het belang van het beschermen van de gezondheid wordt verstaan. Dat is enigszins een inperking van het amendement-Smaling, want dat gaat over alle vergunningen. Dat is te rechtsonzeker. Door het op zo'n manier te doen hebben wij de milieubelastende activiteit en de afwijkactiviteit geregeld. Daarnaast zijn vragen gesteld over de flexibiliteit in relatie tot de gezondheid. Mevrouw Van Veldhoven maakt zich zorgen dat het gezondheidsoogmerk bij toepassing van maatwerk uit het oog wordt verloren. Dat is niet het geval. Het wetsvoorstel bevat al een bepaling dat het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels van toepassing zijn op de flexibiliteitsinstrumenten. Dat is ook de bedoeling van decentraal

maatwerk. Ik kan mij daarom voorstellen dat dit expliciet in de artikelen 4.5 en 4.6 tot uitdrukking wordt gebracht. Bij maatwerk kan dan alleen van de regel worden afgeweken als de maatwerkregel of het maatwerkvoorschrift de gezondheid deugdelijk beschermt. Er wordt op dit moment gewerkt aan een amendement dat dat vorm moet geven. Dat ga ik niet helemaal voorlezen.

Dan is er nog gevraagd om tussen eerste en tweede termijn te praten over amendementen op stuk nrs. 34 en 36, want er zijn voorstellen gedaan om delen te schrappen. Wij zijn het erover eens dat participatie belangrijk is, dat die ook vooral moet gaan over projecten van enige omvang en dat wij niet het «hoe» van de participatie vastleggen, wel het «dat». Ik zou nog aangeven wat wij op dit moment in het wetsvoorstel regelen. Wij regelen dat op AMvB-niveau gemotiveerd wordt hoe participatie is vormgegeven voor omgevingsplan, -visie en -programma's. Voor alle wijzigingen van het omgevingsplan geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure met zienswijzen van eenieder. Gemeenten kunnen projecten van publiek belang in het omgevingsplan met extra participatie via de projectprocedure voorbereiden. Dan wordt de Raad van State op een beslistermijn van zes maanden gesteld. Dat is een lokkertje voor gemeenten, een procedureversneller. Het gaat om extra participatie waarbij iedereen in de gelegenheid wordt gesteld om oplossingen aan te dragen. Nu lees ik dat allemaal heel keurig voor, maar dat heeft tot doel om te komen tot één amendement. Ja. Wij zullen in de tussentijd bespreken wat tot de mogelijkheden behoort, net als bij de voorgaande, waar ik de Kamer net over rapporteerde.

De wet heeft vier verbeterdoelen. Ik hoop dat wij die met elkaar overeind kunnen houden. Ik heb net nadrukkelijk aangegeven welke amendementen omarmd kunnen worden en welke wij ontraden. Sommige ontraden wij stevig, omdat die de essentie van de wet raken. Daar zullen wij in tweede termijn op terugkomen. Ik zou die vier verbeterdoelen heel graag overeind houden. De wet zorgt voor integraliteit, het inzichtelijk bij elkaar brengen van de regelgeving. Hij beoogt duurzame ontwikkeling en de bescherming van de fysieke leefomgeving. Hij zorgt voor het versnellen en verbeteren van besluitvorming en het verminderen van onderzoekslasten. Inhoudelijk gaat de wet over waterveiligheid en -kwaliteit, ruimtelijke kwaliteit, milieubescherming, infrastructuur, bouwen en natuur en cultureel erfgoed. Al deze onderwerpen worden in deze wet inhoudelijk met elkaar in verband en in lijn gebracht. Daarmee is het een moderne wet, die toekomstbestendig is. Ik heb vertrouwen in deze wet. Ik hoop de Kamer ook.

**De voorzitter:**

Mevrouw Van Veldhoven, u hebt geen interrupties meer.

**Mevrouw Van Veldhoven (D66):**

Ik heb een kort punt van orde. Zou ik de Minister mogen verzoeken om haar oordeel over de verschillende amendementen ook nog op schrift aan te leveren? Het zijn er nogal veel en sommige zijn vervangen door andere. We hebben de tweede termijn al wel voorbereid, maar voor de derde termijn zou het plezierig zijn als we het op schrift hebben. Ik kan me voorstellen dat we over de amendementen op stuk nrs. 34 en 36 tussen de tweede en derde termijn nog even kunnen spreken, in plaats van daarvoor nu te schorsen.

**De voorzitter:**

Dit lijkt mij een breed gedragen wens van de commissie, Minister, volgens mij ontkomt u daar niet aan.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Ik geef ook graag mijn mening over alle amendementen, het liefst al in de eerste termijn. Ik ging ervan uit dat er nog een aantal binnen zouden komen, wat ook gebeurd is. Ik heb net even met de griffier gesproken, en het lijkt handig dat duidelijk is over welke amendementen ik al een oordeel gegeven heb en welke ik nog moet bespreken. Die zou ik in de tweede termijn kunnen bespreken, inclusief mijn motivatie. Het mag ook op papier en dan alles in een keer. Ik zie het al: alles op schrift. Dat gaat gebeuren.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Als dat tussen de tweede en derde termijn kan, dan hebben we allemaal het overzicht.

**De voorzitter:**

Op schrift dus. Dat is aldus besloten. Voordat wij doorgaan met de tweede termijn wil ik maximaal tien minuten schorsen. De spreektijden in de tweede termijn zijn als volgt. De heer Veldman heeft namens de VVD negentien minuten, de heer De Vries van de PvdA heeft zeventien minuten, de heer Smaling voor de SP dertien minuten, de heer Ronnes van het CDA heeft tien minuten, de heer Madlener van de PVV een zevental minuten en mevrouw Van Veldhoven van D66 dertien minuten, met dien verstande dat zij om 17.00 uur het wetgevingsoverleg helaas moet verlaten vanwege andere verplichtingen. Daar zouden we iets aan kunnen doen in de volgorde van sprekers, maar ik zie dat graag onderling opgelost. Mevrouw Dik-Faber van de ChristenUnie staat ook voor dertien minuten, mevrouw Van Tongeren van GroenLinks heeft tien minuten en de heer Houwers heeft welgeteld drie minuten.

De vergadering wordt van 14.28 uur tot 14.38 uur geschorst.

**De voorzitter:**

Ik doe een voorstel over de sprekersvolgorde in tweede termijn. Ik begrijp dat mevrouw Dik-Faber, mevrouw Van Veldhoven en mevrouw Van Tongeren dit wetgevingsoverleg eerder moeten verlaten. Ik zou hen daarom als eerste het woord willen geven. Mevrouw Van Veldhoven kwam met dit verzoek. Is het akkoord als zij als eerste het woord voert? Ik begrijp dat dit het geval is. Als de woordvoerders zorgen hebben over de laatste trein: die gaat om circa 22.15 uur, 22.30 uur vanavond. Dus ach, het is maar net wat zij er zelf van maken. Zij kunnen nog even naar huis bellen voor het geval dat.

Het woord is aan mevrouw Van Veldhoven van de D66-fractie.

Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Voorzitter. Heel hartelijk dank. Allereerst gaat mijn dank uit naar de collega's, die bereid zijn om dit te faciliteren. Morgen staat er een belangrijk debat over de NS op de rol. Dat is vorige week met spoed ingepland. Daar moet ik vanavond de voorbereidingen voor doen. Onder andere spreek ik daarvoor met de ACM. Die afspraak kon alleen om 17.00 uur gepland worden. Dat is de reden waarom ik eerder weg moet. Excuses.

Ik dank de Minister heel hartelijk voor haar antwoorden in eerste termijn en haar bereidheid om op een aantal punten actief met het parlement verder te werken aan suggesties die beide kanten van de discussie met elkaar in balans brengen. Ik heb nog een aantal vragen in tweede termijn. De Minister gaat een aantal punten van de implementatie vastleggen in een bestuursakkoord, dat zij voor de zomer zou willen ondertekenen. Wanneer kan zij de Kamer informeren over de voortgang van de invoeringsbegeleiding? Wanneer kan de Kamer zien wat er in dat bestuursakkoord terecht komt? Wellicht zijn er nog elementen die de Kamer daarin zou willen borgen in plaats van die bijvoorbeeld in de wet op te nemen.

Ik kom te spreken over het digitale stelsel: de Laan van de Leefomgeving. We hebben een advies gekregen van de commissie voor ICT: houd goed vinger aan de pols. De Minister zegt dat er nog een uitgebreidere planning komt. Wanneer krijgt de Kamer die? Is ook een toets door het BIT voorzien, het bureau dat de overheid zou moeten begeleiden bij ICT-projecten? De Minister stelt dat de dienstverlening bij inwerking-treding op minimaal hetzelfde niveau zal zijn, maar ook dat de Laan van de Leefomgeving geleidelijk wordt opgebouwd. Hoe ziet die situatie eruit in de tussenperiode, waarin de hele Laan van de Leefomgeving nog niet geregeld is?

In eerste termijn heb ik gewezen op een bijzonder stukje logica in de woorden van de Minister, namelijk dat duidelijkheid van het nieuwe stelsel belanghebbenden eerder zou aanzetten tot het voorleggen van een toepassing van een flexibiliteitsbepaling aan de rechter omdat zij voorheen de werking van zulke bepalingen onvoldoende inzagen. De Minister schrijft dat zij erop vertrouwt dat bestuursorganen flexibiliteit doordacht inzetten, zoals onder andere blijkt uit de evaluatie van het activiteitenbesluit. Dat herhaalde Minister ook. Maar dan blijft het nog steeds lastig. Verwacht de Minister dat zij vaker of minder vaak iets aan de rechter zullen voorleggen? Dat lijkt toch op gespannen voet te staan met elkaar.

Een concrete vraag die ik de Minister voorleg, is: is zij bereid om de toegang tot de rechter en het beroep dat op de rechter wordt gedaan, mee te nemen in de voortgangsmonitor? Zo kunnen we met elkaar in de gaten houden hoe dit loopt en waar het leidt tot meer beroep op de rechter en op welke elementen het juist leidt tot minder beroep op de rechter dan onder het voorgaande stelsel. Kan de Minister in de voortgangsmonitor ook meenemen of er al dan niet sprake is van concurrentie op lagere eisen aan de regelgeving? Ik gaf een voorbeeld van een kas die gaat kijken waar er nog wat ruimte is te vinden in de milieuruimte en hoe verschillende gemeenten daarmee omgaan. De Minister geeft aan dat dit contrair zou zijn aan de doelen van de wet en dat ze er vertrouwen in heeft. Het zou mooi zijn als dat vertrouwen onderbouwd zou worden door de resultaten van de monitor. Wil de Minister dit dus opnemen in de monitor?

Ik heb nog een laatste puntje over de doelen in de wet. De Minister gaat in op het nut en de noodzaak – die er natuurlijk zijn – van de bestuurlijke afwegingsruimte. Dat is een van de hoofddoelen van de wet. Maar er zitten wel heel veel kanbepalingen in. De gemeenten kunnen regels stellen ten aanzien van oogmerken en kunnen dan ook oogmerken niet van toepassing verklaren. Ik heb een simpele vraag in dit verband. Als we nu een van die twee woordjes «kunnen» schrappen, vragen wij alle gemeenten om ernaar te kijken, zonder ze te verplichten om op alle punten regels te maken. Dan weten we zeker dat ze systematisch de verschillende aspecten in ogenschouw nemen.

Geluid, bodem en lucht vallen onder het oogmerk «milieu». Waarom is er niet gekozen voor het uitschrijven van geluid, bodem en lucht? Wellicht kan ook geur daaraan toegevoegd worden, want dat is absoluut een milieukeurmerk. Ik dank de Minister voor haar bereidheid om te kijken naar wat ik heb gezegd over het toepassen van maatwerk en het daarbij in ogenschouw nemen van de oogmerken. Ik wacht de verdere discussie daarover af.

Er is al veel gezegd over de gezondheid. Ik dank de Minister voor haar bereidheid om met de Kamer verder te kijken naar de precieze formulering.

Nu ga ik in op de omgevingsvisie. Mijn fractie is van mening dat het echt heel belangrijk is dat gemeenten dit gaan doen, dus zij steunt het amendement dat daarover is ingediend.

Nu kom ik op de experimenten. Het doel daarvan is helder, maar bij vraag 101 geeft de Minister in de schriftelijke beantwoording aan dat er bij een experiment op onderdelen wel verslechtering mag zijn, alhoewel het



totale doel van het experiment moet bijdragen aan de doelen van de wet. Ik vind nadere duiding in dezen noodzakelijk. Kan de Minister een voorbeeld geven van wat dan wel en niet is toegestaan in zo'n experiment? Aan wat voor soort experimenten moeten wij wel denken en aan welke niet? Je kunt dit nooit voor 100% inkaderen, maar daarom is een stukje verdere duiding belangrijk, ook voor de rechter. D66 wil niet dat de experimenten permanent gedoogd worden. Ik begrijp uit de beantwoording van de Minister dat zij dat duidelijk ook niet heeft bedoeld. De afwijking is bedoeld voor situaties waarin het echt onlogisch zou zijn om de afwijking te laten stoppen, zoals het slopen van een gebouw, omdat je het gebruik van een materiaal in toekomstige gebouwen niet wilt verankeren in de wet. Het is van belang om ook dit goed in te kaderen in de AMvB. Ik denk dat het amendement op stuk nr. 10 dat hierover gaat, even zal aanhouden tot de invoeringswet. Het idee is dat wij dan eerst kunnen bekijken op welke wijze de Minister dit in de AMvB wil verankeren. Dan kunnen wij daarna altijd bezien of wij verdere borging noodzakelijk vinden.

Het is goed dat er gemonitord wordt op uitvoering, voortgang en doelbereik van de programmatisch aanpak. In haar antwoord op mijn vraag zegt de Minister dat het volledig invullen van de gebruikruimte mag, zolang de omgevingswaarde niet wordt overschreden. Inderdaad, dat is het idee. Je creëert gebruikruimte en dan mag je die natuurlijk invullen. Mijn vraag ging over het tempo van het invullen van de gebruikruimte. Daar zit mijn zorg. Stel dat een programma tien jaar duurt, mag je de volledige gebruikruimte dan al in de eerste twee jaar invullen? Ik zie daarin een mogelijk concurrentiebekerpand effect in het geval dat de partijen die aan het begin van de tien jaar meedoen met het programma alle ruimte opsouperen en de partijen die zich misschien pas na vijf jaar vestigen in dat gebied, daardoor eigenlijk niets meer kunnen. Zou het niet goed zijn om de ruimte in redelijke mate gespreid over de looptijd van het programma uit te geven? Als er grote tegenvallers zijn, kun je dan ook aan de inkomstenkant tijdig bijsturen. Wellicht dienen wij nog een amendement in op dit punt.

Wij hebben uitgebreid gesproken over de vroegtijdige participatie. Tussen de tweede en de derde termijn zullen wij nog nader met elkaar bespreken hoe wij die kunnen inrichten.

Een goede monitoring is cruciaal bij een stelselwijziging. Ik heb daar aan het begin al iets over gezegd. Het is heel goed dat er specifiek gemonitord wordt op de cultuuromslag. Wij willen namelijk allemaal een positieve kijk hierop bereiken. Wij moeten bekijken wat kan en hoe wij de verschillende doelen creatief met elkaar kunnen combineren. Het zou goed zijn als de Minister nog iets concreter aangeeft wat er allemaal wel en niet in de monitor komt.

De Balans van de Leefomgeving zal, zoals ik begrijp, niet meer een keer per twee jaar maar een keer per vier jaar verschijnen. Ik vraag mij af of dat verstandig is, omdat vier jaar wel een heel lange periode is om dingen bij te sturen. Als je uitgaat van monitoring en een stelselwijziging, zou ik in ieder geval gedurende de eerstkomende tien jaar nog geen langere termijn laten ingaan voor die balans. Dan missen we namelijk wel een belangrijk instrument. Misschien hangt het samen met de monitoring. Ik krijg hierop graag een reactie van de Minister.

Dan heb ik nog een punt over de monitoring en de programmatische aanpak. De Minister zegt dat monitoring is bedoeld om na te gaan of de omgevingswaarden worden gehaald. Wanneer deze niet worden gehaald, moet een programma worden opgesteld met aanvullende maatregelen. Welke maatregelen dat zijn, hangt af van de situatie. Dat klopt allemaal. Stel echter dat een programma, een plan of een project een milieueffect heeft dat niet wordt ondervangen door een gestelde omgevingswaarde of dat er, omdat er een programma loopt op het gebied van stikstof in diezelfde regio, nog geen sprake is van een overschrijding van de



omgevingswaarde, maar dat een bepaald onderdeel, bijvoorbeeld de industrie, veel meer stikstof uitstoot dan gepland was, waardoor de landbouw veel minder ruimte heeft. Dan zijn de omgevingswaarden nog niet overschreden, maar is er wel sprake van een overschrijding bij het plan of het project. Hierdoor wordt er inbreuk gemaakt op de ruimte die er binnen dat programma beschikbaar was. Dan is er toch sprake van een onbedoeld effect. Hoewel de omgevingswaarde als harde grens niet wordt overschreden, is er toch een effect dat je eigenlijk niet wilt. Dan wil je toch dat de industrie maatregelen achter de hand heeft om te voorkomen dat hetgeen zij doet ten koste gaat van de ruimte voor de landbouw. Het kan ook omgekeerd het geval zijn, zeg ik er dan maar even bij. Het lijkt me in ieder geval iets om te ondervangen.

De m.e.r.-evaluatie biedt dit inzicht wel en biedt dus de verzekering dat je niets mist. Op termijn kan die ook helpen bij de bruikbaarheidsonderzoeken. De verplichte evaluatie blijft dus, wat D66 betreft, noodzakelijk. We delen echter wel de opvatting van de Minister dat een combinatie van een oplevertoets en het achter de hand houden van verplichte maatregelen een interessante optie is. Hiermee worden de onderzoeksverplichtingen wel gereduceerd. Misschien wil de Minister de combinatie van hetgeen ik heb gezegd over grenswaarden en het inzetten van deze aanpak nog eens tegen het licht houden en erop terugkomen.

Dan kom ik op het Omgevingsloket. De Minister heeft al het een en ander toegezegd over de rechtspositie bij het verkrijgen van informatie bij het Omgevingsloket. Daarbij verwijst zij naar het klant- en contactcentrum van het lokaal bevoegde gezag. Ik vraag me af waarom deze strikte scheiding wordt gemaakt. De gebruiker zou toch niks moeten merken van de gekozen systematiek bij de invoering van regelgeving? Als je een vraag hebt, moet je ergens terecht kunnen. Voor de burger of voor de ondernemer moet het niet uitmaken wie het bevoegde gezag is. Dat zoeken ze achter de schermen maar uit. De vereenvoudiging zit hem er juist in dat je gewoon met een klacht naar één punt kunt gaan en dat je daar helder wordt doorverwezen naar diegene die ervoor verantwoordelijk is. Daarom willen we milieuklachten ook graag bij het Omgevingsloket onderbrengen. Dan kom ik op VTH (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving). De Minister wijst erop dat de professionaliteit van de omgevingsdiensten is verzekerd. D66 herinnert zich echter nog een uitzending van Reporter Radio van februari dit jaar waaruit bleek dat niet altijd alles vlekkeloos verloopt bij de reeds opgerichte omgevingsdiensten. Ik ben heel benieuwd naar de reactie van de Minister hierop.

In het antwoord van de Minister op vraag 69 op pagina 33 lees ik dat verschillende gemeenten eigen beleidskaders mogen vaststellen. Geldt dit ook voor Brzo (Besluit risico's zware ongevallen)? De Minister zegt ook dat er sprake zal zijn van een veel eenduidigere regulering van de grote, complexe bedrijven. Nu zijn de ILT, de veiligheidsregio, de arbo en soms de RUD betrokken bij die grote bedrijven. Wat vervalt er dan als het allemaal simpeler gaat worden?

**De voorzitter:**

U hebt nog anderhalve minuut.

**Mevrouw Van Veldhoven (D66):**

De Minister doet aanvullend onderzoek naar de kosten en baten van financiering van toezicht en handhaving van overige onderdelen van de stelselherziening. Wanneer kan de Kamer de resultaten verwachten? We hebben ook uitgebreid gesproken over de rol van de Tweede Kamer. Die moet niet alleen in deze periode, in deze cyclus, maar ook in de toekomst goed geborgd worden. Ook hierover zullen we nog nader met de Minister spreken.

Dan kom ik op de doorzettingsmacht met betrekking tot de toedeling van functies aan locaties. Er moet sprake zijn van een nationaal belang, wil het

Rijk gebruik kunnen maken van zijn doorzettingsmacht. In de discussie over gezondheid heeft de Minister net al gezegd dat het niet alleen gaat over de toedeling van functies aan locaties. Gezondheid moet er ook onder kunnen vallen. Wat gebeurt er als we de toedeling van functies aan locaties gewoon schrappen en men altijd moet aantonen dat er sprake is van een gerechtvaardigd nationaal belang? Ondervang je daarmee niet alle dingen in één keer, zonder dat er weer een nieuwe kerstboom moet worden opgetuigd? Je moet het altijd goed kunnen aantonen. Het moet ook altijd gebeuren in het kader van de wet. Over werelderfgoed heb ik al een aantal dingen gezegd. Ik kreeg een goede beantwoording. Het Verdrag van Florence is merkwaardig genoeg niet opgenomen in de Omgevingswet.

Ik dank de Minister voor de beantwoording over «stadskankers», TEEB-methodologie en MKBA; allemaal terminologie. Mijn excuses daarvoor.

Bij de verplichte rijksprogramma's ontbreekt er volgens mij een, namelijk dat ook de resultaten van het natuurbeleid van de provincies worden gemonitord met het oog op de verbods- en verplichtingsbepalingen uit de Vogel- en Habitatrictlijn. Daar ligt een verantwoordelijkheid voor het Rijk. Ik heb nog een aantal korte vragen. Wat valt er allemaal onder «watersysteem»? Vallen daar ook de Waddenzee en de Noordzee onder? Zie pagina 28 van de beantwoording en artikel 4.22 van de wet. De watertoets komt in een AMvB. Valt daar ook de waterkwaliteit onder? Gaat het stelsel niet veel meer uitvoeringslasten voor gemeenten met zich meebrengen? Dat zag ik in de begroeting van de baten en de lasten niet terugkomen. Wordt de Tweede Kamer betrokken bij de nieuwe normen voor waterveiligheid? Er staat dat die in een besluit zouden komen. Is dat in een koninklijk besluit of in een AMvB?

Op het punt van wat wel en niet in de verordening komt, dank ik de Minister voor de toezegging om de invoeringswet het sluitstuk van de discussie over de uitzonderingen te maken. Dat punt betreft het heldere spoorboekje.

Excuses voor deze snelle afraffeling. Ik weet dat dit soms een groot probleem voor de ambtenaren vormt, maar ik probeerde me aan mijn spreektijd te houden. Ik ben altijd bereid om een en ander toe te lichten.

**De voorzitter:**

En u stopte op 14 minuten en 10 seconden.

Het woord is aan mevrouw Dik-Faber namens de ChristenUnie.

Mevrouw **Dik-Faber** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ook ik moet helaas de vergadering iets eerder verlaten, zo tegen 16.30 uur, vanwege andere verplichtingen in de mooie Food Valley. Ik wil de Minister bedanken voor alle antwoorden die ze zowel schriftelijk als vandaag heeft gegeven. Een aantal amendementen zijn omarmd. Daar ben ik uiteraard heel blij mee. Daaronder is het amendement over de omgevingsvisie, dat inmiddels gewijzigd is doordat het in elkaar geschoven is met het amendement van de Partij van de Arbeid. Ik ga ervan uit dat de beoordeling van de Minister hetzelfde blijft.

Ik wil allereerst – ik ben ook woordvoerder zorg – inzoomen op een ander deel van mijn portefeuille: het VN-Gehandicaptenverdrag. Het is mij echt opgevallen dat de Minister zegt: ik heb aan de Omgevingswet niet met het VN-Gehandicaptenverdrag in mijn achterhoofd geschreven. Natuurlijk is er de bereidheid om, zodra het verdrag geratificeerd is, de wet desnoods te wijzigen, maar ik vind dit een schokkende conclusie. De ChristenUnie en de Partij van de Arbeid hebben een amendement ingediend over de toegankelijkheid van gebouwen en de ruimte direct om gebouwen heen. We zullen ook een amendement indienen over de toegankelijkheid van de openbare ruimte. Ik hoop op steun van de Kamer daarvoor. Ik weet niet of de Minister weleens geprobeerd heeft om zich met een rolstoel te

begeven in een winkelgebied, maar dat valt nog niet mee. In winkelgebieden staan veel terrassen, reclame-uitspanningen et cetera. Ik heb het dan ook over parken. Ik zou het heel erg toejuichen als er een omslag in het denken wordt gemaakt. De Omgevingswet moet die volgens mij ondersteunen.

Dan het punt participatie. Bij grote ruimtelijke projecten – niet bij een schuur op een veld – vind ik het heel belangrijk dat burgerinitiatieven gewaardeerd en ondersteund worden. Het Rijk hoeft die initiatieven niet over te nemen, maar burgers moeten wel gefaciliteerd worden om tot een goed alternatief te komen. De voorstellen uit de Code Maatschappelijke Participatie moeten daarom verankerd worden in deze wet. We gaan nog met de Minister in gesprek over de amendementen op stuk nrs. 34 en 36. Daarbij is er onduidelijkheid over de vraag of het ook betrekking zou hebben op kleine projecten. Die onduidelijkheid wil ik graag wegnemen. Dat het belang van participatie beter verankerd wordt, juicht mijn fractie toe. Mijn fractie werkt samen met het CDA aan amendementen over participatie bij windenergieprojecten, juist omdat we hierover zo vaak gedebatteerd hebben met de Minister van Economische Zaken en hij iedere keer gezegd heeft: heb geduld want het komt terug bij de Omgevingswet.

Ik merk dat de Minister zeer terughoudend is over de amendementen over de m.e.r. Zij heeft ze allemaal afgewezen. Ik vind dat heel jammer. Waarom zouden bestuurders en initiatiefnemers betrokken moeten zijn bij het besluit om al dan niet een m.e.r. uit te voeren? Waarom moeten burgers pas achteraf horen of er wel of niet een m.e.r. heeft plaatsgevonden? Mijn fractie staat voor een stuk transparantie en voor betrokkenheid van burgers. Het gaat om de leefomgeving van burgers en om het milieu. Wij zouden graag zien dat de Minister op dat punt wat toeschietelijker is. Ik sluit me aan bij mijn collega Van Veldhoven over de m.e.r.-evaluatie.

Dan kom ik op het inpassingsplan. Volgens de Minister is het inpassingsplan niet meer nodig, omdat het wetsvoorstel al voorziet in instrumenten die min of meer hetzelfde beogen. Aan de ene kant is er het projectbesluit voor concrete projecten zoals een provinciale weg. Volgens mij voldoet het projectbesluit echter niet bij het tegenhouden van ongewenste ontwikkelingen, zoals kantoorruimte of ruimte voor perifere detailhandel. Aan de andere kant zijn er de instructieregels. Daarvan is het echter de vraag of de gemeenten die gaan implementeren. Ik heb het gevoel dat we tussen het projectbesluit en de instructieregels nog een instrument missen en dat is het inpassingsplan. Ik hoor graag een aanvullende reactie van de Minister hierop. Wij overwegen om een amendement in te dienen over dit onderwerp.

Ik kom op de ombudsfunctie. Ik denk even terug aan de behandeling van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Uiteindelijk hebben we de ombudsfunctie niet in deze wet verankerd, omdat we vonden dat het een bevoegdheid voor gemeenten is. Waar gemeenten de ombudsfunctie in het leven roepen, werkt het echt heel goed. Is de Minister bereid om de ombudsfunctie te promoten via de VNG of andere kanalen?

Tot slot kom ik op de financiën. Ik hoorde de Minister zeggen dat zij verwacht dat de uitvoering van deze wet goedkoper zal zijn. De uitvoeringslasten voor vergunningverlening en handhaving zouden omlaag gaan. Dat is goed nieuws voor burgers en bedrijven. Ik vraag me echter af waarop dit gebaseerd is. Een onderbouwing heb ik nog niet gezien en vanuit het veld heb ik andere geluiden gehoord.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik spreek mijn waardering uit voor de Minister en haar ambtenaren. Op Twitter zagen wij een foto van een hele zaal vol ambtenaren die druk bezig waren om de Minister te ondersteunen. Zij leveren een grote prestatie. Ik merk ook duidelijk de inzet van de Minister en haar

ambtenaren om ons te overtuigen van het nut van de Omgevingswet in deze vorm. Toch houdt GroenLinks grote twijfels. Dat zal de Minister niet verbazen. Voor ons is het van belang dat relatief onwrikbare normen in de wet worden opgenomen. Dat is goed voor de rechtszekerheid van betrokkenen en voor de zachte waarden van natuur en milieu die zichzelf niet kunnen verdedigen.

De Minister overtuigt mij ook niet echt van het gelijkwaardige beschermingsniveau van de wet en de algemene maatregel van bestuur. Een AMvB is snel en relatief eenvoudig aan te passen. Dat is in heel veel gevallen handig, maar niet als het om een keiharde normering gaat. Daar kun je niet zorgvuldig genoeg mee omspringen. Zorgvuldig is wat GroenLinks betreft: per wet. Ik zou het voornaamste argument van de Minister willen omdraaien: als zij stelt dat de normen gelijkwaardig beschermd worden in AMvB's, staat haar toch niets in de weg om de normering wettelijk te regelen? Een andere tekortkoming in dit traject is de eenzijdige benadering van de broodnodige transitie. Onder zo'n grote wetgevingsoperatie zou de ambitie moeten liggen om tot een schoner, duurzamer en klimaatbestendiger Nederland te komen. De tijd dringt. We moeten echt werk maken van de omslag van een economie die gebaseerd is op fossiele brandstoffen naar een duurzame economie. Dat wordt in het regeerakkoord van het huidige kabinet erkend, maar wij vinden het in de wet niet terug. Wij zien meer een tool voor procesmanagement, waarin een balans gehandhaafd moet worden. Als je een balans moet hebben, zeg je eigenlijk dat het al schoon, duurzaam en klimaatbestendig genoeg is in Nederland. Het alomvattende doel, het verbeteren en verduurzamen van de fysieke leefomgeving, komt onvoldoende terug in de wettekst. Dat vraagt om een scherpere definitie van het begrip «duurzaam», en ook in de wet opgenomen definities van sommige kernbegrippen. Wat is nu een significant milieueffect en wanneer is een milieueffect niet significant? Wat is hernieuwbaar? De Minister kent mijn lijn van vragen.

Ik wil nog even terugkomen op het voorbeeld dat ik gaf van schaliegas. Het geldt eigenlijk voor alle onderwerpen die de provincie nu kan regelen in de milieuverordening. Het Rijk kan de dingen die in de milieuverordening geregeld zijn op dit moment niet opzij zetten met de rijkscoördinatierегeling. Daar is een extra wet voor nodig, wat een veel hoger niveau van bescherming geeft voor de mogelijkheden van de provincie. Dat was ook de reden waarom Minister Kamp zich zo heftig heeft verzet tegen de milieuverordening in Brabant die erop gericht was om de waterkwaliteit, de leefbaarheid en de natuur in Brabant te beschermen. Daar kan een Minister niet overheen met een rijkscoördinatieregel; daar is een wet voor nodig. Ik stel dus nogmaals de vraag: behouden wij met deze nieuwe wet het huidige beschermingsniveau, of kan bijvoorbeeld Brabant straks gedwongen worden met een rijkscoördinatieregel om toch schaliegaswinning te accepteren op het moment dat het Rijk besloten heeft dat schaliegaswinning een zaak van nationaal belang is? Ik begrijp dat dit nu nog niet aan de hand is, maar wij kijken vooruit en deze wet is bedoeld om langer van kracht te zijn dan de komende paar jaar.

Dan kom ik op het hele verhaal over de vraag waar je mee naar de rechter kunt. GroenLinks vindt het Verdrag van Aarhus – Nederland was daar initiator van – heel belangrijk. In de beantwoording schaatst de Minister, zoals zij wel vaker doet, heel behendig langs de randen van mijn vraag. Misschien ligt dat aan mij en moet ik mijn vragen strakker formuleren. In het verdrag staat dat het niet alleen gaat om inspraak van burgers, maar ook om de mogelijkheid van een rechtsgang: als burgers denken dat er een milieuprobleem is, kunnen zij naar de rechter stappen. De Crisis- en herstelwet beperkt die mogelijkheden enorm. Ik zal een voorbeeld geven, van de uil. Het ging om een stukje natuur achter het huis van een bepaald gezin; dat was overigens niet mijn familie, in dit geval. Dat gezin wilde het stuk natuur achter zijn huis blijven beschermen. Dat was mogelijk met een beroep op een bepaalde regel over nestelende vogels. Er zat daar een nest

met uilen. De redenering was toen echter dat het gezin geen belanghebbende was omdat het in geen enkel geval vanuit de ramen van de woning deze vogels kon zien. Daarom was het gezin geen belanghebbende en kon het niet in beroep. De enigen die straks dan nog naar de rechter kunnen, zijn natuur- en milieuorganisaties die hun statuten juridisch zo dichtgetimmerd hebben, dat zij in alle gevallen ontvankelijk zijn. Ik kan mij niet voorstellen dat het echt de bedoeling van de Minister is om de groep mensen die naar de rechter kan, zo ongelooflijk te beperken. Ik zou willen dat hiernaar wordt gekeken vanuit de intenties van het Verdrag van Aarhus.

Een ander punt is de informatievoorziening. Het Verdrag van Aarhus geeft de toegang tot milieuinformatie hoge prioriteit. Dat ligt echt anders dan voor de toegang tot andere informatie. Over de zorgen over de Laan van de Leefomgeving hebben mijn collega's al gesproken. Welke waarborgen kan de Minister geven voor de toegang tot deze informatie, die essentieel is wil je ooit eens naar de rechter kunnen stappen en daar iets kunnen winnen? Hoe kunnen mensen straks bij die informatie en wat er gebeurt in de tussentijd, terwijl de Laan van de Leefomgeving nog wordt ingericht? Ik ga in op de programmatische aanpak. In eerste termijn heb ik gevraagd waarom burgers en bedrijven hiervoor geen wijziging kunnen vragen. Het is toch een beetje een bestuurlijk feestje. Het antwoord van de Minister was dat burgers en bedrijven zich kunnen richten tot de gemeenteraad of de provincie. Eigenlijk is het antwoord van de Minister dus dat mensen kunnen stemmen, waarmee zij al genoeg inspraak hebben. De fractie van GroenLinks zou graag zien dat er iets meer mogelijkheden zijn voor burgers en bedrijven om invloed uit te oefenen op zo'n programmatische aanpak omdat die nogal een impact heeft.

Ik heb nog één vraag over het door mij ingediende amendement op stuk nr. 29 over de m.e.r. Op dit moment is de onafhankelijkheid van de Commissie voor de m.e.r. verankerd in artikel 2.21 van de Wet milieubeheer. Die geeft daarvoor een concrete waarborg. Met het amendement dat ik heb opgesteld, wordt geregeld dat dit in de Omgevingswet ook zo zal zijn. Misschien heb ik het antwoord op mijn vraag gemist, of misschien is de Minister hier nog niet op ingegaan. De Minister knikt. Ik ben benieuwd wat het antwoord daarop is, maar ik kan mij nauwelijks voorstellen dat de Minister zou willen dat er sprake is van een verminderde onafhankelijkheid van de Commissie voor de m.e.r., want daaraan ontleent die commissie natuurlijk ook haar positie ten opzichte van milieugroepen, initiatiefnemers, burgers en bestuurders.

Dat was het laatste punt van mijn inbreng. Dank u wel, voorzitter, dat wij eerder aan de beurt mochten komen. Ik heb hetzelfde probleem met een andere afspraak vanavond waar ik bij wil zijn en het voorbereiden van het NS-debat dat morgenavond plaatsvindt.

**De voorzitter:**

Dank u wel en graag gedaan. Ik geef het woord aan de heer Veldman, die spreekt namens de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie; de VVD.

**De heer Veldman (VVD):**

Voorzitter. Laat ik beginnen met een woord van dank aan de Minister voor de beantwoording in eerste termijn, maar met name ook aan haar ambtenaren voor het alvast schriftelijk beantwoorden van de 191 vragen die in de eerste termijn van de Kamer zijn gesteld. Mevrouw Van Tongeren verwees zojuist al naar een twitterbericht waar een mooie foto in staat van heel veel ambtenaren die ook nu weer aan het werk zijn. Als ik kijk naar de beantwoording tot nu toe en naar alles wat de Kamer aangeleverd heeft gekregen, verdient dat een compliment. De memorie van toelichting, de twee nota's naar aanleiding van het verslag en nu weer de beantwoording zijn allemaal vrij helder en transparant opgeschreven, precies zoals de wet beoogt. De memorie van toelichting is geen roman, maar je leest er vrij

gemakkelijk doorheen. Dat is wel zo prettig als je een wetsvoorstel van deze omvang met elkaar moet behandelen. Dit laat onverlet dat, als je het bij elkaar optelt, wij inmiddels richting de 1.500 pagina's gaan. Aan de voorkant van een proces is dat niet erg – precies zoals de wet beoogt: aan de voorkant goed overleggen met elkaar – maar het wordt ernstiger als wij straks eventueel gaan merken dat wij aan de achterkant van de wet, op het moment dat wij deze in de uitvoering hebben, nog tot eenzelfde hoeveelheid papier komen. Het is dus wel goed om met elkaar de vinger aan de pols te houden. Ik zal bij de plenaire behandeling dan ook een motie indienen met het verzoek om Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, onderzoek te laten doen naar de doorwerking in de uitvoeringsregelgeving qua regeldruk, zodat de Tweede Kamer daarvan goed op de hoogte wordt gehouden.

In de schriftelijke beantwoording geeft de Minister aan dat in het in zo'n 70.000 gevallen gaat om rijksregels die niet meer op het niveau van het Rijk zullen worden geregeld. Ik citeer: «Uiteraard is het aan decentrale overheden zelf hoe ze hier invulling aan geven. Met de stelselherziening bied ik die ruimte. Ik leg de bal op de stip en het is aan medeoverheden om hem in te schieten.» Het mooie is natuurlijk dat wij met elkaar proberen de boel te vereenvoudigen en helderder te maken. Vereenvoudigen betekent in de opinie van de VVD dat wij heel veel regels schrappen. Het zou natuurlijk zonde zijn als wij met de verschuiving, de decentralisatie, straks terugzien dat er op lokaal niveau evenveel regels worden opgebouwd. Ik zou de Minister willen vragen of zij bereid is om in het af te sluiten bestuursakkoord waarnaar zij verwees, over de implementatie van de wet, met provincies en gemeenten af te spreken om terughoudend te zijn met het lokaal weer opbouwen van dat regelhuis. Ook vraag ik haar, afspraken te maken om een en ander te evalueren, zodat wij na verloop van tijd met elkaar kunnen constateren dat wat wij ons aan de voorkant hebben voorgenomen, ook gelukt is, namelijk het verminderen van de regeldruk.

Dan kom ik nu op het punt welstand. De Minister heeft daaraan in haar eerste termijn mondeling een paar regels gewijd en zij heeft dat iets uitgebreider gedaan in de schriftelijke beantwoording. Het is goed om te zien dat de Minister zich herkent in het uitgangspunt dat ook de VVD hanteert, namelijk dat het hanteren van allerlei gedetailleerde lokale bouwregels niet meer van deze tijd is. In de schriftelijke beantwoording van vragen uit de eerste termijn stelt de Minister: «Het gaat niet om de vraag of een bouwwerk «mooi genoeg» is, maar om de vraag of het «niet te lelijk» is». Dat is een aardige formulering, maar het is een beetje een omdraaiing van het beeld waar wij nu juist vanaf willen. Of iets «niet te lelijk» of «mooi genoeg» is, is volgens mij in the end een kwestie van smaak. De Smaakpolitie is een aardig televisieprogramma op zoek naar smerige keukens, maar de smaakpolitie voor mensen die zelf een huis willen bouwen en graag de vrijheid willen hebben hoe zij dat huis bouwen, moeten wij volgens mij proberen terug te dringen. Omdat de Minister er nu niet al te veel woorden aan vuil maakte, zal ik in het plenaire debat een motie indienen om ervoor te zorgen dat gemeenten dat gaan doen wat wij met elkaar beogen, namelijk zich aan de voorkant bezighouden met kwaliteit. Zij moeten met de adviescommissies die er zijn sturen op kwaliteit en niet meer aan de achterkant gedetailleerde toetsingskaders opstellen, waarbij op het moment dat iemand iets aanvraagt, de meetlat erlangs wordt gelegd en dan vervolgens wordt gezegd: dit mag niet en dat mag niet. Volgens mij is dat niet de doelstelling van de wet.

Ik kom bij het koepelconcept en de koepelvergunning. Ik heb daarvoor in mijn eerste termijn nadrukkelijk aandacht gevraagd, maar ik heb de Minister er nu niet over gehoord. Toch vind ik het van belang dat we dat op een goede manier regelen. In de schriftelijke beantwoording van de vragen lees ik dat de koepelvergunning sowieso kan, maar dat dit niet in



een artikel hoeft te worden vastgelegd. Graag krijg ik van de Minister de bevestiging dat dit zo is en dat we hiervoor niet een artikel hoeven op te nemen. Ook krijg ik graag de bevestiging dat het, zoals het nu in de wet is geregeld – in de Omgevingswet of misschien wel in de wet rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving – mogelijk is om voor een groter gebied, een groter industrieterrein, zoals de Rotterdamse haven of Chemelot in Limburg waarnaar ik in mijn eerste termijn verwees, met één vergunning te werken.

Daarnaast is er de gedachte van het koepelconcept, waarmee vanuit één aansturingpunt op zo'n terrein gewerkt kan worden aan het antwoord op vragen als: hoe ga je ervoor zorgen dat bedrijven daar kunnen landen en hun activiteiten kunnen verrichten binnen alle bestaande normen? Er zijn verschillende gedachten over wat zo'n koepelconcept nu precies is. Dat maakt het wat lastig, ook voor mijzelf, om het in de wet op te nemen, maar het gaat erom dat we de bewegingen, die ook al in de Rotterdamse haven worden gemaakt, voortzetten. Ik wil dat vastleggen, want volgens mij is men daar zowel in de Rotterdamse haven alsook op andere terreinen, op een goede manier mee bezig. Een goede manier wil zeggen dat het werk bespaart voor de industrieterreinen zelf en voor gemeenten die daarmee bezig zijn. Maar het verschaft ook helderheid, inzichtelijkheid en duidelijkheid voor alle belanghebbenden die iets vinden van de ontwikkelingen en activiteiten die op zo'n terrein plaatsvinden. In de plenaire afronding wil ik met een motie bekrachtigen dat we wel voortgang maken in het gaan werken met zo'n koepelconcept. Ik kom bij de ladder voor duurzame verstedelijking. Ik hoorde een soort halve toezegging van de Minister, maar misschien kan ze er een hele toezegging van maken door toe te zeggen dat ze voor de korte termijn in ieder geval met quick wins aan de slag wil om ervoor te zorgen dat allerlei overtollige ballast die nu erop zit, ervan wordt afgehaald, dat de ladder wordt gebruikt waarvoor deze is bedoeld en dus niet wordt gebruikt om vooral veel onderzoeken te verrichten en juridische haarkloverij met elkaar uit te vechten.

Ik hoorde ook een halve toezegging over de evaluatie, waarvan de planning is dat die begin 2017 wordt opgeleverd. Ik wil die naar voren halen als er dingen uitkomen waarin we een verbetering willen of waarin we nog een verdergaande verandering willen aanbrengen, zodat dit nog met de invoeringswet mee kan. Die planning wil ik zodanig laten lopen dat dit ook kan in 2017, zijnde het jaar waarin we de invoeringswet met elkaar zullen bespreken.

Dan kom ik bij de opmerking «eenmaal bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag». Dat is een mooi en goed uitgangspunt. Het kan voorkomen dat initiatiefnemers tussen bestuursorganen heen en weer worden geslingerd. Op mijn vraag in eerste termijn geeft de Minister in de schriftelijke beantwoording aan dat als de gemeente niet bevoegd is, zij de aanvraag doorzendt naar het bevoegde gezag. Dat klinkt aardig, maar dat is nog net niet wat ik bedoel. Dat kan immers betekenen dat je als initiatiefnemer, als aanvrager, achter je paperassen aan moet naar het volgende loket. Het enige wat de overheid dan voor je regelt, is dat zij die paperassen naar het andere loket stuurt. Waar ik naartoe wil, is het volgende. Op het moment dat een initiatiefnemer zich bij dat gemeenteloket meldt, moet hij er geen last van hebben dat wij als overheden hebben geregeld dat je op dat moment bij de gemeente moet zijn, maar de maand erna bijvoorbeeld bij de provincie. Eenmaal bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag betekent dus dat als ik bij het gemeenteloket binnenkom, ik daar ook word geholpen, los van wie het bevoegd gezag is. Dat is vooral een vraagstuk voor de overheden zelf. Als initiatiefnemer maakt het mij niet uit wie mijn aanvraag afhandelt, of dat nu een loket van de gemeente, de provincie of het Rijk is. Ik heb een wens, ik wil iets doen en ik wil daarin geholpen worden. Ik zou dus nog een stapje verder willen gaan en ik hoor graag van de Minister of het ook is zoals ik dat graag zie,



namelijk dat de eenloketgedachte ook daadwerkelijk zodanig werkt dat als ik daar sta, het niet uitmaakt wie de aanvraag gaat afdoen, maar dat ik vanuit dat loket word geholpen. Het is goed om te zien dat de Minister samen met haar collega van BZK in overleg zal treden met de VNG over de uitgangspunten bij de kostentoedeling naar verschillende gebruikersgroepen. Ik heb het dan over de riool- en afvalstoffenheffingen. Maar ook dit gaat mij niet ver genoeg. Het is prima om in overleg te gaan, maar de VVD vindt het niet wenselijk of acceptabel dat we onderscheid maken tussen bevolkingsgroepen in een gemeente als er gebruik wordt gemaakt van dezelfde publieke voorzieningen. Afgezien van de mensen in buitengebieden die misschien niet op het riool zijn aangesloten, durf ik wel te stellen dat iedereen in een normale gemeente met dichte bebouwing aangesloten is op het riool. Iedereen maakt daar ook gebruik van en dan moet je het zo regelen dat iedereen daarvoor aan de lat staat. De kunst voor gemeenten is het om die lat zo laag mogelijk te leggen door het zo goedkoop mogelijk te doen. Het is raar dat de een er wel voor betaalt en de ander er niet voor betaalt. Ik heb daarom een amendement ingediend dat regelt dat hieraan in de Omgevingswet en de AMvB's nadere regels kunnen worden gesteld. Ik doe dat in de wetenschap dat het eigenlijk in de Gemeentewet moet worden geregeld. Ik zal daarom een motie indienen om de Gemeentewet zodanig aan te passen dat het niet langer mogelijk is om onderscheid te maken tussen huiseigenaren en huurders.

De Minister geeft aan dat zij in de toekomstige AMvB Besluit kwaliteit leefomgeving de doelstellingen van de Wet plattelandswoningen mee wil nemen. Er wordt op dit moment, naar aanleiding van uitspraken van de Raad van State, op gestudeerd hoe daar het beste invulling aan kan worden gegeven. Ik kom overigens op internet steeds meer artikelen tegen waarin juristen schrijven dat de uitleg van de Raad van State toch wat eng en wat kort door de bocht is. Dat zou kunnen betekenen dat die wet nog steeds gewoon van toepassing kan blijven. Om het in de Omgevingswet ook voor een andere doelgroep te regelen heb ik een amendement ingediend. Ik heb verder een motie voorbereid om het te concretiseren. Ik doel dan op wat ik in eerste termijn zei over hoogstedelijk gebied. Als je daar met elkaar vindt dat er daar eigenlijk best gebouwd kan worden, moet je de ruimte hebben om dat in afwijking van een aantal staande normen te doen. Dat is niet anders dan wat we in de Wet plattelandswoningen voor het platteland hebben geregeld. Ik heb de Minister daar niet concreet iets over horen zeggen en daarom zal ik hierover een motie indienen in het plenaire debat.

Gezien de hierover Kamerbreed gedeelde zorgen geeft de Minister terecht aan dat de Laan van de Leefomgeving een enorme uitdaging is. De Laan van de Leefomgeving moet er straks daadwerkelijk voor zorgen dat iedereen met één knop op de computer kan zien wat er in een bepaald gebied wel of niet mag. Het is heel goed om te horen dat de Minister in een aantal stappen die laan wil bouwen en dat er ook iedere keer bepaald zal worden of we toe zijn aan een volgende stap. Met het oog op de aanbevelingen van de commissie-Elias zal er ook iedere keer getoetst worden of we nog wel op het goede spoor zitten. Ik denk dat het geen kwaad kan om ook de Kamer daar op een goede manier bij te betrekken. Ik vraag de Minister daarom of zij bereid is, de Kamer bijvoorbeeld jaarlijks te informeren over de voortgang bij de bouw van de Laan van de Leefomgeving. Die bouw loopt natuurlijk iets achter op de start van de Omgevingswet, maar hoe snel we die laan ook willen hebben, het mag niet leiden tot een gehandicaptenlaan. Het moet natuurlijk een goede laan worden en dan is het zaak om met elkaar de vinger aan de pols te houden. De Minister zegt buiten de microfoon om overigens terecht dat die laan ook toegankelijk moet zijn.

Samen met de ChristenUnie heeft de VVD een amendement ingediend over open data. Dat amendement zullen we nog een beetje aanpassen,

maar wat de overheid zelf bouwt in die Laan van de Leefomgeving, kan natuurlijk met wat metadata ook heel goed door anderen worden gebouwd. Er is niks mis wat gezonde concurrentie. De Minister van Binnenlandse Zaken is bezig met de open data en met een open-data-agenda. Het leek ons verstandig om ook in deze wet een aantal uitgangspunten vast te leggen, juist omdat we op het terrein van de ruimtelijke ordening een enorme behoefte zien bij mensen om te weten wat er kan en mag. Ik kan me voorstellen dat er heel veel mogelijkheden zijn juist voor ondernemers en anderen dan de overheid zelf om aan de slag te gaan met de data die de overheid verzameld heeft. Hoe duidelijker het is voor mensen wat er allemaal kan in een gebied, wat het gebied biedt, welke mogelijkheden er liggen, hoe beter. Dan kunnen we namelijk de beperkte leefruimte die we in dit land hebben, zo goed mogelijk gebruiken. Dat was het voor nu. Ik kijk uit naar de plenaire afronding.

De heer **Madlener** (PVV):

Het kan zijn dat ik het even gemist heb, want ik was heel even weg. Wij hebben zorgen over de plaatsing van windmolens. Ik wil graag van de VVD vernemen hoe zij aankijkt tegen de regelgeving op dit moment en of zij het met ons eens is dat heel veel mensen last hebben van windmolens en schade door windmolens. We hebben allemaal de mailtjes gehad over een geval waar iemand twee windmolens van 200 meter hoog op 400 meter van zijn woning kreeg. Ik heb de wens aangegeven om tot strengere regelgeving te komen. In de schriftelijke beantwoording heeft de Minister gezegd dat niet van plan te zijn en ik ben heel benieuwd of de VVD ook vindt dat die windmolens dan maar geplaatst moeten worden en dat mensen met de schade en de gevolgen moeten blijven zitten.

De heer **Veldman** (VVD):

Volgens mij gaat zowel de huidige regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening als de Omgevingswet niet over de vraag of er windmolens geplaatst worden. Volgens mij is dat een andere discussie. Als ik het maar even bekijk vanuit het feit dat ze geplaatst worden, ben ik heel blij met de Omgevingswet. In de huidige regelgeving is het namelijk voor de gemiddelde burger nog best lastig om te volgen wat er gebeurt in zijn gemeente of rondom zijn gemeente. Als het goed is hebben we straks met de Omgevingswet een transparanter systeem met eenvoudiger regels. Daardoor wordt voor elke bewoner van welke gemeente dan ook duidelijker wat er nu gebeurt in zijn omgeving. Dan kan hij bepalen wat hij daarvan vindt. Of hij kan er wat mee, of hij kan er niets mee. Dan kan hij aan de bel trekken als er dingen gebeuren die hij echt niet wil. Volgens mij is de Omgevingswet ook voor dit soort trajecten pure winst.

De heer **Madlener** (PVV):

Nee, het tegendeel is het geval! Het blijft eigenlijk bij het oude. De regels voor de plaatsing van windmolens worden niet strenger. Die molens kunnen nog steeds op vrij korte afstand van je woning geplaatst worden. Ook bij de schaderegelingen en de planschadevergoedingen zie ik geen verbetering, dus mensen blijven ook nog eens met de schade zitten. Het is dus niet zo als de heer Veldman zegt, dat het beter wordt. Misschien dat je, zo hopen wij, iets eerder weet dat er windmolens dicht bij je huis geplaatst worden, maar de gevolgen blijven natuurlijk hetzelfde en wij vinden dat de regels strenger moeten zijn, zodat je geen windmolen meer zo dicht bij huizen kunt plaatsen. Ik hoor de heer Veldman niet zeggen dat hij het met mij eens is, dus helaas moet ik constateren dat de VVD de mensen als het gaat om windmolens in de steek laat.

De **voorzitter**:

Ik hoorde niet direct een vraag, maar de heer Veldman wil wel reageren.

De heer **Veldman** (VVD):

Ik hoorde ook niet direct een vraag, maar ik roep even in herinnering dat de norm die de heer Madlener volgens mij al twee of drie debatten op rij heeft uitgesproken, namelijk dat de afstand zo groot moet zijn als de windmolen hoog is, ertoe leidt dat windmolens nog veel dichterbij allerlei huizen komen te staan.

De heer **Madlener** (PVV):

Punt van orde, voorzitter! Dit is een bewust onjuiste weergave van wat ik gezegd heb. Dat wordt «de Beierse norm» genoemd, die is tien keer de hoogte van de windmolen, dus de afstand tot een woning moet minimaal tien keer de hoogte van de windmolen bedragen. Het is een heel flauwe tactiek van de VVD om onzekerheid te veroorzaken op dit punt. Kom nou gewoon met een antwoord waar de burgers wat aan hebben, zeg ik tegen de VVD.

De **voorzitter**:

U hebt uw punt gemaakt.

De heer **Veldman** (VVD):

Helder punt van de heer Madlener, maar ik constateer dat hij het zodanig inricht dat er straks windmolens nog dichterbij woningen gebouwd kunnen worden.

De heer **Madlener** (PVV):

Voorzitter, punt van orde!

De **voorzitter**:

Mijnheer Madlener, één moment!

De heer **Madlener** (PVV):

Ja, maar hier wordt bewust een leugen door de VVD ingebracht! Ik vraag de VVD hard te maken dat ik dat gezegd heb. Ik zeg u nu klip-en-klaar dat de normen strenger moeten zijn en dat de afstand tot een woning groter moet worden. Ga nu niet nog een keer herhalen dat het niet zo is! Ik zeg het u nu, mijnheer Veldman, en vraag u: bent u dat met mij eens?

De heer **Veldman** (VVD):

Als de heer Madlener iets aan die normen wil doen, dan moet hij daarvoor zeker voorstellen indienen. Vandaag hebben we het echter over de Omgevingswet en niet over de afstanden van een windmolen tot een huis. Ik constateer met anderen dat de Omgevingswet straks het nog beter dan nu mogelijk maakt voor mensen om vroegtijdig te zien: wat gebeurt er in mijn leefomgeving, wat vind ik daarvan? Als je vindt dat het niet goed gaat of als er dingen gebeuren waarmee je het niet eens bent, dan kun je op een transparante en eenvoudige manier aan de bel trekken bij een gemeente, bij een provincie of bij het Rijk om datgene wat je niet wilt eventueel te keren. Qua rechtszekerheid veranderen we niets, qua transparantie en qua eenvoud veranderen we heel veel. Dat is volgens mij pure winst.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

Voorzitter. Ik dank de Minister en haar staf voor de razendsnelle en indrukkenende wijze waarop zij op onze eerste termijn hebben gereageerd, zowel schriftelijk als mondeling. In eerste termijn heb ik gezegd dat de Partij van de Arbeid enthousiast is over de Omgevingswet. Wij zien echt belangrijke winstpunten. Niet alleen kan het makkelijker, sneller en goedkoper, maar ook kan het mooier en met meer draagvlak. Het feit dat we niet meer de regels maar de maatschappelijke doelen centraal stellen, is winst. We steken geen energie meer in het Raad van Stateproof maken

van een project, maar gebruiken alle energie om ervoor te zorgen dat het project kwaliteit krijgt en met draagvlak kan worden uitgevoerd. Met de nieuwe Omgevingswet zullen initiatieven zeker makkelijker van de grond komen, zullen innovaties meer gestimuleerd en minder geremd worden, zal er meer ruimte komen om te ondernemen en om goed en eerlijk werk te creëren en zal er meer ruimte komen voor mensen om samen initiatieven in te dienen. Dat is volgens ons hard nodig.

Wat ons betreft, had wel iets meer benadrukt kunnen worden dat de ruimte krijgen ook inhoudt verantwoordelijkheid nemen en dat rechten krijgen ook plichten met zich meebrengt. Daarom begon ik in eerste termijn over het dikke ik-verhaal van de premier. Wij willen een samenleving waarin mensen meer grip hebben op hun omgeving en weer naar elkaar omkijken. Wij hebben kritiek geuit op de beperkte ambitie die in de wet zit om vooruitgang te boeken. Een ambitie om het samen stapsgewijs beter te doen. Een ambitie om de grote nieuwe uitdagingen die op ons afkomen van antwoorden te voorzien. Een ambitie om vooruitgang mogelijk te maken. Om dat nog eens te onderstrepen en omdat de Minister een ander amendement op artikel 2.1 over het woord «verbeteren» minder geslaagd vond, hebben wij een amendement ingediend om artikel 21 van de Grondwet een plek te geven in dat artikel. Wij hopen dat dat wel op haar steun kan rekenen.

Wij zijn blij met de harde toezeggingen van de Minister over voorhang en de harde toezeggingen dat aan de Raad van State advies zal worden gevraagd over het complete nieuwe stelsel, de invoeringswet plus de AMvB's. Gelet op deze harde toezeggingen slik ik mijn aangekondigde motie op dat punt in. Ik ben blij met de toezegging die de Minister heeft gedaan aan mevrouw Van Veldhoven dat toekomstige wijzigingen van de AMvB ook aan de Kamer zullen worden voorgelegd.

In de schriftelijke beantwoording las ik dat het advies van de Raad van State over de invoeringswet plus de amendementen na de Kamerbehandeling zou komen. Dat vind ik niet prettig en ook niet logisch. Ik krijg graag de toezegging dat het advies van de Raad van State komt voordat wij over het totaal gaan spreken.

Wij zijn niet erg blij – mijn buurman citeerde diezelfde zin ook al – met de zin: het gaat niet om de vraag of een bouwwerk mooi genoeg is, maar om de vraag of het niet te lelijk is. Hoe het geregeld wordt is één, maar is dit geen verkeerd signaal? Wij kunnen het natuurlijk hebben over de manier waarop je naar kwaliteit streeft, maar het moet toch geen punt zijn dat we met elkaar naar kwaliteit willen streven. Ik heb veel geleerd van Ashok Bhalotra, een bekende stedenbouwkundige. Hij zei altijd: kwaliteit kost heel erg veel, vooral heel erg veel moeite. Ik vind dat wij die moeite moeten blijven doen en niet in het stramien moeten blijven van wel of niet bemoeizorg. Ik ben het helemaal met mijn buurman eens dat het veel verstandiger is om aan de voorkant met advies, uitdagingen en stimulansen te werken dan achteraf met verboden. Laten wij daar echter geen strijd van maken. Laten wij samen knokken voor kwaliteit.

Naar aanleiding van de discussie over het ontbreken van inhoudelijke criteria in de wet heeft het kabinet bij de tweede nota van wijziging er alsnog voor gezorgd dat er beginselen in de wet zijn opgenomen. De vier milieubeginselen werken volgens dat voorstel via de omgevingsvisie door in het beleid. De beginselen hebben daarmee betekenis voor concreet beleid en concrete bevoegdheden, maar ze hebben geen directe juridische doorwerking. De Partij van de Arbeid vindt dat te mager. We zouden op zijn minst willen vastleggen dat de beginselen doorwerken in de AMvB's. Om dat te bereiken hebben wij een amendement ingediend. Dat is het amendement op stuk nr. 70, dat zojuist is rondgedeeld. Daarin wordt de wettelijke sturing op de inhoudelijke normstelling geregeld. Dat versterkt ook de positie van het parlement.

De heer **Houwers** (Houwers):

Ik dacht: ik laat hem even doorspreken, maar ...

De **voorzitter**:

Kan de heer De Vries even zijn microfoon uitdoen? Anders raakt het camerasysteem in de war.

De heer **Houwers** (Houwers):

Ik heb nog een vraag over de kwaliteitsbeoordeling. Ik begrijp dat de VVD en de PvdA die verschillend aanvliegen, om uiteindelijk op dezelfde plek terecht te komen. Ik hoorde de heer De Vries vervolgens zeggen: laten we samen streven naar die kwaliteit. Wie beoordeelt die kwaliteit? Dat is natuurlijk het punt waar het echt om draait. Ik ben benieuwd of zij het daar met elkaar over eens zijn. Kan de heer De Vries aangeven wie de kwaliteit beoordeelt waarnaar hij streeft?

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

«Het beoordelen van kwaliteit» vind ik niet de goede uitdrukking. Het gaat om het streven naar kwaliteit. Als je als particulier een initiatief neemt, moet je niet zo eigenwijs zijn dat je gewoon je eigen route volgt. Je moet dan ook bereid zijn om te luisteren naar mensen die daarvoor doorgeleerd hebben. Dat is niet alleen in je eigen belang, maar ook in het belang van de omgeving waarin jij je initiatief wilt realiseren. Daarin vinden de VVD en de Partij van de Arbeid elkaar. Je hoeft dat dan niet te verplichten en je hoeft niets te verbieden. Je moet ervoor zorgen dat mensen uitgedaagd worden, advies komen vragen en op zo'n manier geholpen kunnen worden dat er met kwaliteit gebouwd wordt.

De heer **Houwers** (Houwers):

Als ik scherp probeer te analyseren wat de heer De Vries zegt, dan betekent dat het volgende. Als ik als initiatiefnemer luister en al die adviezen tot mij neem, maak ik vervolgens een afweging en kijk ik naar mijn portemonnee. Ik denk vervolgens: toch ga ik het zo niet doen. Ik heb dan alles gedaan wat de heer De Vries voorstelt. Ik heb overlegd, geluisterd, enzovoorts. Het plan is dan anders dan de heer De Vries zou willen, maar wel zoals de initiatiefnemer het zou willen. Ik neem aan dat dat wat hem betreft dan een acceptabele uitkomst is.

De heer **Albert de Vries** (PvdA):

De heer Houwers geeft onmiddellijk weer de pavlovreactie dat kwaliteit geld kost. Ik heb niet voor niets de heer Bhalotra geciteerd. Kwaliteit kost vooral aandacht, moeite en zorgvuldigheid. Wie verstandig is, luistert daarnaar. Dat betekent dat de investering ook op langere termijn meer waard wordt en dat het ensemble van de investeringen die de burens en de initiatiefnemer samen doen per saldo ook meer waard worden. Alleen naar je eigen initiatief kijken vind ik een te beperkte manier in deze samenleving. We moeten naar elkaar willen kijken. Als iemand heel eigenwijs is, vind ik niet dat de overheid echt iets moet verbieden. Als hij een exces veroorzaakt, ben ik het met de heer Smaling eens dat we zo'n regeling echt nodig hebben om dat aan te pakken.

Zoals gezegd vinden wij het belangrijk dat de beginselen ook doorwerken in de gemeentelijke beleidscyclus. Dat kan door gemeenten te verplichten een omgevingsvisie op te stellen. We hebben de amendementen van de ChristenUnie en de Partij van de Arbeid in elkaar geschoven en we zijn blij dat de Minister daar nu positief op reageert.

Volgens ons heeft de milieueffectrapportage zich in de praktijk bewezen. We hebben al decennialang ervaring met dat instrument. Er komt een nieuwe richtlijn aan. Die moet geïmplementeerd worden voordat de invoeringswet van kracht wordt. We hebben dus niet zoveel behoefte aan amendementen op dit moment. Die kunnen beter worden ingediend bij de implementatie van de Europese richtlijnen. Wel zijn we het eens met het

voorstel om breder te kijken dan naar milieueffecten alleen en aan te sluiten bij de huidige praktijk, waarin ook andere effecten worden bekeken. We kunnen dan beter spreken van een omgevingseffectrapportage.

De beantwoording van de Minister over de gezondheidsbelangen vond ik in de schriftelijke variant nogal teleurstellend. Die begon ermee dat de Minister de milieugezondheidsrisico-indicator van het RIVM niet in het stelsel gaat opnemen. Ik vind dat erg jammer. Het is eindelijk een instrument waarmee gemeenten nou eens gefundeerd kunnen kijken naar de belangen en de risico's voor de gezondheid. Ik overweeg om een motie in te dienen die ertoe oproept om deze indicator toch ergens in de uitvoeringsregelgeving een plek te geven.

Natuurlijk ben ik blij dat we vandaag verder naar elkaar toegroeien wat betreft het haakje in de wet, in die zin dat er in geval van twijfel niet ingehaald mag worden. De vergunningen kunnen geweigerd worden als er een zwaar vermoeden van gevallen van zoönose is. Er wordt niet langer een causaal verband geëist. Ik hoop dat wij daarop uitkomen en dat dat haakje goed in de wet komt.

Een groot winstpunt van de Omgevingswet is dat overleg en afstemming naar de voorkant van het proces worden gehaald. Overheden hebben daar een belangrijke rol in. Dat is goed geborgd in de wet. Wij willen daar nog een klein stapje bijzetten door met een amendement het Verdrag van Aarhus in de wet te verankeren. Mevrouw Van Tongeren zal daar blij mee zijn.

De Partij van de Arbeid is ook blij met de antwoorden van de Minister over een ander amendement dat wij hebben ingediend waarmee wij belanghebbenden een rol geven in het betrekken van andere belangen bij hun initiatief.

Het probleem is dat de participatieregels best goed op papier staan, maar dat het soms in de praktijk niet lukt om daar goed mee om te gaan. In de praktijk kan het dus voorkomen dat er in Den Haag al jaren wordt gesproken over besluitvorming en dat een bewoner van de Veenkolonie dan opeens ontdekt dat die windmolen in zijn achtertuin komt of dat een bewoner van Oosterhout opeens merkt dat die 380kV-leiding net langs het schooltje van zijn kind is gepland. Ik weet niet of Minister Kamp meeluistert, maar op zijn ministerie is nog echt een paradigmawisseling noodzakelijk. De Omgevingswet helpt daarbij, maar er is ook iets van een cultuuromslag nodig om dat te verbeteren.

Voorafgaand aan de officiële procedures moet al getracht worden overeenstemming te bereiken met alle belanghebbenden in de omgeving. Wij vinden dat een kwestie van fatsoen. Of je nou vergunningvrij of vergunningplichtig bouwt, je hebt gewoon een plicht ten opzichte van je omgeving. Dat is nu goed in de wet verankerd.

Wij zien voordelen in de mogelijkheid van koepelvergunningen. Wij steunen het pleidooi van Havenbedrijf Rotterdam en de pleidooien die gehouden zijn over Chemelot. Wij hebben er vertrouwen in dat onder een koepelbenadering slimme afspraken kunnen ontstaan tussen bedrijven, maar ook tussen bedrijven en de omgeving. Maar ook hier is ons enthousiasme gekoppeld aan de voorwaarde dat aan de daarmee gegeven vrijheden ook ambitie kan worden gekoppeld tot verbetering van de fysieke leefomgeving, waarbij het doel dus niet is de maximale gebruiksruimte te benutten, maar afspraken te maken over een, bijvoorbeeld met innovaties te bewerkstelligen, stapsgewijze reductie van die gebruiksruimte. Je kunt bijvoorbeeld voor de totale koepel elk jaar minder lozing, minder emissie en minder lawaai afspreken. Natuurlijk doe je dat alleen als het kan, maar er moet wel een inspanningsverplichting zijn om daar te geraken. De Minister schrijft dat er geen bijzondere juridische voorzieningen nodig zijn om zo'n koepelvergunning in de wet op te nemen, maar wij lezen het niet, en de belanghebbenden evenmin. Dat



betekent dat het in deze wet nog niet heel erg duidelijk is hoe zo'n koepelvergunning mogelijk gemaakt wordt.

Wat de verhouding tussen overheden aangaat, hebben wij ervoor gepleit om gemeenten veel vaker een kans te geven om samen met oplossingen te komen, ook in regionaal verband. Wij hebben daartoe amendementen ingediend. Wij zijn blij dat de Minister die steunt.

Ik heb onlangs ook gepleit voor een deltaplan tegen de leegstand. De Minister was daar toen niet zo voor te porren, maar nu beweegt ze toch een beetje de goede kant op. Dat kan ook niet anders, want de enorme omvang van de leegstandsproblematiek wordt steeds duidelijker. Wij zijn blij met de toezegging om in hoofdstuk 15 regelingen op te nemen over overcapaciteit en schadevergoedingen.

De ladder voor duurzame verstedelijking vinden wij een nuttig instrument, niet om bureaucratie te genereren en extra onderzoek te vragen, maar gewoon als motiveringsverplichting. Nu ben ik wethouder geweest, waarbij de ene verleiding na de andere voorbijkwam. Het is soms best moeilijk om dan toch nee te zeggen. Dat weet ik uit ervaring. Het is mooi als je dan de verplichting hebt om een en ander te moeten afstemmen met de buurgemeenten en te weten dat de provincie je uiteindelijk toch nog op het rechte pad kan krijgen als je het niet goed doet. Ik vond dat vroeger nooit zo fijn, maar nu de helikopter wat hoger vliegt, zie ik daar toch de winst wel van.

In mijn eerste termijn vroeg ik of het voor een provincie mogelijk is om als bevoegd gezag in de plaats te treden van een gemeente. Wij hebben daar een kort interruptiedebatje over gehad. Ik wil de Minister aanbevelen daar nog eens goed naar te kijken, want instructieregels betekenen dat een gemeente gedwongen wordt om iets te doen, maar dan moet die het wel zelf doen. Als die het zelf doet, heeft hij te maken met alle lopende verplichtingen, contracten en boeteclausules die daarmee te maken hebben. Om de leegstand in Nederland daadwerkelijk terug te brengen, moeten wij het gemeenten makkelijker maken. Dan moeten wij hen faciliteren. Echte winst zit in de uitzonderingspositie dat de provincie het dan kan overnemen. Misschien kunnen we afspreken dat die mogelijkheid alleen mag worden ingezet als gemeenten daar zelf om vragen, dan hebben we het initiatief weer bij het lokale niveau gelegd. Ik hoop dat de Minister daarover wil nadenken.

De Minister wil de regeling van de plattelandswoningen in de lucht houden. Zij wil, indien er een oplossing is gevonden, die ook nog verbreden. De Partij van de Arbeid is daar op zich niet tegen als het bewoners betreft die een historische band hebben met het bijbehorende bedrijf, maar we zijn beslist niet enthousiast als de woning op de markt wordt gebracht en er in het betreffende gebied een overschot is aan woningen. In dat geval kan beter de plattelandswoning gesloopt worden dan woningen waarvoor helemaal geen hindercirkels zijn. Vindt de Minister dat ook?

Er komt een onderzoek naar artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, naar de verdeling van de financiën. Dat is mooi, het gaat via het instrumentarium van joint fact finding – ik leer allerlei nieuwe woorden, ook dat is mooi – en dat schept vertrouwen. Ik vind het belangrijk dat er na een jaar of vijf, wanneer de wet geëvalueerd wordt, bekeken wordt of de fact finding ook echt conform de werkelijkheid is geweest en of gemeenten niet tekort komen om monitoring en handhaving uiteindelijk tot een goed einde te brengen. Ik vraag me af of in de handhaving het principe van «high trust», waarbij we in iedereen heel veel vertrouwen hebben, niet leidt tot «high penalty». Ik ben benieuwd welke sancties opgelegd worden als bedrijven of particulieren zich niet aan de wet houden.

Er komen vier aanvullingswetten. Eentje over natuur, eentje over geluid, eentje over bodem en eentje over grondeigendom. Over de Natuurbeschermingswet zijn wij buitengewoon content en wij gaan ervan uit dat die een-op-een in de wet zal worden verankerd. Over geluid en bodem



zullen we nog stevige discussie moeten voeren en over de Aanvullingswet grondeigendom heeft de Partij van de Arbeid andere opvattingen dan zoals die in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet en in de memorie van toelichting staan. Wij vinden dat het kabinet eerst zijn huiswerk moet doen door te reageren op de adviezen van de VROM-raad en het ROI, op het rapport van de commissie Huizenprijzen en op de daarbij door de Kamer aangenomen moties. Ik roep de collega's op die moties hebben ingediend over hoofdstuk 12 om hun moties en amendementen aan te houden, opdat wij eerst met elkaar een goede discussie kunnen voeren en dan pas tot besluitvorming overgaan.

Het verhaal over het VN-verdrag voor mensen met een fysieke beperking. Ik vind het een beetje teleurstellend dat de Minister daarover stelt dat het VN-verdrag eerst geratificeerd moet zijn voordat zij iets gaat opnemen. In de bouwregelgeving is ook van alles opgenomen, dus waarom zou er in de Omgevingswet daarop vooruitlopend niet ook iets kunnen worden opgenomen? We hebben met de ChristenUnie een amendement ingediend op stuk nr. 54 en ik wil echt een pleidooi houden om dit op te nemen. Erica Terpstra is ooit de strijd begonnen en Gerdi Verbeet heeft geprobeerd dit stokje over te nemen. Er wordt al jaren gestreden om de toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking te verbeteren en het kan toch niet zo zijn dat we moeten wachten tot die ratificering een feit is? We kunnen het VN-verdrag niet daadwerkelijk noemen in de Omgevingswet, want daarvoor moet het wel eerst geratificeerd zijn. Wij zullen een motie indienen om dat te bewerkstelligen. Na ratificatie moeten wij de Omgevingswet wijzigen en het verdrag een plek geven in artikel 4.20.

In mijn eerste termijn heb ik ook iets gezegd over schade aan Rijksmonumenten als gevolg van vergunningvrij bouwen. De Partij van de Arbeid overweegt een motie in te dienen, breed gesteund door alle monumentengemeenten in Nederland die zeggen: doe nou toch verstandig! Deze mensen hebben allemaal financiële hulp om hun monumenten te onderhouden, ze krijgen subsidie of fiscale voordelen. Daar mag best een verplichting tegenover staan, namelijk dat je het even komt melden op het moment dat je vergunningvrij gaat bouwen. Dan kan een deskundige nog even meekijken.

Ik rond af. Ik had best wat kritische noten, maar per saldo eindig ik met de woorden waarmee ik begonnen ben. Wij zijn enthousiast over de Omgevingswet, wij vinden het een heel knap stuk werk en wij denken dat het voor de toekomst van Nederland een paar stappen vooruit is. Wij zien uit naar het plenaire debat.

De heer **Smaling** (SP):

Voorzitter. We zijn een aardig eind op weg in de behandeling van dit kolossale wetsvoorstel. Ik maak nogmaals complimenten aan de Minister voor hoe dit allemaal tot stand is gekomen en voor de beantwoording. Ook maak ik complimenten aan iedereen die daarbij betrokken is geweest, zoals de heer Stigter en al zijn kompanen. Ik kan er een heel verhaal over houden, maar ik zal dat niet doen, want ik heb dat in eerste termijn al gedaan. Veel van mijn vragen zijn schriftelijk redelijk adequaat beantwoord. Die ga ik niet allemaal herhalen.

Het eerste onderwerp dat de Minister aankaartte, was de vraag hoe de bestuurlijke niveaus zich tot elkaar verhouden. Als je even loskomt van de instrumenten, heb je toch te maken met een realiteit waarbij op al die schaalniveaus mensen graag hun verantwoordelijkheid willen pakken. Dit kan leiden tot een opeenhoping van wensen en ambities. Die variëren van World Trade Centers bij stations tot bedrijventerreinen zoals in Putten, dat het bedrijventerrein wil hebben omdat Ermelo het anders heeft. De Minister zelf heeft vaker dan eens gerefereerd aan haar wethouderstijd, waarin zij het grondbedrijf deed en dacht: wat nou, Leiderdorp gaat dit niet binnenhalen; dat doe ik! Die competitie, die op elk schaalniveau een

rol speelt, is inherent aan en zit gebakken in een systeem van meerdere bestuurlijke niveaus. Die los je niet helemaal op met wetgeving. Dat is ook een kwestie van cultuur en begrip voor op welk niveau je wat moet doen. Niettemin vraag ik daar nogmaals aandacht voor.

Een spagaat die ook wel in dit soort materie zit, is dat wanneer je iets van nationaal belang acht, dit ook een repressieve kant heeft. De heer De Vries had het al over het collega-ministerie van EZ. We hebben pas de Mijnbouwwet uitvoerig behandeld. Daarop zijn amendementen ingediend die juist het top-down karakter van een dergelijke wet enigszins verzachten door aan lagere overheden wat meer inspraak toe te kennen. Deze wet en de manier waarop deze Minister zich presenteert, is heel erg van: waar mensen het zelf kunnen oplossen, moet de overheid wegblijven. Op het niveau van je dakkapel moet je niet te veel zeuren en niet te veel verplichtingen opleggen. Dat verhoudt zich op een bepaalde manier slecht tot de manier waarop de gaswinningskwestie is behandeld en de manier waarop windturbines in het noorden van het land toch onnodig zijn doorgedrukt. Dat had op een meer bottom-up manier gekund, waardoor het draagvlak groter zou zijn. Hetzelfde zie je bij concurrerend landgebruik van landbouw aan de ene kant en natuur aan de andere kant. Ik denk daarbij aan de discussies die we over Natura 2000 hebben gevoerd en aan een ingewikkeld programma als de Programmatische Aanpak Stikstof, waarvan het succes wat mij betreft nog niet is verzekerd. Het is een beetje een noodoplossing voor het feit dat je een te klein land hebt met te veel mensen en te veel ontwikkelingen en te veel stoffen die de instandhoudingsdoelen van de unieke ecologische waarden aantasten. Het blijft wat dat betreft heel erg schipperen.

Los van de vraag of je het instrumentarium inzichtelijker maakt en meer stroomlijnt, zijn alle milieukwesties die rond de ruimtelijke ordening een rol spelen, ongeacht of dat in jouw straat is of in het hele land, urgenter dan ooit. Het speelt gewoon heel erg. Als je de kranten erop naslaat, en dan niet alleen de dagbladen, maar ook met name de regionale bladen, is het dagelijkse kost. Ik pak een provincie eruit: Overijssel. Je kunt daar genieten van de schoonheid van De Sallandse Heuvelrug en de Weerribben, maar in Twente maken burgemeesters zich ernstige zorgen over de afvalwaterinjectie van Schoonebeek in zoutcavernes die eventueel instabiel zijn. Dat was eigenlijk nooit een kwestie totdat de gaswinning tot zulke ernstige situaties voor de bewoners van Groningen leidde. Het is permanent nodig om het oog hier zeer goed op te houden.

Ik zal er geen groot punt van maken, maar toch loop ik iedere keer weer een beetje vast op het volgende. De Minister begon bij de Mijnbouwwet van 1810 en binnen een halve minuut was zij vervolgens al bij de noodzaak om de ruimtelijkeordeningswetgeving op de schop te nemen. Ik mis daar dan toch een ex-ante-evaluatie bij. Ik zal er niet om vragen en ik zal er ook geen motie over indienen, maar tegen de Minister zeg ik: vergis u niet, want er is een nieuwe, loeigretige Eerste Kamer. Misschien dat die erom gaat vragen. Minister, ik zou toch bekijken of er nog iets aan te leveren is in de zomer, zodat u de collega's van de Eerste Kamer kunt behagen als het wetsvoorstel hier wordt aangenomen.

Als ik de memorie van toelichting lees, zie ik daarin een theetuin in Houten voorbijkomen en ook nog iets over ingewikkelde verkeersmodellen. En dat moet dan de basis zijn voor het feit dat wij deze kolossale omwenteling in het omgevingsrecht tot ons nemen! Ik mis daarin ook het een en ander; vandaar mijn irritante opmerkingen over de sfeer. De preambule over de sfeer is eigenlijk te kort voor de keuzes die je daarna maakt. Daar zitten namelijk prima keuzes tussen, ook op het gebied van energietransitie en zo. Die steun ik van harte en de Minister ook. Dus dat is echt wel nodig.

Bij de onderbouwing van het wetsvoorstel gebruikt de Minister vaak het woord «duurzaam». Ziet zij duurzaam vanuit de optiek dat iets een lange levensduur heeft of gaat het echt om duurzaam in de zin van de overgang

van fossiel naar duurzaam, van een circulaire economie, en van afval als grondstof? Zijn het meer dat soort noties die ten grondslag liggen aan het woord «duurzaam», of gaat het haar meer om levensloopbestendig bouwen of het lang meegaan van materialen?

Veel komt bij de gemeenten terecht. Afgelopen zaterdag stond er een artikel in de Volkskrant waarin veel ambtenaren en raadsleden spraken over een heel hoge werkdruk en over gebrek aan expertise. Dat komt ook doordat er nogal wat is gedecentraliseerd, niet op dit terrein maar wel op een aantal andere terreinen. Hoe weegt de Minister dit straks mee? Of ziet zij dit niet als een probleem?

De Minister heeft het even gehad over de kosten. Wanneer is daar inzicht in te verkrijgen? In de beantwoording van de vragen die ik daarover gesteld heb, lees ik wel veel letters, maar nog geen cijfers. Het lijkt mij zinnig om te weten wanneer wij die kunnen verwachten.

Verder ben ik blij met de beantwoording over het voortraject, het Elverding-deel. Het valt mij op dat de Minister in haar antwoorden schrijft: «de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4) in de bijzondere wetgeving te verbreden tot «eenieder».» Lees ik dat goed? Val je als persoon die naast een beoogde ontwikkeling woont en ook als iemand die zich via een milieuorganisatie uitsprekt, onder eenieder? Is het ook zo dat je na de voorkeursbeslissing niet meer moet zeuren? Is er, ten slotte, nog iets overgebleven van de oplevertoets die wij ook bedacht hadden in de Tracéwet? Als een ontwikkeling is voltooid en er toch extra milieukosten zijn, moet daar dan nog aan gewerkt worden via een oplevertoets? Ik ben de oplevertoets helemaal kwijtgeraakt.

De Minister heeft ook tijd besteed aan flexibiliteit. Ik zit een beetje te worstelen met de vraag hoe je flexibiliteit tegenover rechtszekerheid zet.

De Omgevingswet beoogt geen veranderingen aan te brengen in de rechtsbescherming, maar dit lijkt wel te gaan gebeuren door de introductie van een heleboel nieuwe begrippen en nieuwe toetsingskaders. Ook de afwegingsruimte is een nieuw instrument. De toename van de algemene regels kan tot gevolg hebben dat hetgeen je nu aan complexiteit wint op vergunningsniveau, bij de handhaving weer terugkrijgt. Dan ben je niet meer in een stadium dat je het probleem via een soort mediation kan oplossen. Ik ben bang – en ik vraag de Minister of zij niet ook bang is – dat de voorspelbaarheid van de uitkomst van een geschil onzeker wordt, doordat je zo veel flexibiliteit en afwegingsruimte biedt. Dat zou bij een rechter tot problemen kunnen leiden. Meer meldplicht en minder vergunningsplicht kan ook leiden tot onvolledige dossiers voor de handhaving. Een integrale afweging maakt handhaving ook wat moeilijker. Wij kunnen het ook verplaatsen naar de VTH-discussie. Uit het oogpunt van de rechter straks, of je nou marginaal of indringend toetst, vind ik dit nog wel een puntje.

Ik dank de Minister voor de tegemoetkoming op het gebied van de gezondheid. Daarvoor zijn de omgevingswaarden van groot belang. Ik denk dat wij tussen nu en de plenaire afronding nog kunnen bekijken hoe wij dit aan de vork prikken. Ik hoop dat ik mijn collega's van D66 en de PvdA hierin mee kan krijgen. Dan hebben we volgens mij iets moois liggen, waar veel mensen bij gebaat zijn.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur heeft nog een nuttig briefadvies gestuurd. Dat is vlak voor de wetsbehandeling tot ons gekomen. Ik ben het niet met alles eens, maar er staan toch een paar zinvolle aanbevelingen in. Ik vraag de Minister om dat mee te nemen als ze nog iets onze kant op stuurt.

We gaan later nog praten over grond. Ik sluit me aan bij hetgeen de heer De Vries hierover heeft gezegd. Het is nu nog erg in de sfeer van de gereedschapskist. Dat geldt ook voor de manier waarop mijn vragen en de vragen van de heer De Vries zijn beantwoord. Laten we dit nu maar even parkeren tot het moment dat we er verder op doorgaan.

Op dit moment wil ik nog geen eendoordeel geven. Ik wil nog met onze bestuurders op het gemeentelijke en het provinciale niveau praten. Ik wil weten hoe zij die wet op zich af zien komen. We hebben er behoorlijk veel op dit moment, dus dat wordt nog even zoeken. Vooralsnog kan ik de Minister wel bedanken voor de manier waarop ze dit allemaal heeft aangevlogen en de manier waarop we er hier over hebben kunnen discussiëren.

De heer **Ronnes** (CDA):

Voorzitter. Namens het CDA bedank ik de Minister voor haar beantwoording tot zover. Die was erg duidelijk. Het zal u niet verrassen dat ik begin met de verhouding tussen Rijk, provincies en gemeenten. Dit blijft een erg moeilijk onderdeel voor de CDA-fractie. Enerzijds begrijpen we de uitstraling van het draagvlak van het akkoord tussen IPO en VNG op dit onderdeel. Anderzijds zullen we als wetgever ook naar het totale spectrum moeten kijken en zullen we een totaalafweging moeten maken.

De Rijksuniversiteit Groningen spreekt van een verzwaring van de plicht om in voorkomende gevallen te motiveren of er sprake is van een nationaal of een provinciaal belang en stelt, gelet op de basis van de ervaring in het huidige ruimtelijke ordeningsrecht, dat betwijfeld kan worden of de begrippen «provinciaal belang» en «nationaal belang» een heldere begrenzing vormen om bovenliggende bevoegdheden uit te voeren. Wat het CDA betreft moeten we iets doen om rolvervaging te voorkomen.

Daarnaast hebben we vanochtend natuurlijk een brief van IPO ontvangen. Ik neem aan dat we die allen ontvangen hebben. Daarin staat nog eens verwoord dat het met name gaat om de angst voor juridische procedures. Het is de vraag of dit een sterk argument is om wel of geen amendement toe te passen op de wetgeving.

Een volgende vraag die nog op tafel lag, maar aan het begin van deze termijn is beantwoord door de Minister, betreft de planschade bij instructieregels. De heer De Vries heeft nogmaals gevraagd om nog eens goed te bekijken waar de rekening komt te liggen als gemeenten verplichtingen hebben aan initiatiefnemers. Hoe krijgt dit een vervolg op het moment dat een instructie ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd? Ik ben benieuwd naar het antwoord daarop.

Tijdens een eerdere bijeenkomst hebben we een opmerking gemaakt over het doelmatig gebruik. Daar is ook een amendement over ingediend, op stuk nr. 32. Ik heb er in de eerste termijn vandaag geen reactie op gehoord.

Daarnaast hebben we vorige week een en ander ingebracht over de geldigheidsduur van de onderzoeken, namelijk dat ze ook langer dan twee jaar geldig kunnen zijn, mits een onderzoek niet de bodemvervuiling betreft. Als je dan verouderde rapporten gebruikt, zou dat namelijk weleens gevaarlijk kunnen zijn. Als het echter bijvoorbeeld gaat over archeologisch onderzoek, zou een langer gebruik mogelijk moeten zijn. We willen dit amendement graag handhaven en in stemming laten komen.

De Minister heeft heel uitgebreid gereageerd op de wandel- en fietsnota. Ze geeft nadrukkelijk aan dat die alle aandacht heeft, gebaseerd op de eerdere discussies. We denken dat het belangrijk is om de infrastructuur op een goede manier te borgen. In de aanloop naar de plenaire discussie willen we er nog eens goed naar kijken.

De Minister heeft de ambitie om in ieder geval minimaal het huidige niveau te halen als het gaat om ICT. Wat ons betreft mag daar een schepje bovenop. Wij denken dat je anno 2015 zou moeten bekijken of je dat een schaal hoger kunt brengen, zeker als het gaat om het betrekken van de burger.

Ten aanzien van Natura 2000 in relatie tot de Habitatrichtlijn hebben wij gevraagd naar de dubbele kosten omdat er twee stappen doorlopen

moeten worden voor de plan- en projecttoets. Het CDA spreekt veel waardering uit voor het feit dat de Minister wil bekijken of dat toetsen eenvoudiger kan en zo waar nodig de onderzoekslasten voor de initiatiefnemers verkleind kunnen worden.

Dan de vergunning van rechtswege. De reactie daarop was vrij uitgebreid. Toch bleek daar nog weinig uit van wat de gevolgen precies zijn. Het CDA overweegt om een motie in te dienen waarin wordt verzocht om onderzoek te doen naar de gevolgen van het afschaffen van deze regeling. Dan is er nog het onderdeel archeologie. In de huidige praktijk leggen veel gemeenten een claim op het gebruik van ruimte door slecht onderbouwde archeologische dubbelbestemmingen in hun bestemmingsplannen op te nemen. Op plekken waarvan niet verwacht wordt dat er iets van archeologische waarde te vinden is, moeten daardoor heel dure procedures doorlopen worden. Wij staan een amendement voor waardoor in artikel 2.28 «bekende of te verwachten» wordt vervangen door «bekende of aantoonbare». Er moet dus echt worden aangetoond dat er een archeologische opbrengst te verwachten is. Anders moet het betreffende gebied gewoon worden vrijgesteld van die dure onderzoeken voor de initiatiefnemers.

Voor een aantal algemene aandachtspunten, zoals gezondheid en participatie, is een aantal amendementen in ontwikkeling, gebaseerd op de discussie die we vanmiddag hebben gehad. Wij wachten graag af wat daaruit naar voren komt. Fysieke toegankelijkheid vinden wij een belangrijk punt. De vraag is op welke plek je dat vastlegt. Wij wachten af wat er uit de discussies komt.

Chemelot in Limburg en het Havenbedrijf zijn vanmiddag genoemd. Er moet nog eens een keer duidelijk worden gesteld hoe het precies zit met de koepelvergunning.

De heer **Madlener** (PVV):

Voorzitter. Ik sluit me allereerst graag aan bij mijn buurman als het gaat om de archeologie. Dat leidt tot erg veel verplichtingen bij mensen die daar misschien helemaal niet op zitten te wachten. Vaak wordt er ook helemaal niets gevonden. Het gaat dus misschien iets te ver. Ik sluit me er graag bij aan voordat ik het vergeet.

Dan de algemene lijn. Het is goed om wetgeving te versimpelen. Ik denk dat Nederland een van de meest stringente wetgevingen op het gebied van ruimtelijke ordening ter wereld kent. We zijn ook een van de dichtstbevolkte landen. Is het land te klein of zijn er te veel mensen? Ik weet het niet. Sommige partijen zeggen dat wel maar willen de grenzen openen voor allerlei gelukszoekers uit heel de wereld; dat snap ik niet helemaal. Maar wat ons betreft hebben we een heel druk land.

Desalniettemin wil ik de behoefte aan minder regelgeving onderstrepen. In dat opzicht steun ik het beleid van deze Minister. Zij lijkt dat ook van plan te zijn. Of dat helemaal gaat lukken, is de vraag. We hebben heel veel amendementen gezien met allerlei wensen. Soms zijn we misschien ook weleens een beetje bang om regels af te schaffen, omdat we denken dat Nederland dan één zootje wordt. Ik kan u vanuit mijn achtergrond als makelaar – ik heb ook veel grond verkocht – vertellen dat mensen vaak heel leuke dingen willen op hun eigen perceel. We moeten niet altijd zo bang zijn, want mensen gaan niet investeren in heel lelijke zaken, zo is mijn oproep.

Ik steun de lijn dus. Ik hoop dat er niet te veel roet in het eten gegooid wordt met allerlei amendementen die de regeldruk weer laten toenemen. Daarom wil ik opnieuw een pleidooi houden om meer bouwactiviteiten vergunningsvrij te maken. Een meldplicht bij monumenten kan ik me wel voorstellen, dus dat er even wordt meegekeken of mensen beseffen dat het voor een rijksmonument anders is. Maar over het algemeen geldt: graag meer vergunningsvrij en lichtere procedures. Van de duurzameverstedelijkingsladder ben ik iets minder fan. Ik vind dat gemeenten meer te

zeggen moeten krijgen. Die lijn horen we ook heel veel: meer gemeente en lagere overheden. Ik steun deze lijn, maar de duurzameverstedelingsladder hoort daar niet bij. Die moet je willen beperken. Enige concurrentie tussen gemeenten is helemaal niet erg als dat niet leidt tot grootschalige leegstand. Dat verwacht ik ook helemaal niet. Er is weliswaar leegstand op sommige plekken, omdat er te weinig werk of te weinig infrastructuur is, maar in heel veel gemeenten is helemaal geen sprake van leegstand. Daar is het juist goed als de gemeente meer vrijheid krijgt om ontwikkelingen mogelijk te maken. Als een gemeente een overlastgevend bedrijf wil verplaatsen, is het heel goed dat ze boter bij de vis kan geven door de leegkomende bestemming in te vullen met bijvoorbeeld woningbouw. De regelingen rood voor groen en Ruimte voor Ruimte zijn heel belangrijk om de gemeente daadwerkelijk in staat te stellen om dit soort veranderingen te financieren. Ik vind dat de Minister daar iets tekortschiet. Zij zegt dat het goed is om de gemeenten meer vrijheid te geven om het beleid lokaal in te vullen, maar dan moet de gemeente wel meer ruimte krijgen om afspraken te maken over de invulling van leegkomende bestemmingen. Dan heb je winst, want zo'n bestemming kan verplaatst worden. Een kas of een overlastgevend bedrijf kan naar een gebied worden verplaatst waar het beter past. Dat wordt financieel mogelijk gemaakt door ruimte te geven aan de bouw van iets anders. Daar wil ik aandacht voor vragen. Ik vraag de Minister om iets meer te letten op Ruimte voor Ruimte of rood voor groen, zodat de gemeenten iets meer speelruimte krijgen.

We horen dat heel veel partijen zich zorgen maken om de schaliegaswinning. Wij delen deze zorgen, maar het zijn dezelfde partijen die Nederland willen volbouwen met windmolens. Dan hoor ik ze niet, terwijl we allemaal een aantal e-mails hebben gekregen uit de veenkoloniën waar op heel korte afstand van woningen gigantische turbines worden geplaatst. Mensen zitten met schade: je zult maar in zo'n huis wonen. Ik heb de VVD gevraagd om deze eisen strenger te maken. Dat zou heel goed passen in de Omgevingswet, want het gaat immers om de omgeving. Als iets de omgevingskwaliteit bepaalt, zijn het wel windmolens. Ik vind dat de regering de oren te veel naar Diederik Samsom laat hangen. We weten allemaal dat de PvdA dat een leuk idee vindt, maar niet in onze achtertuin, hoop ik. Ik vraag met name aan de VVD om die Diederik Samsom een beetje buiten de deur te houden en hem niet te veel zijn zin te geven.

Dat geldt ook voor de bouw van asielzoekerscentra. Ik heb begrepen dat asielzoekerscentra net als windmolens tot een soort nationaal belang kunnen worden verheven. Dan sta je als burger met lege handen. Je kunt er niets tegen doen. Ook gemeenten kunnen er niets tegen doen. Ik hoor graag van de Minister of het waar is dat zowel asielzoekerscentra als windmolens soms onder nationaal belang kunnen worden verstaan en wat dat precies inhoudt voor de betrokkenen. Het gaat om de tiende tranche van de Crisis- en herstelwet.

Op het grondbeleid komen we nog terug. Daarover hebben we al wat interessante woorden gehoord. Die speculatie blijft ons een doorn in het oog.

Dan kom ik bij de welstand. De VVD heeft hier zinnige dingen over gezegd. Wat is mooi? Het leidt tot heel veel irritatie, want een paardenstalletje in mijn tuin mag niet, maar er wordt verderop wel een windmolen geplaatst. Mijn dakkapelletje is niet mooi genoeg, maar er komt wel een Oosterse moskee in de buurt. Niemand begrijpt dat. We moeten mensen beschermen tegen dit soort irritaties. Hoe minder welstand, hoe beter. Wat ons betreft verdwijnen de welstandseisen helemaal.

Over de rioolheffing en de WOZ heeft de VVD ook zinnige dingen gezegd. Ook die steun ik. Rioolheffing moet niet gekoppeld zijn aan de WOZ-waarde.



Verder liggen er allerlei amendementen die wij kritisch zullen beoordelen op de lijn «meer lokaal en minder van hogerhand». De mensen weten het gemeentehuis een stuk beter te vinden dan het provinciehuis. Die discussies zijn vaak heel levendig in de lokale democratie. Daar horen ze ook thuis, wat ons betreft. Ook de amendementen zullen wij dus op die merites beoordelen.

De heer **Houwers** (Houwers):

Voorzitter. Ook van mijn kant complimenteer ik zowel de Minister als haar ambtenaren, het hele team zal ik maar zeggen, voor de totstandkoming van deze wet en de snelle beantwoording van de vragen. De doelen van deze wet steun ik van harte. De amendementen die langskomen, zal ik dan ook met die ogen bekijken. Zij mogen de essentie van deze wet niet aantasten; die moet overeind blijven.

Er zijn toch nog een paar aandachtspunten. In haar beantwoording heeft de Minister aangegeven dat zij wil nagaan of het vergunningvrij bouwen kan worden uitgebreid. Dat lijkt mij prima. Ik heb ook de toezegging gehoord dat de stofkam door de duurzameverstedelingsladder gaat; ik zeg het maar even op mijn manier. Dat lijkt mij goed. Misschien is het een opstap naar het definitief geven van vertrouwen aan de gemeentes en kan dan gezegd worden: eigenlijk hebben wij de duurzameverstedelingsladder helemaal niet nodig.

Het is goed dat experimenten in principe overal mogelijk zijn en dat wij daar termijnen aan verbinden. Als iets tien jaar zou lopen, maar na drie jaar blijkt dat het prima gaat, kunnen we de regels aanpassen. Dat lijkt mij een uitstekend idee.

Ik ben nog wel geïnteresseerd in de mening van de VNG – die heb ik nog niet echt voorbij horen komen – over de plicht die nu lijkt te worden ingevoerd voor een omgevingsvisie op lokaal niveau. Als ik het goed proef, is daar een meerderheid voor. Ik zou dat jammer vinden omdat ik die ruimte aan de gemeentes wil laten. Ik ben zeer geïnteresseerd in het antwoord van de VNG op de vraag of de gemeentes het zelf als plicht willen zien. Als dit niet het geval is, willen de collega's hier misschien nog eens naar kijken met een wat liberalere blik, of laat ik het anders zeggen: met een wat praktischere blik.

Mijn laatste punt is eigenlijk een dingetje van het CDA, maar ik heb de heer Ronnes er niet over gehoord. Vandaar dat ik het nog even naar voren breng. Dat gaat over vergunningen, toezicht en handhaving. De Minister streeft op dit gebied naar professionalisering. Dat lijkt mij uitstekend en dat moeten wij ook zeker doen. Ik heb het idee dat dit op zich al redelijk op de rails staat. Wat ik echter niet goed begrijp, is hoe de organisatievorm bepalend kan zijn voor de professionaliteit. Volgens mij wordt er gestreefd naar iets Wgr-achtigs. Daar gruwel ik een beetje van, moet ik eerlijk zeggen. Dat hoeft van mij niet zo. Wat is erop tegen als gemeentes zelf een andere vorm van samenwerking vinden? Misschien wil de Minister hierop terugkomen in de afronding van dit wetgevingsoverleg en kan zij dan aangeven wat de organisatievorm met de professionaliteit van doen heeft.

Verder wens ik de Minister succes met het sluiten van het bestuursakkoord. Ik denk dat het erg belangrijk is dat de invoering op de juiste manier plaatsvindt.

Ik schat dat mijn spreektijd van drie minuten nu wel ongeveer voorbij is, voorzitter.

De **voorzitter**:

Hartelijk dank. Ik dank u allen zeer. Zoals ik al zei, schorsen wij dit wetgevingsoverleg tot wij verder kunnen in de plenaire zaal op een nader te bepalen datum. Het is niet onbelangrijk om te melden dat die datum in ieder geval voor het reces zal zijn, zodat de behandeling van de Omgevingswet kan worden afgerond. Ik dank de Minister en haar



ambtelijke staf, verspreid over het hele gebouw en elders, op het ministerie, voor hun bijdrage. Ook dank ik de mensen op de publieke tribune en de mensen die het debat elders hebben gevolgd voor hun belangstelling. In het bijzonder bedank ik de gewaardeerde woordvoerders van de commissie Infrastructuur en Milieu.

Sluiting 16.19 uur.

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 102**

### **AMENDEMENT VAN HET LID SMALING**

Ontvangen 19 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 5.41 komt te luiden:

#### **Artikel 5.41**

1. Voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het veranderen van één of meer activiteiten en met betrekking tot deze activiteit of activiteiten al een of meer omgevingsvergunningen zijn verleend, kan het bevoegd gezag bepalen dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd met betrekking tot die verandering.

2. Indien het bevoegd gezag heeft bepaald dat een zodanige omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, besluit het aanvragen met betrekking tot de betrokken activiteit die daarop geen betrekking hebben, niet te behandelen.

3. Het bevoegd gezag kan de rechten die de vergunninghouder aan de al eerder verleende omgevingsvergunningen ontleende, niet wijzigen anders dan mogelijk zou zijn met toepassing van artikel 5.37 of 5.38.

4. Een met toepassing van dit artikel verleende omgevingsvergunning vervangt met ingang van het tijdstip waarop zij in werking treedt, de eerder met betrekking tot de betrokken activiteiten verleende omgevingsvergunningen. Deze omgevingsvergunningen vervallen op het tijdstip waarop de met toepassing van dit artikel verleende omgevingsvergunning, onherroepelijk wordt.

#### **Toelichting**

De indiener beoogt met dit amendement een oplossing te bieden voor het geconstateerde probleem met de revisievergunning namelijk het aanpassen van het systeem van de Omgevingswet en het oude systeem van veranderingsvergunning/revisievergunning terugbrengen. Samen met de invoering van een systeem dat de bedrijven verplicht om de aanvraag te allen tijde actueel te houden wordt een lastenverlichting

bereikt én wordt geborgd dat bedrijven altijd voldoen aan nieuwe regelgeving.

Geconcludeerd kan worden dat met de introductie van een ambtshalve revisievergunning voor alleen administratieve samenvoeging van een stapeling gerelateerde vergunningen, zoals nu is opgenomen in de Omgevingswet, het efficiënt up-to-date houden van het vergunningenbestand in lijn met BBT, in de weg staat. In dit amendement wordt daarom voorgesteld de revisievergunning zoals die nu in de Wabo is opgenomen te behouden, zodat die het bevoegd gezag de mogelijkheid wordt geboden om bij een aangevraagde veranderingsvergunning een aanvraag om revisievergunning af te dwingen. Samen met een nieuwe, digitale, aanpak om vergunningen te actualiseren, resulteert dit in lastenverlichting van overheid én bedrijfsleven.

### **Het probleem**

Op grond van het huidige artikel 2.6 Wabo kan het bevoegd gezag een revisievergunning verlangen indien een veranderingsvergunning is aangevraagd en al een of meer omgevingsvergunningen zijn verleend. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een onoverzichtelijk vergunningenbestand. Indien een bedrijf geen veranderingsvergunning indient, kan een aanvraag om een revisievergunning door het bevoegd gezag niet worden afgedwongen. Op grond van de Wabo is het bevoegd gezag verplicht «regelmatig» (bij IPPC-bedrijven: binnen vier jaar na een nieuwe BREF) te onderzoeken of de vergunning nog voldoende actueel is en voldoet aan de best beschikbare technieken (BBT). Indien nodig past de overheid de vergunningvoorschriften aan, waarbij de wet toestaat de grondslag van de vergunningaanvraag los te laten.

De wet geeft daarbij aan dat er door het bevoegd gezag gegevens van het bedrijf kunnen worden afgedwongen om de vergunningvoorschriften te kunnen aanpassen. Het bevoegd gezag kan echter geen gegevens afdwingen om de actualisatie (BBT-)toets te kunnen uitvoeren, terwijl juist daarvoor de gegevens het hardste nodig zijn. Waarom deze keus bij de invoering van de Wabo is gemaakt is enigszins onduidelijk, omdat het afdwingen van gegevens nu beschouwd kan worden als mosterd na de maaltijd.

Voor het uitvoeren van de BBT-toets is het bevoegd gezag dus afhankelijk van de welwillendheid van het bedrijf om mee te werken, ofwel zal zelf de gegevens voor de BBT-toets moeten achterhalen. Dat is voor het bevoegd gezag zo goed als onmogelijk, omdat het de niet alle benodigde kennis in huis heeft van de details van het bedrijf om alle zaken op de juiste wijze en op waarde te kunnen schatten. Deze kennis heeft alleen het bedrijf zelf. Onder andere hierdoor is het uitvoeren van een BBT-toets een ingewikkelde en tijdrovende en dus kostbare zaak.

De enige mogelijkheid die nu bestaat in de Wabo om achter deze gegevens te komen is gebruik te maken van het bestaande (aangepaste) artikel 2.6 Wabo, namelijk om bij een aangevraagde veranderingsvergunning een aanvraag revisievergunning af te dwingen. Deze constructie geeft mogelijk de indruk dat hiermee misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van de Wabo, maar ook de Raad van State begrijpt de noodzaak van deze constructie en heeft deze toegestaan. Door het toepassen van deze constructie blijft de verantwoordelijkheid voor het aanleveren en toetsen van de stand van zaken van een bedrijf waar deze hoort, namelijk bij het bedrijf zelf.

## **De Omgevingswet**

De Omgevingswet heeft bovenstaande aangepast. In de Omgevingswet staat in artikel 5.36 de actualiserings/BBT-toets genoemd, inclusief de actualisatie naar aanleiding van de BREF-documenten. Voor wat betreft gegevensverstrekking door een bedrijf zal de lijn uit de Wabo worden voortgezet, waarbij alleen voor het wijzigen van de vergunningvoorschriften gegevens kunnen worden afgedwongen, maar niet voor de BBT-toets zelf. Wel is duidelijk dat de constructie via artikel 2.6 Wabo (veranderingsvergunning wordt revisievergunning) wordt geblokkeerd, omdat er in de Omgevingswet geen vergelijkbaar artikel terug zal komen. In artikel 5.41 Omgevingswet bestaat slechts nog de mogelijkheid dat een bedrijf zelf een revisievergunning aanvraagt, ofwel dat het bevoegd gezag ambtshalve een revisievergunning verleent.

Deze ambtshalve revisievergunning mag volgens de Omgevingswet geen inhoudelijke wijzigingen inhouden van de vergunning, het is slechts een administratieve samenvoeging van een stapeling van gerelateerde vergunningen (nietje). Eerder verkregen rechten van het bedrijf kunnen daarbij overigens volgens de memorie van toelichting niet worden aangetast. Omdat er expliciet staat dat een ambtshalve vergunning wordt verleend en er dus geen mogelijkheid bestaat ambtshalve een aanvraag voor een revisievergunning af te dwingen, kunnen via deze lijn derhalve ook geen gegevens worden gevraagd van een bedrijf. Dat betekent dat in de nieuwe situatie het bevoegd gezag op geen enkele wijze gegevens van een bedrijf kan afdwingen om te kunnen toetsen of het bedrijf voldoet aan de BBT. Dat wordt een volledige verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

## **Geconstateerde strijd met uitgangspunten Omgevingswet**

Het vorenstaande is in strijd met de uitgangspunten van de Omgevingswet en Eenvoudig Beter, waarbij de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk wordt neergelegd bij het bedrijf zelf, dus ook de verantwoordelijkheid voor het actueel en BBT-proof zijn van de inrichting. Dat ligt in voorliggend wetsvoorstel bij het bevoegd gezag, die, zoals eerder beschreven, nooit in staat zal zijn de volledige actuele staat van een inrichting op al zijn merites te beoordelen.

Overigens wordt hiermee tevens een opvallende afwijking van art. 5 BRZO geconstateerd, waar de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de toereikendheid (principeel) berust bij het bedrijfsleven. De overheid wordt hierdoor met de bewijslast opgezadeld. Het bedrijf is ook niet verplicht een nieuwe aanvraag in te dienen: de overheid is verplicht om de desbetreffende voorschriften te wijzigen. Daarbij dient te worden bedacht dat de Richtlijn Industriële Emissies, die uitvoering geeft aan de IPPC, lidstaten opdraagt dat vergunningen na maximaal vier jaar in overeenstemming zijn met een nieuw vastgestelde BREF. Hierdoor zal de overheid worden belast met ingrijpende onderzoeks- en implementatielasten.

## **Systeem «altijd actuele» vergunning**

Met de huidige ICT mogelijkheden zou het mogelijk moeten zijn om het actualiseren van aanvragen en vergunningen anders aan te pakken. Kan een bedrijf niet beter worden verplicht om de aanvraag te allen tijde actueel te houden, zodat voorkomen wordt dat op gezette tijden er een grote inspanning met veel kosten nodig is om een geheel nieuwe aanvraag in te dienen. Het bevoegd gezag kan dan op basis van «altijd

actuele» aanvraag de vergunning actueel houden en nieuw beleid via actualisaties doorvoeren.

Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 103**

### **NADER GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN ALBERT DE VRIES EN VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 65**

Ontvangen 22 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

In artikel 2.1, derde lid, wordt na onderdeel c een onderdeel ingevoegd, luidende:

ca. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening,.

II

In artikel 2.27, onderdeel c, wordt «en het beheer van natuurlijke hulpbronnen» vervangen door: , het beheer van natuurlijke hulpbronnen en het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening.

#### **Toelichting**

In artikel 2.1 is de wijze waarop overheden hun taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen nader omschreven. Overheden houden bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Het artikel bevat een uitgebreide opsomming van diverse belangen, maar daarin ontbreekt het belang van de bescherming van de drinkwatervoorziening. De Drinkwaterwet, maar ook de Europese Drinkwaterrichtlijn, vergt dat bestuursorganen zorgen voor het veiligstellen van een duurzame drinkwatervoorziening. Dit betekent dat dit belang volwaardig moet worden meegenomen door bestuursorganen bij besluiten over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Wetstechnisch wordt dit vormgegeven door in artikel 2.1, derde lid, na onderdeel c een nieuw onderdeel in te voegen. Deze wijziging leidt ook tot een tekstuele aanpassing van artikel 2.27, onderdeel c, waarin al was

opgenomen dat ten aanzien van de drinkwatervoorziening instructieregels over omgevingsverordeningen door het Rijk moeten worden gesteld.

Albert de Vries  
Van Veldhoven



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 104**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN RONNES TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 51**

Ontvangen 22 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In de bijlage, onderdeel A, wordt in de begripsomschrijving van infrastructuur «wegen, spoorwegen, vaarwegen» vervangen door: wegen en vaarwegen, waaronder routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen, en spoorwegen.

#### **Toelichting**

De recreatieve infrastructuur (routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen) verdient een positie in deze wet. De afgelopen jaren is de wettelijke borging van de routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen vervallen. De motivering door de Minister dat de routenetwerken voldoende geborgd zouden zijn met het benoemen ervan in de Rijksstructuurvisie en het vertrouwensbeginsel tussen overheden, is een onjuiste aanname. Daarmee dreigen honderden miljoenen aan investeringen in deze routenetwerken teloor te gaan, omdat een integrale aanpak voor onderhoud, brughoogten en aansluiting van paden en routes niet kan worden afgedwongen op grond van een Structuurvisie en een Wet revitalisering generiek toezicht. Ook het algemene afstemmingsvereiste (artikel 2.2. van onderhavige wet) zal hierbij niet helpen.

Met het expliciet opnemen van routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen (ofwel recreatieve infrastructuur) onder de definitie van «infrastructuur» in de bijlage wordt een wettelijke basis gecreëerd voor de bescherming van de bedoelde routenetwerken.

Van Veldhoven  
Rennes

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 105**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VAN VELDHOVEN**

Ontvangen 23 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 2.34, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de onderdelen b tot en met d vervalt «, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties».
2. In onderdeel e vervalt «als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties».

#### **Toelichting**

Voor de indiener staat voorop dat het Rijk terughoudend moet zijn met het gebruiken van haar instructiebevoegdheid. Echter, een «evenwichtige toedeling van functies en locaties» is wat de indiener betreft een te vage grond om de instructiebevoegdheid in te zetten wanneer dit wél echt nodig is. Het vermoeden is daarnaast dat de huidige formulering «evenwichtige toedeling van functies aan locaties» op gespannen voet staat met de Rijkscoördinatieregeling.

Het Rijk kent een systeemverantwoordelijkheid op een aantal gedecentraliseerde beleidsgebieden, bijvoorbeeld het natuurbeleid. Wanneer er sprake is van verwaarlozing van natuur door een bepaalde provincie, moet het Rijk kunnen ingrijpen om daarmee invulling te kunnen geven aan haar systeemverantwoordelijkheid.

Daarnaast kent het Rijk een systeemverantwoordelijkheid op tal van andere, niet-decentraliseerde beleidsgebieden, bijvoorbeeld de vitale infrastructuur of de energievoorziening. Ook hier moet het Rijk in staat zijn die systeemverantwoordelijkheid adequaat in te vullen, zowel waar het gaat om de ruimtelijke als de kwalitatieve aspecten daarvan.

Dit amendement regelt dat in de grondslag voor het geven van instructies door het Rijk voor betreffende gevallen niet meer de beperking is opgenomen dat een instructie nodig moet zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit laat onverlet dat de grenzen van artikel 2.3 in acht moeten worden gehouden bij het geven van dergelijke instructies. Op deze manier wordt meer recht gedaan aan waar het bij de instructiebevoegdheid voor het Rijk om moet gaan, namelijk het adequaat invulling geven aan haar systeemverantwoordelijkheid. Daarmee wordt de houdbaarheid van de wet versterkt.

Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 106**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID BISSCHOP TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 95**

Ontvangen 23 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Artikel 2.3, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a vervalt «of».

2. Onderdeel b komt te luiden:

b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet met het oog op een provinciaal belang, of.

3. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. voor de uitoefening van een internationaalrechtelijke verplichting.

II

In artikel 2.18, eerste lid, wordt «met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid:» vervangen door: voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet of met het oog op een provinciaal belang:.

III

In artikel 4.11 vervallen het tweede lid alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid.

IV

In artikel 5.10 vervallen het tweede lid alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid.

## **Toelichting**

De indiener hecht grote waarde aan goede verankering van het subsidiariteitsbeginsel, zodat recht wordt gedaan aan het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet». De alternatieve opsomming in artikel 2.3, tweede lid, van het voorliggende wetsvoorstel geeft provincies echter de ruimte om taken en bevoegdheden naar zich toe te trekken zonder de voorwaarde dat sprake is van een provinciaal belang, zolang het nodig wordt geacht voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden (onderdeel b). De indiener verwijst ook naar de kritiek van Raad van State en de onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen (De Graaf e.a., 2015) op deze alternatieve opsomming. De indiener stelt daarom voor om deze ruimte in te perken door de doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen te koppelen aan de aanwezigheid van een provinciaal belang.

In een beperkt aantal gevallen heeft deze inperking een onbedoeld neveneffect. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen provincies door het Rijk vanwege doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen aangewezen worden als bevoegd gezag voor algemene regels voor onder meer zwembaden en voor de omgevingsvergunningen voor onder meer IPPC- en BRZO/Seveso-inrichtingen. De indiener wil hier niet aan tornen en stelt daarom voor de verwijzing naar artikel 2.3 in de betreffende artikelen (artikel 4.11 respectievelijk 5.10) te schrappen. Verder wil de indiener niet tornen aan de mogelijkheid voor provincies om op grond van enkel doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen te coördineren. Omdat hij wel hecht aan handhaving van het subsidiariteitsbeginsel, stelt hij voor om op dit onderdeel de aanwezigheid van een provinciaal belang of redenen van doelmatigheid en doeltreffendheid te blijven verlangen.

Bisschop

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 107**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID BISSCHOP TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 99**

Ontvangen 23 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Aan artikel 3.1 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Bij het vaststellen van de provinciale of nationale omgevingsvisie worden de grenzen van artikel 2.3, tweede of derde lid, in acht genomen.

#### **Toelichting**

Dit amendement regelt dat provinciale staten en de Minister van Infrastructuur en Milieu bij het vaststellen van de provinciale omgevingsvisie onderscheidenlijk de nationale omgevingsvisie het subsidiariteitsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 2.3, in acht moeten nemen.

Bij het bepalen en onderbouwen wat van provinciaal of nationaal belang is, zal de omgevingsvisie van respectievelijk provincie of Rijk een belangrijke rol spelen. Om het subsidiariteitsbeginsel op goede wijze door te voeren, vindt de indiener het daarom van belang dat ook bij het opstellen van de omgevingsvisie het subsidiariteitsbeginsel in acht genomen wordt.

Bisschop

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 108**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN SMALING EN DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 87**

Ontvangen 24 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Na artikel 4.19 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 4.19a (ernstige ontsiering)**

Het uiterlijk van een bestaand bouwwerk mag niet in ernstige mate afbreuk doen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

#### **Toelichting**

De Omgevingswet kent niet langer «redelijke eisen van welstand» als zelfstandige weigeringsgrond voor omgevingsvergunningen. De zorg voor het uiterlijk van bouwwerken is geïntegreerd in het omgevingsplan, en niet langer dwingend voorgeschreven, maar langs de lijn van artikel 4.19 kan facultatief op dezelfde wijze gewerkt worden als thans nog dwingend is voorgeschreven.

De huidige bepaling in artikel 12 van de Woningwet, die verbiedt dat een bestaand gebouw «in ernstige strijd is met redelijke eisen van welstand», ziet echter niet op het verlenen van omgevingsvergunningen, maar op het beëindigen van situaties waarin een bestaand gebouw een wanstaltig uiterlijk krijgt, en daardoor afbreuk doet aan de gewenste omgevingskwaliteit. Een dergelijk exces in het uiterlijk kan het gevolg zijn van vergunningvrije werkzaamheden, maar ook van het langdurig nalaten van adequaat onderhoud, waardoor verloedering en op den duur wanstaltigheid ontstaat.

Artikel 12 van de Woningwet wordt met succes toegepast door gemeenten in aanschrijvingsprocedures die beogen een einde te maken aan ernstige verwaarlozing van gebouwen. Het is wenselijk dat de ook Omgevingswet deze mogelijkheid biedt. Daarbij wordt aansluiting gezocht



bij de terminologie van artikel 4.19, waar niet langer sprake is van  
welstandseisen, maar eisen aan het uiterlijk van bouwwerken.

Smaling  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 109**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 34**

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

Aan artikel 5.45, derde lid, wordt een zin toegevoegd, luidende:

Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.

II

Artikel 5.46 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

2. Degene die een mogelijke oplossing als bedoeld in artikel 5.45, derde lid, heeft voorgedragen, kan daarbij verzoeken dat het bevoegd gezag daarover advies vraagt aan een onafhankelijke deskundige. Het bevoegd gezag kan ook ambtshalve een onafhankelijke deskundige verzoeken te adviseren.

3. Het bevoegd gezag beslist of de voorgedragen mogelijke oplossingen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen.

III

In artikel 5.49 wordt na «verkenning» ingevoegd:, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

## Toelichting

Met dit amendement wordt de maatschappelijke participatie bij projectbesluiten versterkt waarbij wordt aangesloten bij enkele bepalingen uit de Code Maatschappelijke Participatie. Dit interactieve proces is voor een belangrijk deel niet op wetsniveau te regelen en vraagt vooral een bestuurscultuur die open staat voor maatschappelijke initiatieven. Wel stimuleert dit amendement dat voorgedragen redelijke oplossingen dezelfde aandacht krijgen als oplossingen die zijn voorgesteld door het bevoegd gezag.

Dit wordt met dit amendement op verschillende manieren wettelijk geregeld.

Allereerst regelt het amendement dat het bevoegd gezag al bij de kennisgeving van het voornemen duidelijk maakt welke uitgangspunten worden gehanteerd bij de beoordeling van mogelijke oplossingen die redelijkerwijs in beschouwing worden genomen. Dit zorgt ervoor dat hierover al vroegtijdig duidelijkheid bestaat voor een ieder. Dit verhoogt ook de kansrijkheid van die burgerinitiatieven.

Daarnaast regelt dit amendement de mogelijkheid voor degene die de oplossing voordraagt om het bevoegd gezag te verzoeken om daarover onafhankelijk advies te vragen aan een onafhankelijke deskundige. Het voorgestelde artikel 5.46 regelt reeds dat de benodigde kennis en inzichten moeten worden vergaard over de mogelijke oplossingen. Met het voorgestelde artikel 5.46, tweede lid, wordt verder geregeld dat op verzoek van degene die de oplossing voordraagt of op verzoek van het bevoegd gezag door een onafhankelijke deskundige een advies kan worden uitgebracht over de voorgedragen oplossing. De onafhankelijke deskundige kan bijvoorbeeld de Commissie voor de milieueffectrapportage of de gemeentelijke adviescommissie zijn, maar ook een andere deskundige. Voor degene die de oplossing voordraagt sluit dit aan bij de bepaling in de Code Maatschappelijke Participatie waarin wordt gesteld dat initiatiefnemers het bevoegd gezag mogen vragen onafhankelijke experts te laten adviseren over de haalbaarheid. Hierbij zal de onafhankelijke deskundige gebruik kunnen maken van de criteria zoals die reeds worden gehanteerd bij het beoordelen van de vraag of in een MER die alternatieven zijn opgenomen die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen. Deze adviesmogelijkheid draagt bij aan een zorgvuldig besluitvormingsproces.

Verder wordt voor projectbesluiten in het nieuw voorgestelde artikel 5.46, derde lid, vastgelegd dat tijdens de verkenningsfase maatschappelijke oplossingen moeten worden beoordeeld op de vraag of ze redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen. De term «redelijkerwijs» is de juridische vertaling van het criterium «kansrijkheid» in de Code Maatschappelijke Participatie. Met deze term kan naar analogie gebruik worden gemaakt van de bestaande jurisprudentie inzake «redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven» in de zin van de m.e.r.-regelgeving. Uit deze jurisprudentie volgt dat alternatieven alleen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen, als hiermee het

doel van het project kan worden gehaald en ze geen exorbitante kosten met zich brengen<sup>1</sup>.

Tegen een besluit die het bevoegd gezag neemt op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 5.46, staat geen bezwaar en beroep open. Uitsluiting van bezwaar en beroep zal nog worden geregeld via aanpassing van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht. De aanpassing van deze bijlage wordt meegenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

Tot slot borgt dit amendement dat het bevoegd gezag bij het projectbesluit ook motiveert hoe het is omgegaan met de door burgers voorgedragen oplossingen en de daarover uitgebrachte adviezen.

Met deze voorzieningen worden de mogelijkheden van maatschappelijke participatie versterkt.

Dik-Faber  
Van Veldhoven

---

<sup>1</sup> Zie ten aanzien van het doelbereik bijvoorbeeld ABRvS 8 februari 2012, nr. 201100875/1/R2 (Windpark Noord-Oostpolder), ABRvS 26 februari 2014, nr. 201307139/1/R6 (Inpassingsplan N279 Noord) en ABRvS 13 maart 2013, nr. 201208110/1/R3 (Randweg Zundert). Zie ten aanzien van de kosten bijvoorbeeld ABRvS 13 oktober 2010, nr. 201001255/1/M2 (Zandmaas/Maasroute) en ABRvS 19 januari 2011, nr. 201006773/1/R2 (Rondweg N348 Zutphen-Eefde). Zie bijvoorbeeld ook ABRvS 23 juli 2007, nr. 201400906/1/R6 (Inpassingsplan «N345 rondweg Voorst»), waaruit blijkt dat het advies van de Commissie m.e.r. bijdraagt bij aan een zorgvuldige onderbouwing van het afval van mogelijke oplossingsrichtingen.

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 110**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VELDMAN**

Ontvangen 24 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Na artikel 16.7 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 16.7a (koepelconcept)**

1. In een coördinatiebesluit als bedoeld in artikel 3:20, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht kan, met het oog op de doelen van de wet en voor het optimaliseren van gebruiksruimte in een gebied, worden bepaald dat afdeling 3.5 van die wet van toepassing is op de vaststelling, wijziging of intrekking van:

- a. een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening,
- b. een programma, en
- c. een projectbesluit of een omgevingsvergunning.

2. Artikel 3:30 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op besluiten waartegen geen beroep kan worden ingesteld.

#### **Toelichting**

Voor het Rotterdamse havengebied wordt, mede op basis van de Crisis- en herstelwet, gewerkt aan een gebiedsgerichte regeling voor het havengebied. Hierbij wordt een zogenaamd «koepelconcept» ontwikkeld waarbij aan de voorkant van het besluitvormingsproces de benodigde (milieu)gebruiksruimte wordt bepaald en waarin een periodieke bijstelling op basis van de Best Available Technics en de voor het HIC geldende intensiveringsopgave plaats kan vinden. Dit biedt bedrijven en burgers vooraf helderheid over vestigingsmogelijkheden en de te behouden omgevingskwaliteiten.

Deze benadering biedt ook kansen voor toepassing onder de Omgevingswet voor industriecomplexen zoals het Rotterdamse haven- en industriecomplex en de Chemelot site en -campus in Limburg. De Omgevingswet biedt al instrumenten voor een (integrale) gebiedsgerichte

benadering en de verdeling van gebruiksruimte. Met dit amendement wordt duidelijk dat de (kern)instrumenten van de Omgevingswet voor een gebied in samenhang kunnen worden toegepast. Dit artikel stelt zeker dat daarvoor de nieuwe afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Coördinatie van samenhangende besluiten) kan worden toegepast. Dit gebeurt met een gezamenlijk coördinatiebesluit als bedoeld in artikel 3:20, onder b, en 3:22 van die wet.

Het tweede lid zorgt ervoor dat geen beroepsmogelijkheid ontstaat tegen een verordening of programma dat in de coördinatie wordt betrokken, conform de algemene lijn in de Omgevingswet.

Veldman

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 111**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN DIK-FABER**

Ontvangen 24 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel 5.46 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Er worden een lid toegevoegd, luidende:

2. Als een voorgedragen oplossing, bedoeld in artikel 5.45, derde lid, geheel of gedeeltelijk in beschouwing wordt genomen, ondersteunt het bevoegd gezag, binnen een door hem te stellen termijn, degene die de oplossing heeft voorgedragen bij het vergaren van de redelijkerwijs nodige kennis en inzichten voor de verdere uitwerking van de oplossing. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de verdere uitwerking van de oplossing en de ondersteuning daarbij.

#### **Toelichting**

Dit amendement regelt het recht voor initiatiefnemers van een voorgedragen alternatieve oplossing op ondersteuning bij onderzoek en verdere uitwerking van het alternatief, zoals is opgenomen in de Code Maatschappelijke Participatie. De wijze waarop deze ondersteuning plaatsvindt, wordt in dit amendement niet verder ingevuld omdat dit veelal maatwerk zal zijn. Wel wordt geregeld dat hierover bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld. De bedoelde ondersteuning kan blijkens de Code Maatschappelijke Participatie bestaan uit kennis, informatie, netwerk of een financiële bijdrage voor onderzoek of verdere ontwikkeling.

De Code Maatschappelijke Participatie beoogt dat initiatiefnemers ook bij de verdere uitwerking van hun initiatief een rol kunnen hebben. Het amendement regelt daarom de betrokkenheid van degenen die een oplossing hebben voorgedragen bij verdere uitwerking en de rol van het bevoegd gezag daarbij. Er wordt bewust gesproken over het geheel of gedeeltelijk in beschouwing nemen van oplossingen. Er mag van het bevoegd gezag worden gevraagd om oplossingen niet alleen als geheel te



beoordelen, maar zo nodig ook op onderdelen. Het is goed mogelijk dat onderdelen van voorgedragen oplossingen redelijk zijn, maar andere onderdelen niet.

Het uitwerken en onderzoeken van een maatschappelijk initiatief vindt altijd plaats in samenwerking met degene die de oplossing heeft voorgedragen. Deze uitwerking kan door het bevoegd gezag worden gedaan, maar de formulering van het vierde lid geeft aan dat de initiatiefnemer er ook voor kan kiezen om zelf het alternatief binnen een door het bevoegd gezag te stellen termijn zo ver uit te werken dat door het bevoegd gezag een onderbouwde voorkeursbeslissing kan worden genomen. Het amendement regelt daarom dat de initiatiefnemer hierbij ondersteuning kan krijgen van het bevoegd gezag. Hier zitten wel grenzen aan. Het moet gaan om ondersteuning die gericht is op het vergaren van kennis en inzichten die redelijkerwijs nodig is voor de verdere uitwerking van de oplossing.

Van Veldhoven  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 112**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 48**

Ontvangen 24 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

Artikel 16.43 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

#### **Artikel 16.43 (voornemen, kennisgeving en participatie)**

2. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

3. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

2. Het bevoegd gezag geeft zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk op het moment dat het toepassing geeft aan artikel 16.44, kennis van het voornemen tot:

a. het aanvragen van een besluit als bedoeld in artikel 16.41, eerste lid, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt,

b. het nemen van een ambtshalve te nemen besluit als bedoeld in artikel 16.41, eerste lid, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

3. Artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op de kennisgeving, bedoeld in het tweede lid, waarbij een ieder in de gelegenheid wordt gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. De zienswijzen kunnen alleen betrekking hebben op de gewenste reikwijdte en het gewenste detailniveau van de informatie die op grond van de maatregel, bedoeld in artikel 16.50, eerste lid, in het milieueffectrapport moet worden opgenomen.

II

Artikel 16.44 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «Op verzoek van de aanvrager om een besluit brengt het bevoegd gezag» vervangen door: Het bevoegd gezag brengt.

2. Na het tweede lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2a. Het bevoegd gezag raadpleegt voor een ambtshalve te nemen besluit de bestuursorganen en instanties, bedoeld in artikel 16.34, vijfde lid, onder a en b, over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor het milieुरapport.

### **Toelichting**

Alle evaluaties van besluitvormingsprocedures, waaronder die van de «sneller en beter»-aanpak van de Commissie Elverding, wijzen uit dat vroege participatie van stakeholders het draagvlak voor plannen en projecten vergroot en daarmee het proces van besluitvorming versnelt. Daarom wordt met dit amendement bepaald dat het bevoegd gezag altijd een advies uitbrengt over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie die het MER dient te bevatten, zoals in de huidige procedures ook geregeld is, en dat de mogelijkheid wordt geboden om bij een project met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de leefomgeving zienswijzen in te dienen over de gewenste reikwijdte en het gewenste detailniveau van de informatie die het milieueffectrapport (MER) voor dat project dient te bevatten. Door de toevoeging aan het slot van het tweede lid van de zinsnede «waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt», is duidelijk dat dit lid alleen van toepassing is als het een besluit als bedoeld in artikel 16.41, eerste lid, onder a of onder b, betreft waarvoor is beslist dat een MER gemaakt moet worden. Als het bevoegd gezag pas na de aanvraag een beslissing neemt over de vraag of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt, wordt de aanvraag op grond van artikel 16.47, vierde lid, afgewezen als er een MER gemaakt moet worden. Er zal dan een nieuwe aanvraag gedaan moeten worden, waarbij artikel 16.43, tweede lid, vervolgens wel van toepassing is.

Door belanghebbenden op serieuze wijze te betrekken, kan weerstand mogelijk worden weggenomen en draagvlak voor het project worden vergroot. Omdat in het beginstadium vaak niet duidelijk is wie als belanghebbend moet worden aangemerkt, is er voor gekozen om een ieder in de gelegenheid te stellen zienswijzen in te dienen. Dit voorkomt dat een besluit waarvoor een project-mer wordt voorbereid en waartegen beroep openstaat bij de rechter, onderuit gaat wegens het meenemen van een zienswijze van een niet-belanghebbende of het niet meenemen van een zienswijze van een belanghebbende bij het advies over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie die het MER dient te bevatten.

In geval er sprake is van een projectbesluit waarvoor een verkenning wordt doorlopen op grond van artikel 5.46, wordt een ieder op grond van artikel 5.45, derde lid, in de gelegenheid gesteld om mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. In geval voor dit project ook een MER moet worden gemaakt, kan de zienswijze over de mogelijke oplossingen gelijk opgaan met de in dit amendement voorgestelde procedure voor de zienswijzen met betrekking tot de reikwijdte en het detailniveau van de MER.

Van Veldhoven  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 113**

### **MOTIE VAN HET LID VELDMAN**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat een van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht het vergroten is van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;

van mening dat een vermindering van de regeldruk daaraan een essentiële bijdrage kan leveren;

overwegende dat pas bij de uitwerking van de regelgeving in de AMvB's (algemene maatregel van bestuur) duidelijk wordt welk concreet effect deze uitwerking op de regeldruk kan hebben;

verzoekt de regering, het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) opnieuw te consulteren ten aanzien van de financiële effecten van de uitvoeringsregelgeving op de regeldruk en de Tweede Kamer te informeren over de conclusies van Actal,

en gaat over tot de orde van de dag.

Veldman

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 114**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID SMALING TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 102**

Ontvangen 24 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Artikel 16.54 komt als volgt te luiden:

#### **Artikel 16.54 (overleggen gegevens en bescheiden in verband met actualisering omgevingsvergunning)**

1. De vergunninghouder verschaft op verzoek van het bevoegd gezag aan dat bevoegd gezag gegevens en bescheiden die nodig zijn voor:
  - a. het met toepassing van artikel 5.36 bezien of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu,
  - b. het naar aanleiding van de toepassing van artikel 5.36 wijzigen van de voorschriften van een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 5.40, tweede lid.
2. Artikel 16.53, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

II

In artikel 18.1, onderdeel c, wordt «vanwege een activiteit die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens deze wet» vervangen door: vanwege enig handelen of nalaten in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet.

#### **Toelichting**

Met dit amendement wordt voorgesteld artikel 16.54 van de Omgevingswet (Ow) opnieuw vast te stellen. Geregeld wordt dat de vergunninghouder op verzoek van het bevoegd gezag aan dat bevoegd gezag gegevens en bescheiden verstrekt, die nodig zijn in twee situaties:

– op grond van artikel 5.36 kan het bevoegd gezag bezien of de voorschriften van de vergunning (voor zover die betrekking heeft op een stortingsactiviteit op zee, een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit) nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Voor deze beoordeling kunnen gegevens en bescheiden van de vergunninghouder nodig zijn;

– naar aanleiding van het hiervoor bedoelde onderzoek door het bevoegd gezag kunnen de voorschriften van de omgevingsvergunning worden gewijzigd. Ook hiervoor kan het bevoegd gezag gegevens nodig hebben van de vergunninghouder.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 16.54 regelt dat artikel 16.53, vijfde lid, van overeenkomstige toepassing is. Dat betekent dat de gegevens en bescheiden niet verstrekt hoeven te worden als het bevoegd gezag al over die gegevens of bescheiden beschikt.

Het toezicht en de bestuurlijke handhaving zijn geregeld via artikel 18.1 van de Omgevingswet, en dat het bevoegd gezag op grond van dat artikel gerechtigd is tot het houden van dat toezicht en het verrichten van die handhaving.

Het wijzigen van de voorschriften van de omgevingsvergunning kan worden gecombineerd met het ambtshalve verlenen van een revisievergunning, waartoe artikel 5.41 de mogelijkheid biedt.

Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 115**

### **MOTIE VAN HET LID VELDMAN C.S.**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er gemeenten zijn die een onderscheid maken tussen kopers en huurders in het bijdragen via heffingen voor algemene publieke voorzieningen zoals het riool en de afvalstoffen;

constaterende dat regels aangaande de rioolheffing geregeld zijn in de Gemeentewet en regels ten aanzien van afvalstoffenheffing in de Wet milieubeheer;

van mening dat het onderscheid maken tussen kopers en huurders voor algemene publieke voorzieningen zoals het riool vanuit het beginsel «de vervuiler betaalt» niet wenselijk is;

voorts constaterende dat in artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen;

verzoekt de regering, middels een aanpassing van artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet te bewerkstelligen dat een gemeentelijke belasting c.q. heffing ten behoeve van een algemene voorziening zoals het riool niet afhankelijk mag worden gesteld van het eigendom van een aangesloten object, maar via het ingezetenschap (met uitzondering van diegenen die bijvoorbeeld niet op riool zijn aangesloten) geregeld moet worden,

en gaat over tot de orde van de dag.

Veldman  
Van Veldhoven  
Rennes  
Bisschop



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 116**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 111**

Ontvangen 24 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel 5.46 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
  2. Als een voorgedragen oplossing, bedoeld in artikel 5.45, derde lid, geheel of gedeeltelijk in beschouwing wordt genomen, ondersteunt het bevoegd gezag, binnen een door hem te stellen termijn, degene die de oplossing heeft voorgedragen bij het vergaren van de redelijkerwijs nodige kennis en inzichten voor de verdere uitwerking van de oplossing voor de verkenning. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de verdere uitwerking van de oplossing en de ondersteuning daarbij.

#### **Toelichting**

Dit amendement regelt het recht voor initiatiefnemers van een voorgedragen alternatieve oplossing op ondersteuning bij onderzoek en verdere uitwerking van het alternatief voor de verkenning, zoals is opgenomen in de Code Maatschappelijke Participatie. De wijze waarop deze ondersteuning plaatsvindt, wordt in dit amendement niet verder ingevuld omdat dit veelal maatwerk zal zijn. Wel wordt geregeld dat hierover bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld. De bedoelde ondersteuning kan blijkens de Code Maatschappelijke Participatie bestaan uit kennis, informatie, netwerk of een financiële bijdrage voor onderzoek of verdere ontwikkeling.

De Code Maatschappelijke Participatie beoogt dat initiatiefnemers ook bij de verdere uitwerking van hun initiatief een rol kunnen hebben. Er wordt bewust gesproken over het geheel of gedeeltelijk in beschouwing nemen van oplossingen. Er mag van het bevoegd gezag worden gevraagd

om oplossingen niet alleen als geheel te beoordelen, maar zo nodig ook op onderdelen. Het is goed mogelijk dat onderdelen van voorgedragen oplossingen redelijk zijn, maar andere onderdelen niet.

Het uitwerken en onderzoeken van een maatschappelijk initiatief vindt altijd plaats in samenwerking met degene die de oplossing heeft voorgedragen. Deze uitwerking kan door het bevoegd gezag worden gedaan, maar de formulering van het vierde lid geeft aan dat de initiatiefnemer er ook voor kan kiezen om zelf het alternatief binnen een door het bevoegd gezag te stellen termijn zo ver uit te werken dat door het bevoegd gezag een onderbouwde voorkeursbeslissing kan worden genomen. Het amendement regelt daarom dat de initiatiefnemer hierbij ondersteuning kan krijgen van het bevoegd gezag. Hier zitten wel grenzen aan. Het moet gaan om ondersteuning die gericht is op het vergaren van kennis en inzichten die redelijkerwijs nodig is voor de verdere uitwerking van de oplossing in de verkenningfase.

Van Veldhoven  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 117**

### **MOTIE VAN HET LID VELDMAN**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat bij transformatie van gebieden soms niet aan alle milieunormen voldaan kan worden terwijl er vanwege goede ligging wel een aantrekkelijk woonmilieu kan worden gerealiseerd;

constaterende dat milieunormen dan in de weg kunnen staan aan gewenste ruimtelijke ontwikkelingen;

constaterende dat de huidige regeling voor ontwikkelingsgebieden in de Crisis- en herstelwet en de regeling van de interim-wet stad-en-milieubenadering niet zichtbaar terugkeren in het voorstel voor de Omgevingswet;

overwegende dat ook in toekomstige gevallen een bredere belangenafweging gemaakt moet kunnen worden door de gemeenteraad, waarbij soms ook permanente afwijking van milieunormen aan de orde kan zijn;

verzoekt de regering om, in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving een regeling op te nemen die voorziet in de afwijkingsmogelijkheden naar analogie van de regeling voor ontwikkelingsgebieden in de Crisis- en herstelwet en de regeling van de interim-wet stad-en-milieubenadering,

en gaat over tot de orde van de dag.

Veldman

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 118**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VAN VELDHOVEN**

Ontvangen 24 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Aan artikel 1.2, tweede lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel i door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

j. werelderfgoed.

II

In artikel 2.1, derde lid, wordt na onderdeel e een onderdeel ingevoegd, luidende:

ea. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed,.

III

Artikel 2.27 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a vervalt: , in ieder geval ter uitvoering van het werelderfgoedverdrag.

2. Na onderdeel a wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:  
aa. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed, in ieder ter uitvoering van het werelderfgoedverdrag,.

IV

In artikel 2.28 wordt na onderdeel a een onderdeel ingevoegd, luidende:  
aa. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed, in ieder geval ter uitvoering van het werelderfgoedverdrag,.

V

Aan artikel 4.3, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel h door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- i. activiteiten die werelderfgoed betreffen.

VI

In hoofdstuk 4 wordt na artikel 4.28 een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 4.29 (rijksregels werelderfgoed)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over activiteiten die werelderfgoed betreffen, worden gesteld met het oog op het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat beschadiging of vernieling van werelderfgoed wordt voorkomen.

VII

In artikel 20.18, tweede lid, wordt na «cultureel erfgoed» ingevoegd: en werelderfgoed.

VIII

In de bijlage bij artikel 1.1 worden in onderdeel A in de alfabetische opsomming ingevoegd:

*werelderfgoed*: op het grondgebied van Nederland gelegen cultureel en natuurlijk erfgoed dat op grond van het werelderfgoedverdrag is opgenomen in de Lijst van het Werelderfgoed;.

#### **Toelichting**

Dit amendement regelt dat waar regels (kunnen) worden gesteld inzake cultureel erfgoed eveneens regels (kunnen) worden gesteld inzake werelderfgoed, en wel met het oog op de bescherming van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van het werelderfgoed.

Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 119**

### **MOTIE VAN HET LID VELDMAN**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat er kritiek is op de werking van de ladder voor duurzame verstedelijking;

constaterende dat uit een monitor van het PBL blijkt dat de ladder voor duurzame verstedelijking amper wordt toegepast;

constaterende dat er een evaluatie plaatsvindt van de ladder voor duurzame verstedelijking welke uiterlijk begin 2017 wordt opgeleverd;

overwegende dat dit weinig ruimte laat om een gewijzigde ladder voor duurzame verstedelijking mee te nemen in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet;

verzoekt de regering, in te zetten op een versimpeling van de ladder voor duurzame verstedelijking,

en gaat over tot de orde van de dag.

Veldman

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 120**

### **MOTIE VAN DE LEDEN VELDMAN EN ALBERT DE VRIES**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat het wetsvoorstel Omgevingswet gemeenten de mogelijkheid biedt om een adviescommissie in te stellen (art 17.9);

van mening dat aan het eind van de planvorming in detail beoordelen of aan redelijke eisen van welstand wordt voldaan minder goed past in de geest van de Omgevingswet, namelijk zo veel mogelijk overleg aan de voorkant;

constaterende dat initiatiefnemers bij een vergunningaanvraag reeds moeten aangeven hoe belanghebbenden en omwonenden bij een aanvraag zijn betrokken;

verzoekt de regering om, in het implementatietraject van de Omgevingswet gemeenten te stimuleren de adviescommissie (zoals genoemd in art 17.9) ook in te zetten om initiatiefnemers aan de voorkant van het proces te adviseren en uit te dagen om hun plannen met zo veel mogelijk kwaliteit en consensus te realiseren en het welstandstoezicht achteraf geleidelijk af te bouwen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Veldman  
Albert de Vries



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 121**

### **MOTIE VAN HET LID ALBERT DE VRIES**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het wetsvoorstel Omgevingswet bepalingen bevat over grondexploitatie;

overwegende dat na het debat op 11 maart 2014 over het rapport van de tijdelijke commissie Huizenprijzen de motie-Paulus Jansen/Koolmees/Monach over onderzoek naar de effecten van zelfrealisatie (33 194, nr. 12) is aangenomen waarin de Kamer vraagt om de effecten van zelfrealisatie grondig te onderzoeken en te delen met de Kamer;

overwegende dat in de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 1 april 2015 te kennen is gegeven dat op dit moment onderzoek loopt naar de in de motie genoemde onderwerpen en dat de Minister verwacht de Tweede Kamer in de zomer over de resultaten van het onderzoek te kunnen informeren;

verzoekt de regering om, aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek bedoeld in de motie-Paulus Jansen c.s. na te gaan of de bepalingen uit het wetsvoorstel voor de Omgevingswet over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om de werking van de wettelijke bepalingen voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren, en deze zo nodig via de aanvullingswet grondeigendom door te voeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 122**

### **MOTIE VAN DE LEDEN ALBERT DE VRIES EN DIK-FABER**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat in het regeerakkoord is opgenomen dat het verdrag van de Verenigde Naties voor de rechten van gehandicapten in deze regeerperiode zal worden geratificeerd;

overwegende dat al jaren wordt gestreden voor betere toegankelijkheid van gebouwen voor mensen met een functiebeperking;

overwegende dat inmiddels een wetsvoorstel (33 993) tot het ratificeren van het VN-verdrag aan de Kamer is gestuurd;

verzoekt de regering, dit VN-verdrag na ratificering bij de invoeringswet op te nemen in artikel 4.20 van de Omgevingswet,

en gaat over tot de orde van de dag.

Albert de Vries  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 123**

### **MOTIE VAN HET LID ALBERT DE VRIES C.S.**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een milieuGezondheidsRisico (MGR)-indicator ontwikkelt, een scoringsinstrument dat risico's van diverse lokale omgevingsfactoren voor milieu en gezondheid in dezelfde eenheid kan uitdrukken;

overwegende dat hiermee een vrijwillig instrument beschikbaar kan komen waarmee integraal het risico op gezondheidseffecten door milieufactoren op lokaal niveau kan worden ingeschat en dat met dit instrument ook een beeld van de gevolgen van opeenstapeling van omgevingsfactoren kan worden verkregen;

overwegende dat de MGR wordt ontwikkeld om afwegingen voor het nemen van maatregelen in de leefomgeving te vergemakkelijken;

overwegende dat de MGR nu nog in een experimentele fase zit en alleen kijkt naar luchtkwaliteit en geluid;

verzoekt de regering om, de verdere ontwikkeling van de MGR krachtig te ondersteunen, zodat een breed en gebruiksvriendelijk instrument ontstaat, waarmee gemeenten gezondheidsrisico's beter kunnen meenemen in hun besluitvorming,

en gaat over tot de orde van de dag.

Albert de Vries  
Van Veldhoven  
Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 124**

### **MOTIE VAN HET LID ALBERT DE VRIES C.S.**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat ook werkzaamheden aan rijksmonumenten in toenevende mate vergunningvrij kunnen worden verricht;

overwegende dat voor het goed beheren en onderhouden van rijksmonumenten specifieke kennis is vereist;

overwegende dat er inmiddels meerdere voorbeelden zijn dat onoordeelkundig uitgevoerde vergunningvrije werkzaamheden tot onherstelbare schade kunnen leiden aan in- en exterieur;

overwegende dat deze schade voorkomen had kunnen worden als van tevoren advies was gevraagd aan een monumentdeskundige;

overwegende dat eigenaren van rijksmonumenten financiële voordelen (subsidie, fiscaal of laagrentend via het Nationaal Restauratiefonds) genieten bij het onderhoud van hun monument en dat tegenover rechten ook plichten mogen staan;

verzoekt de regering om, te bezien of het mogelijk is om bij AMvB (algemene maatregel van bestuur) een verplichting op te nemen om voorafgaand aan de uitvoering van vergunningvrije werkzaamheden aan rijksmonumenten de start hiervan te melden bij de gemeente,

en gaat over tot de orde van de dag.

Albert de Vries  
Smaling  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 125**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 66**

Ontvangen 24 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 23.3 wordt na het derde lid een lid ingevoegd, luidende:

3a. Afwijkingen als bedoeld in het derde lid, onder h, zijn alleen toegestaan wanneer het afwijkingen betreft die onderdeel zijn van het experiment en wanneer het in overeenstemming brengen met de regelgeving na afloop van het experiment onevenredig is in verhouding tot het te beschermen belang van de fysieke leefomgeving.

#### **Toelichting**

De mogelijkheid om te experimenteren kan grote voordelen opleveren. Innovatieve bedrijven en burgerinitiatieven krijgen zo de kans om zich te bewijzen. Wetgeving loopt helaas toch vaak in lichte mate achter op wat er in de praktijk inmiddels mogelijk is geworden.

De huidige experimenteerbepaling laat toe dat afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven. Dit druist in tegen het karakter van een experiment. Een experiment dient voor onderzoek. Als het experiment geslaagd is wordt op basis van een goede evaluatie van dat experiment besloten welke regels aangepast zouden moeten worden. Het experiment kan immers bewezen hebben dat die regels gewijzigd kunnen worden omdat er in de praktijk inmiddels meer mogelijk is geworden. Het gaat er uiteindelijk om dat de regels aangepast worden aan de afwijkingen die zijn toegestaan om het experiment uit te kunnen voeren. Het gaat expliciet niet om het permanent «gedogen» van (enkele) afwijkingen die immers slechts zijn toegestaan om het experiment uit te kunnen voeren.

Dit laat onverlet dat er zich situaties kunnen voordoen, waarvoor het bijvoorbeeld zeer kostbaar of niet nodig is om het hele experiment in overeenstemming met de bestaande regelgeving te brengen. Dat betreft volgens de indiener echter wel hoge uitzonderingssituaties. Het gaat bijvoorbeeld om een huis met nieuwe bouwmaterialen, die niet voldoende innovatief blijken. Het is dan niet redelijk om te eisen het huis af te breken en het is ook niet nadelig voor de leefomgeving.

Met dit amendement wordt daarom geregeld dat afwijkingen na afloop van een experiment enkel zijn toegestaan wanneer blijkt dat het in overeenstemming brengen met de regelgeving van bepaalde afwijkingen, onevenredig is in verhouding tot het te beschermen belang van de fysieke leefomgeving. Dit geeft de wetgever meer richting om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen zoals onder h wordt bedoeld. Wel wijst de indiener erop dat het voorgaande uiteraard enkel die afwijkingen betreft die onderdeel uitmaken van het experiment.

De indiener wil benadrukken dat hetgeen dit amendement regelt, losstaat van het volgende. Wanneer de evaluatie van het experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van de regelgeving, kan de duur van het experiment met ten hoogste vijf jaar kan worden verlengd met het oog op het aanpassen van de regelgeving. De tijdsduur van het experiment wordt dan verlengd, zodat afwijking na afloop van het experiment niet nodig is, maar op tijd kan worden verankerd in regelgeving.

Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 126**

### **MOTIE VAN HET LID ALBERT DE VRIES**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat er een bestuursovereenkomst is aangekondigd met de betrokken overheden over de uitvoering van de Omgevingswet;

overwegende dat in die bestuursovereenkomst het uitvoeren van een onderzoek zal worden opgenomen volgens artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet teneinde te bezien of overheden financieel voldoende zijn toegerust om de hun toebedeelde taken op een adequaat kwaliteitsniveau uit te voeren;

verzoekt de regering, dit onderzoek na vijf en tien jaar te herhalen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Albert de Vries



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 127**

### **MOTIE VAN HET LID ALBERT DE VRIES**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de Kamer de initiatiefnota Een stap vooruit van de leden Smaling, Hoogland en De Rouwe over het belang van (inter)nationale fiets- en wandelnetwerken positief heeft ontvangen;

overwegende dat de Kamer bij de behandeling van deze initiatiefnota de motie-Van Helvert c.s. (33 888, nr. 13) heeft aangenomen;

voorts overwegende dat deze netwerken alsook de recreatieve vaarnetwerken uit recreatief oogpunt van groot belang zijn;

constaterende dat voor het in stand houden en goed functioneren van deze recreatieve netwerken overleg en afstemming nodig zijn tussen overheden in Nederland, overheden in de aangrenzende landen en een groot aantal particuliere eigenaren en beheerders;

verzoekt de regering, in de rijksomgevingsvisie aan te geven welke afspraken nodig zijn om de recreatieve fiets-, wandel- en vaarnetwerken in stand te houden en hoe deze afspraken doorwerken in provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies,

en gaat over tot de orde van de dag.

Albert de Vries  
Smaling  
Ronces

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 128**

### **MOTIE VAN HET LID SMALING**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het bevoegd gezag bij het handelen uit voorzorg goed moet kunnen onderbouwen dat ingrijpen gerechtvaardigd is;

overwegende dat het succesvol uit voorzorg handelen staat of valt met een goede motivering;

verzoekt de regering:

- bij het implementatietraject expliciet aandacht te schenken aan de kennis en kunde van overheden op dit gebied;
- te onderzoeken of een kennisplatform zoals het Kennisplatform Veehouderij en Humane gezondheid hier een rol in kan spelen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 129**

### **MOTIE VAN HET LID SMALING**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het grondbeleid in de afgelopen decennia heeft geleid tot het fors uit elkaar lopen van vraag en aanbod op het gebied van duurdere koopwoningen, bedrijventerreinen en kantoren;

constaterende dat veel gemeenten daardoor de laatste vijf jaar voor enorme bedragen hebben moeten afwaarderen en zich genoodzaakt zien dit grotendeels af te wentelen op de inwoners;

verzoekt de regering, in de aanvullingswet grondeigendom waterdichte mechanismen op te nemen die te allen tijde voorkomen dat een dergelijke situatie opnieuw kan ontstaan,

en gaat over tot de orde van de dag.

Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 130**

### **MOTIE VAN HET LID SMALING**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat dankzij de gefaseerde invoering er nog een tijdsperiode zit tussen de Omgevingswet zelf en de Invoeringswet;

verzoekt de regering, de resultaten van de evaluatie van de Crisis- en herstelwet, de jurisprudentie die zich de komende jaren ontwikkelt, het voortschrijdend inzicht uit het programma Nu Eenvoudig Beter én de ervaringen van zowel bestuurders als ambtenaren die met de Omgevingswet moeten werken een plaats te geven in de Invoeringswet Omgevingswet,

en gaat over tot de orde van de dag.

Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 131**

### **MOTIE VAN HET LID SMALING**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het uitgaan van «vertrouwen» het beste werkt wanneer zo veel mogelijk mensen inzien dat ruimtelijke kwaliteit in ieders belang is, nu en later;

overwegende dat ruimtelijke kwaliteit begint bij de eigen voordeur en ophoudt bij de achterdeur van Planeet Aarde;

overwegende dat het daarom wenselijk is een bevolking te hebben die vaardigheden heeft ontwikkeld in het wegen van individueel tegen collectief nut en van zowel sociale, economische als ecologische waarden;

verzoekt de regering, één of meerdere interactieve games te laten ontwikkelen die:

- harde en zachte waarden van de fysieke leefomgeving goed met elkaar verbinden;
- het leren denken in verschillende ruimte- en tijdschalen ondersteunen;
- inzichtelijk maken hoe het maken van afwegingen zich vertaalt in keuzes voor de inrichting van de fysieke leefomgeving;
- zowel individueel als in de aardrijkskundeles goed toepasbaar zijn,

en gaat over tot de orde van de dag.

Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 132**

### **MOTIE VAN HET LID RONNES**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de gemeenteraad het hoogste orgaan is in de gemeente en mitsdien betrokken dient te worden bij afwijking van het door hem vastgestelde omgevings- en visieplan als bedoeld in de Omgevingswet;

verzoekt de regering, bij de aanwijzing van bestuursorganen die een recht van instemming krijgen ten aanzien van bepaalde besluiten (art. 16.15 Omgevingswet), de gemeenteraad niet slechts een adviesrol bij afwijkingen van het omgevingsplan te geven, doch instemmingsrecht,

en gaat over tot de orde van de dag.

Ronnes

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 133**

### **MOTIE VAN HET LID RONNES**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat sinds de vergunningverlening van rechtswege (als een decentrale overheid bij een vergunningaanvraag te laat of niet reageert) bijna 100% van de gevraagde vergunningen op tijd werd verleend;

constaterende dat de Omgevingswet een dergelijke regeling niet meer bevat en dat evenmin bekend is wat de effecten zijn van de afschaffing van deze regeling;

verzoekt de regering, te onderzoeken wat de gevolgen zijn van de afschaffing van het systeem van de vergunningverlening van rechtswege en of gehele of gedeeltelijke invoering ervan mogelijk en wenselijk is, en de Kamer daarover te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Ronnes



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 134**

### **MOTIE VAN HET LID RONNES**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat ICT een belangrijke succesfactor is bij de invoering van de Omgevingswet;

verzoekt de regering, de Kamer halfjaarlijks te informeren over de voortgang, de planning, de knelpunten, de implementatie, de kosten en de deelname van participanten in het project Laan van de Leefomgeving,

en gaat over tot de orde van de dag.

Ronnes

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 135**

### **MOTIE VAN HET LID VAN VELDHOVEN**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de universele waarden van natuurlijke en culturele werelderfgoederen goed moeten worden beschermd;

overwegende dat veel werelderfgoederen reeds zijn beschermd door gehele of gedeeltelijke aanwijzing als monument, beschermd stads- of dorpsgezicht of met regels in een bestemmingsplan;

overwegende dat er werelderfgoederen zijn waar thans nog bouwactiviteiten zonder omgevingsvergunning kunnen plaatsvinden;

verzoekt de regering om, onderzoek te doen naar de mogelijke negatieve gevolgen hiervan voor deze werelderfgoederen en op basis hiervan zo nodig voorstellen te doen om de vergunningsvrije bouwmogelijkheden in deze erfgoederen af te schaffen dan wel in te perken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 136**

### **MOTIE VAN HET LID VAN VELDHOVEN**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de directe leefomgeving van mensen een groot goed is;

overwegende dat de gemeente een belangrijke rol heeft in het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving;

overwegende dat het nuttig kan zijn om heldere regels te stellen aan de kwaliteit van de leefomgeving, niet in de laatste plaats om onnodige bureaucratie en onderzoeken te voorkomen;

verzoekt de regering, gemeenten in staat te stellen om zonder te veel administratieve lasten te sturen op de kwaliteit van de leefomgeving,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 137**

### **MOTIE VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN DIK-FABER**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat vroegtijdige maatschappelijke participatie van groot belang is in het ruimtelijke beleid;

overwegende dat vroegtijdige maatschappelijke participatie aan de voorkant problemen aan de achterkant, zoals onnodige bureaucratie of juridische stappen, kan voorkomen;

constaterende dat de regering de wijze waarop vroegtijdige participatie wordt georganiseerd in sterke mate vrijlaat en daarbij verwijst naar de bestuurscultuur;

verzoekt de regering, de lopende projecten in het kader van Eenvoudig Beter specifiek te evalueren op het punt van participatie, en de Kamer daar voorafgaand aan de invoeringswet over te informeren;

verzoekt de regering tevens, participatie expliciet mee te nemen in de reeds voorziene evaluatiemomenten van de stelselherziening,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Veldhoven  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 138**

### **MOTIE VAN HET LID DIK-FABER**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat er nog veel opmerkingen zijn van gemeenten over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de grondexploitatiebepalingen in de Omgevingswet;

overwegende dat door meer uitnodigingsplanologie ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving kleiner worden en zich vaker bovenwijkse voorzieningen zullen gaan voordoen op stadsniveau waar de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit niet goed toepasbaar zijn;

verzoekt de regering, bij de invoeringswet het grondexploitatie-instrumentarium te optimaliseren en hiervoor onder meer de volgende verbeteringen te onderzoeken:

- het stellen van kaders in exploitatieregels in het omgevingsplan die in de vergunningfase verder kunnen worden uitgewerkt;
- niet schrappen van bovenplanse verevening maar dit instrument effectiever maken door bijvoorbeeld de verhaalcriteria beter toe te lichten;
- het kunnen verhalen van reeds door gemeenten gemaakte bijkomende kosten indien het basisdeel niet wordt geactiveerd;
- de mogelijkheid af te zien van de plicht exploitatieregels op te stellen indien zich alleen aanvullende kosten voordoen;
- wijziging van gebruiksmogelijkheden zonder nieuwe bouwontwikkelingen onderbrengen onder de reikwijdte van de afdeling grondexploitatie;
- mogelijkheid om planologische medewerking te weigeren als er een exploitatietekort is in de exploitatieregels,

en gaat over tot de orde van de dag.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 139**

### **MOTIE VAN HET LID DIK-FABER**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat decentrale overheden behoefte hebben aan goede handvatten bij de toepassing van de ladder voor duurzame stedelijke ontwikkeling omdat ze vrezen dat hij anders juridificerend zou kunnen werken;

overwegende dat het aantal treden op de ladder voor duurzame stedelijke ontwikkeling beperkt is, wat blijkt uit het feit dat bestaande en toekomstige multimodale locaties gelijkgeschakeld worden en er ook geen onderscheid wordt gemaakt tussen locaties met optimale ov-bereikbaarheid en locaties zonder goede ontsluiting per openbaar vervoer;

verzoekt de regering, bij de borging van de ladder voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de algemene maatregel van bestuur:

- te waarborgen dat deze ladder bijdraagt aan de kwaliteit van besluitvorming over en de duurzaamheid van de stedelijke ontwikkeling;
- hiertoe handvatten te bieden voor decentrale overheden met richtlijnen voor de toepassing van deze ladder;
- in overleg met de decentrale overheden het aantal treden op de ladder te vergroten,

en gaat over tot de orde van de dag.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 140**

### **MOTIE VAN HET LID DIK-FABER C.S.**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat voor energiebesparing en verduurzaming van de energie in de gebouwde omgeving de grootste uitdaging ligt bij de bestaande bouw;

overwegende dat de bouwregelgeving zich vooral richt op nieuwbouw en de duurzaamheidseisen voor bestaande bouw aanmerkelijk lager liggen;

overwegende dat consumenten bij de bouw van bijvoorbeeld een dakkapel vaak op de prijs afgaan en door aannemers vaak niet actief worden geïnformeerd over de mogelijkheden van verduurzaming;

verzoekt de regering, afspraken te maken met de bouwsector over hogere eisen voor duurzaamheid in de bestaande bouw bij verbouw en de resultaten hiervan te verwerken in de op te stellen algemene maatregel van bestuur,

en gaat over tot de orde van de dag.

Dik-Faber  
Van Tongeren  
Houwers



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 141**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VAN VELDHOVEN**

Ontvangen 24 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Na artikel 2.11 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 2.11a (opname omgevingswaarden gemeente voor kwaliteit van de leefomgeving)**

Bij omgevingsplan worden, voor zover van toepassing, met het oog op het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu,
- d. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden,
- e. het behoud van cultureel erfgoed,
- f. de natuurbescherming,
- g. het tegengaan van klimaatverandering,
- h. de kwaliteit van bouwwerken,
- i. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- j. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten,
- k. het beheer van infrastructuur,
- l. het beheer van watersystemen,
- m. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen,
- n. het beheer van natuurlijke hulpbronnen,
- o. het beheer van natuurgebieden,
- p. het gebruik van bouwwerken.

Na artikel 2.12 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

### **Artikel 2.12a (opname omgevingswaarden provincie)**

Bij omgevingsverordening worden, voor zover van toepassing, met het oog op het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu,
- d. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden,
- e. het behoud van cultureel erfgoed,
- f. de natuurbescherming,
- g. het tegengaan van klimaatverandering,
- h. de kwaliteit van bouwwerken,
- i. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- j. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten,
- k. het beheer van infrastructuur,
- l. het beheer van watersystemen,
- m. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen,
- n. het beheer van natuurlijke hulpbronnen,
- o. het beheer van natuurgebieden,
- p. het gebruik van bouwwerken.

### **Toelichting**

De indiener kan zich vinden in het brede scala aan oogmerken dat in de wet is opgenomen. Deze oogmerken hebben ieder afzonderlijk betrekking op een door het bevoegd gezag niet te negeren onderdeel van de fysieke leefomgeving.

De indiener acht het dan ook waardevol voor het bevoegde gezag dat zij elk van de genoemde onderdelen van de fysieke leefomgeving in overweging neemt om daarvoor omgevingswaarden vast te stellen, wanneer zij het ruimtelijke beleid opstelt om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving adequaat wil waarborgen.

Daarbij wijst de indiener er met nadruk op dat dit amendement tevens regelt dat de gemeente of de provincie enkel omgevingswaarden vaststelt indien dit van toepassing is op de betreffende gemeente of provincie.

Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 142**

### **MOTIE VAN HET LID VAN TONGEREN C.S.**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de rechtbank Den Haag Nederland heeft opgedragen de voor 2020 vastgestelde terugdringing van de CO<sub>2</sub>-uitstoot daadwerkelijk uit te voeren;

overwegende dat het instrumentarium van de omgevingswaarde bij uitstek geschikt is om, als zowel inspannings- als resultaatsverplichting, vorm te geven aan de uitvoering van deze verplichting;

verzoekt de regering om, bij het vaststellen van het Besluit kwaliteit leefomgeving een omgevingswaarde vast te stellen die overeenkomt met de door de rechter opgedragen verplichting en de Kamer hierover te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Tongeren  
Dik-Faber  
Smaling  
Van Veldhoven  
Ouwehand

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 143**

### **MOTIE VAN DE LEDEN VAN TONGEREN EN ALBERT DE VRIES**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het tegengaan van klimaatverandering naast een internationaal belang een nationaal belang is;

overwegende dat de opwekking, winning en opslag van hernieuwbare energie een onmisbare bijdrage levert aan het tegengaan van klimaatverandering;

overwegende dat in het regeerakkoord en het energieakkoord concrete afspraken zijn gemaakt over de overgang naar hernieuwbare energie;

verzoekt de regering om, het nationale belang van de transitie hernieuwbare energie en de daarvoor benodigde installaties en voorzieningen in wet- en regelgeving te verankeren en stelselmatig in het omgevingsrecht te betrekken en de Kamer daarover te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Tongeren  
Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 144**

### **MOTIE VAN HET LID VAN TONGEREN**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat besluitvorming op basis van de Omgevingswet vergt dat alle belangen van belanghebbenden in een vroegtijdig stadium worden ingebracht;

overwegende dat de Code Maatschappelijke Participatie model staat voor de wijze waarop vroegtijdig kan worden geparticipeerd in besluitvorming;

verzoekt de regering om, in de toelichting van de AMvB op grond van artikel 16.86 van de Omgevingswet de Code Maatschappelijke Participatie op te nemen als model voor het vormgeven van vroegtijdige participatie en daarbij aan te geven dat hiervoor ook een door het betrokken bestuursorgaan op te stellen gelijkwaardige participatieverordening of gedragscode kan dienen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Tongeren

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 145**

### **MOTIE VAN HET LID BISSCHOP**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de regering ervoor heeft gekozen om de materiële normstelling door te schuiven naar Algemene Maatregelen van Bestuur;

overwegende dat het deels gaat om invloedrijke normen die volgens de aanwijzingen voor de regelgeving primair in de wet zelf opgenomen dienen te worden;

overwegende dat onder meer de Raad van State kritiek heeft geuit op het geheel doorschuiven van de materiële normstelling naar gedelegeerde regelgeving;

overwegende dat het opnemen van invloedrijke, materiële normen in de wet zelf meer recht doet aan de rol van de Kamer als medewetgever;

verzoekt de regering, in de periode tot indiening van de invoeringswet en de Algemene Maatregelen van Bestuur in overleg met de Kamer te bezien of er invloedrijke, materiële normen zijn die het verdienen om in de Omgevingswet zelf opgenomen te worden en hoe hier vorm aan gegeven moet worden,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bisschop

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 146**

### **MOTIE VAN DE LEDEN BISSCHOP EN VELDMAN**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat gemeenten regelmatig zonder opgaaf van reden en aanwijsbare noodzaak de reguliere voorbereidingsprocedure voor een omgevingsvergunning verlengen;

van mening dat onnodige verlenging van de reguliere voorbereidingsprocedure voorkomen moet worden, omdat het bouwende burgers en bedrijven tijd en geld kost;

verzoekt de regering, te bezien hoe onnodige verlenging van de reguliere voorbereidingsprocedure ingeperkt kan worden, bijvoorbeeld door invoering van een motiveringsplicht of een verplichte legeskorting,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bisschop  
Veldman



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 147**

### **GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID DIK-FABER C.S. TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 140**

Voorgesteld 24 juni 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat voor energiebesparing en verduurzaming van de energie in de gebouwde omgeving de grootste uitdaging ligt bij de bestaande bouw;

overwegende dat de bouwregelgeving zich vooral richt op nieuwbouw en de duurzaamheidseisen voor bestaande bouw aanmerkelijk lager liggen;

overwegende dat consumenten bij de bouw van bijvoorbeeld een dakkapel vaak op de prijs afgaan en door aannemers vaak niet actief worden geïnformeerd over de mogelijkheden van verduurzaming;

verzoekt de regering, afspraken te maken met de bouwsector over hogere eisen voor duurzaamheid in de bestaande bouw bij verbouw en de resultaten hiervan te verwerken in de op te stellen algemene maatregel van bestuur,

en gaat over tot de orde van de dag.

Dik-Faber  
Van Tongeren  
Houwers  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 148**

### **NADER GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 90**

Ontvangen 25 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 5.42 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na de eerste volzin een volzin ingevoegd, luidende: Een projectbesluit kan ook worden vastgesteld uitsluitend met het oog op het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen die op grond van het omgevingsplan toelaatbaar zijn.

2. In het derde lid wordt na «artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a» ingevoegd: , en alleen voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van een project.

3. In het vierde lid wordt na «wordt uitgevoerd» ingevoegd: of waar de ongewenste ontwikkelingen in hoofdzaak plaatsvinden of kunnen plaatsvinden.

4. In het vijfde lid wordt na «willen uitvoeren» ingevoegd: of een ongewenste ontwikkeling willen tegengaan.

#### **Toelichting**

Met dit amendement wordt de reikwijdte van het projectbesluit verbreed zodat met dit nieuwe instrument hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met het huidige inpassingsplan (artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)). Een projectbesluit kan door dit amendement niet alleen worden gebruikt met het oog op de ontwikkeling van een nieuwe functie, maar ook met het oog op het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen die op grond van het omgevingsplan toelaatbaar zijn.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen om het projectbesluit niet toe te passen als het alleen gaat om het weren van ongewenste functies of ongewenst gebruik van gronden of bouwwerken, zoals thans wel door provincies kan worden gedaan met behulp van het inpassingsplan. De

reden hiervoor is dat het wetsvoorstel hiervoor andere instrumenten bevat, namelijk de instructieregels en het instructiebesluit. Toepassing van het projectbesluit alleen voor wegbestemmen zou volgens de regering niet proportioneel zijn omdat dit leidt tot een grotere inbreuk op de gemeentelijke autonomie omdat hierbij ook herbestemming van de betreffende locaties plaatsvindt, wat bij uitstek een taak is die ligt bij de gemeente. Volgens indiener is de redenering dat het wel proportioneel is om een projectbesluit te nemen voor het realiseren van een weg, maar niet voor het wegbestemmen van niet gerealiseerde plancapaciteit, moeilijk vol te houden gezien het bestaan van een probleem waaraan bovengemeentelijke aspecten verbonden zijn, zoals de enorme leegstand van commercieel vastgoed.

De reductie van plancapaciteit betekent volgens indiener bovendien niet altijd dat de functie (bestemming) wordt gewijzigd. Bij een gedeeltelijke reductie volstaat slechts een aanpassing van de (plan)regels, bijvoorbeeld het verlagen van de maximaal toegestane m<sup>2</sup> bvo of het verlagen van het bebouwingspercentage. Een nieuwe functie is dus alleen aan de orde bij een volledige reductie van de plancapaciteit op een locatie. Verwacht mag worden dat in zo'n geval de provincie doorgaans zoveel mogelijk zal aansluiten bij het huidige gebruik, zoals in de Utrechtse Kantorenaanpak het geval is. Juist omdat de provincie op grond van het wetsvoorstel alleen mag optreden wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 2.3, tweede lid, is zij ook gehouden om op dit punt terughoudend te zijn. Bovendien kan in dat geval, als het projectbesluit dat toelaat, de betreffende gemeente direct na de inwerkingtreding van het projectbesluit een nieuw omgevingsplan vaststellen waarin de functie van de betreffende locatie wordt gewijzigd. Onder het vigerende wettelijke stelsel kan dit op grond van artikel 3.26 Wro.

Met het wetsvoorstel kunnen provincies die niet gerealiseerde plancapaciteit voor bepaalde functies in meerdere gemeenten willen reduceren (bijvoorbeeld kantoren), dit alleen regelen via een provinciale instructieregel of een instructiebesluit (artikel 2.22 en artikel 2.33) eventueel in combinatie met het voorbereidingsbesluit in verband met projectbesluit of instructies (artikel 4.16). Volgens indiener is zijn deze instrumenten onvoldoende effectief en efficiënt voor het beoogde doel.

Allereerst maakt de provinciale instructie geen rechtstreekse werkende provinciale interventie in het gemeentelijk omgevingsplan mogelijk die (ook) juridisch bindend is voor de burger. Weliswaar hebben instructieregels en instructies juridische gevolgen voor de inhoud van dat omgevingsplan, maar slechts op indirecte wijze, omdat er een besluit van het gemeentebestuur nodig is voor de implementatie van een dergelijke provinciale instructie. Pas na deze implementatie ontstaat de juridische binding voor de burger. In een omgevingsplan opgenomen functie- en locatiespecifieke regels worden dus niet rechtstreeks door een instructieregel of een instructie gewijzigd. Een omgevingsvisie leidt evenmin tot dat rechtsgevolg. Met het voorbereidingsbesluit kunnen weliswaar ongewenste ontwikkelingen worden voorkomen, maar dit vergroot de risico's op planschade.

Ten tweede is het doeltreffender en doelmatiger als provincies zelf de bevoegdheid behouden in bestaande plannen in te grijpen, wanneer het gaat om het oplossen van een probleem waaraan bovengemeentelijke aspecten verbonden zijn. Zeker als de problematiek op meer dan één gemeente betrekking heeft, kan de besluitvorming dan sneller, efficiënter en doorzichtiger plaatsvinden.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door wijziging van artikel 5.42, eerste lid.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 149**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN RONNES EN VELDMAN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 17**

Ontvangen 25 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel 16.5 wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

1a. Bij het nemen van besluit op grond van deze wet kan ook gebruik worden gemaakt van gegevens uit rapporten die bij de vaststelling van het besluit ouder zijn dan twee jaar als wordt onderbouwd dat de gegevens nog actueel zijn.

#### **Toelichting**

Met dit amendement wordt duidelijk gemaakt dat bij het nemen van besluiten op grond van de Omgevingswet ook gebruik kan worden gemaakt van gegevens uit rapporten die bij de vaststelling van het besluit ouder zijn dan twee jaar als wordt onderbouwd dat de gegevens nog actueel zijn.

De indieners constateren dat de onderzoeken die ten grondslag liggen aan het nemen van een besluit in het kader van de Omgevingswet omvangrijk zijn. Dat is weliswaar mede afhankelijk van de omvang en impact van het voorgenomen plan, maar in zijn algemeenheid is die onderzoeksdruk fors. Dat kan (economische) initiatieven belemmeren. De indieners vinden dat ongewenst en willen daarom expliciet maken dat reeds gedaan onderzoek dat ouder is dan twee jaar nog bruikbaar is als wordt onderbouwd dat de gegevens nog actueel zijn.

Ronnes  
Veldman

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 150**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID SMALING C.S. TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 45**

Ontvangen 25 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

Aan artikel 2.1 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in ieder geval rekening gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid.

II

In artikel 4.22, tweede lid, wordt na onderdeel a een onderdeel ingevoegd, luidende:

aa. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen,.

#### **Toelichting**

Gezondheid dient een volwaardige rol te krijgen bij de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet over individuele projecten. Primair is het gemeentelijk omgevingsplan, zonodig ter uitvoering van instructieregels van provincie of Rijk, het instrument om hiervoor regels te treffen. Hierdoor zijn de regels kenbaar en de vaststellingsprocedure van en beroepsmogelijkheden tegen het omgevingsplan bieden de nodige participatiemogelijkheden en rechtsbescherming.

Dit amendement regelt dat bij de evenwichtige toedeling van functies van locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid. Hierdoor is duidelijk dat gezondheid zowel bij het omgevingsplan als bij zogenoemde omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit (waarbij een afwijking van het omgevingsplan wordt toegestaan) rekening gehouden wordt met het belang van het beschermen van de gezondheid.

Tevens regelt dit amendement dat de rijksregels die worden gesteld over milieubelastende activiteiten er mede toe strekken dat alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen.

Smaling  
Albert de Vries  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 151**

### **AMENDEMENT VAN HET LID ALBERT DE VRIES C.S**

Ontvangen 25 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Na artikel 5.30 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 5.30a (weigeren vergunning vanwege ernstige gezondheidsrisico's)**

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid.

#### **Toelichting**

Het wetsvoorstel ziet op een brede benadering van de fysieke leefomgeving. Hierbij dient ook het belang gezondheid een volwaardige plaats te hebben. Het wetsvoorstel voorziet reeds op verschillende manieren in de bescherming van de gezondheid. Het streven naar een gezonde leefomgeving komt tot uitdrukking in de doelbepaling van het wetsvoorstel. Daarnaast maakt dit belang onderdeel uit van het toetsingskader voor vergunningverlening van onder meer de milieubelastende activiteit. Met het amendement op stuk nr. 150 wordt geregeld dat het aspect gezondheid wordt betrokken bij de besluitvorming over omgevingsplannen en via die weg een rol speelt bij het «evenwichtig toedelen van functies aan locaties».

Dit amendement regelt in aanvulling hierop dat ook in bijzondere gevallen kan worden voorzien in een adequate bescherming van de gezondheid.

Dit amendement regelt dat aanvragen om omgevingsvergunningen (o.a. voor milieubelastende activiteiten en bouwactiviteiten) kunnen worden geweigerd als er zich een bijzondere omstandigheid voordoet en naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van ernstige nadelige of



mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de volksgezondheid. In dit verband kan worden gedacht aan Q-koorts, vogelgriep e.d. Het amendement strekt er dan ook toe om gezondheidsrisico's in die gevallen te voorkomen, handelend op grond van het voorzorgbeginsel.

Albert de Vries  
Van Veldhoven  
Smaling

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 152**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VAN VELDHOVEN C.S.**

Ontvangen 25 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Aan artikel 5.40 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Als geval als bedoeld in artikel 5.38, eerste lid, onder a, of tweede lid, onder a, wordt in ieder geval aangewezen het geval waarin de voorschriften van de omgevingsvergunning kunnen worden gewijzigd of de omgevingsvergunning kan worden ingetrokken, met het oog op het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid, bedoeld in artikel 4.22, tweede lid, onder aa.

#### **Toelichting**

Gezondheid dient een volwaardige rol te krijgen bij de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet over individuele projecten.

In de wet is al voorzien dat dit belang onderdeel uitmaakt van het toetsingskader voor vergunningverlening van onder meer de milieubelastende activiteit.

Dit amendement regelt dat (de voorschriften van) verleende omgevingsvergunningen kunnen worden gewijzigd of ingetrokken als dit naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is vanwege het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid. Hiermee wordt geborgd dat bij AMvB hierover regels moeten worden gesteld.

Van Veldhoven  
Smaling  
Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 153**

### **TWEEDE NADER GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 148**

Ontvangen 26 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 5.42 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na de eerste volzin een volzin ingevoegd, luidende: Een projectbesluit kan ook worden vastgesteld alleen met het oog op het voorkomen of tegengaan van ongewenste ontwikkelingen die op grond van het omgevingsplan toelaatbaar zijn.

2. In het derde lid wordt na «artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a» ingevoegd: , en alleen voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van een project.

3. In het vierde lid wordt na «wordt uitgevoerd» ingevoegd: of waar de ongewenste ontwikkelingen in hoofdzaak plaatsvinden of kunnen plaatsvinden.

4. In het vijfde lid wordt na «willen uitvoeren» ingevoegd: of een ongewenste ontwikkeling willen tegengaan.

#### **Toelichting**

Met dit amendement wordt de reikwijdte van het projectbesluit verbreed zodat met dit nieuwe instrument hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met het huidige inpassingsplan (artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)). Een projectbesluit kan door dit amendement niet alleen worden gebruikt met het oog op de ontwikkeling van een nieuwe functie, maar ook met het oog op het voorkomen of tegengaan van ongewenste ontwikkelingen die op grond van het omgevingsplan toelaatbaar zijn.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen om het projectbesluit niet toe te passen als het alleen gaat om het weren van ongewenste functies of

ongewenst gebruik van gronden of bouwwerken, zoals thans wel door provincies kan worden gedaan met behulp van het inpassingsplan. De reden hiervoor is dat het wetsvoorstel hiervoor andere instrumenten bevat, namelijk de instructieregels en het instructiebesluit. Toepassing van het projectbesluit alleen voor wegbestemmen zou volgens de regering niet proportioneel zijn omdat dit leidt tot een grotere inbreuk op de gemeentelijke autonomie. Hierbij vindt immers ook herbestemming van de betreffende locaties plaats, wat bij uitstek een taak is die ligt bij de gemeente. Volgens indiener is de redenering dat het wel proportioneel is om een projectbesluit te nemen voor het realiseren van een weg, maar niet voor het wegbestemmen van niet gerealiseerde plancapaciteit, moeilijk vol te houden gezien het bestaan van een probleem waaraan bovengemeentelijke aspecten verbonden zijn, zoals de enorme leegstand van commercieel vastgoed.

De reductie van plancapaciteit betekent volgens indiener bovendien niet altijd dat de functie (bestemming) wordt gewijzigd. Bij een gedeeltelijke reductie volstaat slechts een aanpassing van de (plan)regels, bijvoorbeeld het verlagen van de maximaal toegestane m<sup>2</sup> bvo of het verlagen van het bebouwingspercentage. Een nieuwe functie is dus alleen aan de orde bij een volledige reductie van de plancapaciteit op een locatie. Verwacht mag worden dat in zo'n geval de provincie doorgaans zoveel mogelijk zal aansluiten bij het huidige gebruik, zoals in de Utrechtse Kantorenaanpak het geval is. Juist omdat de provincie op grond van het wetsvoorstel alleen mag optreden wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 2.3, tweede lid, is zij ook gehouden om op dit punt terughoudend te zijn. Bovendien kan in dat geval, als het projectbesluit dat toelaat, de betreffende gemeente direct na de inwerkingtreding van het projectbesluit een nieuw omgevingsplan vaststellen waarin de functie van de betreffende locatie wordt gewijzigd. Onder het vigerende wettelijke stelsel kan dit op grond van artikel 3.26 Wro.

Met het wetsvoorstel kunnen provincies die niet gerealiseerde plancapaciteit voor bepaalde functies in meerdere gemeenten willen reduceren (bijvoorbeeld kantoren), dit alleen regelen via een provinciale instructieregel of een instructiebesluit (artikel 2.22 en artikel 2.33) eventueel in combinatie met het voorbereidingsbesluit in verband met projectbesluit of instructies (artikel 4.16). Volgens indiener is zijn deze instrumenten onvoldoende effectief en efficiënt voor het beoogde doel.

Allereerst maakt de provinciale instructie geen rechtstreekse werkende provinciale interventie in het gemeentelijk omgevingsplan mogelijk die (ook) juridisch bindend is voor de burger. Weliswaar hebben instructieregels en instructies juridische gevolgen voor de inhoud van dat omgevingsplan, maar slechts op indirecte wijze, omdat er een besluit van het gemeentebestuur nodig is voor de implementatie van een dergelijke provinciale instructie. Pas na deze implementatie ontstaat de juridische binding voor de burger. In een omgevingsplan opgenomen functie- en locatiespecifieke regels worden dus niet rechtstreeks door een instructieregel of een instructie gewijzigd. Een omgevingsvisie leidt evenmin tot dat rechtsgevolg. Met het voorbereidingsbesluit kunnen weliswaar ongewenste ontwikkelingen worden voorkomen, maar dit vergroot de risico's op planschade.

Ten tweede is het doeltreffender en doelmatiger als provincies zelf de bevoegdheid behouden in bestaande plannen in te grijpen, wanneer het gaat om het oplossen van een probleem waaraan bovengemeentelijke aspecten verbonden zijn. Zeker als de problematiek op meer dan één gemeente betrekking heeft, kan de besluitvorming dan sneller, efficiënter en doorzichtiger plaatsvinden.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door wijziging van artikel 5.42, eerste lid.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 154**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VELDMAN**

Ontvangen 26 juni 2015

Ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 3.16 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Onder een maatregel als bedoeld in het eerste lid, onder h, kan in ieder geval worden begrepen: het beschrijven van het moment waarop en de voorwaarden waaronder toepassing kan worden gegeven aan de aanhef van artikel 5.37 of de aanhef van artikel 5.38, eerste of tweede lid.

### **Toelichting**

Voor het Rotterdamse havengebied wordt, momenteel nog gebruik makend van de Crisis- en herstelwet, gewerkt aan de voorbereiding van gebiedsgerichte regelgeving voor de verdeling van de milieugebruiksruimte. Daarbij wordt een concept gehanteerd waarbij aan de voorkant van het besluitvormingsproces de verdeling van de (milieu)gebruiksruimte voor een bepaalde periode wordt vastgesteld en de toegang tot het gebied voor passende bedrijven sterk wordt vereenvoudigd. Dat biedt bedrijven en burgers vooraf helderheid over de vestigingsmogelijkheden en de omgevingskwaliteiten. Tegelijk voorziet het Rotterdamse concept in een planmatige actualisatie van de (verdeling van de) gebruiksruimte en de daarbij te treffen maatregelen – ook bij reeds toegelaten (oudere) installaties en activiteiten. De daarmee op gebiedsniveau vrijkomende gebruiksruimte is dan beschikbaar voor nieuwe ontwikkelingen («koepelconcept»).

De Rotterdamse benadering verdient navolging onder de Omgevingswet. De wet biedt al instrumenten voor een (integrale) gebiedsgerichte verdeling van gebruiksruimte en het buiten toetsing laten van bepaalde, programmatisch geregelde aspecten. Daarbij is onduidelijk of het wetsvoorstel ook voorziet in de mogelijkheid om de wijziging en zo nodig intrekking van vergunningen programmatisch aan te pakken, om zo

de gebruiksruimte beter te kunnen verdelen tussen bestaande en nieuwe installaties en activiteiten. Met dit amendement wordt verduidelijkt, dat de voorwaarden, waaronder gebruiksruimte is verleend, deel kunnen uitmaken van de maatregelen in een programmatische aanpak en dat die voorwaarden kunnen worden geactualiseerd in het belang van de verdere realisatie van de met het plan of de verordening beoogde ruimtelijke ontwikkelingen, al dan niet naar aanleiding van (on)voorzien externe ontwikkelingen.

Veldman

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 155**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN AGNES MULDER** Ontvangen 26 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Aan artikel 5.45 worden twee leden toegevoegd, luidende:

4. Uiterlijk bij aanvang van de verkenning geeft het bevoegd gezag, onverminderd het derde lid, aan op welke wijze burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gesteld over het bepaalde in het vierde lid, indien de verkenning betrekking heeft op de aanleg, wijziging of uitbreiding van een productie-installatie, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net, met een capaciteit van ten minste 15 MW, indien het betreft een installatie voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie. Deze voorschriften hebben betrekking op de naleving van een bij die algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gedragscode.

#### **Toelichting**

In het Energieakkoord is afgesproken dat voor windenergieprojecten vanaf 15 MW voorafgaand aan de aanvraag een participatieplan wordt opgesteld. Tevens is in het Energieakkoord afgesproken dat het Rijk in de Omgevingswet verankerd dat nadere eisen kunnen worden gesteld aan het organiseren van draagvlak. Projectontwikkelaars dienen hiervoor zorg te dragen.

In de Invoeringswet Omgevingswet zal de Elektriciteitswet 1998 worden aangepast zodat de projectprocedure van toepassing wordt verklaard voor windenergieprojecten (Kamerstukken II 2013/14, nr. 3, blz. 177, voetnoot 108).

In de voorgestelde Omgevingswet staan alleen procedurele afspraken over participatie bij projectbesluiten, maar is het in het Energieakkoord afgesproken participatieplan en de mogelijkheid van nadere eisen ten aanzien van financiële participatie of compensatie bij windenergieprojecten, niet opgenomen.



In dit amendement wordt daarom het participatieplan verankerd en worden de nader te stellen eisen geregeld via een aan te wijzen gedragscode. Dit maakt enerzijds maatwerk mogelijk en anderzijds draagt dit bij aan rechtszekerheid voor burgers.

In de Omgevingswet is de projectprocedure het instrument dat gebruikt wordt om een project voor complexe maatschappelijke opgaven in de leefomgeving via een integrale verkenning tot besluitvorming te brengen.

Vroegtijdige participatie is van groot belang voor het verkennen van de maatschappelijke opgaven en mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor. In de praktijk blijkt dat vroegtijdige participatie «aan de voorkant» leidt tot een breder gedragen besluit en daarmee minder beroepen «aan de achterkant». Omgekeerd geldt ook dat projecten waarbij minder aandacht is geweest voor vroegtijdige participatie minder snel tot een (gedragen) besluit komen.

Volgens de projectprocedure moet in het projectbesluit worden gemotiveerd hoe met participatie is omgegaan. Hiermee is participatie wettelijk verankerd in de Omgevingswet.

Allereerst wordt met dit amendement geborgd dat het bevoegd gezag ook voor aanvang van de verkenning aangeeft op welke wijze participatie gaat plaatsvinden. Hiermee wordt beoogd dat het bevoegd gezag en de (particuliere) initiatiefnemer, voorafgaand aan de verkenning, afspreken hoe participatie plaatsvindt en voor welke vormen wordt gekozen. Hoe dat wordt ingevuld is maatwerk, zodat het bevoegd gezag en de initiatiefnemer optimaal kunnen inspelen op de projectspecifieke context en de lokale omstandigheden.

Ten tweede borgt dit amendement specifiek voor windenergieprojecten dat een aan te wijzen gedragscode wordt nageleefd met voorschriften over dit participatieplan. Dit kan de «Gedragscode draagvlak en participatie wind op land»<sup>1</sup> zijn, maar ook een nieuw op te stellen gedragscode. Naast genoemde gedragscode zijn er immers momenteel ook andere gedragscodes voor windenergieprojecten opgesteld. In de gedragscode kan worden geborgd dat het participatieplan wordt opgesteld in samenspraak met belanghebbenden en welke onderwerpen in het participatieplan in ieder geval moeten worden geregeld. Het participatieplan bevat afspraken over de procesparticipatie en kan ook, voor projecten waar dit relevant is, afspraken bevatten over financiële participatie of compensatie van omwonenden of belanghebbenden in het project.

In de genoemde gedragscode worden voor dit laatste als opties bijvoorbeeld genoemd: financiële deelneming met aandelen/obligaties, een lokaal fonds, omwonendenregeling zoals groene stroom met korting, korting op de energierekening of een andere (financiële) vergoeding en het creëren van lokale werkgelegenheid). Door dergelijke afspraken aan de voorkant te maken kan het draagvlak voor projecten aanmerkelijk worden vergroot.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door toevoeging van twee leden aan artikel 5.45.

Dik-Faber  
Agnes Mulder

---

<sup>1</sup> <http://www.nwea.nl/sites/default/files/Gedragscode%20draagvlak%20en%20participatie%20wind%20op%20land%20%283%20september%202014%29.pdf>

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 156**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID VELDMAN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 154**

Ontvangen 29 juni 2015

Ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel 3.16 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Voor zover de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onder h, het wijzigen van de voorschriften van een omgevingsvergunning of het intrekken van een omgevingsvergunning omvatten, kan het programma ook een beschrijving bevatten van het moment waarop en de voorwaarden waaronder daaraan uitvoering kan of moet worden gegeven.

#### **Toelichting**

Voor het Rotterdamse havengebied wordt, momenteel nog gebruik makend van de Crisis- en herstelwet, gewerkt aan de voorbereiding van gebiedsgerichte regelgeving voor de verdeling van de milieugebruiksruimte. Daarbij wordt een concept gehanteerd waarbij aan de voorkant van het besluitvormingsproces de verdeling van de (milieu)gebruiksruimte voor een bepaalde periode wordt vastgesteld en de toegang tot het gebied voor passende bedrijven sterk wordt vereenvoudigd. Dat biedt bedrijven en burgers vooraf helderheid over de vestigingsmogelijkheden en de omgevingskwaliteiten. Tegelijk voorziet het Rotterdamse concept in een planmatige actualisatie van de (verdeling van de) gebruiksruimte en de daarbij te treffen maatregelen – ook bij reeds toegelaten (oudere) installaties en activiteiten. De daarmee op gebiedsniveau vrijkomende gebruiksruimte is dan beschikbaar voor nieuwe ontwikkelingen («koepelconcept»).

De Rotterdamse benadering verdient navolging onder de Omgevingswet. De wet biedt al instrumenten voor een (integrale) gebiedsgerichte verdeling van gebruiksruimte en het buiten toetsing laten

van bepaalde, programmatisch geregelde aspecten. Daarbij is onduidelijk of het wetsvoorstel ook voorziet in de mogelijkheid om de wijziging en zo nodig intrekking van vergunningen programmatisch aan te pakken, om zo de gebruikruimte beter te kunnen verdelen tussen bestaande en nieuwe installaties en activiteiten. Met dit amendement wordt verduidelijkt, dat de voorwaarden, waaronder gebruikruimte is verleend, deel kunnen uitmaken van de maatregelen in een programmatische aanpak en dat die voorwaarden kunnen worden geactualiseerd in het belang van de verdere realisatie van de met het plan of de verordening beoogde ruimtelijke ontwikkelingen, al dan niet naar aanleiding van (on)voorzien externe ontwikkelingen.

Veldman

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 157**

### **NADER GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN ALBERT DE VRIES TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 98**

Ontvangen 29 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

Aan artikel 2.1, derde lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel p door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

q. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

II

Aan artikel 2.28 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. het bij nieuwe ontwikkelingen bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

### **Toelichting**

Dit amendement strekt ertoe te bevorderen dat de openbare delen van de fysieke leefomgeving ook toegankelijk zijn voor personen met een handicap. Mensen met een beperking bevinden zich niet alleen in woningen en gebouwen, maar moeten zich ook daartussen kunnen voortbewegen.

In artikel 2.1 is de wijze waarop overheden hun taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen nader omschreven. Overheden houden bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Het artikel bevat een uitgebreide opsomming van diverse belangen, maar daarin ontbreekt het belang van

het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte. Onderdeel I voegt dit belang aan die opsomming toe.

Onderdeel II regelt dat instructieregels gesteld moeten worden over het bij nieuwe ontwikkelingen waarborgen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte in het omgevingsplan. Door het onderdeel op nieuwe ontwikkelingen betrekking te laten hebben kan daar vroegtijdig bij het ontwerp rekening mee worden gehouden en hoeven geen extra kosten te worden gemaakt.

Het belang van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte is een belang dat niet altijd ten koste van alles moet worden gewaarborgd. Bijvoorbeeld in de natuur is toegankelijkheid voor alle groepen personen niet altijd mogelijk of wenselijk. Wel is ook in natuurgebieden vaak de toegankelijkheid te verbeteren. Met dit amendement moet het belang van toegankelijkheid bij de uitoefening van taken en bevoegdheden die de openbare buitenruimte betreffen worden betrokken. Dat betekent dat bestuursorganen het belang van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte moeten afwegen tegen de overige betrokken belangen. Die afweging moet bijvoorbeeld gemaakt worden bij het toedelen van functies aan locaties voor nieuwe ontwikkelingen (aanleg nieuwe woonwijken en infrastructuur) en ook bij herstructureringen. Ook moet die afweging gemaakt worden bij bijvoorbeeld het stellen regels over de bruikbaarheid van de openbare weg (zoals de regels over winkeluitstallingen, het plaatsen van hekken en fietsen) en het uitoefenen van taken zoals bijvoorbeeld het behoeden van de staat en werking van wegen.

Met dit amendement wordt benadrukt dat in de fysieke leefomgeving de inclusieve samenleving serieus wordt genomen. Hiermee wordt ook aangesloten bij het door Nederland ondertekende maar nog niet geratificeerde VN-verdrag inzake de rechten van Personen met een handicap (Trb. 2007, 169). Dit verdrag spreekt zich uit over toegankelijkheid van de fysieke omgeving (artikel 9) en het recht om zelfstandig te wonen en deel uit te maken van de maatschappij (artikel 19). In het regeerakkoord is afgesproken dat dit verdrag in deze regeerperiode geratificeerd zal worden.

Dik-Faber  
Albert de Vries

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 158**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN ALBERT DE VRIES EN DIK-FABER TER VERVANGING VAN NR. 70<sup>1</sup>**

Ontvangen 30 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Het opschrift van afdeling 23.3 komt te luiden:

#### **Afdeling 23.3 Totstandkomingsvereisten uitvoeringsregelgeving en overige bepalingen.**

II

Na artikel 23.5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 23.5a (doorwerking beginselen)**

Bij een algemene maatregel van bestuur waarop artikel 23.5 van toepassing is, wordt in de nota van toelichting gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

#### **Toelichting**

De inhoudelijke normen voor de leefomgeving en over activiteiten zullen grotendeels bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden geregeld. Daarbij is het van belang dat rekening gehouden wordt met de beginselen uit artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Met dit amendement wordt dat expliciet als totstandkomingsvereiste voor de AMvB's opgenomen. De wettelijke sturing op de inhoudelijke normstelling wordt daarmee versterkt. De motiveringsver-

<sup>1</sup> Vervanging in verband met een wijziging van de ondertekening.

plichting brengt verder met zich dat het parlement zich daarover in het kader van de wettelijke voorhangprocedure een oordeel kan vormen.

Albert de Vries  
Dik-Faber



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 159**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN ALBERT DE VRIES EN VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 71<sup>1</sup>**

Ontvangen 30 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel 1.3, aanhef, wordt na «duurzame ontwikkeling,» ingevoegd: de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu,

#### **Toelichting**

De ambitie voor de fysieke leefomgeving, die is verwoord in artikel 21 van de Grondwet, krijgt met dit amendement een plaats in de doelbepaling van de Omgevingswet. Op deze manier wordt duidelijk dat de regels van de wet niet alleen worden gesteld met het oog op duurzame ontwikkeling maar ook met het oog op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze twee sociale grondrechten voor de huidige en toekomstige generaties worden geplaatst naast het begrip «duurzame ontwikkeling». De betekenis van dat begrip wordt daarmee meer gericht op het belang van toekomstige generaties, waarmee strakker wordt aangesloten op de definitie van de commissie-Brundtland die ook in het wetsvoorstel is opgenomen. Het verbeteren van de leefomgeving krijgt op deze manier een zichtbare plek in de doelbepaling van het wetsvoorstel.

Ook in de afgelopen decennia is er focus geweest op verbetering: bijvoorbeeld schonere lucht, schoner water. Voor de toekomst blijft een op verbetering gerichte ambitie van belang gelet op nieuwe vraagstukken zoals de klimaatverandering, teruglopen van biodiversiteit, onze voedsel en energievoorziening, de toename van verschillen tussen regio's. Met het

<sup>1</sup> Vervanging in verband met een wijziging van de ondertekening

aanscherpen van de maatschappelijke doelen van de wet wordt nadrukkelijk niet beoogd om te bewerkstelligen dat elke individuele activiteit of project moet leiden tot een verbetering van de fysieke leefomgeving.

Albert de Vries  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 160**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2015

Hierbij ontvangt u conform de toezegging in het plenaire debat over wetsvoorstel Omgevingswet van 24 juni jongstleden (Handelingen II 2014/15, nr. 100), een schriftelijk overzicht van mijn waardering van de amendementen die na 17 juni 2015, 14.30 uur, zijn ingediend. Ook geef ik mijn waardering van een gewijzigde motie die ik in het debat nog niet van een waardering heb voorzien. Daarnaast ga ik in op een tweetal vragen waarop ik toegezegd heb een nadere schriftelijke toelichting te geven. De vraag van de heer Ronnes over participatie en het energieakkoord wordt beantwoord bij de waardering van het amendement over dit onderwerp (Kamerstuk 33 962, nr. 155). De vraag van mevrouw van Tongeren over schaliegas wordt in het tweede deel van deze brief beantwoord.

#### **1. Waardering amendementen en motie**

##### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 103**

Indieners: De Vries / Van Veldhoven  
t.a.v. artikelen: 2.1 / 2.27

Dit amendement is een wijziging van amendement met Kamerstuk 33 962, nr. 65. De wijziging is beperkt. De waardering van dit amendement, oordeel Kamer, geldt ook voor dit amendement.

##### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 104**

Indieners: Van Veldhoven / Ronnes,  
t.a.v. artikelen: bijlage

Het amendement verduidelijkt dat onder «wegen» en «vaarwegen» ook routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen bedoeld zijn. Recreative infrastructuur is inderdaad ook een relevant onderdeel van de fysieke leefomgeving en het beheer ervan is een relevante taak voor de decentrale overheden. Ik ondersteun het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 105**

Indiener: Van Veldhoven

t.a.v. artikel: 2.34

Het amendement schrapt de beperking tot «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties» uit de instructiebevoegdheid van het Rijk. De instructiebevoegdheid is er voor situaties dat een vrij open omschreven opdracht nadere concretisering vergt. Het gaat dan om de invulling van taken. Juist bij open opdrachten als «een goede ruimtelijke ordening» en de opvolger daarvan – «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties» – is er daarom behoefte aan een instructiebevoegdheid. De bevoegdheid om een instructiebesluit te geven, is bewust beperkt gehouden: tot alleen wat nu in de Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet is geregeld. Daarbuiten is geen behoefte gebleken aan zo'n instrument.

De instructiebevoegdheid hoeft ook niet breder te zijn, want hij is niet bedoeld voor taakverwaarlozing. Daarvoor zijn er instrumenten in de Gemeentewet en de Provinciewet. Met de Wet revitalisering interbestuurlijk toezicht is dat versterkt. Over de reikwijdte van de instructiebevoegdheid is in de aanloop naar het wetsvoorstel diepgaand gesproken met VNG en IPO, de instructie grijpt immers in bij de gemeente. Het is niet nodig en niet wenselijk om hier nu aanpassingen aan te doen. Ik ontraad daarom het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 106**

Indiener: Bisschop

t.a.v. artikelen: 2.3, 2.18, 4.11, 5.10

Het amendement strekt ertoe de begrenzing aan de uitoefening van bevoegdheden door de provincies aan te scherpen. Artikel 2.3 van het wetsvoorstel dwingt de provincies meer dan nu tot een terughoudende inzet van de bevoegdheden richting gemeenten en waterschappen. Provincies moeten soms ook een bevoegdheid kunnen uitoefenen als dat doeltreffend of doelmatig is. Dat kan met dit amendement niet meer. Het amendement is ook niet nodig gezien de afspraken tussen VNG en IPO hieromtrent. Het is ook strijdig met het beginsel «decentraal, tenzij», want als er geen provinciaal belang is en overlaten aan gemeenten niet doelmatig en doeltreffend is, dan dwingt het tot centralisatie tot op rijksniveau. Ik ontraad dit amendement dan ook.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 107**

Indiener: Bisschop

t.a.v. artikel: 3.1

Dit amendement verklaart het subsidiariteitsbeginsel expliciet van toepassing op de nationale en provinciale omgevingsvisie. Het subsidiariteitsbeginsel is echter alleen aan de orde als de toepassing van een bevoegdheid/instrument onderdelen van de zorg voor de fysieke leefomgeving aan een ander bestuursorgaan onttrekt. Dat is bij vaststelling van een omgevingsvisie niet aan de orde; die is alleen zelfbindend. Het kan wel zijn dat rijk of provincie in hun omgevingsvisie iets als nationaal of provinciaal belang bestempelen, maar daarmee wordt nog niet in de bevoegdheid van een lager bestuursorgaan getreden. Dan moet nog altijd een ander instrument, bijvoorbeeld een instructie of een projectbesluit worden ingezet, en daarop is het subsidiariteitsbeginsel dan wel van toepassing. De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel is bij een omgevingsvisie dus niet nodig en het amendement wordt ontraden.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 108**

Indiëners: Smaling / Dik Faber  
t.a.v. artikelen: 4.19a

Dit amendement is een technische aanpassing van het amendement met Kamerstuk 33 962, nr. 87. De strekking is niet veranderd. Mijn waardering hiervan (ontraden) blijft dus gelijk.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 109**

Indiëners: Dik-Faber / Van Veldhoven  
t.a.v. artikelen: 5.45, 5.46 5.50

Dit amendement stelt regels over alternatieven van derden. Ik deel dat alternatieven door derden serieus moeten worden bekeken. Soms kan een steuntje in de rug daarbij helpen. Duidelijkheid geven over de uitgangspunten, wat het amendement regelt, is transparant en zorgt dat burgers weten welke oplossing een kans maakt. Dit amendement geeft nu wel ruimte voor maatwerk terwijl versterkt wordt dat burgerinitiatieven serieus worden bekeken en een kans moeten kunnen maken. Daarom ondersteun ik dit amendement

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 110**

Indiëner: Veldman  
t.a.v. artikel: 16.7a (nieuw)

Het amendement stelt zeker dat de instrumenten van de Omgevingswet ook kunnen worden benut voor de uitvoering van het koepelconcept, dat wordt ontwikkeld voor het havengebied in Rotterdam. Het koepelconcept biedt ook kansen voor toepassing onder de Omgevingswet. Op die manier krijgen bedrijven en burgers al vroeg inzicht in de vestigingsmogelijkheden en de te behouden omgevingskwaliteiten. De Omgevingswet bevat al instrumenten voor een gebiedsgerichte benadering en de verdeling van gebruiksruimte. Het amendement maakt duidelijk dat die instrumenten gecoördineerd kunnen worden toegepast voor een gebied. Een wettelijke regeling daarvan is in lijn met de doelen van de wet. Ik laat het amendement dan ook over aan het oordeel van uw Kamer.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 112**

Indiëners: Van Veldhoven / Dik-Faber  
t.a.v. artikelen: 16.43 en 16.44

Dit amendement legt – door het mogelijk maken van het indienen van zienswijzen – vast hoe participatie bij de mer moet plaatsvinden. Er zijn twee redenen waarom ik hier geen voorstander van ben. Ten eerste moet er geen aparte participatie plaatsvinden bij het MER, maar moet dit onderdeel zijn van de procedure over het besluit zelf. Ten tweede houdt de verplichting om zienswijzen te vragen geen rekening met mogelijk maatwerk voor andere vormen van participatie. Deze redenering geldt ook voor ambtshalve besluiten. Door middel van dit amendement wordt niet vastgelegd *dat* participatie moet plaatsvinden, maar *hoe* het moet plaatsvinden. Het amendement wordt daarom ontraden.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 114**

Indiëner: Smaling  
t.a.v. artikelen: 16.54 /18.1

Dit amendement regelt dat de vergunninghouder op verzoek van het bevoegd gezag aan dat bevoegd gezag gegevens en bescheiden verstrekt. Als het bevoegd gezag van plan is voorschriften van de vergunning te wijzigen, kan hij daarvoor gegevens opvragen bij de vergunninghouder,

bijvoorbeeld vanwege ontwikkelingen in best bestaande technieken. Artikel 16.54 regelt deze bevoegdheid. Die gegevens kunnen ook gevraagd worden als het bevoegd gezag voorafgaand wil onderzoeken of wijziging van de voorschriften nodig is. Dit amendement verduidelijkt dit. Ik ondersteun het amendement.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 116**

Indiener: Van Veldhoven / Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 5.46

Dit amendement bepaalt dat het bevoegd gezag initiatiefnemers moet ondersteunen. Als een burgerinitiatief wordt omarmd, moeten de rollen daarna echter weer zuiver zijn. Ik vind het niet juist dat het bevoegd gezag verplicht wordt een privaat initiatief te ondersteunen bij het uitwerken. Het is bovendien complex om onderscheid te maken welk initiatief wel en welk initiatief niet ondersteund wordt. Wel zie ik in de praktijk dat goede initiatieven al ondersteund worden. Dit amendement leidt echter tot hoge kosten bij het bevoegd gezag als initiatieven die door burgers en bedrijven genomen worden, verplicht ondersteund moeten worden. Ik ontraad het amendement.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 118**

Indiener: Van Veldhoven  
t.a.v. artikelen: 1.2, 2.1, 2.27, 2.28, 4.3, 4.29, 20.18, bijlage

Dit amendement expliciteert het belang van werelderfgoederen in het wetsvoorstel. Deze belangen zijn goed geborgd, maar ik heb geen bezwaar tegen deze explicitering. Ik laat het oordeel aan uw Kamer.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 125**

Indiener: Van Veldhoven  
t.a.v. artikel: 23.3

Dit amendement regelt dat het afwijken na afloop van een experiment alleen kan als weer voldoen aan de regels onevenredig is in relatie tot het doel van die regel. Het uitgangspunt is dat na afloop van een experiment weer voldaan moet worden aan de regels waarvan is afgeweken. In bepaalde gevallen kan dit onevenredig zijn, bijvoorbeeld als een gebouwde woning dan weer moet worden afgebroken. In dat geval moet de afwijking ook na het experiment worden toegestaan. Dit amendement verduidelijkt dit. Ik ondersteun het amendement.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 141**

Indiener: Van Veldhoven  
t.a.v. artikelen 2.11a, 2.12a

Het amendement voorziet in toevoeging van oogmerken voor het vaststellen van omgevingswaarden. Niet alle beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving lenen zich voor omgevingswaarden. Met omgevingswaarden worden concrete meetbare doelen in regels vastgelegd. Monitoring van de omgevingswaarden is verplicht en bij dreigende overschrijding een programma. Ze sluiten aan op de Europese regels voor luchtkwaliteit en waterkwaliteit. Ook zijn ze geschikt voor bijvoorbeeld waterveiligheid. Niet elk doel leent zich voor omgevingswaarden. Bijvoorbeeld omdat het niet meetbaar is, zoals erfgoed. Of omdat effecten erg lokaal zijn, zoals externe veiligheid. Dan komen er geen omgevingswaarden, maar worden rechtstreeks instructieregels of algemene regels ingezet. Het is niet wenselijk decentrale overheden te verplichten om omgevingswaarden in te zetten voor onderwerpen waar dat instrument niet goed past. Ik ontraad daarom het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 149**

Indiëners: Ronnes / Veldman  
t.a.v. artikel: 16.5

Dit amendement maakt expliciet dat gegevens ouder dan twee jaar die nog actueel zijn gewoon gebruikt kunnen worden. Ik sta hier achter, onderzoekslasten moeten zoveel mogelijk beperkt worden. Ik ondersteun dit amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 150**

Indiëners: Smaling / De Vries / Van Veldhoven  
t.a.v. artikelen: 2.1, 4.22

Dit amendement expliciteert dat het beschermen van gezondheid een belang is waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van een omgevingsplan. Daarnaast wordt bepaald dat rijksregels over milieubelastende activiteiten mede gericht zullen zijn op het nemen van passende preventieve maatregelen ten behoeve van gezondheid. Het wetsvoorstel voorziet op verschillende manieren in de bescherming van de gezondheid. Dat blijkt al uit de doelbepaling van het wetsvoorstel en bijvoorbeeld ook uit het toetsingskader voor omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Ik zie het amendement als een explicitering van hetgeen ik al voornemens was te regelen in de uitvoeringsregelgeving. Ik ondersteun daarom het amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 151**

Indiëners: De Vries / Van Veldhoven / Smaling  
t.a.v. artikel 5.30a

Dit amendement regelt dat een omgevingsvergunning kan worden geweigerd als sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Het amendement staat los van de reguliere toetsingskaders en is gericht op bijzondere omstandigheden zoals Q-koorts en vogelgriep. Ik kan me voorstellen dat het in deze uitzonderlijke situaties nodig is om een vergunning te kunnen weigeren. Ik laat het oordeel aan uw Kamer.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 152**

Indiëners: Van Veldhoven / Smaling / De Vries  
t.a.v. artikel: 5.30

Het amendement regelt dat in de uitvoeringsregelgeving in ieder geval moeten worden voorzien in de mogelijkheid om de omgevingsvergunning te wijzigen of in te trekken met het oog op het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid. Het amendement hangt samen met amendement met Kamerstuk 33 962, nr. 150 waarmee een wijziging wordt aangebracht in hoofdstuk 4. Hoewel het wetsvoorstel al grondslagen bevat om op AMvB-niveau gevallen of gronden aan te wijzen waarin wijziging of intrekking van de omgevingsvergunning mogelijk is, kan ik me iets voorstellen bij de voorgestelde explicitering. Ik laat het oordeel aan uw Kamer.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 153**

Indiëner: Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 5.42

Dit amendement is een technische aanpassing van het amendement met Kamerstuk 33 962, nr. 90. De strekking verandert niet, en mijn oordeel blijft dan ook ontraden.



## **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 155**

Indiener: Dik-Faber, Mulder

t.a.v. 5.45

Ik heb Uw Kamer toegezegd dat ik nog nader in zou gaan op de vraag hoe het wetsvoorstel voorziet in de afspraak uit in het Energieakkoord dat voor windprojecten vanaf 15 Mw het bevoegd gezag in een participatieplan aangeeft hoe participatie wordt ingericht en daarbij eisen kan stellen aan het organiseren van draagvlak, waaronder draagvlak door financiële participatie.

Dit is als volgt in het wetsvoorstel geregeld. Het wetsvoorstel schrijft voor dat participatie plaats moet vinden bij het projectbesluit. Het bevoegd gezag moet verantwoorden hoe het participatie heeft ingevuld en wat er mee is gedaan. Het projectbesluit wordt de verplichte route voor windprojecten door provincie en Rijk. Voor windprojecten door de gemeente wordt het omgevingsplan voor publieke projecten verplicht vanaf 15 Mw. Dit gaat via aanpassing van Elektriciteitswet 1998 via de Invoeringswet. Hiermee is ook voor windprojecten participatie wettelijk geborgd.

De verantwoordingsplicht voor het bevoegd gezag zorgt ervoor dat hij vroegtijdig participatie zal inrichten. De inrichting van participatie is een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het projectbesluit is immers een ambtshalve besluit waardoor het bevoegd gezag zelf kan bepalen welke eisen het stelt aan participatie ook ingeval er een initiatief is van derden. Anders dan bij een besluit op aanvraag is het bevoegd gezag daarbij niet gebonden aan indieningsvereisten maar bepaalt het zelf wat gegeven het project nodig is voor een breed draagvlak. Het bevoegd gezag kan in overleg met de initiatiefnemer optimaal inspelen op de concrete omstandigheden, ongeacht of er een code is afgesproken. Een code, zoals de code maatschappelijke participatie, of de gedragscode draagvlak en participatie wind op land, kan extra handvatten geven voor de inrichting van de verplichte participatie, waaronder de het organiseren van draagvlak.

In het energieakkoord is afgesproken dat het bevoegd gezag lokale eisen kan stellen aan de inrichting van participatie, waaronder financiële participatie. Bij de inrichting van participatie zoals dat nu geregeld is, kan het ook gaan om financiële participatie, zoals expliciet is gevraagd. Het bevoegd gezag heeft dus alle mogelijkheden om participatie in te richten. Hiermee is invulling gegeven aan de afspraak uit Energieakkoord dat het bevoegd gezag vroegtijdig participatie zal inrichten waarbij het bevoegd gezag de mogelijkheid heeft om daaraan eisen te stellen. Het Rijk stimuleert ook vroegtijdige participatie bij onder meer windprojecten, zoals met recente start van pilots voor windenergieprojecten die samen met de sector worden opgezet.

Het amendement bevat allereerst een wettelijke verplichting voor het bevoegd gezag om vroegtijdig de inrichting van participatie aan te geven. Daarnaast bevat het een AMvB-grondslag om specifiek voor windenergieprojecten eisen te stellen ter naleving van de gedragscode. Ik vind dat het wettelijk verplichten van een participatieplan nog eens de bedoeling van de participatieverplichting in het projectbesluit benadrukt. Dit onderdeel van het amendement ondersteun ik dan ook. Het amendement bevat echter daarnaast ook nog een AMvB-grondslag om specifieke eisen te stellen aan de inrichting van participatie met het oog op naleving van een daarin aangewezen gedragscode. Het wettelijk verankeren van gedragscodes is niet verstandig omdat ik hiermee voorschrijf hoe participatie moet worden ingericht. Bovendien wordt hiermee de maatschappelijke dynamiek in het maken van afspraken over participatie versterkt. Daarnaast is de AMvB-grondslag toespitst op de windsector, terwijl het

projectbesluit breed ingezet wordt voor projecten in de leefomgeving. Om die reden ontraad ik het amendement.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 156**

Indiener: Veldman

t.a.v. artikel 3.16

Het amendement verduidelijkt dat de programmatische aanpak het wijzigen en intrekken van vergunningen kan omvatten, om te kunnen worden benut voor de uitvoering van het koepelconcept, dat wordt ontwikkeld voor het havengebied in Rotterdam. Het koepelconcept biedt kansen voor toepassing onder de Omgevingswet. De programmatische aanpak is één van de instrumenten voor verdeling van gebruiksruimte. Een programma kan ook uitspraken doen over het al of niet wenselijk zijn van het wijzigen van voorschriften of het intrekken van vergunningen. Dat is soms nodig omdat bestaande bedrijven anders gebruiksruimte innemen en er geen ruimte is voor nieuwe. Het amendement verduidelijkt dit, maar is wetstechnisch niet nodig. Ik laat het amendement dan ook over aan het oordeel van uw Kamer.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 157**

Indiener: Dik-Faber/Albert de Vries

t.a.v. artikelen: 2.1 en 2.28

Het amendement strekt ertoe dat «het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen» wordt toegevoegd aan de lijst oogmerken in artikel 2.1, derde lid, en dat daarover instructieregels gesteld worden. Ik onderken vanzelfsprekend het belang van de toegankelijkheid van de openbare ruimte voor gehandicapten en ondersteun dan ook de toevoeging aan artikel 2.1, derde lid. Ik ben van mening dat de discussie over de eventuele nadere instrumentatie van dit onderwerp beter kan plaatsvinden in het traject van de Goedkeuringswet van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169 en Trb. 2014, 113)<sup>1</sup> en de bijbehorende Uitvoeringswet<sup>2</sup>. In dat verband kan een goede afweging plaatsvinden over de eventueel vereiste rijksregelgeving voor dit onderwerp. Het voorstel voor een instructieregel over nieuwe ontwikkelingen loopt daarop vooruit. Ik laat daarom het oordeel aan de Kamer.

#### **MOTIE met Kamerstuk 33 962, nr. 115**

Indiener: Veldman, Van Veldhoven, Ronnes, Bisschop

In het debat heb ik over deze motie geen oordeel gegeven maar gevraagd deze motie aan te houden. De motie is inmiddels aangepast. De motie legt nu het doel maar niet het middel vast. Ik laat het oordeel daarmee aan de Kamer.

#### **2. Mogelijkheden Rijk om provinciale omgevingsverordening wegens dringende redenen buiten toepassing te kunnen laten.**

Mevrouw van Tongeren heeft gevraagd om een nadere verduidelijking van de mogelijkheid voor het Rijk om regels in de provinciale omgevingsverordening wegens dringende redenen buiten toepassing te kunnen laten, onder meer bij schaliegas. Ze vraagt of er een ander niveau van rechtsbescherming komt. Hieronder is een vergelijking opgenomen van de mogelijkheden onder het huidige recht en onder de Omgevingswet.

<sup>1</sup> Kamerstuk 33 992-R2304.

<sup>2</sup> Kamerstuk 33 990.

## **Huidige situatie**

In de huidige situatie is op grond van de Wabo bepaald dat voor een mijnbouwwerk, voor bijvoorbeeld de opsporing en winning van schaliegas op een bepaalde locatie, een omgevingsvergunning nodig is, tenzij het gaat om een mobiele installatie. Wanneer het om winning gaat is de Minister van EZ bevoegd gezag.

### *Bevoegdheden provincie*

Provincies kunnen in de provinciale milieuverordening regels stellen ten aanzien van milieubelastende activiteiten, bijvoorbeeld voor de bescherming van de grondwaterkwaliteit. Deze regels gelden ook voor de Minister van EZ bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk.

### *Rijkscoördinatieregeling*

De Mijnbouwwet regelt in welke gevallen de rijkscoördinatieregeling van artikel 3.35 van de Wet ruimtelijke ordening verplicht van toepassing is. Dat is alleen het geval bij het opsporen of winnen van koolwaterstoffen, zoals schaliegas, in of onder een Natura 2000-gebied, opslag van stoffen, aanleg of uitbreiding van pijpleidingen voor onder meer het vervoer van delfstoffen of een Europese projecten van gemeenschappelijk belang. Daarnaast kan voor andere projecten van nationaal ruimtelijk belang de rijkscoördinatieregeling worden toegepast.

Met deze rijkscoördinatieregeling kunnen bepalingen in decentrale regelingen, zoals een provinciale milieuverordening, om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten wanneer die onevenredig belemmerend werken voor de uitvoering van een project van nationaal belang (artikel 3.35, achtste lid). Bijvoorbeeld voor uitvoeringsbesluiten zoals het verlenen van de omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk.

Tegen besluiten waarop de rijkscoördinatieregeling van toepassing is, staat voor belanghebbenden beroep open bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

## **Omgevingswet**

In de Omgevingswet maakt een mijnbouwwerk deel uit van de milieubelastende activiteit. De Minister van EZ is hiervoor bevoegd gezag.

### *Bevoegdheden provincie*

De provincie kan in de omgevingsverordening regels stellen onder andere ten aanzien van milieubelastende activiteiten, bijvoorbeeld ter bescherming van grondwaterkwaliteit. Deze regels gelden ook voor de Minister van EZ bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk.

### *Projectprocedure*

De projectprocedure kan worden ingezet voor de realisatie van projecten met een nationaal of provinciaal belang. Bij het inzetten van de project-procedure kunnen op grond van artikel 5.51, vierde lid, regels in de omgevingsverordening buiten toepassing worden gelaten wanneer deze onevenredig belemmerend werken en wanneer hiervoor een dringende reden bestaan. Bijvoorbeeld voor uitvoeringsbesluiten zoals het verlenen van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Op

grond van de Mijnbouwwet zal de projectprocedure voor wat betreft de mijnbouwprojecten voor dezelfde gevallen verplicht van toepassing zijn, als die gevallen, waarvoor nu de rijkscoördinatierегeling van toepassing is.

Daarnaast kan voor andere projecten van nationaal belang het projectbesluit worden toegepast.

Tegen besluiten tot vaststelling van een projectbesluit staat voor belanghebbenden beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 161**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN AGNES MULDER EN DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 155**

Ontvangen 30 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Aan artikel 5.45 worden twee leden toegevoegd, luidende:

4. Uiterlijk bij aanvang van de verkenning geeft het bevoegd gezag, onverminderd het derde lid, kennis van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gesteld over het bepaalde in het vierde lid, indien de verkenning betrekking heeft op de aanleg, wijziging of uitbreiding van een productie-installatie, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net, met een capaciteit van ten minste 15 MW, indien het betreft een installatie voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie. Deze voorschriften hebben betrekking op de naleving van een bij die algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gedragscode.

#### **Toelichting**

In het Energieakkoord is afgesproken dat voor windenergieprojecten vanaf 15 MW voorafgaand aan de aanvraag een participatieplan wordt opgesteld. Tevens is in het Energieakkoord afgesproken dat het Rijk in de Omgevingswet verankerd dat nadere eisen kunnen worden gesteld aan het organiseren van draagvlak. Projectontwikkelaars dienen hiervoor zorg te dragen.

In de Invoeringswet Omgevingswet zal de Elektriciteitswet 1998 worden aangepast zodat de projectprocedure van toepassing wordt verklaard voor windenergieprojecten (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 177, voetnoot 108).

In de voorgestelde Omgevingswet staan alleen procedurele afspraken over participatie bij projectbesluiten, maar is het in het Energieakkoord afgesproken participatieplan en de mogelijkheid van nadere eisen ten

aanzien van financiële participatie of compensatie bij windenergieprojecten, niet opgenomen.

In dit amendement wordt daarom het participatieplan verankerd en worden de nader te stellen eisen geregeld via een aan te wijzen gedragscode. Dit maakt enerzijds maatwerk mogelijk en anderzijds draagt dit bij aan rechtszekerheid voor burgers.

In de Omgevingswet is de projectprocedure het instrument dat gebruikt wordt om een project voor complexe maatschappelijke opgaven in de leefomgeving via een integrale verkenning tot besluitvorming te brengen.

Vroegtijdige participatie is van groot belang voor het verkennen van de maatschappelijke opgaven en mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor. In de praktijk blijkt dat vroegtijdige participatie «aan de voorkant» leidt tot een breder gedragen besluit en daarmee minder beroepen «aan de achterkant». Omgekeerd geldt ook dat projecten waarbij minder aandacht is geweest voor vroegtijdige participatie minder snel tot een (gedragen) besluit komen.

Volgens de projectprocedure moet in het projectbesluit worden gemotiveerd hoe met participatie is omgegaan. Hiermee is participatie wettelijk verankerd in de Omgevingswet.

Allereerst wordt met dit amendement geborgd dat het bevoegd gezag ook voor aanvang van de verkenning aangeeft op welke wijze participatie gaat plaatsvinden. Hiermee wordt beoogd dat het bevoegd gezag en de (particuliere) initiatiefnemer, voorafgaand aan de verkenning, afspreken hoe participatie plaatsvindt en voor welke vormen wordt gekozen. Hoe dat wordt ingevuld is maatwerk, zodat het bevoegd gezag en de initiatiefnemer optimaal kunnen inspelen op de projectspecifieke context en de lokale omstandigheden.

Ten tweede borgt dit amendement specifiek voor windenergieprojecten dat een aan te wijzen gedragscode wordt nageleefd met voorschriften over dit participatieplan. Dit kan de «Gedragscode draagvlak en participatie wind op land»<sup>1</sup> zijn, maar ook een nieuw op te stellen gedragscode. Naast genoemde gedragscode zijn er immers momenteel ook andere gedragscodes voor windenergieprojecten opgesteld. In de gedragscode kan worden geborgd dat het participatieplan wordt opgesteld in samenspraak met belanghebbenden en welke onderwerpen in het participatieplan in ieder geval moeten worden geregeld. Het participatieplan bevat afspraken over de procesparticipatie en kan ook, voor projecten waar dit relevant is, afspraken bevatten over financiële participatie of compensatie van omwonenden of belanghebbenden in het project.

In de genoemde gedragscode worden voor dit laatste als opties bijvoorbeeld genoemd: financiële deelneming met aandelen/obligaties, een lokaal fonds, omwonendenregeling zoals groene stroom met korting, korting op de energierekening of een andere (financiële) vergoeding en het creëren van lokale werkgelegenheid). Door dergelijke afspraken aan de voorkant te maken kan het draagvlak voor projecten aanmerkelijk worden vergroot.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door toevoeging van twee leden aan artikel 5.45.

Agnes Mulder  
Dik-Faber

---

<sup>1</sup> <http://www.nwea.nl/sites/default/files/Gedragscode%20draagvlak%20en%20participatie%20wind%20op%20land%20%283%20september%202014%29.pdf>

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 162**

### **AMENDEMENT VAN HET LID RONNES TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 63<sup>1</sup>**

Ontvangen 30 juni 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel 2.28, onder a, wordt «bekende of te verwachten» vervangen door: bekende of aantoonbaar te verwachten.

#### **Toelichting**

In de huidige praktijk leggen veel gemeenten een claim op het gebruik van de ruimte door slecht onderbouwde archeologische dubbelbestemmingen in hun bestemmingsplannen op te nemen. Deze raken hierdoor overvol met archeologische dubbelbestemmingen en belasten bedrijven en gemeenten onnodig met archeologisch onderzoek.

Door het opnemen van het woord «aantoonbaar» brengt de wetgever tot uitdrukking dat gemeenten te verwachten archeologische monumenten alleen in hun omgevingsplannen kunnen beschermen indien de bescherming is gebaseerd op expliciete en specifiek lokale archeologische en bodemkundige informatie. Het gebruik van nauwkeurig archeologisch kaartmateriaal, inclusief een onderbouwing van de trefkans op archeologische monumenten, zorgt ervoor dat initiatiefnemers en vergunningaanvragers alleen goed onderbouwd een archeologische onderzoekspllicht opgelegd krijgen.

De kans dat daarmee succesvol archeologisch onderzoek wordt uitgevoerd neemt daardoor toe en voorkomt onnodige (archeologische) lasten voor bedrijven en overheden. Het gebruik van beter kaartmateriaal door gemeenten komt zowel de archeologie als de economie ten goede.

Ronnes

<sup>1</sup> Vervanging in verband met een wijziging in de toelichting.



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 163**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN DIK-FABER EN AGNES MULDER**

Ontvangen 30 juni 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Aan artikel 5.45 worden twee leden toegevoegd, luidende:

4. Uiterlijk bij aanvang van de verkenning geeft het bevoegd gezag, onverminderd het derde lid, kennis van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het bepaalde in het vierde lid.

#### **Toelichting**

In het Energieakkoord is afgesproken dat voor windenergieprojecten vanaf 15 MW voorafgaand aan de aanvraag een participatieplan wordt opgesteld. Tevens is in het Energieakkoord afgesproken dat het Rijk in de Omgevingswet verankerd dat nadere eisen kunnen worden gesteld aan het organiseren van draagvlak. Projectontwikkelaars dienen hiervoor zorg te dragen.

In de Invoeringswet Omgevingswet zal de Elektriciteitswet 1998 worden aangepast zodat de projectprocedure van toepassing wordt verklaard voor windenergieprojecten (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 177, voetnoot 108).

In de voorgestelde Omgevingswet staan alleen procedurele afspraken over participatie bij projectbesluiten, maar is het in het Energieakkoord afgesproken participatieplan en de mogelijkheid van nadere eisen ten aanzien van financiële participatie of compensatie bij windenergieprojecten, niet opgenomen.

In de Omgevingswet is de projectprocedure het instrument dat gebruikt wordt om een project voor complexe maatschappelijke opgaven in de leefomgeving via een integrale verkenning tot besluitvorming te brengen.

Vroegtijdige participatie is van groot belang voor het verkennen van de maatschappelijke opgaven en mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor. In de praktijk blijkt dat vroegtijdige participatie «aan de voorkant» leidt tot

een breder gedragen besluit en daarmee minder beroepen «aan de achterkant». Omgekeerd geldt ook dat projecten waarbij minder aandacht is geweest voor vroegtijdige participatie minder snel tot een (gedragen) besluit komen.

Volgens de projectprocedure moet in het projectbesluit worden gemotiveerd hoe met participatie is omgegaan. Hiermee is participatie wettelijk verankerd in de Omgevingswet.

Allereerst wordt met dit amendement geborgd dat het bevoegd gezag ook voor aanvang van de verkenning aangeeft op welke wijze participatie gaat plaatsvinden middels een participatieplan. Hiermee wordt beoogd dat het bevoegd gezag en de (particuliere) initiatiefnemer, voorafgaand aan de verkenning, afspreken hoe participatie plaatsvindt en voor welke vormen wordt gekozen. Hoe dat wordt ingevuld is maatwerk, zodat het bevoegd gezag en de initiatiefnemer optimaal kunnen inspelen op de projectspecifieke context en de lokale omstandigheden. Tegelijkertijd draagt dit bij aan de rechtszekerheid voor burgers.

Ten tweede borgt dit amendement dat over het participatieplan nadere regels worden gesteld. Deze nadere regels kunnen betrekking hebben op alle projectprocedures, maar ook op specifieke categorieën projectprocedures zoals windenergieprojecten. Nadere eisen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op financiële participatie of compensatie van omwonenden of belanghebbenden bij windenergieprojecten of het werken volgens afspraken zoals opgenomen in een in deze nadere regels aan te wijzen gedragscode. Dit kan de «Gedragscode draagvlak en participatie wind op land»<sup>1</sup> zijn, maar ook een nieuw op te stellen gedragscode. Naast genoemde gedragscode zijn er immers momenteel ook andere gedragscodes voor windenergieprojecten opgesteld. In de genoemde gedragscode worden als opties voor financiële participatie of compensatie bijvoorbeeld genoemd: financiële deelneming met aandelen/obligaties, een lokaal fonds, omwonendenregeling zoals groene stroom met korting, korting op de energierekening of een andere (financiële) vergoeding en het creëren van lokale werkgelegenheid). Door dergelijke afspraken aan de voorkant te maken kan het draagvlak voor projecten aanmerkelijk worden vergroot.

In de nadere regels of via een in deze regels op te nemen gedragscode kan ook worden geborgd dat het participatieplan wordt opgesteld in samenspraak met belanghebbenden en welke onderwerpen in het participatieplan in ieder geval moeten worden geregeld.

Wetstechnisch is dit amendement vormgegeven door toevoeging van twee leden aan artikel 5.45.

Dik-Faber  
Agnes Mulder

---

<sup>1</sup> <http://www.nwea.nl/sites/default/files/Gedragscode%20draagvlak%20en%20participatie%20wind%20op%20land%20%283%20september%202014%29.pdf>.

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 164**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VAN VELDHOVEN**

Ontvangen 1 juli 2015

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Het opschrift van afdeling 23.3 komt te luiden:

#### **Afdeling 23.3 Publiekparticipatie, betrokkenheid parlement en overige bepalingen**

II

Artikel 23.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na het eerste lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

1a. Als het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden bevat kan binnen de termijn, bedoeld in het eerste lid, een der kamers de wens te kennen geven dat die omgevingswaarden bij wet worden vastgesteld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend.

2. In het tweede lid wordt «Het eerste lid is» vervangen door «Het eerste en lid 1a zijn» en wordt een volzin toegevoegd, luidende: Als dat het geval is, geeft Onze betrokken Minister daarvan kennis aan beide kamers der Staten-Generaal.

3. Na het tweede lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

2a. Van de inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur en de publicatie van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het uitgebrachte nader rapport van een algemene maatregel van bestuur waarbij toepassing is gegeven aan het eerste lid, geeft Onze betrokken Minister kennis aan beide kamers der Staten-Generaal.

## Toelichting

Afdeling 23.3 bevat belangrijke vereisten en waarborgen voor een zorgvuldige totstandkoming van de AMvB's op grond van de Omgevingswet, namelijk publieksparticipatie en de betrokkenheid van beide kamers der Staten-Generaal. Met dit amendement wordt dat onderstreept door dit tot uitdrukking te brengen in het opschrift van deze afdeling.

In dit artikel wordt een zware voorhangprocedure geregeld. Daarmee is geborgd dat bij latere wijzigingen van omgevingswaarden of bij de vaststelling van nieuwe omgevingswaarden het parlement kan beoordelen wat de meest wenselijke wijze van regulering is. Deze bouw voort op de voorhang uit het eerste lid waarin is geregeld dat het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur aan het parlement wordt gezonden.

De zware voorhang heeft betrekking op ontwerpen die omgevingswaarden bevatten, zoals waterveiligheidsnormen. Deze worden uit oogpunt van toegankelijkheid en samenhang en vanwege de omvang in principe gebundeld op AMvB-niveau (in het toekomstige Besluit kwaliteit leefomgeving). Bij de Invoeringswet kan worden gezien of er meer onderwerpen zijn waarvoor een zware voorhang op z'n plaats is.

De regeling houdt in dat als een meerderheid van één van beide Kamers van oordeel is dat het wenselijk is om de in het ontwerp opgenomen omgevingswaarden bij wet te regelen, de regering daarvoor een wetsvoorstel zal indienen. Daarmee is deze regeling van de zware voorhang effectiever dan de bestaande regeling in de Wet milieubeheer voor milieukwaliteitseisen. Daarin is bepaald dat de Kamers de wens om zaken bij wet te regelen pas te kennen kunnen geven als de betreffende AMvB reeds is vastgesteld (en in het Staatsblad is gepubliceerd). Die AMvB houdt dan zijn werking tot een meerderheid van het parlement in de daarop volgende normale wetsprocedure met het wetsvoorstel heeft ingestemd. De hier voorgestelde regeling voorkomt onnodige procedures door dit effect direct te verbinden aan het moment van de voorhang. Op die manier kan effectiever en efficiënter aan de wens van het parlement worden voldaan.

Dit amendement regelt verder een verplichting voor de betrokken Minister om het parlement te informeren wanneer de voorhangprocedure niet van toepassing wordt geacht. Dit is het geval indien wordt geoordeeld dat een ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving of als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Tot slot regelt het amendement dat de betrokken Minister beide kamers in kennis stelt van de inwerkingtreding van een AMvB waarop de voorhangprocedure van toepassing is. Bij de kennisgeving vermeldt de Minister ook de publicatie van het advies van de Raad van State en het nader rapport. Op die manier krijgen beide kamers een compleet beeld van de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving.

Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 165**

### **NADER GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN DIK-FABER TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 112**

Ontvangen 1 juli 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

Artikel 16.43 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

#### **Artikel 16.43 (voornemen, kennisgeving en participatie)**

2. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

3. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

2. Het bevoegd gezag geeft zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk op het moment dat het toepassing geeft aan artikel 16.44, kennis van het voornemen tot:

a. het aanvragen van een besluit als bedoeld in artikel 16.41, eerste lid, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt,

b. het nemen van een ambtshalve te nemen besluit als bedoeld in artikel 16.41, eerste lid, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

3. Artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op de kennisgeving, bedoeld in het tweede lid, waarbij een ieder in de gelegenheid wordt gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. De zienswijzen kunnen alleen betrekking hebben op de gewenste reikwijdte en het gewenste detailniveau van de informatie die op grond van de maatregel, bedoeld in artikel 16.50, eerste lid, in het milieueffectrapport moet worden opgenomen.

II

Artikel 16.44 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «Op verzoek van de aanvrager om een besluit brengt het bevoegd gezag» vervangen door: Het bevoegd gezag brengt.

2. Na het tweede lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2a. Het bevoegd gezag raadpleegt voor een ambtshalve te nemen besluit de bestuursorganen en instanties, bedoeld in artikel 16.34, vijfde lid, onder a en b, over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor het milieueffectrapport.

### **Toelichting**

Alle evaluaties van besluitvormingsprocedures, waaronder die van de «sneller en beter»-aanpak van de Commissie Elverding, wijzen uit dat vroege participatie van stakeholders het draagvlak voor plannen en projecten vergroot en daarmee het proces van besluitvorming versnelt. Daarom wordt met dit amendement bepaald dat het bevoegd gezag altijd een advies uitbrengt over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie die het MER dient te bevatten, zoals in de huidige procedures ook geregeld is, en dat de mogelijkheid wordt geboden om bij een project met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de leefomgeving zienswijzen in te dienen over de gewenste reikwijdte en het gewenste detailniveau van de informatie die het milieueffectrapport (MER) voor dat project dient te bevatten. Door de toevoeging aan het slot van het tweede lid van de zinsnede «waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt», is duidelijk dat dit lid alleen van toepassing is als het een besluit als bedoeld in artikel 16.41, eerste lid, onder a of onder b, betreft waarvoor is beslist dat een MER gemaakt moet worden. Als het bevoegd gezag pas na de aanvraag een beslissing neemt over de vraag of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt, wordt de aanvraag op grond van artikel 16.47, vierde lid, afgewezen als er een MER gemaakt moet worden. Er zal dan een nieuwe aanvraag gedaan moeten worden, waarbij artikel 16.43, tweede lid, vervolgens wel van toepassing is.

Door belanghebbenden op serieuze wijze te betrekken, kan weerstand mogelijk worden weggenomen en draagvlak voor het project worden vergroot. Omdat in het beginstadium vaak niet duidelijk is wie als belanghebbend moet worden aangemerkt, is er voor gekozen om een ieder in de gelegenheid te stellen zienswijzen in te dienen. Dit voorkomt dat een besluit waarvoor een project-mer wordt voorbereid en waartegen beroep openstaat bij de rechter, onderuit gaat wegens het meenemen van een zienswijze van een niet-belanghebbende of het niet meenemen van een zienswijze van een belanghebbende bij het advies over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie die het MER dient te bevatten.

In geval er sprake is van een projectbesluit waarvoor een verkenning wordt doorlopen op grond van artikel 5.46, wordt een ieder op grond van artikel 5.45, derde lid, in de gelegenheid gesteld om mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. In geval voor dit project ook een MER moet worden gemaakt, kan de zienswijze over de mogelijke oplossingen gelijk opgaan met de in dit amendement voorgestelde procedure voor de zienswijzen met betrekking tot de reikwijdte en het detailniveau van de MER.

Van Veldhoven  
Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 166**

### **AMENDEMENT VAN DE LEDEN VELDMAN EN VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 110<sup>1</sup>**

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Na artikel 16.7 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 16.7a (koepelconcept)**

1. In een coördinatiebesluit als bedoeld in artikel 3:20, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht kan, met het oog op de doelen van de wet en voor het optimaliseren van gebruikruimte in een gebied, worden bepaald dat afdeling 3.5 van die wet van toepassing is op de vaststelling, wijziging of intrekking van:

- a. een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening,
- b. een programma, en
- c. een projectbesluit of een omgevingsvergunning.

2. Artikel 3:30 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op besluiten waartegen geen beroep kan worden ingesteld.

#### **Toelichting**

Voor het Rotterdamse havengebied wordt, mede op basis van de Crisis- en herstelwet, gewerkt aan een gebiedsgerichte regeling voor het havengebied. Hierbij wordt een zogenaamd «koepelconcept» ontwikkeld waarbij aan de voorkant van het besluitvormingsproces de benodigde (milieu)gebruikruimte wordt bepaald en waarin een periodieke bijstelling op basis van de Best Available Technics en de voor het HIC geldende intensiveringsopgave plaats kan vinden. Dit biedt bedrijven en burgers vooraf helderheid over vestigingsmogelijkheden en de te behouden omgevingskwaliteiten.

<sup>1</sup> Vervanging in verband met een wijziging in de ondertekening.



Deze benadering biedt ook kansen voor toepassing onder de Omgevingswet voor industriecomplexen zoals het Rotterdamse haven- en industriecomplex en de Chemelot site en -campus in Limburg. De Omgevingswet biedt al instrumenten voor een (integrale) gebiedsgerichte benadering en de verdeling van gebruiksruijnte. Met dit amendement wordt duidelijk dat de (kern)instrumenten van de Omgevingswet voor een gebied in samenhang kunnen worden toegepast. Dit artikel stelt zeker dat daarvoor de nieuwe afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Coördinatie van samenhangende besluiten) kan worden toegepast. Dit gebeurt met een gezamenlijk coördinatiebesluit als bedoeld in artikel 3:20, onder b, en 3:22 van die wet.

Het tweede lid zorgt ervoor dat geen beroepsmogelijkheid ontstaat tegen een verordening of programma dat in de coördinatie wordt betrokken, conform de algemene lijn in de Omgevingswet.

Veldman  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 167**

### **AMENDEMENT VAN HET LID VAN VELDHOVEN C.S. TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 164<sup>1</sup>**

Ontvangen 1 juli 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

Het opschrift van afdeling 23.3 komt te luiden:

#### **Afdeling 23.3 Publieksparticipatie, betrokkenheid parlement en overige bepalingen**

II

Artikel 23.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na het eerste lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

1a. Als het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden bevat kan binnen de termijn, bedoeld in het eerste lid, een der kamers de wens te kennen geven dat die omgevingswaarden bij wet worden vastgesteld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend.

2. In het tweede lid wordt «Het eerste lid is» vervangen door «Het eerste en lid 1a zijn» en wordt een volzin toegevoegd, luidende: Als dat het geval is, geeft Onze betrokken Minister daarvan kennis aan beide kamers der Staten-Generaal.

3. Na het tweede lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

2a. Van de inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur en de publicatie van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het uitgebrachte nader rapport van een algemene maatregel van bestuur waarbij toepassing is gegeven aan het eerste lid, geeft Onze betrokken Minister kennis aan beide kamers der Staten-Generaal.

<sup>1</sup> Vervanging in verband met een wijziging in de ondertekening.

## Toelichting

Afdeling 23.3 bevat belangrijke vereisten en waarborgen voor een zorgvuldige totstandkoming van de AMvB's op grond van de Omgevingswet, namelijk publieksparticipatie en de betrokkenheid van beide kamers der Staten-Generaal. Met dit amendement wordt dat onderstreept door dit tot uitdrukking te brengen in het opschrift van deze afdeling.

In dit artikel wordt een zware voorhangprocedure geregeld. Daarmee is geborgd dat bij latere wijzigingen van omgevingswaarden of bij de vaststelling van nieuwe omgevingswaarden het parlement kan beoordelen wat de meest wenselijke wijze van regulering is. Deze bouw voort op de voorhang uit het eerste lid waarin is geregeld dat het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur aan het parlement wordt gezonden.

De zware voorhang heeft betrekking op ontwerpen die omgevingswaarden bevatten, zoals waterveiligheidsnormen. Deze worden uit oogpunt van toegankelijkheid en samenhang en vanwege de omvang in principe gebundeld op AMvB-niveau (in het toekomstige Besluit kwaliteit leefomgeving). Bij de Invoeringswet kan worden gezien of er meer onderwerpen zijn waarvoor een zware voorhang op z'n plaats is.

De regeling houdt in dat als een meerderheid van één van beide Kamers van oordeel is dat het wenselijk is om de in het ontwerp opgenomen omgevingswaarden bij wet te regelen, de regering daarvoor een wetsvoorstel zal indienen. Daarmee is deze regeling van de zware voorhang effectiever dan de bestaande regeling in de Wet milieubeheer voor milieukwaliteitseisen. Daarin is bepaald dat de Kamers de wens om zaken bij wet te regelen pas te kennen kunnen geven als de betreffende AMvB reeds is vastgesteld (en in het Staatsblad is gepubliceerd). Die AMvB houdt dan zijn werking tot een meerderheid van het parlement in de daarop volgende normale wetsprocedure met het wetsvoorstel heeft ingestemd. De hier voorgestelde regeling voorkomt onnodige procedures door dit effect direct te verbinden aan het moment van de voorhang. Op die manier kan effectiever en efficiënter aan de wens van het parlement worden voldaan.

Dit amendement regelt verder een verplichting voor de betrokken Minister om het parlement te informeren wanneer de voorhangprocedure niet van toepassing wordt geacht. Dit is het geval indien wordt geoordeeld dat een ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving of als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Tot slot regelt het amendement dat de betrokken Minister beide kamers in kennis stelt van de inwerkingtreding van een AMvB waarop de voorhangprocedure van toepassing is. Bij de kennisgeving vermeldt de Minister ook de publicatie van het advies van de Raad van State en het nader rapport. Op die manier krijgen beide kamers een compleet beeld van de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving.

Van Veldhoven  
Albert de Vries  
Veldman  
Van Tongeren

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 168**

### **GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN VELDMAN EN VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 156<sup>1</sup>**

Ontvangen 1 juli 2015

Ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel 3.16 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
  2. Voor zover de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onder h, het wijzigen van de voorschriften van een omgevingsvergunning of het intrekken van een omgevingsvergunning omvatten, kan het programma ook een beschrijving bevatten van het moment waarop en de voorwaarden waaronder daaraan uitvoering kan of moet worden gegeven.

#### **Toelichting**

Voor het Rotterdamse havengebied wordt, momenteel nog gebruik makend van de Crisis- en herstelwet, gewerkt aan de voorbereiding van gebiedsgerichte regelgeving voor de verdeling van de milieugebruiksruimte. Daarbij wordt een concept gehanteerd waarbij aan de voorkant van het besluitvormingsproces de verdeling van de (milieu)gebruiksruimte voor een bepaalde periode wordt vastgesteld en de toegang tot het gebied voor passende bedrijven sterk wordt vereenvoudigd. Dat biedt bedrijven en burgers vooraf helderheid over de vestigingsmogelijkheden en de omgevingskwaliteiten. Tegelijk voorziet het Rotterdamse concept in een planmatige actualisatie van de (verdeling van de) gebruiksruimte en de daarbij te treffen maatregelen – ook bij reeds toegelaten (oudere) installaties en activiteiten. De daarmee op gebiedsniveau vrijkomende gebruiksruimte is dan beschikbaar voor nieuwe ontwikkelingen («koepelconcept»).

<sup>1</sup> Vervanging in verband met een wijziging in de ondertekening.

De Rotterdamse benadering verdient navolging onder de Omgevingswet. De wet biedt al instrumenten voor een (integrale) gebiedsgerichte verdeling van gebruikruimte en het buiten toetsing laten van bepaalde, programmatisch geregelde aspecten. Daarbij is onduidelijk of het wetsvoorstel ook voorziet in de mogelijkheid om de wijziging en zo nodig intrekking van vergunningen programmatisch aan te pakken, om zo de gebruikruimte beter te kunnen verdelen tussen bestaande en nieuwe installaties en activiteiten. Met dit amendement wordt verduidelijkt, dat de voorwaarden, waaronder gebruikruimte is verleend, deel kunnen uitmaken van de maatregelen in een programmatische aanpak en dat die voorwaarden kunnen worden geactualiseerd in het belang van de verdere realisatie van de met het plan of de verordening beoogde ruimtelijke ontwikkelingen, al dan niet naar aanleiding van (on)voorzien externe ontwikkelingen.

Veldman  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 169**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2015

Maandag 29 juni heb ik uw Kamer schriftelijk geïnformeerd<sup>1</sup> over mijn waardering van de amendementen met betrekking tot het wetsvoorstel Omgevingswet. Nadien zijn nog een aantal amendementen en moties ingediend of gewijzigd. Via deze brief geef ik mijn waardering van deze amendementen.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 158**

Indieners: De Vries / Dik-Faber

t.a.v. artikel: 23.5

Dit amendement voegt ten opzichte van amendement met Kamerstuk 33 962, nr. 70 mevrouw Dik-Faber toe. Mijn waardering blijft oordeel Kamer.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 159**

Indieners: De Vries / Van Veldhoven

t.a.v. artikel: 1.3

Dit amendement voegt voegt ten opzichte van amendement met Kamerstuk 33 962, nr. 71 mevrouw van Veldhoven toe als ondertekenaar. Mijn waardering blijft ondersteunen.

#### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 161**

Indieners: Mulder / Dik-Faber

t.a.v. artikel: 5.45

Dit amendement bevat ten opzichte van amendement met Kamerstuk 33 962, nr. 155 een technische correctie. Mijn waardering blijft ontraden.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 926, nr. 160

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 162**

Indiener: Ronnes  
t.a.v. artikel: 2.28

Met dit amendement is ten opzichte van amendement met Kamerstuk 33 962, nr. 63 de toelichting aangepast naar aanleiding van mijn technische kanttekening in de waardering van dat amendement. Ik ondersteun daarmee dit amendement.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 163**

indieners: Dik-Faber / Mulder  
t.a.v. artikel: 5.45

Het amendement bevat een wettelijke verplichting voor het bevoegd gezag om vroegtijdig de inrichting van participatie aan te geven. Daarnaast bevat het een AMvB-grondslag om daaraan eisen te stellen. Het wetsvoorstel schrijft voor dat participatie plaats moet vinden bij het projectbesluit. Het bevoegd gezag moet verantwoorden hoe het participatie heeft ingevuld en wat er mee is gedaan. De verantwoordingsplicht voor het bevoegd gezag zorgt ervoor dat hij vroegtijdig participatie zal inrichten. Een wettelijke verplichting om vroegtijdig aan te geven hoe participatie zal worden ingericht benadrukt dus de bedoeling van de participatieverplichting in het projectbesluit en geeft uiting aan de afspraken die in het energieakkoord hierover zijn gemaakt. Ik kan me voorstellen dat daar bij AMvB nog een nadere concretisering aan kan worden gegeven. Ik vind het wettelijk verankeren van gedragscodes, wat in de toelichting als mogelijkheid wordt genoemd, niet wenselijk omdat hiermee voorgeschreven wordt hoe participatie moet worden ingericht. Bovendien wordt hiermee de maatschappelijke dynamiek in het maken van afspraken over participatie versterkt. Met deze uitleg van het amendement laat ik het aan het oordeel van uw Kamer

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 164**

Indiener: Van Veldhoven  
t.a.v. artikel: het opschrift van afdeling 23.3 en artikel 23.5

Het wetsvoorstel regelt de betrokkenheid van publiek en parlement bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving. Dit betreft bij de totstandkoming van AMvB's een internetconsultatie en een voorhangprocedure. Het amendement voegt daar een zogenaamde zware voorhang toe bij de vaststelling van omgevingswaarden. Ook voorziet het in een kennisgeving aan het parlement voor gevallen waarin de voorhangprocedure niet van toepassing is. Tot slot regelt het amendement dat de betrokken Minister beide Kamers in kennis stelt van de inwerkingtreding van een AMvB waarop de voorhangprocedure van toepassing is. Bij de kennisgeving vermeldt de Minister ook de publicatie van het advies van de Raad van State en het nader rapport. Met dit amendement wordt het verkeer tussen parlement en regering bij de totstandkoming van de algemene maatregelen van bestuur nader wettelijk geregeld. De regeling is naar mijn mening niet noodzakelijk; de bestaande parlementaire bevoegdheden en de politieke praktijk bieden al de nodige waarborgen voor een zorgvuldig totstandkomingsproces en parlementaire betrokkenheid. Gezien echter het bijzondere karakter van de stelselherziening kan ik dit amendement ondersteunen.

### **AMENDEMENT met Kamerstuk 33 962, nr. 165**

Indieners: Van Veldhoven / Dik-Faber  
t.a.v. artikel: 16.43



Dit amendement bevat ten opzichte van amendement met Kamerstuk 33 962, nr. 112 een technische aanpassing. Mijn waardering blijft ontraden.

**MOTIE met Kamerstuk 33 962, nr. 115**

Deze motie is op een zodanige manier verduidelijkt dat ik deze zie als ondersteuning van beleid. Ik wil daarbij wel benadrukken dat gemeenten de mogelijkheid behouden om kwijtscheldingsbeleid te voeren, zoals dat nu ook het geval is.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 170**

### **GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID VELDMAN C.S. TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 115**

Voorgesteld 1 juli 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er gemeenten zijn die een onderscheid maken tussen specifieke groepen in het bijdragen via heffingen voor algemene publieke voorzieningen zoals het riool en de afvalstoffen;

constaterende dat regels aangaande de rioolheffing geregeld zijn in de Gemeentewet en regels ten aanzien van afvalstoffenheffing in de Wet milieubeheer;

van mening dat het onderscheid maken tussen specifieke groepen voor algemene publieke voorzieningen zoals het riool vanuit het beginsel «de vervuiler betaalt» niet wenselijk is;

voorts constaterende dat in artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen;

verzoekt de regering, middels een aanpassing van artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet, of op andere wijze te bewerkstelligen dat een gemeentelijke belasting c.q. heffing ten behoeve van een algemene voorziening zoals het riool of de inzameling van afvalstoffen niet afhankelijk mag worden gesteld van het eigendom van een aangesloten object, maar via het ingezetenschap (met uitzondering van diegenen die bijvoorbeeld niet op riool zijn aangesloten) geregeld moet worden,

en gaat over tot de orde van de dag.

Veldman  
Van Veldhoven  
Rennes  
Bisschop

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 171**

### **NADER GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID VELDMAN C.S. TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 170**

Voorgesteld 1 juli 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er gemeenten zijn die een onderscheid maken tussen specifieke groepen in het bijdragen via heffingen voor algemene publieke voorzieningen zoals het riool en de afvalstoffen,

constaterende dat regels aangaande de rioolheffing geregeld zijn in de gemeentewet en regels ten aanzien van afvalstoffenheffing in de wet milieubeheer;

van mening dat het onderscheid maken tussen specifieke groepen voor algemene publieke voorzieningen zoals het riool vanuit het beginsel de vervuiler betaalt niet wenselijk is;

voorts constaterende dat in artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen;

verzoekt de regering middels een aanpassing van artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet, of op andere wijze te bewerkstellingen dat een gemeentelijke belasting cq. heffing ten behoeve van een algemene voorziening zoals het riool of de inzameling van afvalstoffen niet afhankelijk mag worden gesteld van het eigendom van een aangesloten object, maar via het aangesloten zijn op de voorziening geregeld moet worden.

en gaat over tot de orde van de dag.

Veldman  
Van Veldhoven  
Rennes  
Bisschop

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 172**

### **GEWIJZIGDE MOTIE VAN DE LEDEN VELDMAN EN RONNES TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 119**

Voorgesteld 1 juli 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat er kritiek is op de werking van de ladder van duurzame verstedelijking,

constaterende dat uit een monitor van het PBL blijkt dat de ladder van duurzame verstedelijking amper wordt toegepast,

constaterende dat er een evaluatie plaatsvindt van de ladder van duurzame verstedelijking welke uiterlijk begin 2017 wordt opgeleverd,

overwegende dat dit weinig ruimte laat om een gewijzigde ladder van duurzame verstedelijking mee te nemen in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet,

verzoekt de regering in te zetten op een versimpeling van de ladder van duurzame verstedelijking,

en gaat over tot de orde van de dag

Veldman  
Ronnes

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 173**

### **GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID ALBERT DE VRIES C.S. TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 127**

Voorgesteld 1 juli 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de Kamer de initiatiefnota Een stap vooruit van de leden Smaling, Hoogland en De Rouwe over het belang van (inter)nationale fiets- en wandelnetwerken positief heeft ontvangen;

overwegende dat de Kamer bij de behandeling van deze initiatiefnota de motie-Van Helvert c.s. (33 888, nr. 13) heeft aangenomen;

voorts overwegende dat deze netwerken alsook de recreatieve vaarnetwerken uit recreatief oogpunt van groot belang zijn;

constaterende dat voor het in stand houden en goed functioneren van deze recreatieve netwerken overleg en afstemming nodig zijn tussen overheden in Nederland, overheden in de aangrenzende landen en een groot aantal particuliere eigenaren en beheerders;

verzoekt de regering, in de rijksomgevingsvisie aan te geven welke afspraken nodig zijn om de recreatieve fiets-, wandel- en vaarnetwerken in stand te houden en hoe deze afspraken doorwerken in provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies,

en gaat over tot de orde van de dag.

Albert de Vries  
Smaling  
Ronnes  
Van Veldhoven



Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 174**

### **GEWIJZIGDE MOTIE VAN DE LEDEN RONNES EN VELDMAN TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 133**

Voorgesteld 1 juli 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat sinds de vergunningverlening van rechtswege (als een decentrale overheid bij een vergunningaanvraag te laat of niet reageert) bijna 100% van de gevraagde vergunningen op tijd werd verleend;

constaterende dat de Omgevingswet een dergelijke regeling niet meer bevat en dat evenmin bekend is wat de effecten zijn van de afschaffing van deze regeling;

verzoekt de regering te onderzoeken wat de gevolgen zijn van de afschaffing van het systeem van de vergunningverlening van rechtswege en of gehele of gedeeltelijke invoering ervan mogelijk en wenselijk is en de Kamer daarover te informeren;

en gaat over tot de orde van de dag,

Ronnes  
Veldman

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 175**

### **GEWIJZIGDE MOTIE VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN RONNES TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 135**

Voorgesteld 1 juli 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de universele waarden van natuurlijke en culturele werelderfgoederen goed moeten worden beschermd;

overwegende dat veel werelderfgoederen reeds zijn beschermd door gehele of gedeeltelijke aanwijzing als monument, beschermd stads- of dorpsgezicht of met regels in een bestemmingsplan;

overwegende dat er werelderfgoederen zijn waar thans nog bouwactiviteiten zonder omgevingsvergunning kunnen plaatsvinden;

verzoekt de regering om, onderzoek te doen naar de mogelijke negatieve gevolgen hiervan voor deze werelderfgoederen en op basis hiervan zo nodig voorstellen te doen om de vergunningsvrije bouwmogelijkheden in deze erfgoederen af te schaffen dan wel in te perken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Veldhoven  
Rennes

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 176**

### **GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID VAN TONGEREN C.S. TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 143**

Voorgesteld 1 juli 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het tegengaan van klimaatverandering naast een internationaal belang een nationaal belang is;

overwegende dat de opwekking, winning en opslag van hernieuwbare energie een onmisbare bijdrage levert aan het tegengaan van klimaatverandering;

overwegende dat in het regeerakkoord en het energieakkoord concrete afspraken zijn gemaakt over de overgang naar hernieuwbare energie;

verzoekt de regering om, het nationale belang van de transitie hernieuwbare energie en de daarvoor benodigde installaties en voorzieningen in wet- en regelgeving te verankeren en stelselmatig in het omgevingsrecht te betrekken en de Kamer daarover te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Tongeren  
Albert de Vries  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 177**

### **GEWIJZIGDE MOTIE VAN DE LEDEN VAN TONGEREN EN VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 144**

Voorgesteld 1 juli 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat besluitvorming op basis van de Omgevingswet vergt dat alle belangen van belanghebbenden in een vroegtijdig stadium worden ingebracht;

overwegende dat de Code Maatschappelijke Participatie model staat voor de wijze waarop vroegtijdig kan worden geparticipeerd in besluitvorming;

verzoekt de regering om, in de toelichting van de AMvB op grond van artikel 16.86 van de Omgevingswet de Code Maatschappelijke Participatie op te nemen als model voor het vormgeven van vroegtijdige participatie en daarbij aan te geven dat hiervoor ook een door het betrokken bestuursorgaan op te stellen gelijkwaardige participatieverordening of gedragscode kan dienen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Tongeren  
Van Veldhoven

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 178**

### **GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID DIK-FABER TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 138**

Voorgesteld 2 juli 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat er nog veel opmerkingen zijn van gemeenten over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de gewijzigde grondexploitatiebepalingen in de Omgevingswet;

overwegende dat door meer uitnodigingsplanologie ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving kleiner worden en zich vaker bovenwijkse voorzieningen zullen gaan voordoen op stadsniveau waar de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit niet goed toepasbaar zijn en een vorm van bovenplanse verevening daarom wel wenselijk lijkt;

overwegende dat ook bij wijziging van gebruiksmogelijkheden zonder nieuwe bouwontwikkelingen kostenverhaal door gemeenten noodzakelijk kan zijn;

overwegende dat dus een meer fundamentele discussie en heroverweging van de instrumenten voor grondexploitatie nodig is;

verzoekt de regering in overleg met het VNG het grondexploitatie instrumentarium te heroverwegen en zo nodig bij de invoeringswet of de aanvullingswet grondeigendom met nieuwe voorstellen te komen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Dik-Faber

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 179**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 6 juli 2015

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft op 29 april 2015 overleg gevoerd met Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus van Infrastructuur en Milieu over:

- **de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 29 januari 2015 ter aanbieding van het rapport «Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied» (Kamerstuk 33 962, nr. 11);**
- **de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 9 februari 2015 over de opzet van de evaluatie van de Crisis- en herstelwet (Kamerstuk 32 127, nr. 211);**
- **de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 26 februari 2015 ter aanbieding van het rapport Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven (actualisatie 2014) (Kamerstuk 27 581, nr. 51);**
- **de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 27 maart 2015 over de gevolgen van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over plattelandswoningen en luchtkwaliteit (Kamerstuk 33 078, nr. 11);**
- **de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 2 april 2015 houdende de reactie inzake de rechtspositie en rechten van grensbewoners bij ruimtelijke ontwikkelingen vlak over de grens (Kamerstuk 32 851, nr. 23);**
- **de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 19 december 2014 inzake aanbieding beleidsdoorlichtingen Infrastructuur en Milieu 2014 en 2015 (Kamerstuk 32 861, nr. 6)**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
Van Dekken

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
Sneep



**Voorzitter: Van Dekken**  
**Griffier: Jansma**

Aanwezig zijn zes leden der Kamer, te weten: Van Dekken, Houwers, Madlener, Smaling, Veldman, Albert de Vries

en Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus van Infrastructuur en Milieu, die vergezeld is van enkele ambtenaren van haar ministerie.

Aanvang 13.30 uur.

De **voorzitter**: Goedemiddag. Ik heet iedereen welkom bij dit algemeen overleg over de ruimtelijke ordening. Ik heb een aantal mededelingen te doen, allereerst dat de fractie van D66 afwezig is. Ten tweede vraag ik aan de woordvoerders of zij het goed vinden dat ook de heer Houwers deelneemt aan dit debat. Officieel is hij namelijk geen lid van de commissie. Ik zie onmiddellijk instemmend geknik, dus dat is goed. Wij hebben dit overleg gepland tot half vijf. Zo lang hoeft het niet te duren. Het mag ook eerder eindigen. Elke woordvoerder krijgt maximaal – let wel: maximaal – vijf minuten spreektijd en ik spreek met de woordvoerders af dat ik maximaal twee interrupties zal toestaan in eerste termijn.

Ik heet de Minister van Infrastructuur en Milieu van harte welkom, evenals haar ambtelijke staf, de mensen op de publieke tribune en de mensen die dit debat volgen via internet en/of de sociale media. Ik geef als eerste het woord aan de heer Veldman. Hij spreekt namens de VVD.

De heer **Veldman** (VVD): Voorzitter. Er staat een heel aantal punten op de agenda vandaag. Laat ik beginnen met het grondbeleid bij gemeenten. Gemeenten hebben de afgelopen jaren veel afgeschreven, wel 4 miljard euro. Dat is een hoop geld. Dat zal vast links en rechts pijn gedaan hebben en het is nog niet klaar. Er hangt nog eens 0,3 tot 2,0 miljard euro in de lucht. Het is goed om te zien dat gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen, hun grondprijzen aanpassen en meer vraaggericht gaan werken. Dat laat onverlet dat er pijn geleden is. Het is ook goed om in het voorliggende onderzoek te zien dat de meeste gemeenten hun financiële positie redelijk goed hebben weten te handhaven en dat de reserves nog redelijk op orde zijn.

Ik maak mij wel zorgen over de ontwikkelingen in sommige gebieden van Nederland. Wij weten dat er overschot is, zowel aan kantoren als aan detailhandelslocaties. Toch zijn er gebieden die ondanks analyses dat er al voldoende detailhandel is, weer plannen maken om nieuwe locaties te bouwen. Daar maken gemeenten onderling ruzie over en daar maken ze met de provincie ruzie over. Het is de rol van de provincie om daarin als gebiedsregisseur op te treden. De provincie heeft twee taken. Enerzijds bewaakt zij als toezichthouder de financiële huishouding van gemeenten, anderzijds is zij gebiedsregisseur. De vraag is of op dit moment beide taken op een goede manier worden uitgevoerd. Vorig jaar heeft de Minister laten zien dat de meeste provincies dat op een goede manier doen, maar dat wil nog niet zeggen dat er geen zorgen hoeven te zijn. Ik wil de Minister vragen wat haar beeld daarvan is op dit moment. Gaat zij het gesprek aan met alle nieuwe gedeputeerden die binnenkort aantreden? Gaat zij die nieuwe gedeputeerden wijzen op de twee rollen die de provincie heeft? Die rollen zijn het toezicht houden op de financiën van de gemeenten en het optreden als gebiedsregisseur, die ingrijpt als gemeenten plannen doorzetten waarvan eigenlijk iedereen zegt: dit zouden we niet moeten doen.

Mijn tweede onderwerp zijn plattelandswoningen. Het is spijtig dat de Raad van State min of meer een streep heeft gezet door de Wet plattelandswoningen, want het doel daarvan is natuurlijk prachtig. Het is

hartstikke goed dat mensen die afscheid nemen van hun agrarisch bedrijf wel op hun oude erf kunnen blijven wonen, als zij dat willen. Dat is de plek waar zij altijd gewoond hebben, waar zij voor hun kleinkinderen kunnen zorgen of waar zij eventueel mantelzorg kunnen krijgen van hun kinderen. Als zij daar blijven wonen, accepteren zij ook dat er aan een aantal milieueisen die wij kennen, niet wordt voldaan. Dat was het doel van de Wet plattelandswoningen. Het is vervelend om te constateren dat de Raad van State nu zegt: dat past niet binnen de Europese regels. Het roept bij mij ook de vraag op waarom de Raad van State dit in zijn adviserende rol, op het moment dat wij de Wet plattelandswoningen hebben aangenomen, niet opgemerkt heeft. Toen de wet inging, kenden we immers de Europese regels ook al. Ik ondersteun de Minister van harte in haar pogingen om linksom of rechtsom – het maakt mij niet uit hoe – ervoor te zorgen dat de doelstelling van de Wet plattelandswoningen toch gewoon overeind blijft. Is Nederland daarin uniek? Ik kan mij zo voorstellen dat men ook in andere Europese landen op onderdelen de wens heeft, wat flexibeler om te gaan met de Europese richtlijnen die wij hebben. Wat is daar dan mis mee? Als mensen er immers zelf voor kiezen om in dit geval op hun erf te blijven wonen, in de omgeving waarin zij altijd gewoond hebben, dan moet dat gewoon mogelijk blijven. Hoe denkt de Minister dit probleem op te lossen? Wat is in dezen de actuele stand van zaken? De uitspraak van de Raad van State heeft immers bij mijn weten niet dezelfde zeggenschap als een wet. Wij hebben nu een Wet plattelandswoningen, wij hebben allerlei milieueisen in wetgeving vastgelegd. Wat betekent de uitspraak van de Raad van State concreet voor iemand die nu een beroep doet op de Wet plattelandswoningen of zich bij een gemeente meldt? Hoe moet een gemeente daar nu mee omgaan?

Een derde punt is de rechtspositie van grensbewoners bij ruimtelijke ontwikkelingen aan de andere kant van de grens. Ik heb daar eerder vragen over gesteld en de Minister heeft daarop geantwoord dat ze voornemens is om nog een keer een brochure op te stellen om voor iedereen inzichtelijk te maken hoe die rechten zijn vormgegeven. Volgens mij is dat niet genoeg. Als ik namelijk langs de grens ga kijken, dan zie ik diverse gevallen waarin mensen de weg wel weten, maar waar dan weer blijkt dat de bestaande regels – Europese regels, bilaterale afspraken tussen Nederland en Duitsland of tussen Nederland en België – niet op een goede manier worden ingevuld. De papieren werkelijkheid strookt niet met de echte werkelijkheid. Ik wil dat wij daar iets aan doen, en wel meer dan alleen maar een brochure maken. Mensen aan de grens hebben rechten en die moeten we ook bewaken. Ik hoor graag van de Minister wat zij meer kan doen. Ik wil haar zelfs oproepen om met de bestuurlijke counterparts aan de grenzen in gesprek te gaan. Dan kunnen zij samen de analyse maken of ze doen wat ze met elkaar hebben afgesproken en, als ze dat niet doen, hoe ze er met elkaar voor kunnen zorgen dat ze het uiteindelijk wel gaan doen.

Dan nog een paar laatste woorden over de Crisis- en herstelwet. Het is heel goed dat daar nog een bredere analyse op los wordt gelaten en dat die nog breder wordt geëvalueerd. Ik constateer op basis van alle evaluaties tot nu toe dat de Crisis- en herstelwet voldoet, dat het goede wetgeving is en dat de wet een goede basis vormt voor de Omgevingswet. Ik denk dat de uitgebreidere rapportage die dit jaar komt, ons nog eens extra zal bevestigen dat we er goed aan doen om bij de Omgevingswet de Crisis- en herstelwet voort te zetten en om zelfs nog een paar passen verder te gaan, zodat de vereenvoudiging en versimpeling van het omgevingsrecht uiteindelijk in 2018 op een goede manier kan landen.

De heer **Smaling** (SP): Niet zo lang geleden zat ik met de twee collega's die nu aan mijn rechterzijde zitten, de heren Albert de Vries en Veldman, in een overleg over krimp. Toen kwam die grenskwestie ook langs en

hebben wij het met Minister Blok even gehad over zo'n ontgrenzer, die ook functioneert, maar dan alleen voor krimpgebieden. Toen zeiden we dat het misschien nuttig zou zijn om dat voor de hele grens met Duitsland en België te hebben, om eens alle aspecten die te maken hebben met werkgelegenheid en prijsverschillen in een soort real-timemonitoring langs de grenzen te kunnen bezien. Is het voor de VVD een optie om zoiets ook aan deze Minister te vragen of aan de regering als geheel?

De heer **Veldman** (VVD): Het lijkt mij niet per se nodig dat we op elke plek langs de grens ontgrenzers hebben. We hebben daar afspraken over gemaakt ten aanzien van krimpgebieden, juist omdat we daar zien dat er soms aan de Nederlandse kant van de grens geen werk is, terwijl er aan de Duitse of Belgische kant wel werk is. Dan helpt het als je mensen op een goede manier op pad kunt sturen om ervoor te zorgen dat ze aan de andere kant van de grens aan de slag gaan en dat alle hindernissen verwijderd worden die we met elkaar gecreëerd hebben in de verschillende arbeidsmarkten. Ik vraag nu specifiek aandacht voor het feit dat mensen aan de Nederlandse kant van de grens soms profijt, maar soms ook last hebben van ruimtelijke ontwikkelingen aan de andere kant van de grens. We hebben zowel bilateraal als in Europa afgesproken dat je als belanghebbende binnen een straal van 5 km kunt participeren in de processen die aan de andere kant van de grens zijn vormgegeven, maar dat blijkt in de praktijk niet altijd te werken. Soms wordt er bestuurlijk te laat geïnformeerd of wordt er te laat kenbaar gemaakt dat mensen zienswijzen kunnen indienen of in een MER-procedure kunnen meedoen. Als je te laat instapt, haal je nooit meer op tijd de eindstreep. Dan wordt er terecht gezegd: u hebt zich te laat gemeld, de deadline is voorbij, u kunt nu niet meer meedoen. Ik vind dat wij, als wij daar afspraken over hebben, die ook op een goede manier moeten uitvoeren.

De heer **Smaling** (SP): Wat de heer Veldman zegt, pleit juist voor een grensmonitor. De Achterhoek wordt officieel krimpregio, maar bij Noordhorn en Denekamp staan autootjes van Duitse uitzendbureaus, die ook Twentenaren in staat stellen om in Duitsland te werken. Voor de regio Emmen geldt hetzelfde, terwijl Oost-Drenthe geen krimpregio is. Het zou volgens mij heel zinvol zijn om voor het hele grensgebied iets te hebben wat de mensen die daar wonen, in staat stelt om hun positie in Nederland te vergelijken met die net over de grens. Dat kan voordelig zijn voor de regio als geheel.

De heer **Veldman** (VVD): Als ik de heer Smaling goed beluister, ben ik het eens met hem, zoals hij het nu formuleert. Het aardige is dat daar allang in voorzien is. Wij hebben langs de hele grens Euregio's, die met prachtige informatiepunten werken die deels met eigen middelen en deels met Europese middelen gefinancierd worden. Recent zijn er tussen alle Euregio's die we langs de grens hebben, weer nieuwe afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat dingen langs de hele grens op eenzelfde manier gedaan worden, in plaats van in elke Euregio op een eigen manier. Volgens mij wordt daar dus al in voorzien en hoeft het Rijk daar niet extra tussen te gaan zitten. Wat we wel hebben afgesproken, en daar verwijst de heer Smaling in zijn eerste vraag naar, is dat er specifiek voor krimpgebieden een aantal ontgrenzers worden aangewezen, omdat daar specifieke problemen zijn, anders dan in de rest van Nederland.

De heer **Madlener** (PVV): Mijn vraag betreft de grondspeculaties. Het is de PVV al sinds haar oprichting een doorn in het oog dat veel gemeenten met grond speculeerden en dat de burgers daar nu de prijs voor betalen, want er zijn enorme verliezen geleden. Er zijn heel veel gemeenten waar de lasten nu omhoog moeten of waar de burgers nu voor de geleden verliezen kunnen opdraaien. De VVD heeft ook aangewezen dit een

probleem te vinden. De PVV is blij met het herijken van de boeken. Ik heb een verdergaande vraag aan de VVD. Hoe gaat zij de bestuurders aanpakken die dit op hun geweten hebben? Veel van die bestuurders zitten nu in een wachtgeldregeling, zijn afgevoerd of zitten nog steeds in het bestuur. Hoe gaat de VVD de gemeenten aanpakken die deze grondspeculaties op hun geweten hebben?

De heer **Veldman** (VVD): Het lijkt mij heel verstandig om vanuit hier helemaal niemand aan te pakken. Als colleges van burgemeesters en wethouders bepaalde handelingen verrichten, zoals ze dat in het verleden gedaan hebben door grond te kopen, dan is er een gemeenteraad om daarop toe te zien. Het is aan de raadsleden om met de wethouders in gesprek te gaan over de vraag of ze hun werk wel of niet op een goede manier hebben gedaan. Wat het aankopen van gronden betreft, deel ik de waarneming dat dit in het verleden gebeurd is. Er zijn ook genoeg gemeenten te vinden die door nog voor 2008 een heleboel woningen in de markt te zetten, enorm geprofitteerd hebben. Er zijn dus ook heel veel bewoners van Nederlandse gemeenten die eveneens geprofitteerd hebben van de handelwijze van gemeenten in het verleden. En ja, wij zien nu ook een aantal gemeenten die inderdaad te veel grond gekocht hebben of te lang gewacht hebben met het aanpassen van hun grondprijs, waardoor ze nu voor een deel geld moeten afschrijven. Dat doet pijn en het is vervelend, maar het hoort erbij.

De heer **Madlener** (PVV): Dat is dus een meningsverschil dat wij hebben met de VVD. Voor ons is het speculeren met grond geen taak van gemeenten. Dat moeten ze niet doen. Kennelijk vindt de VVD het prima dat er gespeculeerd wordt met grond. Ik ga voorstellen om daar een einde aan te maken en ik hoop dat de VVD nog eens goed kijkt naar deze problematiek.

De **voorzitter**: Ik hoor geen vraag. U constateert iets en daar komen wij later op terug. Dan is nu het woord aan de heer De Vries namens de PvdA.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Voorzitter. De evaluatie van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) laat volgens de begeleidende kabinetsbrief zien dat de landinrichting via deze wettelijke regeling meerwaarde heeft ten opzichte van vrijwillige gebiedsontwikkeling en ten opzichte van onteigening en inrichting op grond van bestemmings- of inpassingsplannen. Nog korter gezegd: de Wilg zorgt ervoor dat complexe gebiedsontwikkeling eenvoudig beter verloopt. Wij gaan ervan uit dat de Minister deze conclusie deelt.

Met de Wilg worden doelen met meer zekerheid gehaald, ontstaat er een betere herverkaveling, meer draagvlak en meer rechtszekerheid voor betrokkenen. Een belangrijk voordeel van herverkaveling is verder dat er geen kosten voor de overdracht van grond worden gemaakt, dat geen bedrijfsschadevergoedingen betaald hoeven te worden en dat ook grond die elders is verworven, kan worden ingezet voor de ruil van nieuwe gebiedsfuncties.

De Partij van de Arbeid steunt het advies om de Wilg te vernieuwen en het proceseigenaarschap meer te verleggen naar de grondeigenaren en naar zo veel mogelijk vrijwillige kavelruil, waarbij grondeigenaren zelf het ruilplan ontwikkelen. Wij vinden dat grondeigenaren niet alleen moeten inzetten op het onderling eens worden, maar ook op het verkrijgen van draagvlak van andere belanghebbenden. Dat is een prima instrument binnen de Omgevingswet: meer ruimte voor initiatiefnemers, makkelijker, sneller, goedkoper en met meer draagvlak aan de voorkant. Is de Minister bereid om de aanbevelingen uit de evaluatie van de Wilg over te nemen? Ik bedoel bijvoorbeeld de aanbeveling om te bepalen dat het tracébesluit geldt als een inrichtingsplan in de zin van artikel 24 van de Wilg. Is de

Minister ook bereid om de bestaande verschillen tussen kavelruil en onteigening nog eens goed in beeld te brengen, zodat we precies weten waar we het over hebben als we over deze kwestie praten?

De Partij van de Arbeid wil graag dat de systematiek van de Wilg in de vorm van stedelijke herverkaveling toepasbaar wordt in de bebouwde omgeving. De Minister heeft in het vorige AO toegezegd dat zij in oktober met een apart wetsvoorstel komt. Zij voert daarmee de door de Kamer aangenomen PvdA-motie uit, die vraagt om al vooruitlopend op de Omgevingswet stedelijke herverkaveling mogelijk te maken. De vraag is: staat die afspraak nog steeds?

Wij konden het in het vorige AO niet met de Minister eens worden. Zij wil net als in de Wilg de gemeenteraad een mogelijkheid geven om een eigenaar bij stedelijke herverkaveling, in de zeldzame gevallen dat deze niet vrijwillig wil participeren, alsnog te verplichten tot deelname. Zo'n stok achter de deur past naar onze overtuiging geheel in de geest van de Omgevingswet. Private initiatieven komen er makkelijker, sneller en goedkoper mee van de grond. De stok zal, zo blijkt, simpelweg omdat hij er is, nauwelijks gebruikt hoeven worden om mee te slaan, maar hij lost wel problemen op in geval van een onverdeelde boedel, een onvindbare of overleden eigenaar of een eigenaar die speculeert dat hij beter af is als hij tegenwerkt.

De Partij van de Arbeid snapt dat er ook gevallen zijn waarin een eigenaar wel legitieme motieven kan hebben om niet mee te doen in de ruil van grond en panden. Daarom denken wij aan een compromis, waarbij vrijwillige kavelruil financieel aantrekkelijker wordt gemaakt. De stok achter de deur hoeft dan, met een enkele uitzondering, geen verplichte deelname in de ruil te zijn. Dat zou na vaststelling van het omgevingsplan ook een reguliere onteigeningsprocedure kunnen zijn. De Partij van de Arbeid wil natuurlijk nog wel – eigenwijs als zij is – blijven praten over de condities waaronder onteigening plaatsvindt, maar dat kan wachten tot we over de aanvullingswet grondexploitatie praten. Wij zijn benieuwd hoe de Minister reageert op deze handreiking.

Bij vorige gelegenheden hebben wij begrip getoond voor gemeenten die ervoor gekozen hebben om een actief grondbeleid te voeren. Zij probeerden de enorme waardestijging van grond na bestemmingswijziging aan te wenden voor meer kwaliteit van de open ruimte en voor gemeenschapsvoorzieningen. Voor vele gemeenten heeft dit beleid in een door de crisis sterk veranderde vastgoedmarkt helaas forse consequenties gehad. We hebben gevraagd om het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten zo in te richten dat gemeenten op een verantwoorde manier orde op zaken kunnen stellen, bijvoorbeeld door niet per locatie te kijken naar de kansen op herontwikkeling binnen tien jaar, maar een reële inschatting te maken van welk percentage van de totale grondbezit van een gemeente binnen vijftien jaar uitgegeven kan worden.

De heer **Houwers** (Houwers): Ik hoor de heer De Vries zeggen dat hij denkt dat de grondspeculatiewinsten gebruikt zijn om kwaliteit te verbeteren. Ik ben benieuwd waar hij dat vandaan haalt, want ik dacht te weten dat nogal wat gemeenten er gewoon gaten in de begroting mee hebben gedicht, er sporthallen mee bouwen of er andere leuke dingen mee doen. Waar baseert de heer De Vries zich op als hij zegt dat er in één keer betere kwaliteit zou worden geleverd als de gemeente het doet?

De heer **Albert de Vries** (PvdA): De stelling van de Partij van de Arbeid is dat het helemaal niet zo gek is dat planwinst na een bestemmingswijziging wordt aangewend voor de gemeenschap, om te beginnen in de kwaliteitsverbetering van het betreffende plan, maar in de tweede plaats kan het ook voor algemene gemeenschapsvoorzieningen zijn. In tegenstelling tot de heren Madlener en Houwers geven wij daar geen negatieve

kleur aan. Wij denken dat het heel verstandig is van gemeenten om de winst die te halen is in de grondexploitatie, naar zich toe te trekken.

De heer **Houwers** (Houwers): Dan constateer ik met de heer De Vries dat het dus niet alleen om de kwaliteit in dat plan gaat, die overigens ook nog niet echt omschreven wordt door de heer De Vries, maar dat hij daarnaast ook spreekt over algemene voorzieningen, die dan wellicht ook gefinancierd zouden moeten worden met algemene middelen.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Daar zit een verschil van mening. Wij zijn van mening dat bestemmingswijzigingen soms – tot 2008 was dat in ieder geval zo – tot zulke enorme waardeinstijgingen van grond hebben geleid dat wij het vreemd vinden dat die winst aan de toevallige eigenaar van de grond zou toevallen. Wij vinden dat die eigenaar redelijk vergoed moet worden voor zijn grond, maar wij vinden ook dat een deel van die winst, die eigenlijk door de overheid gecreëerd wordt, best door de overheid ingezet kan worden voor gemeenschappelijke voorzieningen. Gevraagd is ook naar verfraaiing in het gebied zelf. Ik kan alleen uit mijn eigen ervaring spreken. Ik zal zeggen: komt u eens langs in de stad waar ik bestuurder ben geweest, dan kunt u zien dat daar plannen zeer zorgvuldig tot stand zijn gekomen en dat die winst daadwerkelijk is besteed ter verbetering van de kwaliteit van zo'n plangebied en daarmee ook ter verhoging van de waarde van de woningen en huizen die mensen daar gekocht hebben. Wij waren daar niet uniek in. Er zijn vele gemeenten in dit land die het op die manier gedaan hebben.

De **voorzitter**: Dat betekent dat de heer Houwers een middag naar Middelburg gaat. Ik zie dat de heer Madlener ook nog een vraag heeft.

De heer **Madlener** (PVV): Ik deel de mening van de PvdA dat bij bestemmingswijziging een deel van de overwaarde die ontstaat eigenlijk wel terecht hoort te komen bij de gemeenschap, voor voorzieningen et cetera. Dat delen wij, alleen heeft de lokale overheid nu juist geen middelen om af te romen. De enige optie die overblijft, is om zelf maar te gaan speculeren, om zelf grond te kopen, daar de bestemming van te wijzigen en dan op die manier winst af te romen. Dat leidt natuurlijk niet tot de beste keuzes, want de gemeente zal dan niet meer op de beste plek een ontwikkeling willen toestaan, maar op haar eigen grond, en dat is niet hetzelfde als de beste plek. Ziet ook de PvdA in dat de eigen grond niet altijd de beste plek is en dat het speculeren juist wordt aangemoedigd door de regels die wij hier in Den Haag hebben gemaakt?

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Ik ben enorm blij dat er toch weer een keer een overeenkomst is tussen de PVV en de Partij van de Arbeid en dat wij allebei vinden dat een waardeinstijging op grond van een bestemmingsplanwijziging de gemeenschap toekomt. Ik ga veel meer dan de heer Madlener uit van te goeder trouw handelende gemeentebesturen, die hebben geprobeerd om dat voor elkaar te krijgen in de goede tijd. Door de crisis zijn ze met behoorlijk negatieve effecten blijven zitten. Ik denk dat wij elkaar dan ook moeten kunnen vinden in het voornemen om de aankomende grondexploitatiewet zodanig te wijzigen dat het voor een gemeente gewoonweg niet meer nodig is om grond zelf te gaan exploiteren, omdat ze op een andere manier de winst kan afromen die potentieel in de grondexploitatie zit. Als wij elkaar daarop kunnen vinden, dan zou dat mooi zijn.

De laatste vraag van de heer Madlener was of de grond die gemeenten nu hebben, voorrang moet krijgen bij de ontwikkeling. Ik vind dat de gemeenteraad gehouden is aan een zorgvuldige afweging en aan een goede ruimtelijke ordening, maar ik neem aan dat gemeenten geen grond hebben gekocht op plekken die ze vroeger planologisch helemaal



verkeerd vonden. Ik heb daar dus minder angst voor dan de heer Madlener.

De heer **Madlener** (PVV): We zien de gevolgen van al die speculaties met grond. De burger kan nu de tekorten betalen. Dat moeten we niet onderschatten, want het gaat om miljarden die verloren zijn gegaan en die lokale gemeenschappen nu moeten ophoesten. We zijn het er inderdaad mee eens dat een deel van die waardeverstijging terecht hoort te komen bij de gemeenschap, ter betaling van publieke voorzieningen. Ik hoop dat wij bij de grondexploitatiewet tot een systeemverandering komen waarbij gemeenten niet meer hoeven te speculeren met grond, want dat is geen taak van de gemeenten. Daar zijn wij het dus over eens.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Dat gemeenten nu moeten afschrijven, vind ik zuur. Ik vind ook dat dit voorzichtiger moet dan door het Rijk en door de commissie BBV wordt opgelegd. Ik zal daar zo nog iets over zeggen. Mijn buurman Veldman zei al terecht dat er in het verleden, voor 2008, enorme investeringen zijn gedaan ten laste van die grondexploitaties door gemeenten. Dus burgers hebben daarvan ook meege profiteerd.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik wijs de heer De Vries erop dat hij nog twee minuten spreektijd heeft voor de rest van zijn betoog.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Ik had het over de commissie BBV, die voorwaarden stelt. Ik heb gevraagd om dat op een iets andere manier te doen en ben benieuwd hoe de Minister daarop reageert. Wil zij de commissie BBV nog eens wijzen op het feit dat er niet per se per locatie een veiligheidsklep nodig is, maar vooral voor het totaal van het grondbedrijf? Daar zitten immers feitelijk de risico's. Wij hebben nog maximaal 2,1 miljard te gaan en ik wil voorkomen dat gemeenten zich genoodzaakt zien om op het sociale domein te gaan bezuinigen en de reserves die ze nog hebben, in te zetten voor de grondexploitatie. Ik wil op een rustige manier die trap af.

Over de Crisis- en herstelwet kan ik kort zijn. Na aanvankelijke aarzeling hebben wij dit instrument gesteund. De evaluatie laat vele positieve resultaten zien en wij vinden de mooiste de intensieve veehouderij in Brabant, de herontwikkeling van Strijp-S in Eindhoven en de manier waarop er met milieuruimte is omgegaan in de haven van Rotterdam. We houden aan de andere kant ook twijfels, en die twijfels gaan over projecten die de crisis eigenlijk verdiepen. Mijn buurman van de VVD zei het al: er worden in dit land nog steeds nieuwe projecten ontwikkeld, soms zelfs met steun van de Crisis- en herstelwet, die de overschotten van vastgoed of van bedrijfsterreinen doen vergroten, zonder een koppeling te leggen met het saneren van kansloze bedrijfsruimte of kansloze bedrijfsterreinen. De PvdA wil nogmaals een pleidooi houden om die koppeling wel te maken.

De heer **Smaling** (SP): Voorzitter. Het is een genoegen om weer eens te debatteren met deze Minister. Het is alweer een tijdje geleden. Ik weet niet of het aan mij ligt of aan de Minister. Ik wil om te beginnen mijn appreciatie uitspreken voor de evaluatie van de Crisis- en herstelwet. Ik heb daar de vorige keer om gevraagd en er een motie over ingediend. Daar wordt ruimhartig en zinvol invulling aan gegeven. Ik vind dat heel tof, dat wil ik hier even vaststellen. Ik heb er twee vragen over. Het criterium doeltreffendheid is er bij het permanent maken van de Chw uitgehaald. Dat vind ik niet logisch. Misschien had ik dat moeten zeggen toen de wet werd behandeld, maar ik hoor toch graag nog een reactie op de vraag waarom dat criterium eruit is. In de brief die de evaluatie aankondigt, staat ook dat het moeilijk is om beroepszaken te meten. Daar zit ik dan toch nog



een beetje mee. Aan de ene kant kan ik mij dat voorstellen, maar waar ik op doel, is dat via de rijkscoördinatierегeling een hoop zaken geïmplementeerd worden of gaan worden, die dat niet zouden zijn geworden zonder de Chw. Met name in het noorden merken wij dat de Chw op het gebied van bijvoorbeeld de windmolens een grote rol speelt. Minister Kamp is veel over Groningen aan het praten, de Mijnbouwwet onttrekt zich wel een beetje aan de systematiek, maar de doorzettingmacht van het Rijk in het ruimtelijke domein begint steeds meer een punt te worden. Je merkt eigenlijk in het hele land dat mensen een soort ruimtelijkeordeningsangst aan het ontwikkelen zijn, zowel bovengronds als ondergronds. Als de Crisis- en herstellwet daaraan bijdraagt, doordat de doorzettingmacht anders is georganiseerd dan in de Wro, dan vind ik dat nog wel een onderwerp voor evaluatie.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Ik snap wat de heer Smaling zegt, maar de rijkscoördinatierегeling is ook bedacht om projecten van nationaal belang tot stand te laten komen. Vindt de heer Smaling dat die doorzettingmacht er niet moet zijn bij de overheid? Ik denk dat we het volledig eens zijn dat bij de toepassing van de rijkscoördinatierегeling er veel beter en veel eerder al inspraak mogelijk moet zijn voor bewoners, maar het feit dat je uiteindelijk toch kunt doorzetten, acht ik nodig als je projecten van maatschappelijk belang moet realiseren waar altijd enige tegenstand tegen is. Of is de SP dat niet met ons eens?

De heer **Smaling** (SP): Dat zou kunnen als je het zo deed dat je de bevolking vrij makkelijk mee hebt, maar ik constateer dat met name in het domein van de energie het tegendeel het geval is. Mensen maken zich zorgen over afvalwaterinjectie, over schaliegaswinning, over gasopslag, over windmolens, over zoutwinning en over zandwinning zelfs. Dat duidt erop dat de topdownmanier waarop de rijkscoördinatierегeling het regelt, niet meer van deze tijd is en dat je daarmee de bevolking eerder tegen je in het harnas jaagt dan meekrijgt. En dat baart mij zorgen.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Die zorg delen wij. Het lijkt of de SP nu zegt: dan doen we dat maar niet en gaan we de nationale belangen maar niet of minder tot stand brengen. Onze energievoorziening blijft toch heel belangrijk en daarnaast zijn er nog een heleboel dingen die gerealiseerd moeten worden in dit land. Ik vind met de heer Smaling dat het zorgvuldiger moet, maar hij zegt nu eigenlijk: schaf die rijkscoördinatierегeling maar af. Dat verbaast mij.

De heer **Smaling** (SP): Nee, voorzitter. Ik zou meer voor het model zijn dat nu in de Tracéwet is geïmplementeerd, dat je gezamenlijk tot een voorkeursbeslissing komt en dat daarna een knoop wordt doorgehakt. Ik hoorde gisteren in debat met Minister Kamp hoe het adviesrecht in Groningen ingericht moet worden, als reactie op het rapport van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid. Dan zegt Minister Kamp dat hij wel luistert als gedeputeerde staten Groningen bepaalde wensen hebben, maar dat hij uiteindelijk zelf beslist. Toen dat werd toegepast op bepaalde casussen, werd het adviesrecht eigenlijk een dode mus. Dan ben je er niet. Ik maak mij hier wel zorgen over.

De **voorzitter**: De heer Smaling vervolgt zijn betoog.

De heer **Smaling** (SP): Er is een beleidsevaluatie uitgevoerd door Twynstra Gudde. Daarop kunnen wij op allerlei andere momenten uitvoeriger ingaan. Toch zou ik nu even kort van de Minister willen horen wat haar appreciatie ervan is. Ik lees dat er onduidelijkheid is in de doelstellingen van beleid. Dat is natuurlijk wel een wat algemene conclusie, maar op zich is het toch ook wel zorgwekkend. Met name wordt

gewezen op een gebrek aan informatie bij bodembescherming en geo-informatie. Kan de Minister kort zeggen hoe zij de beleidsevaluatie van Twynstra Gudde beoordeelt?

De grondposities blijven maar «etteren». Een rondje regionale kranten levert elke week wel een stuk of vijf gevallen op. Vorige week speelde dit in Bergen op Zoom. De kosten van de verliezen op de grondexploitatie zijn daar € 3.500 per persoon. In de gemeente Overbetuwe is er een groot plan rond het station van Elst. De nieuwe gemeenteraad moet 3 miljoen extra afwaarderen. De leden van het nieuwe college zeggen dan: wij kijken door een beter vergrootglas naar de situatie dan het vorige college. Zo blijven gemeenten de bevolking maar met de negatieve effecten van de grondexploitaties opzadelen.

Niettemin is het fijn dat er in de evaluatie naar de samenwerkingsverbanden is gekeken. De vorige keer was dat nog niet gebeurd. Het blijkt dat dit lastig is. Ik gooi het idee maar eens in de groep om lokale rekenkamers hieraan wat meer systematisch aandacht te laten besteden. Vorig jaar was ik in Breda. Daar had de lokale rekenkamer toen net een uitvoerig rapport gemaakt over de grondexploitatie in Breda. Dat rapport was echt leidend voor de collegeonderhandelingen. Op die manier heb je tenminste iets om je aan vast te houden.

Hoe komt dit straks in de Omgevingswet? Misschien kan daarover kort iets worden gezegd? De Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) ligt nu namelijk ter tafel, maar straks moet bijvoorbeeld ook de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) mee in de Omgevingswet. Hoe is dat ongeveer beoogd?

Ik kom ten slotte op de slappe bodems en de bodemdaling. Er ligt nog een motie over bodemdaling van de leden Bisschop, Jacobi en mijzelf. Wat is daarmee tot nu toe gedaan? Er zitten twee kanten aan deze zaak. Er zijn de slappe bodems in de veengebieden in Noord-Holland, Zuid-Holland en Friesland.

Hé, m'n broertje is in de zaal. Wat leuk. Ik had hem nog niet gezien. Bodem in meer algemene zin is echter een groot probleem. Daarbij heb ik het dus ook weer over gaswinning in Groningen. Hier loopt ook nog het traject van de Structuurvisie Ondergrond doorheen. Kan de Minister dat zo even bij elkaar nemen en hier een goed verhaal houden over bodemdaling en hoe wij dat, ook via de motie en echt vanuit de regering op de agenda kunnen zetten?

De **voorzitter**: Ik had iedereen op de publieke tribune al van harte welkom geheten, maar ook het «broertje van» heet ik van harte welkom. Al een paar keer is gesproken over de Wilg. Daarbij gaat het niet over een boom, maar over de Wet inrichting landelijk gebied. Mijnheer Madlener, het is ook een tijdje geleden dat ik u heb gezien. Het woord is aan u.

De heer **Madlener** (PVV): Ja, voorzitter. Misschien mag ik ook eerst even de groeten doen aan alle mensen die kijken, aan alle mensen die op de PVV hebben gestemd en natuurlijk aan de broer van de heer Smaling. Voorzitter. Ik begin met te spreken over de Crisis- en herstelwet. De PVV heeft die wet gesteund en vindt het een goede wet. Hij zorgt voor een snellere aanleg van infrastructuur. Daar was het de PVV om te doen. Nu blijkt echter dat heel veel van die windmolens ook onder die Crisis- en herstelwet worden geplaatst. Volgens mijn fractie is de bouw van een windmolen of van een windmolenpark nooit van nationaal belang, omdat het belang gewoon te klein is. Een windmolen of een windmolenpark levert gewoon te weinig op. Die zaken kun je dus niet als nationaal belang betitelen. Daarom vindt de PVV dat het plaatsen van windmolens niet onder de Crisis- en herstelwet zou moeten vallen. Mensen hebben namelijk heel veel last van die windturbines. Ze leiden tot heel veel schade aan woningen. Mensen kunnen die schade onvoldoende verhalen.

De eisen rond die windmolens zijn ook niet streng genoeg. Ik vraag de Minister daarom of zij bereid is om de plaatsingseisen voor windturbines op land veel strenger te maken. Ik noem als voorbeeld de Duitse deelstaat Beieren. Daar is recentelijk een 10H-norm geïntroduceerd. Dat houdt in dat een windturbine niet mag worden geplaatst dicht bij een woning dan tienmaal de hoogte van die windmolen. Is de Minister bereid om daarnaar te kijken? Wat vindt zij van die norm? Kan zij de Kamer daarover binnenkort berichten?

Ik kom op de grondbedrijven. De grondspeculatie is de PVV al jaren een doorn in het oog. Ik heb dat zojuist ook al gezegd in het debat met de woordvoerder van de VVD.

De **voorzitter**: Voordat de heer Madlener verder ingaat op de grondspeculatie heeft de heer De Vries nog een vraag voor hem.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): De heer Madlener verrast mij vandaag meer dan één keer. Hoor ik het nu goed? Is de PVV een voorstander van het plaatsen van windmolens als ze volgens de 10H-methode worden geplaatst? Dat zou echt nieuw zijn.

De heer **Madlener** (PVV): Zoals de heer De Vries weet, is de PVV zeer kritisch over windenergie. Dat geldt voor windmolens op zee, want die staan voor de kust en vervuilen zo de horizon. Dat geldt echter zeker voor windmolens op land. Mensen hebben gewoon last van die molens. De PVV vindt ook die subsidies voor windenergie een verschrikking. Dit kost miljarden. Dit is een verliesgevende hobby van de PvdA en van de heer Samsom in het bijzonder. Daarvan hebben de mensen last. Het kost ze geld door belasting en doordat hun huizen waarde verliezen. Verder vervuilen de molens de horizon. Nee, ik neem hier dus geen nieuw standpunt in, maar ik vind wel dat we veel strengere eisen moeten stellen aan de plaatsing. Het liefst wil de PVV helemaal geen windmolens. We willen in ieder geval die subsidies niet. Kijk, als ze rendabel zijn en je kunt ze 40 milj uit de kust zetten, zodat niemand er last van heeft, dan is er nog iets voor te zeggen. Dat is echter allemaal niet het geval. Die molens worden altijd geplaatst op plekken waar mensen er last van hebben en het kost ook nog eens miljarden. Dat betalen we met z'n allen. Dus nee, ik ben zeer kritisch over windmolens en dat zal zo blijven.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Ik snap het, want de heer Madlener en zijn fractiegenoten vertellen bij elk AO dat qua onderwerp ook maar een beetje in de buurt komt, dat het plaatsen van windmolens niks is. Men heeft echter geen alternatief voor de transitie naar duurzame energie. Ik meende de heer Madlener vandaag echter toch echt te horen zeggen dat hij minder streng over windenergie zou gaan denken als er daarbij aan een bepaalde voorwaarde op het vlak van de ruimtelijke ordening zou worden voldaan. Ik vind dat winst.

De heer **Madlener** (PVV): Dat kan de heer De Vries als winst zien, maar het is geen nieuw standpunt. De PVV wil strengere eisen aan de plaatsing van windmolens stellen en wil ook af van die subsidies op windenergie. Het is mijn visie dat er al geen windmolen meer zou worden gebouwd als je die subsidies zou schrappen. De PVV heeft overigens zeker wel alternatieven. Een zonnepaneel op het dak vinden wij al minder erg dan een windmolen. Maar helaas kosten al dit soort linkse hobby's gewoon handenvol geld. Ten eerste moeten we dus stoppen met al die milieusubsidies die dit soort verliesgevende hobby's rendabel maken voor de happy few. De PVV is erop tegen. Wij zien inderdaad veel in toekomstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het vlak van kernenergie en thoriumcentrales. Er komt heel veel goeds aan, dus laten we nu wachten en niet investeren in verliesgevende zaken. De PvdA wil daarin investeren. Ik stel

dus voor om strengere eisen te stellen aan het plaatsen van windmolens. We moeten de burger ook beschermen tegen waardeverlies van hun woningen. Dat waardeverlies moeten we niet onderschatten. Ik noemde al de grondspeculaties. De PVV heeft al vanaf haar oprichting geageerd tegen al die grondspeculaties door gemeenten. Speculeren met grond is niet een taak van gemeenten. Ruimtelijke ordening is bedoeld om goede plekken aan te wijzen waar ontwikkelingen worden toegestaan. Dat moet niet leiden tot zakkenvullerij bij gemeenten. Inmiddels zijn de winsten die hiermee zijn behaald, omgeslagen in verliezen. Die verliezen komen natuurlijk weer bij de burger terecht. De winsten kwamen eigenlijk nauwelijks bij de burger terecht, maar de burgers mogen wel de verliezen opvangen. De PVV vindt dat die miljardenverliezen echt een misstand zijn. Wij willen de bestuurders aanpakken en ervoor zorgen dat die grondspeculatie voorgoed verdwijnt. In heel veel landen is er helemaal geen grondspeculatie. In België is er helemaal geen grondspeculatie door gemeenten. In Engeland is er ook een interessant systeem. Daar wordt de winst op bestemmingswijzigingen afgeroomd op het moment dat de bestemmingswijziging plaatsvindt. Dan heeft het voor gemeenten dus geen zin meer om te speculeren. Ik vraag de Minister om daarover een heldere visie te ontwikkelen. Zij zal daar al mee bezig zijn, want we hoorden al dat er een wet grondexploitatie in de maak is. Ik wil de Minister meegeven dat dit een uitgelezen kans is om af te komen van die grondspeculatie door gemeenten. Grondspeculatie hoort niet tot de kerntaken van gemeenten en dit leidt ook niet tot de best mogelijke ruimtelijke ontwikkeling in ons land. Eigenlijk willen wij gewoon een verbod op grondspeculatie door gemeenten. Er kan op een andere manier worden omgegaan met de winsten bij bestemmingswijziging. Ik steun alle vragen die zijn gesteld over de grensproblemen en de kritiek die er op dit punt is geuit. Mensen aan de grens mogen niet straks het slachtoffer worden van al die windparken. Niemand wil een windpark voor zijn deur. Mensen die aan de grens wonen, willen ook niet dat er zo'n park net over de grens wordt geplaatst. Dat dreigt nu wel te gebeuren. Niet alleen in de grensstreken speelt dit probleem. Ook de gemeente Rotterdam bijvoorbeeld, plaatst windmolens aan haar grens. De windmolens die Rotterdam plaatst, grenzen toevallig net aan de gemeente Geervliet en de gemeente Brielle. De mensen in die gemeenten hebben weinig of geen inspraak gehad, want Rotterdam heeft dit via haar eigen kanalen geregeld, maar niet via die van de buurgemeenten. Tussen gemeenten speelt dus precies dezelfde problematiek. Daarom zouden we veel strengere eisen aan die plaatsing van windmolens moeten stellen. De PVV is verder voor meer vrijheid voor wonen op het land en voor het gebruikmaken van woningen die daar staan. Ik steun dus de verruiming van die regels. Ik vraag de Minister om met creatieve oplossingen te komen om deze problematiek te lijf te gaan.

De heer **Houwers** (Houwers): Voorzitter. De Minister wil een brochure laten maken om grensbewoners te ondersteunen bij procedures in het buitenland. Dat is volgens mij op zich een goede zaak. Burgers worden steeds mondiger. Over het voeren van procedures over de grens zijn mensen echter misschien toch iets minder goed geïnformeerd. Volgens mij is het goed dat we daarvoor toch ook aandacht hebben. Ik steun dus wat de Minister op dat vlak doet.

Ik steun ook haar initiatieven rond de problematiek van plattelandswoningen. Die mogen wat mij betreft nog wel wat verder gaan. Ook in het verleden is er namelijk gesproken over plattelandswoningen. Toen was er, dacht ik, in de Kamer ook brede steun voor het in meer gevallen mogelijk maken van burgerbewoning op het platteland, ook in de buurt van boerenerven. De mensen weten welke woonkwaliteit ze krijgen. Bewoning is ook goed voor de leefbaarheid. Volgens mij moeten we daarom inderdaad alles in het werk stellen om de gebouwen die er al staan – het

gaat hierbij niet om nieuwbouw – daadwerkelijk als woning te kunnen gaan gebruiken. Ik steun elk initiatief dat die kant opgaat. Ik ben benieuwd wat de Minister zich daarbij voorstelt te gaan doen of wat zij hierbij wellicht nog extra wil gaan doen.

Ik ben positief over de landinrichtingsinstrumentaria. Als je wat dichter bij de praktijk zit, weet je ook dat het goed werkte. Het is dus ook een goede zaak dat we dit in de Omgevingswet behouden. Op die manier kunnen we de bestaande kennis en kunde, ook in de provincies, benutten. Dat is wat mij betreft dus ook positief.

Velen in de Kamer zijn weleens kritisch over de Crisis- en herstelwet. Men denkt: worden er daarmee niet allerlei belangen geschaad en gaat het allemaal niet te snel? Nu blijkt dat 40% versnelling is aangebracht. Dat lijkt mij heel erg goed. Het is ook erg belangrijk dat er geen extra procedures zijn geweest. Daarmee heeft volgens mij de Crisis- en herstelwet voldaan aan de verwachtingen. Het is volgens mij een goede zaak dat we die wet nu wat meer permanent maken en hem meenemen in de Omgevingswet. Ik begrijp dat de Minister dat wil doen. Het lijkt mij een goede zaak als wij op die manier proberen om het goede te behouden en als wij dat in de Omgevingswet meenemen.

Minder positief ben ik over het grondbeleid. Daarover heb ik zojuist ook de heer De Vries al iets gevraagd. We moeten voorkomen dat we als lid van de Tweede Kamer op de stoel van een gemeenteraadslid gaan zitten. Daarom wil ik me ook niet uitspreken over die samenwerkingsverbanden. Als wij het inzicht niet krijgen en de Minister dat inzicht niet krijgt, hoe kunnen de gemeenteraden dat inzicht dan wel hebben? Dat vind ik wel zorgelijk. Daarom vraag ik aan de Minister of dit nu echt alleen bij die raadsleden ligt. Welke risico's lopen zij daarmee dan allemaal? Blijkbaar zijn er nog grondposities waarbij nog moet worden afgeboekt terwijl daarover nog geen helderheid is. Daarbij gaat het, als ik zo de cijfers bekijk, gewoon om groot geld. Ik denk dat het toch goed is om op z'n minst gemeenten er, wellicht in overleg met de VNG, nog eens op te wijzen dat zij beter zicht moeten krijgen op de risico's die zij lopen als zij in samenwerkingsverbanden zitten of op een andere manier participeren. Ik vind het ten principale een gekke situatie als je een voetbalwedstrijd kunt spelen waarbij je én speler, én scheidsrechter bent. Dat zou meer partijen toch moeten aanspreken. Ik heb die vergelijking al eens eerder gebruikt in dit kader. Het is natuurlijk merkwaardig dat een gemeente enerzijds zelf belang heeft in gronden, en anderzijds degene is die mag zeggen waar als eerste wordt ontwikkeld. Volgens mij zou de ruimtelijke ordening beter zijn als die twee zaken strikt gescheiden zouden zijn. Kan de Minister het zich voorstellen dat wij zelfs gewoon zouden komen tot een verbod op actieve grondpolitiek door gemeenten, anders dan in een situatie waarin een ontwikkeling gewoon helemaal niet tot stand komt als er geen actieve grondpolitiek door gemeenten zou zijn? Ik kan me namelijk voorstellen dat onteigening af en toe nuttig of nodig zal zijn.

Er zijn ontzettend veel mogelijkheden om te sturen in de ruimtelijke ordening. We kunnen werken met exploitatieovereenkomsten. We kunnen er op vele manieren voor zorgen dat kwaliteit wordt geborgd. Die kwaliteit hoeft helemaal niet te komen uit winst die een gemeente maakt met het grondbedrijf. Die kan voortkomen uit regels over de dichtheid van de bebouwing of over de hoeveelheid groen. Die kwaliteit kan op allerlei manieren in zo'n bestemmingsplan zitten. Daardoor kan er echt kwaliteit worden geleverd en zal er niet alleen worden gekeken naar winsten. Ik ben dus benieuwd of de Minister zich een systeem kan voorstellen waarbij wordt gezegd: gemeenten, u stopt met die actieve grondpolitiek en u voert alleen nog maar grondpolitiek als het op een andere manier niet te realiseren is.

De heer Veldman sprak over de extra detailhandelsontwikkelingen. Zijn dat ontwikkelingen op gemeentelijke grond? Is dit dus wellicht ook financieel gedreven? Vanuit de markt kan het immers eigenlijk niet komen.

De heer Veldman zegt zelf dat die vraag er helemaal niet is, en ik denk dat ik dat met hem eens ben. Dan is het dus de vraag waarom dit dan wel wordt ontwikkeld. Wie heeft daar dan eigenlijk belang bij?

De vergadering wordt van 14.19 uur tot 14.30 uur geschorst.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Voorzitter. Er staat een overzichtelijk aantal onderwerpen op de agenda. Het zijn echter wel onderwerpen die van groot belang zijn voor het goed functioneren van gemeenten, zeker nu de economie weer aantrekt en er weer allerlei ontwikkelingen zullen plaatsvinden, ontwikkelingen die in de afgelopen jaren wat hebben stilgestaan.

Ik kom eerst op het grondbeleid van gemeenten. Hierover zijn door de woordvoerders van een aantal fracties opmerkingen gemaakt en er zijn vragen over gesteld. De woordvoerder van de VVD vroeg hoe het nu eigenlijk precies zit met de rol van de provincies. Provincies zijn enerzijds financieel toezichthouder van gemeenten, en anderzijds gebiedsregisseurs. Hij vroeg mij of ik hierover iets meer kan zeggen. Hoe gaat dat nu eigenlijk? Wat is de relatie tot het grondbeleid van de gemeenten? Hoe zullen straks de nieuwe gedeputeerden meegenomen worden in de opgaves die er voor hen liggen? Vorige keer heb ik al gezegd dat eigenlijk alle provincies hiermee op dit moment actief bezig zijn, sommige actiever dan andere. De provincie Utrecht heeft bijvoorbeeld gewoon laten weten hoeveel vierkante meter er uit de markt moet worden genomen. Die provincie stuurt daar op die manier op. De provincie Zuid-Holland stuurt bijvoorbeeld weer heel sterk op detailhandel. Zo hebben alle provincies hun eigen problemen, maar ook hun eigen oplossingen voor die problemen. Ze kijken ook naar elkaar. Wat kunnen ze overnemen van het beleid van andere provincies? Ik heb geen signalen gekregen dat dat niet zou werken. Natuurlijk zullen we via het IPO de nieuwe gedeputeerden ook weer inwerken op allerlei uitdagingen die er voor hen liggen op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het IPO zal dat zelf ook doen. Ik denk daarbij onder andere aan de regierol van de gedeputeerden op het vlak van de hoeveelheden vastgoed, de hoeveelheden vierkante meters detailhandel en de manier waarop provincies gemeenten daarop moeten kunnen aanspreken.

Ook de woordvoerder van de PvdA heeft een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over het grondbeleid. Hij vroeg specifiek naar de commissie BBV. Hij vroeg ook of het mogelijk is om een wat langere termijn te gebruiken voor de uiteindelijke oplossing van de financiële problematiek. Ik heb begrepen dat deze vraag ook is gesteld aan de Minister van BZK. Die heeft die vraag ook beantwoord. Hij heeft gezegd dat verlenging van de termijnen niet aan de orde kan zijn, omdat een termijn van meer dan tien jaar te veel onzekerheden oplevert, waardoor geen goede financiële planning kan worden gemaakt. Daarom is voor de huidige termijn gekozen. Bij de gekozen termijn is nog reëel te plannen hoe een en ander zal worden afgeboekt. We moeten niet zeggen dat het «ooit wel een keer» zal worden opgelost. Het is aan het lokale bestuur om te kiezen voor de manier waarop de gemeente daar invulling aan geeft. Ik hoorde woordvoerders al terreinen noemen die gemeenten misschien zouden moeten ontzien. Het maken van die keuze is echter natuurlijk een lokale aangelegenheid. De termijn van tien jaar lijkt mij zelf ook een redelijke termijn, het antwoord van de Minister van BZK gehoord hebbend. Op die manier kan een goede planning worden gemaakt.

De **voorzitter**: De heer De Vries wil een vraag stellen. Ik wijs de woordvoerders erop dat ze ook in deze termijn van de regering twee keer mogen interrumperen.



De heer **Albert de Vries** (PvdA): Ik snap wat de Minister zegt. Tien jaar is voor een financiële planning een lange periode. Zij is echter Minister van Infrastructuur en Milieu, dus zij weet dat tien jaar voor een infrastructurele planning een heel korte periode is. Daar wringt de schoen een beetje. Verder bevelen accountants en de commissie BBV aan om per locatie te bekijken welke ontwikkeling haalbaar is. Gemeenten zouden beter geholpen zijn als we zouden kijken naar de grondpositie van zo'n gemeente als geheel. Sommige stukken grond zijn kansrijk, andere stukken zijn minder kansrijk. Dat bepaalt uiteindelijk het financiële risico. Ik vraag de Minister daarom of zij bij de commissie BBV wil bepleiten dat er naar het totale bezit van een gemeente kan worden gekeken in plaats van naar alle onderdelen afzonderlijk. En kun je daardoor wellicht ook naar een langere termijn?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Ik zal die materie eens bestuderen, ook al omdat we straks bij de Omgevingswet ook andere termijnen krijgen dan de termijnen die nu bijvoorbeeld gelden bij de bestemmingsplannen. Een en ander wordt ruimer en breder van opzet, en volgens mij worden ook de termijnen daarmee langer. Ik kan dus eens even bekijken hoe dit daarmee in verhouding staat. Als je echter een en ander democratisch wilt kunnen legitimeren, zul je altijd de gemeenteraad de mogelijkheid moeten kunnen geven om er iets van te vinden en moet er altijd een eindtijd in zitten. Er moet een termijn zijn waarvan de gemeenteraad in redelijkheid moet kunnen zeggen dat die nog overzichtelijk is. Toekomstige generaties moeten niet te veel met de lasten worden opgezadeld. Ik hoor echter de vraag die de heer De Vries stelt en ik zal bij de commissie BBV navragen of het breder kan. Ik kan ook bekijken of de Omgevingswet straks van invloed zal zijn op de termijn waarover de heer De Vries het heeft. De huidige termijn is echter tien jaar. Daarvoor is waarschijnlijk ook gekozen vanwege de bestaande koppeling met het bestemmingsplan.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Het tweede onderdeel van mijn vraag was of er naar het totale grondbezit kan worden gekeken. Eigenlijk is er ook nog een derde vraag. De commissie BBV legt een bepaalde voorwaarde op. Accountants stellen daarna echter soms nog allerlei extra eisen voordat zij bereid zijn om een goedkeurende verklaring af te geven. De mevrouw die meegewerkt heeft aan het rapport dat is geschreven over de analyse van het grondbedrijven, ken ik daarvan. Gemeenteraden voelen daardoor juist vaak minder vrijheid.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Mijn eerste antwoord betrof ook het kijken naar het totale grondbezit. De tweede vraag die de heer De Vries stelde, had ik dus in het eerste antwoord al opgenomen. Hij vroeg of de commissie BBV wat breder zou kijken dan alleen naar een specifiek project. Ik wil dat gewoon wel eens met die commissie bespreken. Wat zijn de mogelijkheden en de onmogelijkheden op dat vlak? Dat wil ik zeker doen omdat ik ook geloof dat je dingen vaak in een breder perspectief wilt bekijken als je ook oplossingen in een breder perspectief wilt realiseren. Ik ben dus veel meer van de gebiedsgerichte brede aanpak dan van specifieke probleemoplossingen voor één klein gebiedje.

Over de termijnen heb ik gezegd dat dit afhangt van de mogelijkheden die er zijn. De derde vraag van de heer De Vries ging over de accountantscontrole. Het antwoord op die vraag weet ik nu niet. Daarin moet ik me gewoon even verdiepen, want die vraag is op dit moment voor mij te specifiek. Ik zal daarop terugkomen, bijvoorbeeld in een volgend overleg. De heer Smaling heeft gezegd dat hij wel ziet dat er vooruitgang zit in het grondbeleid, maar dat we toch nogal somber zijn. Hij vroeg ook wat de rol van de rekenkamer daarin kan zijn. Dat is natuurlijk een lokale aangele-



genheid, want gemeenten hebben een eigen, lokale rekenkamer, maar volgens mij zal ook bij gemeenten de rekenkamer een belangrijke rol spelen, net als bij het Rijk. Als de raad vragen heeft, kan hij heel goed de rekenkamer inzetten.

Er is gevraagd hoe dit straks in de Omgevingswet komt. In hoofdstuk 12 komt het grondbeleid aan de orde, ook al komen er na de Omgevingswet nog wetten die het grondbeleid nog zullen veranderen. In de Omgevingswet wordt echter in ieder geval al wel de basis gelegd. Er is specifiek gevraagd naar het voorkeursrecht. Op dit moment wordt de evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten afgerond. De uitkomsten van deze evaluatie worden ook betrokken bij het bepalen van een standpunt over het behoud van het voorkeursrecht. Ik heb in mijn brief al geschreven dat ik de Kamer naar verwachting voor het zomerreces de resultaten van de evaluatie zal kunnen sturen. Dan zal ik de Kamer ook het standpunt sturen van het kabinet over het al dan niet behouden van het voorkeursrecht.

De heer Madlener heeft vragen gesteld over grondspeculaties. Hij vroeg mij wat ik daar nu eigenlijk van vind. Hij vroeg mij of ik vind dat het niet mogelijk zou moeten zijn dat gemeenten speculeren met grond. Ik heb er in principe niets op tegen als gemeenten grond aankopen omdat zij een ontwikkeling mogelijk willen maken. Het gaat er nu natuurlijk vooral om of deze gemeenten daarmee verstandig omgaan. In de afgelopen jaren zijn gemeenten eigenlijk heel voorzichtig geworden met het voeren van een actief grondbeleid. Het gaat hierbij vooral over een erfenis uit de jaren negentig en uit de jaren kort na de eeuwwisseling. In die jaren hebben gemeenten heel veel grond aangekocht. Sindsdien is er een dalende lijn te zien in de hoeveelheid grondaankopen. Men zei in de jaren dat men grond aankocht: de projectontwikkelaar gaat er eigenlijk altijd vandoor met de winst, dus waarom koopt de gemeente de grond niet zelf? De gemeente is immers ook degene die het bestemmingsplan verandert. Men zei: als de gemeente meeprofiteert van de winst, profiteert de hele gemeenschap ervan. Ik meen dat de woordvoerder van de VVD zei dat er ook tijden zijn geweest waarin de burgers heel veel hebben geprofiteerd van die grondpolitiek. Een gemeente is natuurlijk geen entiteit op zich. Een gemeente haalt bij de burger en brengt bij de burger; dat is een geheel. Het Rijk heeft de gemeenten in ieder geval gevraagd om bij de grondposities een zorgvuldiger afweging te maken. In de afgelopen jaren is het immers eigenlijk gegaan over «bezint eer gij begint». Gemeenten moeten goed weten of de verwachte opbrengst reëel is. Vaak werd alvast geld uit het grondbedrijf gehaald om er andere dingen mee te betalen, op grond van de verwachte winst. Is dat reëel, of moet een gemeente gewoon wachten tot het project is afgerond? Na afronding van het project kan worden bekeken of er winst is.

Bij veel gemeenten geldt inmiddels voor actief grondbeleid: nee, tenzij. Gemeenten kopen alleen nog maar aan als dat nodig is voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Juist omdat gemeenten soms hiermee ook maatschappelijke doelen willen realiseren, vind ik het niet nodig om actieve grondpolitiek te verbieden en zou ik dat ook te vergaand vinden. Dat gemeenten grootschalig grond aankochten, is inmiddels verleden tijd. Volgens mij moet er echter wel een mogelijkheid blijven om selectief grond aan te kopen. Grond moet kunnen worden aangekocht als dat nodig is om maatschappelijk gewenste projecten te realiseren. Ik ben ook van mening dat de keuze voor een te voeren lokaal grondbeleid moet worden gemaakt op grond van een afweging van gemeenten en gemeenteraden zelf. Een verbod op het kopen van grond vind ik hier dus niet bij passen. Het Rijk heeft dus wel een oproep aan gemeenten gedaan om hiermee voorzichtig om te gaan. Een algeheel verbod zou wat mij betreft de autonomie van gemeenten te veel aantasten.

De heer **Madlener** (PVV): Ik vind dit antwoord zeer teleurstellend. De Minister concludeert met ons dat het in heel veel gemeenten in het verleden heel erg is misgegaan en dat de burger daar nu de prijs voor betaalt. Ze zegt nu echter tevens: het probleem blijkt nu even wat minder groot te zijn, want er worden niet meer zulke grote winsten gemaakt en gemeenten doen nu even wat voorzichtiger aan. Het huidige systeem, dat gemeenten uitnodigt om aan de slag te gaan met grondspeculatie, blijft echter bestaan. Volgens mij is dit nu juist een heel goed moment om eens te kijken naar de ruimte die gemeenten hebben om zich de overwinsten bij bestemmingswijziging toe te eigenen. Ik heb Engeland als voorbeeld genoemd. Daar gaat dit heel anders. Daar is grondspeculatie eigenlijk helemaal niet meer nodig, want gemeenten kunnen op een andere wijze overwinst afromen voor maatschappelijke doeleinden. Ten slotte zeg ik dat ik niet pleit voor een verbod op de aankoop van grond door gemeenten, want een gemeente kan ook zelf iets willen realiseren. Het gaat mij echter puur om speculatie gericht op financieel gewin. Dat moeten we op een andere manier mogelijk maken. Ik vraag de Minister daarom nogmaals of zij hierover wil nadenken. Wil zij zich laten informeren over alternatieven voor de huidige manier waarop gemeenten omgaan met bestemmingswijziging en de winst die daarbij ontstaat?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Ik ben daarover al aan het nadenken. Zoals de heer Madlener weet, zijn we bezig met nieuwe wetgeving over grondbeleid. Daarop kom ik bij de Kamer terug. De heer Madlener zegt nu: gemeenten zouden nog wel grond moeten kunnen kopen, maar ze mogen er niet mee speculeren. Dat is natuurlijk al iets anders dan een verbod op actief grondbeleid. Grondbeleid heeft immers soms gewoon een positieve uitwerking voor gemeenten, die met dat grondbeleid een maatschappelijke doelstelling willen realiseren. Ik heb de heer Madlener er verder op gewezen dat er ook een periode is geweest waarin het heel goed is gegaan met dit gemeentelijk grondbeleid. Eigenlijk is het vaak niet zozeer niet goed gegaan door het verwerven van grondposities, als wel door de gretigheid waarmee er geld uit de kas is gehaald door andere wethouders of door de wethouder waar ook het grondbedrijf onder viel. Zij hebben dit geld al uit de kas gehaald terwijl de opbrengsten nog niet waren gerealiseerd. Er werd grond aangekocht voor een project. Vervolgens werd er een bepaalde waarde aan die grond gehecht, maar later bleek dat de grond in werkelijkheid minder waard was. De overwinst van die fictieve waarde was dan echter al afgeroomd om er bijvoorbeeld een gymhal van te bouwen. Daarmee zijn de problemen ontstaan. Daarvoor zouden gemeenteraden hun wethouders natuurlijk gewoon moeten afstraffen. Wethouders mogen geen geld uitgeven dat eigenlijk nog niet bestaat. Als zij dat doen, is dat gewoon geen goed financieel beleid. Daarmee heeft dit dus vooral te maken. Wil ik kijken naar alternatieven? Dat wil ik zeker doen. We zullen bij de discussies over het grondbeleid immers ook discussies voeren over grondexploitatie en over de vraag in hoeverre een gemeente ook kan afromen als zij bijvoorbeeld infrastructuur of andere zaken moet realiseren. Volledige afroming zou volgens mij niet tot een goede marktprikkel leiden. Stel je immers voor dat iemand een stuk grond bezit waarvan de bestemming wijzigt. Kan een gemeente dan vervolgens zeggen: alle winst die u daaruit haalt, halen we weer bij u weg? Als een gemeente dat doet, kan de eigenaar zeggen: dat is toch raar, want ik heb het risico genomen en de gemeente boekt de winst. Ik vind dat er altijd een goede verhouding moet zijn tussen winst en risico. Als een gemeente alleen afroomt, boekt zij alleen de winst, maar loopt zij geen risico. Een gemeente die actief participeert, loopt risico's maar maakt ook kans op winst. Een en ander moet een beetje in een goede verhouding zijn. Ik praat hier te zijner tijd graag over door als wij het over de wetgeving hebben.

De heer **Madlener** (PVV): Ik ben wel blij dat de Minister toch bereid is om daarnaar te kijken. Ik wil haar aanmoedigen om dat te doen en ik bied mijn hulp aan. Die grondspeculatie door gemeenten komt niet voort uit het streven om een bepaalde ontwikkeling op de best mogelijke manier mogelijk te maken, maar is puur financieel gedreven. Dat onderschat de Minister misschien. Er zijn namelijk geen andere middelen om die winsten af te romen. Er zijn dus voorbeelden van plaatsten waar dit beter gaat. De manier waarop gemeenten nu omgaan met die grondspeculatie, leidt er vaak toe dat er een ontwikkeling plaatsvindt op gemeentegrond in plaats van op de beste plek. Een gemeente denkt dan: we kunnen de huizen op ons sportveld bouwen en dan is de winst voor de gemeente, en we kunnen de huizen bouwen op de grond van die boer, maar dan hebben we geen winst. Gemeenten kiezen vaak op basis van de eigen positie. Dat is het tweede nadeel van grondspeculatie. Die nadelen kunnen we onderwerpen met nieuwe regels. Ik zeg nogmaals dat ik blij ben dat de Minister bereid is om daarnaar te kijken.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Ik onderschat dat zeker niet. Ik ben ooit wethouder geweest en had toen het grondbedrijf in mijn portefeuille. Ik weet dus hoeveel aanvallen er altijd op werden gedaan door collega's. Zij zeiden: je kunt dat toch best wat positiever ramen. Bij landbouwgrond is er immers sprake van een totaal andere waarde dan bij grond die geschikt is voor bebouwing. Naar dat grondbedrijf werd vaak likkebaardend gekeken. Ik spreek daarbij inderdaad over de jaren negentig en de eerste jaren na de eeuwwisseling. Ik ken die situatie dus heel goed. Ik weet echter ook dat het Rijk daarin niet bepalend is. Uiteindelijk gaat het hierbij toch om de rechte ruggen van bestuurders in zo'n gemeente. Zij moeten ervoor zorgen dat er gewoon een goed en gedegen financieel beleid wordt gevoerd.

De heer Madlener wijst ook op het eigen belang dat een gemeente kan hebben om iets te realiseren op eigen grond. Dat speelt inderdaad een rol. Er zijn echter ook de ladder duurzame verstedelijking en een aantal andere instrumenten die daarop van invloed kunnen zijn. Dat eigen belang van gemeenten kan echter zeker een rol spelen; dat zal ik niet ontkennen.

De heer **Houwers** (Houwers): De Minister zegt er ten principale geen bezwaar tegen te hebben dat gemeenten grond verwerven. Ik hoor haar echter niet ingaan op mijn opmerking dat ik mij afvraag of het ten principale juist is dat gemeenten scheidsrechter en deelnemer in eenzelfde wedstrijd zijn. De heer Madlener zei net al dat gemeenten eigenlijk dubbele belangen hebben.

Verder zegt de Minister dat het ingaat tegen de autonomie van gemeenten. In de huidige situatie klopt dat. Maar het is nu juist zo aardig dat wij bezig zijn met een wetgevingstraject. Daarbij zouden wij wellicht gemeenten op bepaalde onderdelen iets minder ruimte kunnen geven. Dit is misschien wel hét moment om het daarover met elkaar te hebben. Misschien wil de Minister daarop reageren.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Ik ben inderdaad niet specifiek ingegaan op de vraag van de heer Houwers, omdat zijn vraag voor een deel overeenkwam met die van de heer Madlener. Op bijvoorbeeld de specifieke vraag over het verbieden van actieve grondpolitiek ben ik net al ingegaan bij de beantwoording van de vragen van de heer Madlener. Volgens mij heb ik daarover een afgewogen verhaal gehouden. Welke varianten zijn wel wenselijk en welke niet? Ik merkte dat de heer Madlener daarbij zelf ook een onderscheid maakt tussen aankoop voor maatschappelijk belang en andere aankopen. Ook de dubbelrol is door de heer Madlener genoemd. Zo'n rol is eigenlijk een beetje inherent aan de overheid. Ook ik heb als Minister meerdere petten op. Daarom moet de overheid alles wat zij doet altijd zo trans-

parant mogelijk doen, en moet zij wat zij doet democratisch kunnen legitimeren. We kunnen dus niet helemaal voorkomen dat er sprake is van een dubbelrol. Ik heb zojuist ook geprobeerd om dat te zeggen. Enerzijds maakt de overheid een bestemmingsplan en anderzijds is zij soms ook eigenaar van locaties. Dit moet echter wel duidelijk en transparant zijn. Volgens mij heeft het Rijk net nog een rechtszaak aan zijn broek gekregen over de ontwikkelingen rondom het Markermeer. Sommige partijen zeggen: de overheid bezit én de grond, én stopt geld in de ontwikkeling ervan, én, én. Marktpartijen kunnen daar altijd bezwaar tegen maken. Dat geldt natuurlijk ook in een gemeente. Ik stel echter nogmaals voor om met elkaar dieper op dit onderwerp en alle mogelijke instrumenten in te gaan als we de voorstellen voor wetgeving hier bespreken. Ik verwacht dat het in het najaar zover zal zijn.

De heer **Houwers** (Houwers): Mag ik dan constateren dat de Minister in het najaar terugkomt op deze zaak, en dat alle andere instrumenten, die misschien voorliggend zijn aan actieve grondpolitiek, dan nog eens zullen worden beschouwd? Ook ik zeg niet dat het absoluut moet worden verboden. Ik heb ook gezegd dat bijvoorbeeld onteigening soms nodig is als noodzakelijke ontwikkelingen op een andere manier niet tot stand komen. Ik begrijp dat gemeenten in zo'n situatie grond aankopen. Kunnen wij hierover tegen die tijd dus nog een keer uitvoeriger met elkaar van gedachten wisselen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Ik kom dan met een aantal voorstellen naar de Kamer over stedelijke herverkaveling, over de aanpassing van regels rond onteigening en over een aanpassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Die zaken worden allemaal vernieuwd en klaargemaakt om later op te gaan in de Omgevingswet. Ik ga ervan uit dat woordvoerders mijn aandacht dan vestigen op alle mogelijke instrumentaria en mij om een mening daarover zullen vragen. Dan zullen we dit in samenhang bekijken en kunnen we het totaal bezien. Ik kom nu op de stedelijke herverkaveling. De heer De Vries vroeg of wetgeving daarover er nog voor de Omgevingswet komt. Zoals ik al heb gezegd, kom ik met een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling. Ik sluit voor de invulling daarvan ook zo veel mogelijk aan bij de systematiek van de vrijwillige kavelruil in de Wilg. Daarop zal ik straks nog wat dieper ingaan. Daarmee geef ik ook uitvoering aan de motie-De Vries. Ik probeer om zo snel mogelijk een wettelijke regeling tot stand te brengen. In oktober zal de toetsversie van het voorstel voor de aanvullingswet grondeigendom en internetconsultatie ingaan. Daarin zit ook de regeling van de stedelijke herverkaveling. Ik heb in het VAO ook aangegeven dat stedelijke herverkaveling niet los kan worden gezien van de andere instrumenten van het grondbeleid, dus de Wilg en onteigening. Het gaat dus bij het maken van die aanvullingswet grondeigendom om de totaliteit. Ik hoop dat deze aanvullingswet zo snel mogelijk in werking kan treden nadat dit ook in zijn totaliteit in de Kamer is behandeld. Ik heb in het VAO ook gezegd dat dit wellicht al in werking kan treden nog voordat de Omgevingswet in werking treedt. In het slechtste geval treedt dit tegelijk met de Omgevingswet in werking. Wij streven er echter naar, dit zo snel mogelijk in werking te laten treden.

De woordvoerder van de PvdA vroeg mij ook in hoeverre ik in de Wilg rekening kan houden met de mogelijkheid van integratie van het inrichtingsplan en het projectbesluit, dat het tracébesluit zal gaan vervangen. Op dit moment wordt het wetsvoorstel aanvullingswet grondeigendom nader vormgegeven. Het zal dan ook daarin moeten staan. We doen dat nu met stakeholders, met eigenlijk alle belangrijke partijen die hierbij betrokken zijn. Er wordt bekeken of het uiteindelijk een goede oplossing is om dit hier ook in te laten landen. Hier staan wij dus in principe positief tegenover. We voeren hierover echter ook gesprekken

met anderen, waarbij we bekijken of dit ook echt werkbaar is. In 2017 komt er dan één samenhangend wetsvoorstel voor de modernisering van het grondbeleidsinstrumentarium. Wij verwachten natuurlijk vervolgens in 2018 de invoeringswet voor de Omgevingswet te laten volgen. Er is dus nog ruimte tussen, maar dan moet alles wel snel geleverd en behandeld worden.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Ik ben op zich wel blij met het antwoord van de Minister, want daaruit blijkt dat alles positief wordt bekeken. Met de motie van de PvdA, die met een ruime meerderheid in de Kamer is aangenomen, werd echter beoogd om de wet over stedelijke herverkaveling al in werking te laten treden als afzonderlijke wet. Als je dit koppelt aan die aanvullingswet grondexploitatie, gaat het natuurlijk veel langer duren. De Wilg functioneert nu ook al apart. Ik weet daarom niet zo goed waarom we een wet over stedelijke herverkaveling, die veel op de Wilg lijkt, niet ook al naar voren zouden kunnen halen. De Minister weet dat er in heel veel gebieden in Nederland wordt herontwikkeld, waarbij eigendomssituaties soms knap ingewikkeld zijn. Het instrument is daarom gewoon keihard nodig voor succesvolle herontwikkeling. Ik vraag de Minister daarom nogmaals of zij de motie nu echt letterlijk gaat uitvoeren. Ik meende te horen dat ze dat niet gaat doen. Dat zou me erg spijten.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Volgens mij heb ik in het VAO al gezegd dat ik wel de wet over de stedelijke herverkaveling zou gaan maken en dat ik dit ook vroeger zou gaan doen dan bij de invoering van de Omgevingswet. Ik heb echter ook gezegd dat ik deze wet over stedelijke herverkaveling niet los wilde zien van onteigening, voorkeursrecht en de ruilverkaveling in het landelijk gebied, omdat die zaken zo ontzettend veel met elkaar samenhangen. Ook de ruilverkaveling komt dan pas in het totaalplaatje en ook de ruilverkaveling wordt niet nu al apart geregeld. Ik heb dat toen in het VAO dus wel duidelijk gezegd, ook in het debat. Dan kunnen we ons nu natuurlijk gaan afvragen wat toen het antwoord van de heer De Vries was. Dat weet ik ook niet. Ik heb toen echter wel gezegd dat deze zaken erg met elkaar samenhangen en dat dit daarom op deze manier zou worden vormgegeven in een totaalwet.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Ik geef de Minister dan in overweging om de vernieuwde Wilg samen met de wet over de stedelijke herverkaveling naar voren te halen. Als zij dat doet, heb ik er geen behoefte aan, opnieuw een motie in te dienen. Als zij dat niet doet en vasthoudt aan de wet over de grondexploitaties en aan haar voornemen om het allemaal samenhangend te behandelen, dan heb ik wél een probleem. Dan ga ik opnieuw een uitspraak van de Kamer vragen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Ik moet hier gewoon even op studeren. Ik weet wel dat we toen hebben gezegd waarom het allemaal zo samenhangt. Ik heb nu de motivatie niet meer helemaal paraat. Ik zal proberen er zo, in de tweede termijn, nog op terug te komen. Als dat niet lukt, zal ik er wat later op terugkomen. Een aantal woordvoerders heeft gesproken over de plattelandswoningen. De woordvoerder van de VVD en de heer Houwers vroegen wat die uitspraken nu precies betekenen. Wat gaan we concreet doen? Hoe zit dit in Europees verband? In samenwerking met het IPO en de VNG ben ik de aard en omvang van de feitelijke problematiek in regio's en gemeenten in kaart aan het brengen. Voor ons was het immers natuurlijk ook een tegenvaller dat de Raad van State deze uitspraken deed. De kernvraag is of de doelstellingen en de tekst van de Europese richtlijn nog verdere ruimte bieden voor een uitleg die verenigbaar is met de doelstellingen van de wet over plattelandswoningen. Ik onderzoek nu die Europese regelgeving en ik kijk ook even hoe andere landen dit doen. Ik heb nog

niet precies voor ogen hoe andere landen dit hebben geregeld, maar we zijn dat wel aan het uitzoeken. Ik onderzoek dus ook of er ruimte is voor verdere flexibilisering en nuancering. Als ik dat bekeken heb, kan ik ook bezien of er reparatiewetgeving nodig is. Ik denk dat ik in staat ben om voor de zomer de Kamer te informeren over de resultaten van deze acties en over de vervolgestappen die ik wil zetten.

Diverse woordvoerders hebben vragen gesteld over de rechtspositie van grensbewoners. Men vroeg mij wat ik hieraan nog meer kan doen. We hebben samen met de Nederlands-Duitse commissie voor de Ruimtelijke Ordening in de grensprovincies gesproken over de vraag wat er allemaal zou kunnen. De brochure is al eerder ter sprake gekomen. De opdracht daarvoor is inmiddels verstrekt. Het is niet zo dat Nederlands ingezetenen minder rechten hebben. Zij kunnen zich gewoon in Duitsland voegen in de Duitse rechtsbeschermingsprocedures. Het bevoegd gezag in Duitsland moet ook zorgen voor informatievoorziening over de inspraak en de rechtsbescherming. Nederlands ingezetenen kunnen ook terecht bij de Duitse bevoegde autoriteiten als zij recht zoeken. Dat is eigenlijk wat we in die brochure zetten. Het is dus niet zomaar een foldertje; het is bedoeld om mensen echt te wijzen op de rechten die zij hebben en de wijze waarop zij bezwaar kunnen maken als zij bijvoorbeeld – ik neem even het voorbeeld van de heer Madlener – geen windmolen voor hun neus willen hebben net over de grens. Ik kan niet ingrijpen in Duitsland. Duitsland is het bevoegd gezag. Het is Duits grondgebied. De provincie helpt met het indienen van zienswijzen en bezwaren. Die bevoegdheid ligt ook daar, maar ik ben altijd bereid om te overleggen met de betrokken provincies om te bekijken of we, indien noodzakelijk, een gezamenlijk standpunt kunnen bepalen. Mochten er problemen ontstaan of mochten provincies zelf niet weten hoe ze dat moeten begeleiden, dan kunnen we daar altijd nog een rol bij spelen.

Eigenlijk is iedereen die hier vandaag aanwezig is, positief over de Crisis- en herstelwet. De PvdA heeft wel gezegd: wij zijn daar positief over behalve als er overschotten door worden gecreëerd. Ik weet ook dat de PvdA in het verleden tegen een bepaald voorstel heeft gestemd uit angst om die overschotten te krijgen. Ik wil hier echter herhalen dat ook bij het realiseren van vastgoed in het kader van Crisis- en herstelwetexperimenten via de ladder duurzame verstedelijking onderzoek wordt gedaan naar de noodzaak van toevoeging. Nu kun je natuurlijk weer opmerken dat de ladder duurzame verstedelijking nog niet overal even goed werkt, maar de principes zitten er in ieder geval wel in. Het blijft goed om daar discussie over te voeren wanneer er individuele projecten worden voorgesteld.

De heer Smaling heeft gevraagd waarom het woord «doeltreffendheid» is vervallen. Dat is vervallen, omdat uiteindelijk is gekozen voor een jaarlijkse rapportage. Of sprake is van doeltreffendheid, zie je natuurlijk altijd pas een aantal jaren nadat een project gerealiseerd is. Daarom zit het niet in de jaarlijkse rapportages. Wij denken ook dat het continu rapporteren over de voortgang meer oplevert dan de eenmalige rapportage aan het einde die eerst als opzet was bedacht. Om die reden is dat woord dus vervallen.

De heer Smaling stelde nog een aantal vragen. Is het moeilijker om beroepszaken te meten? Ontstaat er dan een soort «ruimtelijkeordenings-angst»? Welke rol spelen de aanwijzingsprocedures en de doorzettingsmacht van het Rijk daarbij? Hoe gaat dat straks in de Omgevingswet? Ik denk dat het beter wordt in de Omgevingswet, want daarin wordt geregeld dat belanghebbenden aan de voorkant worden gehoord. Er komt dus een veel bredere groep aan het woord op het moment dat je een bepaald project wilt gaan realiseren. Doordat die bredere groep aan het woord komt, kun je de belangen ook veel beter tegen elkaar afwegen. De Omgevingswet zal daar alleen maar een positiever effect op hebben dan de Crisis- en herstelwet, waarin natuurlijk ook al allerlei bevoegdheden in



stand zijn gehouden om bezwaar te maken, in beroep te gaan of mee te praten. De Omgevingswet zal echter juist de voorkant, het stakeholderproces, beter gaan organiseren dan de huidige wetgeving.

De PVV vraagt of ik bereid ben om het plaatsingssysteem strenger te maken. Die partij was ook enthousiast over de Crisis- en herstelwet behalve als het gaat om windmolens. In de Crisis- en herstelwet is de mogelijkheid gecreëerd om windmolens tijdelijk te bestemmen waardoor ze uiteindelijk na 25 jaar ook weer verwijderd kunnen worden door een gemeente. Dat ligt misschien net iets meer in het straatje van de PVV dan een permanente bestemming van windmolens. Maar goed, ik begrijp dat het woord «windmolens» eigenlijk altijd wel een soort rode lap voor de PVV is, dus ik zal er niet te veel over zeggen.

Zijn we bereid om de plaatsingseisen strenger te maken? We hebben heel veel regels omtrent geluid, externe veiligheid en de bouw van windmolens. Ik ben dus niet van plan om extra regels te gaan stellen zoals de 10H-norm, omdat ik denk dat de regels die we hebben eigenlijk al vrij streng en strikt zijn. Ik heb ook niet begrepen dat de PVV wel voor de plaatsing van windmolens is als we die 10H-norm zouden invoeren. Ik weet dus niet helemaal voor wie ik die dan zou invoeren.

De heer **Madlener** (PVV): Er is een rapport verschenen van, uit mijn hoofd gezegd, de Vrije Universiteit Amsterdam. Daarin wordt berekend dat mensen die in een straal van zo'n 2 km van een windmolen wonen, schade lijden. Hun huis wordt minder waard. Er zijn duizenden huishoudens in Nederland die daar schade door lijden en die daar last van hebben. Dat aantal gaat gigantisch toenemen door het windmolenbeleid van deze Minister en het feit dat de heer Samsom dit zo graag wil. Waarom is de Minister niet bereid om burgers beter te beschermen? Is zij op de hoogte van de schade en de overlast die duizenden huishoudens in Nederland ondervinden als gevolg van dit windmolenbeleid?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: De discussie over windmolens is heel complex. Aan de ene kant willen we in dit land minder afhankelijk worden van brandstoffen die niet duurzaam zijn en uiteindelijk worden opgemaakt. We zijn daarom op zoek naar duurzame brandstoffen. Omdat we in een plat landje wonen, hebben we helaas geen snelstromende rivier waar we een dam in kunnen zetten om een heel groot deel van onze duurzame energie mee op te wekken. We zijn daarom een beetje aangewezen op windmolens en windenergie. Windmolens nemen heel veel ruimte in beslag. Ik snap dus heel goed dat windmolens bij bijna niemand populair zijn. Dat is misschien alleen anders als je ergens een heel windmolenpark kunt maken waarin je heel veel windmolens bij elkaar kunt zetten. Alle individuele windmolens in het landschap die in het verleden gerealiseerd zijn, hebben het imago van windmolens echter niet veel goed gedaan. Ik denk wel dat ze de eigenaren goed gespekt hebben, want ze zijn vaak heel lucratief. Ik begrijp dus heel goed dat mensen grote weerstand hebben tegen windmolen, zeker als ze bij hen in de buurt komen te staan. Ze zijn immers ook van invloed op de waarde van hun woning en op hun leefgenot. Aan de andere kant willen we ook dat de lampen blijven branden en willen we van alles en nog wat kunnen blijven doen. Dat maakt het zo complex. Daarom is het vinden van locaties voor windmolens of voor 380 kV – dat zijn die grote installaties waar de elektriciteitsdraden overheen moeten lopen – eigenlijk ook niemand bij in de buurt wil wonen – een nationaal belang. Ons land is te klein om plekken te vinden waar dat nog kan worden gedaan zonder dat iemand het ziet, hoort of meemaakt. Ik kan het niet inschatten voor deze norm, maar als je als norm voor de afstand tot de woning gaat hanteren dat het object tien keer plat moet kunnen liggen, dan denk ik dat er in Nederland nog maar weinig plekken overblijven waar dat kan. Dat is anders in sommige andere landen waar meer ruimte is. Ik zou willen dat we een



snel te realiseren voorziening voor duurzame energie hadden die veel minder ruimte in beslag nam. Dat zou de discussie een stuk makkelijker maken. We hebben echter de verantwoordelijkheid om goede voorzieningen te leveren. Ook de kraan voor niet-duurzame brandstoffen wordt in deze Kamer dichtgedraaid. We zullen dus toch iets moeten. We proberen dat zo goed mogelijk te doen en hebben daarom tegen de provincies gezegd: wijs de goede plekken aan, want jullie zitten dicht bij de mensen en voelen beter aan dan wij op nationaal niveau waar het goed is om dat te doen. Daarom kunnen mensen uiteindelijk ook daar terecht om bezwaar te maken, om vragen over schade te stellen en om meer van dat soort zaken voor te leggen. Maar om nu te zeggen: we doen het nergens meer, want het levert soms een nadelige positie op voor individuen? Dat doen we ook niet bij snelwegen of andere zaken die we van nut voor de hele maatschappij vinden. We geven een individu echter wel de mogelijkheid om de gang naar de rechter te maken.

De heer **Madlener** (PVV): De Minister moet mensen ook beschermen tegen schade vanwege overheidsplannen. Dat is hier precies het geval. Mensen hebben daar schade van en krijgen die niet of nauwelijks vergoed. Ik vind dat de Minister de taak heeft om mensen te beschermen en om in ieder geval de schade te vergoeden. Zij moet het land ingaan om te bekijken hoeveel last mensen hiervan hebben. Ik denk dat de regering dat ernstig onderschat en dat zij het belang van die windmolens boven dat van de mensen stelt. Er zijn natuurlijk wel alternatieven. In de toekomst dienen zich allerlei ontwikkelingen aan. Zonne-energie wordt misschien wel rendabel over niet al te lange tijd. Dan is het natuurlijk het beste om te wachten en om Nederland niet vol te bouwen met windmolens. Ik begrijp dat ik de Minister er niet van kan overtuigen dat die windmolens er niet moeten komen – dat gaat mij niet lukken – maar ik wil haar wel vragen om op zijn minst te kijken naar de schade die mensen hebben en om ervoor te zorgen dat die door de windmolenexploitant wordt vergoed. Op dit moment is dat niet het geval.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Die discussie wordt gevoerd met de Minister van EZ. Hij discussieert met de Kamer over alle vormen van energie en de percentages van de verschillende vormen van energie die nodig zijn om ons land van voldoende energie te voorzien. Wij hebben het hier over de ruimtelijke inbedding, het vastleggen van de locaties. Wij bekijken waar we het per se niet willen, omdat het andere nationale belangen of een bepaald natuurbelang schaadt. Er is gewoon een goed instrumentarium op het gebied van de ruimtelijke ordening dat ook bescherming biedt aan mensen. Er is geen recht op een vrij uitzicht – dat is er ook niet in het geval van allerlei andere activiteiten – maar er is bijvoorbeeld wel een regeling voor aantoonbare planschade en dat soort zaken. Verder zijn er steeds interessantere initiatieven waarbij er ook gedacht wordt aan het oprichten van coöperaties van windmoleneigenaars en het opkopen van individuele windmolens om ze in een park te plaatsen. Er zijn dus wel verschillende varianten mogelijk. Ga je iedereen daar blij mee maken? Nee, dat geloof ik niet, want dat is gewoon moeilijk. Er is echter een planschaderegeling en mensen moeten daar in principe gebruik van kunnen maken.

De heer **Madlener** (PVV): Voorzitter.

De **voorzitter**: Ik begrijp dat u nog een vervolgvraag wilt stellen, mijnheer Madlener, maar dat hebt u al gedaan. Ik moet streng zijn, maar er komt nog een tweede termijn.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Er zijn nog twee andere vragen gesteld. Een daarvan gaat over de doorlichting van de

beleidsevaluatie door Twynstra Gudde. Specifiek werd gevraagd: hoe kijkt u naar bodembescherming en geo-informatie? Ik heb dat nu niet bij de hand. Misschien komt er nog een beleidsevaluatiedag. Ik heb die eigenlijk niet in de planning zien staan. Meestal vindt die ergens in mei plaats.

De **voorzitter**: Er is wel een wetgevingsoverleg aanstaande waarin het een en ander aan de orde komt.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Anders kan het op een ander moment aan de orde komen, maar ik kom in elk geval nog terug op de vraag van de heer Smaling hierover.

De andere vraag gaat over slappe bodems en bodemdaling. Onder andere naar aanleiding van de Structuurvisie Ondergrond waar we nu mee bezig zijn, de discussies rondom het Deltaprogramma over slappe bodems die te maken hebben met waterschade en de huidige discussie over gasschade in Groningen hebben I en M en EZ al gezegd te willen samenwerken om kennis te vergaren over de bodem. Het doel daarvan is om meer inzicht te krijgen in de materie en hetgeen er moet gebeuren en om die informatie vervolgens ook te kunnen leveren aan gemeenten die met bodemvraagstukken zitten en de verantwoordelijkheid dragen om daar iets aan te doen. Ik heb vrijdag mijn collega van BZK gevraagd om daar ook aan mee te doen. Hij wil dat ook doen. De drie ministeries gaan dat nu dus gezamenlijk verder onderzoeken zodat zij het onderwerp breed in beeld kunnen brengen en kennis en expertise kunnen leveren aan de verantwoordelijke gemeenten. Ik denk dat dit ook naar aanleiding van de motie over bodemdaling gebeurt, maar die motie is waarschijnlijk ingediend bij de Minister van EZ. Ik weet dus niet precies wat daarin staat.

De heer **Smaling** (SP): Volgens mij heb ik de motie inzake slappe bodems ingediend tijdens het laatste WGO Water, dus wel bij deze Minister. Dat is dus de oorsprong van het meer venige deel van het verhaal. Tijdens het debat met Minister Kamp gisteren is wel de vraag aan de orde geweest of er een nationaal geologisch instituut moet komen. Zoiets bestaat natuurlijk al, maar in het geval van Groningen houden het KNMI en TNO zich met verschillende aspecten van de gaswinningsschade bezig. Het ene instituut houdt zich bezig met de seismiciteit; het andere met de bevingsbestendigheid van panden. Die suggestie is dus gedaan. De Minister moet daar nog op reageren.

Ik ben echter toch een beetje op zoek naar een concrete invulling van deze motie, ook van de kant van deze Minister. Er hoeft niet meteen een nieuw instituut te worden opgericht, maar het is toch een probleem dat verschillende vormen aanneemt. Dat gaat van de bodem in de zin van de bovenste paar meter – dat is dus het veenpakket waarin zetting, zakking en oxidatie een rol spelen – tot daling als gevolg van (a) het feit dat het om een bekken gaat dat sowieso zakt of (b) het feit dat er gas of andere materialen worden gewonnen. Ik vind dat al die zaken bij elkaar toch voldoende belangrijk zijn om er wat mee te doen. Het antwoord op de vraag wat er dan moet gebeuren, heb ik niet meteen paraat, maar ik hoor graag van de Minister dat er onder andere naar aanleiding van deze motie toegewerkt wordt naar een concreet resultaat.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Ik heb de motie toen ontraden, omdat de indiener er ook het Deltaprogramma bij wilde betrekken. We hebben dat toen ook niet gedaan. Volgens mij is de motie daar vervolgens op afgestemd. Ik heb echter wel gezegd dat ik daar in het kader van de Structuurvisie Ondergrond breder naar wil kijken. Dat gaat nu ook gebeuren. Daar is niet alleen I en M bij betrokken. EZ is daar ook bij betrokken en BZK nu dus ook. We kijken naar diverse bodemproblematieken. Daar is een groep voor opgericht. Ik heb de naam vrijdag nog gedeeld met Minister Blok, maar ik weet nu even niet meer hoe die groep

heet. Het gaat dus niet om een instituut, maar gewoon om een groep die nu aan het werk is om die kennis te vergaren, zodat die uiteindelijk ook gedeeld kan worden met gemeenten. Ik weet niet of ik kan zeggen dat er concreet gewerkt wordt aan de motie van de heer Smaling, want ik weet niet precies wat daarin staat, maar er wordt wel concreet gewerkt aan dit initiatief.

De heer **Smaling** (SP): Nog even voor de duidelijkheid: de motie over het meer belang hechten aan de deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie heeft het toen niet gehaald, maar de motie over slappe bodems is wel aangenomen. Ik heb mevrouw Jacobi toen omgepraat om die ook te steunen. Daarom maak ik daar nu ook een punt van. Ik wil dat die motie iets concreeters oplevert dan de constatering dat de Minister met haar collega Blok bezig is met iets waarvan ik niet echt voor ogen heb waartoe het gaat leiden.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Zal ik de heer Smaling op de hoogte stellen over de initiatieven die op dat vlak genomen zijn en de onderdelen die daarbij een rol spelen? Ik kan dat de volgende keer doen als we over de Structuurvisie Ondergrond praten, maar het kan ook apart gebeuren. Het is maar wat de commissie wenst.

De heer **Smaling** (SP): Het lijkt mij uitstekend als er de eerstvolgende keer dat wij over de structuurvisie spreken, iets ligt. Ik spreek dat graag zo af.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Ik vind het eigenlijk al heel wat dat we met de slappe bodems aan de slag gaan, mijnheer Smaling.

De **voorzitter**: Het is natuurlijk ook een eclatant succes dat mevrouw Jacobi door de heer Smaling is omgepraat. Hij had echter bijna een extra interruptie gepleegd, terwijl ik dat nou net had verboden. Volgens mij heeft de Minister de vragen die in eerste termijn gesteld zijn, nu wel beantwoord. Ik stel voor om aan de tweede termijn te beginnen. De spreektijd daarin is twee minuten per fractie. Als eerste geef ik het woord aan de heer Veldman van de VVD.

De heer **Veldman** (VVD): Voorzitter. Ik dank de Minister voor de beantwoording van een aantal vragen. Het is goed om te constateren dat zij ook bij de nieuwe gedeputeerden weer onder de aandacht zal brengen dat zij een dubbele rol hebben die zij ook zorgvuldig moeten uitvoeren. Ik ben het met de Minister eens dat het in een aantal provincies heel goed gaat, maar ik zie ook wel een aantal uitdagingen, onder andere in Gelderland, Limburg en zelfs in Noord-Holland. Daar wordt behoorlijk gestoeid met het toch weer bestemmen van gebieden tot detailhandelgebied. De provincie heeft daarbij een lastige rol, maar zij moet die wel gewoon vervullen. We moeten die verantwoordelijkheid niet willen overnemen, maar we kunnen bestuurders natuurlijk wel aansporen om hun verantwoordelijkheid te nemen.

Er werd zojuist een discussie gevoerd over actief grondbeleid. Ik steun de conclusie van de Minister dat we dat niet in zijn algemeenheid moeten verbieden. Bij de voorstellen die wij in het najaar ontvangen, moeten we een zorgvuldige afweging maken tussen risico en winst op het moment dat een bestemming wijzigt. Een eigenaar die risico loopt, heeft immers ook gewoon recht op winst, zodra die gemaakt kan worden.

Ik kom op het punt van de plattelandswoningen. Ik dank de Minister voor de toezegging dat we voor de zomer het overzicht, de analyse en de eventuele vervolgstappen krijgen. De vraag daarbij is nog wel welke vervolgstappen de Minister wil zetten. Als we het niet nationaal kunnen oplossen, is zij dan bereid om de stap richting Brussel te zetten om het

Europees op te lossen? Ik stelde die vraag, omdat ik mij kan voorstellen dat er ook in andere landen in Europa behoefte is aan flexibilisering. De VVD wil de flexibilisering die we op grond van de Wet plattelandswoningen hadden, echt behouden. Als iemand zelf de keuze maakt om op een agrarisch erf te blijven wonen en dus accepteert dat hij te maken heeft met wat andere milieunormen, dan moet dat gewoon kunnen. Ik kom nog even terug op mijn vraag over de positie van grensbewoners. Ik snap helemaal dat het om iets meer gaat dan een brochure, maar volgens mij heeft de Minister mij nog niet helemaal goed begrepen of heb ik mijn vraag nog niet goed genoeg uitgelegd. Het gaat mij namelijk om meer dan alleen het inzichtelijk maken van de procedure. In de praktijk weten mensen wel hoe de procedure werkt, maar worden zij door de Duitse of de Belgische overheidsfunctionarissen niet geïnformeerd over het feit dat er überhaupt een procedure van start gaat. Daar zit het probleem. Mijn vraag was of de Minister daarover met de counterparts aan de andere kant van de grens in gesprek wil gaan, aangezien we daar zowel Europees als bilateraal afspraken over hebben gemaakt. Die afspraken moeten volgens mij gewoon worden nagekomen.

De heer **Madlener** (PVV): Ik zei al in mijn eerste termijn dat deze kwestie niet alleen tussen landen speelt, maar ook tussen gemeenten. De gemeente Rotterdam heeft op de grens van haar grondgebied windmolens gebouwd. Zij heeft de buurgemeente daar niet over geïnformeerd. De mensen die daar wonen, zitten dus met schade. Zij zijn naar de rechter gestapt, maar die zegt: die procedure is niet goed verlopen, maar ja, die windmolens staan er en die laten we staan. Die mensen staan dus met lege handen. Ik vraag de VVD daarom om de grensproblematiek uit te breiden naar de gemeenten, want ook daar vallen mensen tussen wal en schip.

De heer **Veldman** (VVD): Volgens mij hebben we in Nederland een redelijk goed communicatiesysteem waardoor overheden, dus ook gemeenten onderling, van elkaar kunnen weten wat er speelt. Dat is misschien iets lastiger voor een individuele bewoner, maar ook die kan via de media een aardig eind volgen wat er speelt. Juist langs de grens zien we grotere problemen, omdat er niet via de media aan elkaar bericht wordt over wat er gebeurt en omdat overheden geen natuurlijke neiging hebben om elkaar te informeren en om tegen mensen aan de andere kant van de grens te zeggen: joh, dit gaan wij doen. Er worden soms zelfs keuzes gemaakt die aan de ene kant van de grens misschien wel gunstig uitpakken, maar aan de ander kant juist ongunstig. Daar wordt niet naar gekeken en ook geen rekening mee gehouden.

De heer **Madlener** (PVV): De VVD laat zich gijzelen door Diederik Samsom, die heel Nederland wil volbouwen met windmolens. De mensen die daar last van hebben laat zij in de kou staan. Dat is mijn conclusie. Ik vind dat echt schrikbarend.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de Minister voor haar antwoorden. Mijn excuses voor het feit dat ik even moest weglopen. Ik moest nog even wat zeggen tijdens de regeling van werkzaamheden in de plenaire zaal. Mogelijkerwijs heb ik daarom niet alle antwoorden gehoord. Ik heb in eerste termijn geen opmerkingen gemaakt over de plattelandswoningen, maar ik steun de woorden die mijn collega van de VVD daarover heeft uitgesproken, met dien verstande dat ik het wel bijzonder vind dat mensen die in hun woning op het platteland willen blijven wonen, daaruit zouden moeten. Ik vind het te ver gaan dat die woning dan ook verkocht mag worden aan willekeurig welke andere burger zonder rekening te houden met de luchtkwaliteit. Die kanttekening wil ik nog wel geplaatst hebben.

Ten aanzien van de grondbedrijven heb ik gemerkt dat we redelijk op één lijn zitten, althans dat geldt voor het gevoel dat wij daarover hebben. Ik hoop dat het met de uitvoering nu ook die kant op gaat. Op het punt van de stedelijke herverkaveling wacht ik de beantwoording van de Minister in tweede termijn af. Mocht die tegenvallen, dan wil ik een VAO aanvragen, maar ik wacht die dus even af.

De **voorzitter**: Dat is een vooraankondiging voor een VAO. We stellen dat nog niet definitief vast, want de Minister moet daar in haar tweede termijn nog een reactie op geven. We horen dat zo meteen wel.

De heer **Smaling** (SP): Voorzitter. Ik kan kort zijn. Ik zie uit naar de evaluatie van de Crisis- en herstelwet. Ik ben er blij mee dat die vorm gaat krijgen.

Op het punt van de grondexploitatie zijn er echt wat dingen gebeurd die de Kamer heeft gevraagd. Bepaalde zaken zijn echt opgevolgd, onder andere met betrekking tot het Besluit begroting en verantwoording. Ook de wat ingewikkeldere publiek-private samenwerkingen zijn bekeken. Het is nog knap lastig om daar de vinger achter te krijgen. Met de informatie die we daarover ontvangen hebben, kunnen we in ieder geval vooruit. Ik kijk uit naar de behandeling van de Omgevingswet binnenkort. Ik hoop dat wij in staat zijn om dat wetsvoorstel, gelet op de reikwijdte die het heeft, zo grondig mogelijk en met de nodige diepgang te behandelen. Daar ziet mijn fractie naar uit.

De heer **Madlener** (PVV): Voorzitter. Ik ben teleurgesteld dat de windmolens toch onder de Crisis- en herstelwet blijven vallen. Voor ons zijn windmolens, in tegenstelling tot infrastructuur, nooit een nationaal belang. De mensen die schade hebben door die windmolens, worden door de VVD keihard in de steek gelaten. Ik vind dat zeer betreurenswaardig. Mensen die bijvoorbeeld € 5.000 of een paar duizend euro schade hebben doordat hun woning minder waard wordt, staan met lege handen. Er bestaat wel een procedure om die schade vergoed te krijgen – je hebt recht op planschade – maar die is zeer ingewikkeld en duur. Als je een dergelijke procedure start, heb je geen zekerheid over de uitkomst daarvan en krijg je ook nog te maken met een soort eigen risico. Pas als er sprake is van meer dan zoveel duizend euro, krijg je je schade vergoed. Dat is natuurlijk niet goed, want mensen hebben recht op volledige schadevergoeding. Ik blijf het hier opnemen voor de burgers die schade hebben van die windmolens die door de VVD overal geplaatst worden. Ik kom op het punt van de grondspeculatie. Laat ik het maar zo zeggen: een half ei is beter dan een lege dop. De Minister heeft in ieder geval toegezegd nog een keer te gaan kijken naar de systematiek die wij in Nederland hanteren en die volgens mij tot grondspeculatie leidt. In het buitenland worden er systemen gehanteerd die beter zijn en niet leiden tot grondspeculatie. Daar zijn verschillende voorbeelden van. Ik heb Engeland in dat kader genoemd. Ik hoop dat de Minister daarnaar wil kijken. Ik moedig haar aan om dat te doen en ik zal zelf ook met voorstellen komen.

Ik hoor graag hoe de Minister aankijkt tegen de grensproblematiek die zich ook voordoet bij de plaatsing van windmolens in gemeenten. Als voorbeeld heb ik de locatie Voorne-Putten/Rotterdam genoemd. Mensen zijn daar in de kou gezet. Op de grens van Rotterdam zijn allerlei windmolens geplaatst. Dat gebeurt nu in heel Nederland.

De heer **Houwers** (Houwers): Voorzitter. Ik wil nog ingaan op twee punten. Ik kom allereerst op het grondbeleid. Daar is al het een en ander over gezegd. Ik roep de andere partijen op om daar nog eens goed naar te kijken en niet te snel te denken dat men alleen maar wil verbieden. Het gaat niet om verbieden. Wellicht moet je het ook anders aanvliegen en

zeggen: laten we nauwkeuriger omkaderen in welke situatie je het wel of niet zou kunnen doen. Ik sluit mij op dat punt een beetje aan bij hetgeen de heer Madlener heeft gezegd. De Minister geeft ook aan dat je daar nog eens naar zou kunnen kijken, althans ik hoop dat ik haar zo goed verstaan heb. Ik zie dan ook uit naar de discussie in het najaar. De Minister kan ons dan nog eens alle instrumenten aanreiken zodat wij kunnen bekijken welke zaken voorliggend zijn aan actieve grondpolitiek. Wellicht kan daarmee voor een deel hetzelfde doel worden bereikt zonder dat daar allerlei risico's voor gemeenten aan vastzitten. Het gaat dus niet om een absoluut verbod, maar de mogelijkheden moeten wel nadrukkelijker worden ingeperkt, want er zijn genoeg partijen in dit land die ontwikkelingen stimuleren, soms zelfs meer dan we willen.

Mijn tweede punt betreft de plattelandswoningen. Ik ben erg benieuwd hoe dat nu verder gaat. De Raad van State heeft kritisch naar de systematiek gekeken en gezegd dat er in ieder geval een toets moet plaatsvinden. We hebben eerder discussie gevoerd over de vraag of we het wellicht nog wat breder moeten trekken. Ik ben benieuwd of dat denkbaar is, omdat we de Raad van State er dan misschien van kunnen overtuigen om het toch in meer situaties dan we beoogden, mogelijk te maken om in de plattelandswoningen te wonen. Anders dan de heer De Vries ben ik van mening dat dit wel verder mag gaan dan alleen de voormalige boerenondernemer. Ik heb er helemaal geen bezwaar tegen dat daar gewoon een burger gaat wonen zolang die de situatie zoals die op dat erf is, maar accepteert. Ik dacht dat we toen in de regeltjes hadden vastgelegd dat het niet alleen de oud-ondernemer hoeft te zijn.

**De voorzitter:** Ook uw bijdrage duurde precies twee minuten. We gaan meteen door naar de Minister, want volgens mij kan zij direct antwoorden.

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:** Voorzitter. Ik begin met de vragen over de plattelandswoningen en de stappen die nog worden gezet. Zoals ik al zei, ben ik nog alle mogelijkheden en varianten in kaart aan het brengen. Ik ben er zelf ook voorstander van dat je op die plek moet kunnen blijven wonen. Het is gek dat een boer die daar woont en die onderdeel mag zijn van zijn eigen stankcirkel wanneer hij met pensioen gaat en in een huisje achter de boerderij wil gaan wonen, in één keer niet meer onderhevig mag zijn aan de stank waar hij zijn hele leven al in heeft gezeten. Dat is toch moeilijk uit te leggen. Ik ga daar actief mee aan de slag. Ik ga eerst bekijken hoe we dat binnen het nationale beleid kunnen repareren. Mocht er zich een probleem op Europees niveau voordoen, dan zullen we dat op dat niveau moeten zien te repareren. Ik volg de leden daar ook in.

Ik kom op de procedures die grensbewoners kunnen volgen. De woordvoerder van de VVD zei: het gaat er niet om dat ze niet weten wat ze moeten doen; het gaat om de vraag of ze in de praktijk wel geïnformeerd worden. Men is wel verplicht om dat te doen. Er bestaat gewoon een informatieplicht. Ik ben zeker bereid om daarover met de burens in gesprek te gaan en om hen er nog eens nadrukkelijk op te wijzen dat zij een actieve informatieplicht hebben.

De woordvoerder van de PvdA zei: ik wil toch nog met u doorpraten over de vraag of de Wilg en de stedelijke herverkaveling wel apart kunnen; anders moeten wij daar misschien nog op terugkomen in een VAO. Het is niet uit onwil dat ik alles in één regeling heb gestopt. Dat had vooral te maken met de technische uitdagingen die er zijn om dit allemaal te kunnen realiseren. Ik denk dat een aparte wettelijke regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling weinig of geen tijdswinst zou opleveren en dat de samenhang met de andere onderdelen ook belangrijk is. Laat ik het volgende voorstellen. Zo'n regeling moet de vaste stappen van de wetgevingsprocedure doorlopen. Dat wil zeggen: internetconsultatie, advisering door de Raad van State en besluitvorming in het kabinet en het



parlement. Ik ben echt van plan om de snelst mogelijke procedure te volgen. Ik zal de Kamer een tijdschema sturen waaruit blijkt hoe het nu zit met die wetten en hoe de verschillende onderdelen met elkaar samenhangen. Ik wil daarmee laten zien dat ik echt de snelst mogelijke procedure volg en dat ik eigenlijk ook met al die andere zaken tegelijkertijd uitkom. Dat zal niet heel veel eerder zijn dan vlak voor de behandeling van de Omgevingswet. Het staat de Kamer altijd vrij om mij in een VAO toch andere dingen te vragen, maar ik wil haar graag die informatie doen toekomen, zodat zij goed voorbereid het debat in kan gaan. Als die aanvullingswet breder kan worden gerealiseerd, betekent dat ook dat je de wet voor stedelijke herverkaveling als die klaar is, niet na een aantal maanden alweer moet wijzigen om hem bijvoorbeeld in de Omgevingswet of in die bredere wet te stoppen. Ik geef daarom graag meer inzicht in het totaalplaatje als technisch verhaal. Ik ga vervolgens graag het debat met de Kamer aan over de vraag of het dan wel of niet haalbaar is om het sneller te doen. Ik wil de Kamer ook alvast het volgende toezeggen. Mochten de andere onderdelen op de een of andere manier vertraging oplopen, dan kan ik altijd nog bekijken of ik de stedelijke herverkaveling en de Wilg kan loskoppelen zodat zij uiteindelijk geen vertraging oplopen. Ik denk echter niet dat ik ze sneller gedaan kan krijgen. Dat is eigenlijk mijn verhaal.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Dan stel ik voor dat de Minister dat wat zij zojuist zei, uitwerkt in een brief aan de Kamer zodat wij inzicht krijgen in het tempo waarin verschillende zaken plaatsvinden. Mijn verzoek voor een VAO hierover, houd ik dan nog even aan. Ik vraag het wel aan, maar ik trek mijn verzoek eventueel in als de informatie die ik daarover ontvang, toereikend is.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Ik hoor heel goed dat de heer De Vries zegt dat hij het toch graag sneller zou willen. Ik zie vooral technische belemmeringen. Daarom wil ik de Kamer deze informatie toesturen, maar ik wil zeker ook het debat hierover met haar aangaan.

Ik kom op de bijdrage van de SP. De heer Smaling vroeg er zojuist niet meer naar, maar ik heb intussen wel informatie over de motie-Smaling gekregen. In die motie wordt de regering verzocht om een inventarisatie te maken samen met de provincies, de gemeenten, de waterschappen, de kennisinstellingen en het bedrijfsleven om te bezien welke oplossingen noodzakelijk zijn voor het probleem van de slappe bodems en de bodemdaling, waarbij kennisdeling, kennisontwikkeling en oplossingen voor de lange termijn centraal staan. Wij hebben daar uitwerking aan gegeven door een stuurgroep nationale informatievoorziening bodembeweging in het leven te roepen. EZ, I en M en nu ook Wonen en Rijksdienst gaan daar actief aan deelnemen. We gaan bekijken wat er op verschillende terreinen allemaal in beeld moet worden gebracht. Het grondwaterpeilbeheer en de bodembeweging hangen samen en hebben bijvoorbeeld weer invloed op de draagkracht van de bodem en de fundering. We willen eigenlijk gewoon een nationale strategie die gericht is op het verkrijgen van inzicht in de verschillende vormen van bodembeweging. Er zijn nu heel veel partijen bij betrokken. Er zijn diverse modellen. Er worden op verschillende manieren data ingewonnen. Daardoor is het moeilijk om zaken te vergelijken en om daar samenhang in aan te brengen. Daarom zetten we in op de coördinatie van meetcampagnes, het beschikbaar stellen van datamodellen en het uitwisselen van kennis om zodoende een efficiencyslag te kunnen maken. De Kamerleden kunnen zich vast voorstellen dat sommige dingen er al zijn en dat andere nog gemaakt moeten worden. Het is dus niet zo dat je op één moment kunt zeggen: nu heb ik alles in beeld en is het klaar. Het is eigenlijk gewoon een heel



nieuwe opzet om lacunes, als die zich ergens voordoen, in beeld te brengen. Dat gaan we dus doen.

De heer **Smaling** (SP): Staat dat op het punt van beginnen? Moet ik daar nog bij zijn om een feestelijk startschot te geven? Hoe snel is dat te verwachten?

De **voorzitter**: Dat is wederom een uitnodiging van de heer Smaling. De Minister is daar wel mee bekend.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Als de heer Smaling erbij gaat zingen, want dat zien wij hem nog weleens doen ... Nee, laat ik even serieus zijn. De stuurgroep nationale informatievoorziening is net in het leven geroepen onder andere naar aanleiding van de motie van de heer Smaling. Ik weet niet of het eerste overleg daarvan nog moet plaatsvinden, maar als de heer Smaling het prettig vindt om daarvoor uitgenodigd te worden, dan kan dat zeker een keer gerealiseerd worden.

De **voorzitter**: Dat noteren wij dan als toezegging. Dat zult u begrijpen. Volgens mij heeft de Minister nog enkele vragen te beantwoorden.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Ik ben even van mijn à propos, mijnheer de voorzitter.

De **voorzitter**: Het was ook geen echte toezegging. Maakt u zich geen zorgen.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Als de heer Smaling dat wil dan kan dat altijd.

De heer Smaling zei dat hij ernaar uitkijkt om de Omgevingswet inhoudelijk te behandelen en dat hij hoopt dat iedereen er diep genoeg in zit. Dat hoop ik ook, want het zou echt het allermooiste zijn als het een mooi inhoudelijk debat wordt.

De woordvoerder van de PVV heeft nog een keer gewezen op de discussie over de grondspeculatie en de wet. Ook hij kijkt uit naar de behandeling van de wetsvoorstellen over grond en grondeigendom. Datzelfde geldt voor de heer Houwers, die daar ook naar vroeg.

De woordvoerder van de PVV vroeg ook nog naar de grensproblematiek tussen gemeenten. Ook in die gevallen geldt een informatieplicht. Vroeger werd alles altijd in van die blaadjes gepubliceerd. Op die manier wist je precies wat er in jouw omgeving ging gebeuren, maar je kreeg toen eigenlijk alleen het blaadje van je eigen gemeente. Ik heb nog niet ontdekt waar je dit kunt doen, maar ik heb laatst wel gehoord dat je tegenwoordig alle informatie over projecten die bij jou in de buurt worden gerealiseerd en over vergunningaanvragen die zijn ingediend, op postcode kunt opvragen. Dat is natuurlijk een heel mooi initiatief om altijd actief op de hoogte te worden gehouden. Op die manier hoef je er niet meer zelf achteraan zoals vroeger. Die informatie is te vinden op [overheid.nl](http://overheid.nl) onder lokale bekendmakingen. Dan weet heel Nederland dat ook meteen.

De heer **Madlener** (PVV): De Minister doet het nu voorkomen alsof er geen probleem is. Ik heb gewezen op een probleem dat zich nu voordoet in Voorne-Putten, omdat de gemeente Rotterdam op haar grens heel veel windturbines plaatst. Dat zijn van die enorm hoge dingen. De mensen zijn daar niet over geïnformeerd. Er is een rechtszaak over gevoerd. Die is weliswaar gewonnen, maar de windmolens blijven staan. Dat moet dus niet kunnen.

Op de website die de Minister noemde, kun je volgens mij slechts bekijken wat er in een straal van 500 meter om je huis speelt. Dat is de grens, terwijl die windmolens als ze op een afstand van 2 kilometer van je huis

staan, natuurlijk nog voor schade kunnen zorgen. Ik vraag de Minister toch om zich nog even te verdiepen in de problematiek rond de windmolens, want ik heb het idee dat de VVD en ook deze Minister en het kabinet niet helemaal goed begrijpen wat een ellende die windmolens opleveren.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Daar hebben we het w-woord weer. Het gaat mij om alle initiatieven die genomen worden en waar je bij grensoverschrijding last van zou kunnen hebben. In ons ruimtelijkeordeningsinstrumentarium is een informatieplicht opgenomen, alleen is die zodanig vormgegeven dat mensen wel actief naar die informatie op zoek moeten gaan. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor onze wetgeving en andere zaken. Vroeger werden er advertenties in een gemeenteblad gezet en kregen mensen ook geen envelop met informatie toegestuurd om te vernemen dat er iets ging gebeuren. Dat is nog steeds niet zo. Het voordeel van die actieve site is dat je die informatie op postcode kunt opvragen en dat die dan wel actief naar je wordt toegebracht. Dat is dus een voordeel ten opzichte van de oude situatie. De gemeenten, de provincies en het Rijk moeten allemaal publiceren wat ze gaan doen wanneer ze voornemens hebben om een ingreep te doen in de ruimtelijke ordening. Als burger moet je daar zelf achteraan gaan. Het is jouw eigen verantwoordelijkheid om informatie op jouw interessegebied te verkrijgen. Ik heb net een voorbeeld genoemd van een manier om die informatie actiever naar je toe te laten komen, maar in principe bestaat er dus een informatieplicht.

De **voorzitter**: Dank u wel. Volgens mij hebt u daarmee alle vragen beantwoord. Ik zie aan ook aan de woordvoerders dat dit het geval is. Dan kom ik op de toezeggingen die de Minister zojuist heeft gedaan. Dat zouden de volgende moeten zijn:

- De Minister van Infrastructuur en Milieu zal voor de zomer de resultaten van haar acties en vervolgstappen omtrent de EU-regelgeving inzake de luchtkwaliteit bij plattelandswoningen aan de Kamer sturen. Dat gebeurt dus voor de zomer.
- De Minister van Infrastructuur en Milieu zal de vragen van het lid Smaling over de motie-Smaling over slappe bodems en de uitvoering daarvan beantwoorden. De vraag is even wanneer de Minister dat kan doen. Of heb ik niet de juiste conclusie getrokken?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Ik heb volgens mij net geprobeerd om de vragen van de heer Smaling daarover te beantwoorden. Daarmee wilde ik juist voorkomen dat we nog een apart briefje zouden moeten sturen waarin staat hoe die club eruitziet. De heer Smaling heeft zichzelf toen nog uitgenodigd om bij het eerste overleg daarvan aanwezig te zijn. Als hij nog vragen heeft, kan hij ze daar dus ook meteen stellen.

De **voorzitter**: Dan gaat er een streep door die toezegging, want de Minister heeft die vragen dus al beantwoord. Ik laat aan u beiden over wat u doet met die informele uitnodiging.

Er is nog wel een andere toezegging gedaan, namelijk:

- De Minister van Infrastructuur en Milieu zal de Kamer een brief sturen over de procedure die zij wil volgen inzake de snelle realisatie van de Wet stedelijke herverkaveling en de Wet inrichting landelijk gebied. In deze brief zal zij de mogelijkheden schetsen voor loskoppeling indien andere onderdelen vertraging oplopen.

Volgens mij zijn dat de toezeggingen die zijn gedaan.

Ik richt mij nog even tot de heer De Vries. U hebt een VAO onder voorbehoud aangevraagd, maar dat zult u echt op een later moment moeten doen, want we kunnen geen VAO's onder voorbehoud plannen.

Dat is niet de regel in deze Kamer. U zult dat dus op een ander moment moeten doen, mijnheer De Vries.

De heer **Albert de Vries** (PvdA): Ik vraag nu een VAO aan met het verzoek om dat te plannen nadat we de brief van de Minister hebben ontvangen. Als de Minister mij in die brief voldoende tegemoetkomt, trek ik mijn verzoek in. Op die manier wil ik het doen.

De **voorzitter**: Akkoord. Dan wachten we de brief af en kunnen we op basis daarvan inderdaad op een ander moment – dan is het procedureel wel juist – een VAO aanvragen. Daar zetten we dan achter dat het aangevraagd is door het lid De Vries van de Partij van de Arbeid. Ik dank de Minister van Infrastructuur en Milieu, haar ambtelijke staf en de woordvoerders voor hun aanwezigheid. De mensen op de publieke tribune en de mensen die dit debat hebben gevolgd via de sociale media dank ik voor hun aandacht.

Sluiting 15.43 uur.

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 180 HERDRUK<sup>1</sup>**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2015

Bij brief van 8 september 2015 verzoekt de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken om reactie op de nader gewijzigde motie-Veldman c.s. (Kamerstuk 33 962, nr. 171) over rioolheffing via het ingezetenschap.

Om een volledige reactie die is afgestemd met mijn ambtsgenoot van Infrastructuur en Milieu aan uw Kamer te kunnen geven is meer tijd nodig dan de reactietermijn voor deze brief. Ik verzoek u daarom mij uitstel te verlenen van de beantwoording. De beantwoording zal zo spoedig mogelijk plaats vinden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk

---

<sup>1</sup> Ivm een correctie in de verwijzing

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 181 HERDRUK<sup>1</sup>**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2015

Bij brief van 8 september 2015 verzoekt de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken om reactie op de nader gewijzigde motie-Veldman c.s. (Kamerstuk 33 962, nr. 171) over rioolheffing via het ingezetenschap.

De Minister van I&M en ik zullen bij de uitvoering van de motie het principe van «de gebruiker betaalt» centraal stellen. Dit betekent dat gemeenten een eigen keuze kunnen blijven maken voor wat betreft de grondslagen van de rioolheffing, mits deze rechtstreeks verband houden met de belasting van het riool. Ik zal hiertoe een voorstel opstellen. Uitvoering van de motie op deze wijze beperkt de aantasting van de autonomie van gemeenten tot een minimum en komt tegemoet aan het doel van de motie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk

---

<sup>1</sup> I.v.m. een correctie in de verwijzing

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 182**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2015

Via deze brief wil ik uw Kamer informeren over de stand van zaken rond de voorgenomen aanpassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening<sup>1</sup> (hierna de Ladder). Daarbij ga ik in op de achtergronden en het doel van de Ladder, de aanleiding voor de voorgenomen aanpassing, de resultaten van de zogenaamde «Laddergesprekken» met onder andere de koepels en stakeholders, de jurisprudentie en de uitgangspunten en planning van het vervolg.

Met de aanpassing wil ik zorgen voor een oplossing voor de door de praktijk ervaren knelpunten bij de toepassing van de Ladder en tegelijkertijd de doeltreffendheid ervan behouden. Ik concludeer uit de gesprekken, dat de Ladder een belangrijk instrument is voor een goede ruimtelijke ordening onder de huidige Wro en kan zijn voor een evenwichtige toedeling van functies straks onder de Omgevingswet. De knelpunten die om een oplossing vragen zijn het onduidelijke begrippenkader, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming. Ik ga daarvoor een oplossing uitwerken in een aangepast voorstel, dat inhoudelijk wordt afgestemd met de koepels. Daarbij zal ik in ieder geval het lastige begrip «actuele regionale behoefte» in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zodanig aanpassen, dat het leidt tot een vereenvoudiging van de toepassing in de praktijk, onder andere bij globale en flexibele bestemmingsplannen. Ik overweeg «actuele regionale behoefte» te vervangen door het begrip «nut en noodzaak». De vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van dit instrument in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet en zal zorgvuldig worden afgestemd op het systeem van de nieuwe wet.

<sup>1</sup> Artikel 1.1.1 en 3.1.6, lid 2 t/m 4 Besluit ruimtelijke ordening.

## **Achtergrond en doel van de Ladder voor duurzame verstedelijking**

De huidige Ladder is gebaseerd op de SER-ladder, die een zorgvuldige verdeling van schaarse ruimte voor bedrijvigheid als doel had. Eind 2007 wordt door de toenmalige Ministers van VROM en EZ in een brief aan de Tweede Kamer geconstateerd, dat het voor een zorgvuldige planning van te herstructureren en nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen wenselijk is, de SER-ladder consequent toe te passen<sup>2</sup>. Met een consequente toepassing werd het bepalen van nut en noodzaak bedoeld, ofwel het bepalen van de ruimtebehoefte, rekening houdend met de mogelijkheden van herstructurering en intensief ruimtegebruik. Begin 2008 wordt vervolgens in overleg met het IPO en de VNG voorgesteld om de toepassing van de SER-ladder zowel voor het binnen- als buitenstedelijke gebied in nationale regelgeving te verankeren<sup>3</sup>. De reden is dat men een uniforme toepassing van het instrument wenselijk acht. In de jaren erna wordt het toepassingsbereik van deze ladder verbreed naar andere stedelijke functies. Naar aanleiding van de motie De Rouwe<sup>4</sup> wordt de functie detailhandel aan de Ladder toegevoegd, in het kader van het tegengaan van winkelleegstand.

De huidige Ladder werd geïntroduceerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) bij het nationale belang van een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten en trad per 1 oktober 2012 in werking als motiveringsvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het vormt daarmee een nadere invulling van art 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het instrument is van toepassing op de functies wonen, bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel en andere stedelijke voorzieningen.

De Ladder is voorzien van een digitale handreiking, waarin een nadere uitleg wordt gegeven van de manier waarop de Ladder kan worden toegepast.

De Ladder staat als instrument niet op zichzelf, maar is onderdeel van de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van IenM voor een goede ruimtelijke ordening. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich mee, dat de Minister er voor zorgt dat decentrale overheden over de juiste instrumenten kunnen beschikken voor een zorgvuldige benutting van de ruimte. Hieronder wordt begrepen het voorkomen van overprogrammering, het faciliteren van groei, het anticiperen op stagnatie en het leefbaar houden van krimpregio's.

Met de Ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten nagestreefd. Het instrument schrijft niet voor wanneer en waar wel of niet gebouwd mag worden, maar vraagt om een goede afweging van belangen, onder andere om te voorkomen dat er voor de leegstand wordt gebouwd. De afweging van belangen is aan de decentrale overheid, die zelf de lokale en regionale situatie het beste kent. De Ladder vraagt aan gemeenten om aan de hand van drie «treden», een voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling in de toelichting bij een ruimtelijk besluit te onderbouwen. De drie treden in artikel 3.1.3, lid 2 Bro bestaan uit: een beschrijving van de actuele regionale behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling (1), een motivering in hoeverre in de behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien. Daarbij moet gekeken worden naar de benutting van beschikbare gronden door herstructurering en transformatie (2). Wanneer blijkt dat niet binnen het

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 200 XI, nr. 73.

<sup>3</sup> Kamerstuk 31 500, nr. 2.

<sup>4</sup> Kamerstuk 32 660, nr. 37.



bestaand stedelijk gebied in de nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden voorzien, moet worden aangegeven in hoeverre de ontwikkeling mogelijk is op een goed bereikbare locatie (3).

### **Aanleiding aanpassing Ladder**

In 2014 verschijnt een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) naar de toepassing van de Ladder in 2013, het eerste «ladderplichtige» jaar<sup>5</sup>. Deze nulmeting maakt deel uit van de Monitor Infrastructuur en Ruimte. Het PBL constateert dat in ruim 70% van de onderzochte plannen de Ladder niet expliciet wordt toegepast. Voor een deel wordt deze uitkomst verklaard, doordat de voorbereiding van deze plannen ruim voor de inwerkingtreding van de Ladder is gestart. Omdat de Ladder op dat moment nog relatief kort in werking is, is het volgens het PBL nog te vroeg voor conclusies over de werking en het effect van de Ladder. In 2016 zal het PBL een nieuwe meting publiceren.

Het resultaat van het PBL-onderzoek is, samen met signalen uit de praktijk over knelpunten bij de toepassing van de Ladder en de zich ontwikkelende jurisprudentie, voor mij reden om in een gezamenlijk proces met gemeenten, provincies, VNG, IPO, en andere stakeholders te verkennen wat de knelpunten zijn en welke oplossingen noodzakelijk zijn. In dat kader zijn met deze partijen expertsessies en bijeenkomsten van een klankbordgroep georganiseerd. Tevens is een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd.

Alvorens in te gaan op mijn uitgangspunten voor een vereenvoudiging, wil ik u kort informeren over de resultaten van het hiervoor beschreven proces en de zich ontwikkelende jurisprudentie.

### **Resultaten Laddergesprekken**

Ik constateer dat de Ladder wordt gezien als een hulpmiddel voor een concrete invulling van een goede ruimtelijke ordening en het stimuleren van zuinig ruimtegebruik.

Door de verplichting de Ladder toe te passen, agendeert de Ladder de discussie over de ruimtelijke gevolgen van krimp en leegstand. Zo geven gemeenten die te maken hebben met bevolkingsdaling aan dat de Ladder leidt tot een meer zorgvuldig ruimtegebruik. Bovendien blijkt dat er meer rekening wordt gehouden met de gevolgen van ontwikkelingen voor het woon-, ondernemers- en leefklimaat. De Ladder dwingt tot het maken van keuzes in tijden van afnemende groei.

De Nederlandse ruimtelijke ordening is jarenlang gericht geweest op het accommoderen van groei: hoe verdelen we de schaarse grond in een drukbevolkt land. Inmiddels hebben sommige regio's ook te maken met stagnatie of krimp. Er is sprake van een toenemende leegstand van kantoren en winkels in alle regio's<sup>6</sup>. Dit is onwenselijk wanneer het leidt tot een aantasting van het woon-, ondernemers- en leefklimaat.

---

<sup>5</sup> CBS, PBL, Wageningen UR (2014). Naleving van de Ladder duurzame verstedelijking, 2014 (indicator 2172, versie 01, 9 september 2014), [www.compendiumvoordeleefomgeving.nl](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl). CBS, Den Haag.

<sup>6</sup> Volgens het PBL staat in 2015 gemiddeld ruim 17% van de kantoorvloeroppervlakte leeg, waarvan 60% structureel. Dit percentage neemt nog steeds toe. Binnen de detailhandel is in 2015 de leegstand opgelopen tot 9,2 procent van het totale vloeroppervlak, waarvan een kwart structureel. De ruimtelijke verschillen in leegstand van kantoren en winkels zijn groot. Voor kantoren concentreert de leegstand zich in de Randstad, voor winkels vooral buiten de Randstad.

De komende decennia neemt in veel gemeenten de bevolking en het aantal huishoudens toe: hier zijn extra woningen nodig. Ook zijn er veel gemeenten waar de bevolking afneemt en het overschot aan woningen en ander vastgoed toeneemt. Verschillende regio's worden daardoor geconfronteerd met een forse herstructureringsopgave.

Dit betekent dat een andere manier van plannen en programmeren nodig is dan we gewend waren in tijden van alleen groei. Gemeenten zullen een visie moeten ontwikkelen op het omgaan met zowel groei als op het omgaan met krimp en de gevolgen van leegstand en op de relatie tussen nieuwbouw en leegstand. Vanuit het Rijk stimuleer ik dit mede via het convenant Aanpak leegstand Kantoren, de Retailagenda en de inzet van expertteams zoals voor planschade, transformatie van kantoren en «versnellen».

De Ladder bevordert regionale afstemming en visievorming. Er is bij partijen een brede overeenstemming dat regionale samenwerking sterker zou moeten worden geborgd. Provincies hebben een belangrijke rol bij het stimuleren van regionale samenwerking. Zij vullen die rol, mede afhankelijk van de provinciale situatie, verschillend in, variërend van het actief uitdragen van de Ladder als manier van werken tot het toetsen op regionale afspraken.

Naast deze positieve signalen blijkt uit de gevoerde gesprekken en bijeenkomsten echter ook dat de toepassing van de Ladder vaak als probleem wordt ervaren.

Dit komt onder andere omdat de reikwijdte van de in de Ladder gebruikte begrippen, zoals «actuele regionale behoefte», «nieuwe stedelijke ontwikkeling» en «bestaand stedelijk gebied» onvoldoende duidelijk is.

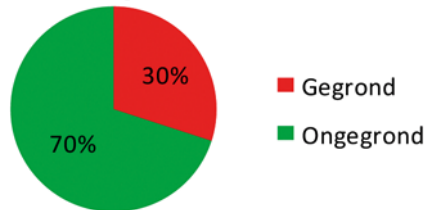
Het aantonen van de actuele regionale behoefte bij specifieke functies, zoals crematoria of een bibliotheek, kan bijvoorbeeld lastig zijn. Dit is vooral het geval wanneer gegevens over regionale prognoses en programmering ontbreken.

Het is daarbij niet altijd duidelijk wanneer een voorgenomen stedelijke ontwikkeling »ladderplichtig« is. Dit leidt vaak tot onzekerheid bij de bij een ontwikkeling betrokken partijen. Dit geldt bijvoorbeeld voor kleinschalige ontwikkelingen, zoals relatief kleine aantallen woningen, kleinschalige bedrijvigheid en uitbreiding van bestaande bedrijvigheid. Via de jurisprudentie is hier inmiddels een nadere invulling aan gegeven.

Bij globale en flexibele bestemmingsplannen kan het aantonen van de actuele regionale behoefte tot verhoudingsgewijs hoge onderzoekslasten leiden. Voor de motivering van zorgvuldig ruimtegebruik moeten in zo'n geval alle mogelijke bestemmingen worden onderzocht op een moment dat nog niet duidelijk is of en wanneer een bepaalde ontwikkeling zal plaatsvinden. De eis om per functie te beoordelen of er een actuele regionale behoefte is draagt het risico in zich dat gemeenten toch maar kiezen voor een gedetailleerd bestemmingsplan.

Gemeenten vinden het vaak een lastige opgave om afstemming te zoeken op regionaal niveau, vooral wanneer het om een ontwikkeling gaat die als lokaal wordt ervaren. Of wanneer gemeenten ten aanzien van een bepaalde ontwikkeling concurrenten van elkaar zijn. Afstemming verloopt dan niet altijd goed. En provincies zien er niet altijd op toe. In een groot deel van de provincies wordt regionale samenwerking wel actief gestimuleerd.

## Beroep Raad van State



### Jurisprudentie

Sinds de inwerkingtreding van de Ladder, wordt de Ladder in beroepszaken regelmatig als beroepsgrond gebruikt. Daarbij is, zoals ook bij de knelpunten al bleek, veel jurisprudentie ontstaan over het begrippenkader in de Ladder.

Uit een jurisprudentieonderzoek in opdracht van mijn ministerie blijkt, dat van de onderzochte zaken, zo'n 70% ongegrond werd verklaard, omdat er sprake was van een *goede motivering*<sup>7</sup>. Dit bevestigt de verwachting dat gemeenten de Ladder steeds beter toepassen.

In de zaken waarin het beroep wel gegrond was (30%), gaat het in een groot aantal van de gevallen om gebreken bij het aantonen van de zogenaamde actuele regionale behoefte, bijvoorbeeld omdat er geen behoefte kan worden aangetoond, het onderzoek ontbreekt of gebrekkig is.

Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt dat ook wanneer de Ladder niet van toepassing is, het nut en de noodzaak van een bepaalde ontwikkeling moeten worden gemotiveerd. De Ladder in het Bro geeft een nadere invulling aan artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat luidt dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart. Dit betekent mijns inziens dat het knelpunt van het onderzoek en de onderzoekslasten verder reikt dan de Ladder, en te maken heeft met de onderzoeksverplichtingen in het algemeen.

Tot slot blijkt dat met name sinds enkele uitspraken van eind 2012, de gevolgen van leegstand voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat een belangrijke rol zijn gaan spelen in het ruimtelijke ordeningsrecht<sup>8</sup>. Gemeenten moeten inzichtelijk maken in hoeverre zij de gevolgen van leegstand aanvaardbaar achten en «onder ogen zien».

### Conclusies, uitgangspunten en vervolg

Ik constateer op basis van de door mij geïnitieerde «Laddergesprekken» dat de doelen van de Ladder gericht op zuinig ruimtegebruik in tijden van groei, stagnatie en krimp, breed worden gedragen. Ik concludeer dat de Ladder een belangrijk instrument is voor een goede ruimtelijke ordening onder de huidige Wro en kan zijn voor een evenwichtige toedeling van functies straks onder de Omgevingswet. Er is draagvlak voor behoud van

<sup>7</sup> Onderzoek in opdracht van lenM van november 2015, waarin 117 recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Ladder worden geanalyseerd. Daarnaast worden enkele uitspraken van vóór inwerkingtreding van de Ladder onderzocht, waarin op grond van nut en noodzaak en uitvoerbaarheid een vergelijkbare motivering van ruimtelijke besluiten is vereist. Deze motivering is terug te voeren op artikel 3:2 Awb.

<sup>8</sup> ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2519, r.o. 6 – 6.4, ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2013:1052, Gst. 2013/13 m.nt. J.C. van Oosten en C.N.J. Kortmann.

de Ladder, mits aangepast en vereenvoudigd, zodat de ervaren knelpunten bij de toepassing van het instrument worden opgelost. Dit sluit aan bij de motie Veldman/Ronnes<sup>9</sup> waarin de regering in het kader van de behandeling van het voorstel Omgevingswet, wordt gevraagd om een versimpeling van de Ladder.

Mijn uitgangspunten voor vereenvoudiging zijn:

Ten eerste dat de aangepaste Ladder in één keer de knelpunten aanpakt, hetzij via een aanpassing van de Ladder zelf, hetzij via een verbetering van de handreiking, hetzij via nader te maken afspraken met provincies en gemeenten.

Mijn conclusie uit de gesprekken is dat de knelpunten het onduidelijke begrippenkader, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming zijn.

Ik zal het begrippenkader in de handreiking verduidelijken. Voor wat betreft het lastige begrip «actuele regionale behoefte» overweeg ik een ander begrip te kiezen dat recht doet aan het doel van dit onderdeel van de Ladder, maar dat eenvoudiger is in de toepassing bij globale en flexibele bestemmingsplannen. Te denken valt aan het begrip «nut en noodzaak». Het knelpunt van de onderzoekslasten wordt dan voor zover mogelijk in het huidige wettelijke systeem aangepakt.

Regionale afstemming en samenwerking zouden nog beter kunnen worden geborgd. Provincies spelen vaak al een belangrijke rol bij het faciliteren van het gesprek over afstemming tussen gemeenten, het opstellen van prognoses, het stimuleren van de ontwikkeling van regionale visies en het zorgen voor een platform voor het afstemmen van stedelijke voorzieningen. Ik ga nader in gesprek met provincies en gemeenten over de wijze waarop dit kan worden versterkt.

Het tweede uitgangspunt betreft de wens van de Kamer om de aangepaste Ladder nog vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet te vereenvoudigen. Mijn inzet is om de aangepaste Ladder in het Besluit ruimtelijke ordening uiterlijk per 1 januari 2017 in werking te laten treden.

De aangepaste Ladder dient bij voorkeur dan al «Omgevingswetproof» te zijn, zodat deze in principe zonder inhoudelijke wijziging kan worden ingepast in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), een van de uitvoeringsbesluiten onder de Omgevingswet. De praktijk wordt op deze wijze niet met meerdere opeenvolgende aanpassingen geconfronteerd. De inpassing van de Ladder in het systeem van de Omgevingswet betekent dat de Ladder wordt overgezet naar een instructieregel. Bij de inpassing blijft de Ladder inhoudelijk ongewijzigd en zal de afweegruimte voor decentrale overheden gelijk blijven.

Tot slot wordt de handreiking bij de huidige Ladder tegelijkertijd met de aanpassing in het Bro herzien en verrijkt met praktijkvoorbeelden. Deze handreiking zal deel uitmaken van een breder communicatietraject, bedoeld voor een goede begeleiding van de implementatie van de aangepaste Ladder. Daarnaast verschijnt in de loop van 2016 de vervolgmeting van het Planbureau voor de Leefomgeving over de toepassing van de Ladder.

---

<sup>9</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 172.

Ik zal uw Kamer in het voorjaar 2016 per brief nader informeren over de uitwerking van de hiervoor beschreven uitgangspunten.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 183**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2016

Bij brief van 1 december 2015 verzoekt de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken om schriftelijke terugkoppeling van de gesprekken die over de rioolheffing en de precario rechten worden gevoerd met de VNG.

Voor de rioolheffing wordt, zoals ik in mijn brief van 10 november 2015 (Kamerstuk 33 962, nr. 181) aan uw Kamer heb gemeld, het principe van «de gebruiker betaalt» centraal gesteld. In de uitwerking wordt bekeken of het mogelijk is dat gemeenten een eigen keuze kunnen blijven maken voor wat betreft de grondslagen van de rioolheffing, mits deze rechtstreeks verband houden met de belasting van het riool. Ik zal nog dit jaar een wetsvoorstel naar uw Kamer sturen.

Voor de afschaffing van precario op nutsnetwerken geldt dat dit het beste kan worden geregeld bij een komende grotere hervorming/verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Daarin kunnen de effecten worden opgevangen.

Hierop vooruitlopend stuur ik dit voorjaar een wetsvoorstel naar uw Kamer om er in ieder geval voor te zorgen dat met ingang van 1 januari 2017 de tarieven voor precario op nutsnetwerken niet verder oplopen en het aantal gemeenten dat deze vorm van precario heft, niet verder stijgt. Het wetsvoorstel gaat uit van afschaffing, maar biedt gemeenten nog tien jaar de mogelijkheid om maximaal het op 1 januari 2016 in hun gemeente geldende tarief te hanteren. Na uiterlijk tien jaar is geen precarioheffing meer mogelijk op nutsnetwerken. Deze periode kan worden bekort bij een grotere hervorming/verruiming van het gemeentelijk belastinggebied.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 184**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2016

Met deze brief bericht ik u over de voortgang van de uitvoering van de motie Veldman inzake de rioolheffing, ingediend bij de behandeling van de Omgevingswet<sup>1</sup>, als ook van de motie Veldman over de precarioheffing op netwerken van nutsbedrijven. Hierover heb ik aangekondigd dat ik nog dit jaar beide wetsvoorstellen naar uw Kamer zal sturen.<sup>2, 3</sup>

Gelet op de forse toename van het aantal gemeenten dat precario heft op netwerken van nutsbedrijven wil ik voorrang geven aan dit wetstraject. Ik streef ernaar nog vóór de zomer een wetsvoorstel aan uw Kamer aan te bieden. Deze prioritering heeft als gevolg dat de voorbereiding van het wetsvoorstel over rioolheffing in tijd zal opschuiven. Ik acht het niet mogelijk om nog dit jaar een uitgewerkt wetsvoorstel hiervoor aan uw Kamer aan te bieden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk

<sup>1</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 171

<sup>2</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 183

<sup>3</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 181



Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 185**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2016

#### **§ 1 Inleiding**

Via deze brief wil ik u informeren over het eerste, grote stuk invoeringsregelgeving van de Omgevingswet: de invoeringswet. Ik zal een afschrift van deze brief zenden aan de voorzitter van de Eerste Kamer. Daarnaast ontvangt u van mij op korte termijn een brief over de voortgang van de gehele stelselherziening omgevingsrecht waarbij ik ook aangeef welke elementen van het stelsel u de komende periode tegemoet kan zien en wat de samenhang is tussen de verschillende onderdelen van het stelsel.

#### Leeswijzer

Hieronder schets ik in paragraaf 2 de contouren van de invoeringswet en licht ik toe hoe de invoeringswet de Omgevingswet op een aantal punten nader invult. Paragraaf 3 van deze brief geeft de stand van zaken van het denken over het overgangsrecht, dat ook onderdeel zal zijn van de invoeringswet. In paragraaf 4 wordt u geïnformeerd over de stand van zaken van de uitvoering van de moties die zijn aangenomen bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet en die gerelateerd zijn aan de invoeringswet. In paragraaf 5, ga ik in op het verdere proces rondom de invoeringswet.

#### **§ 2 Contouren invoeringswet**

Allereerst zal de invoeringswet zorgen voor het overgangsrecht en voor de benodigde intrekking en wijziging van andere wetten. Voor een overzicht van de wetten die worden ingetrokken en gewijzigd via de invoeringswet, verwijs ik naar bijlage 2 bij de nota naar aanleiding van het verslag over de Omgevingswet.<sup>1</sup> De invoeringswet zal er ook voor zorgen dat lopende wijzigingen van bestaande wetgeving in de Omgevingswet

<sup>1</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 12.

worden doorgevoerd. Dit betreft onder meer het door het parlement aangenomen wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).<sup>2</sup> Andere voorbeelden zijn de bij uw Kamer aanhangige wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van de herziening van de mer-richtlijn<sup>3</sup> en de bij uw Kamer aanhangige wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten in verband met nieuwe normering primaire waterkeringen.

Naast de gebruikelijke functies van een invoeringswet, het regelen van overgangsrecht en het intrekken en wijzigen van andere wetten, wil ik deze invoeringswet benutten om de Omgevingswet op een aantal punten nader in te vullen. Voor twee van deze onderwerpen betreft het de uitwerking van een reservering in de Omgevingswet, namelijk schade en punitieve handhaving (paragrafen 2.1 en 2.2). Verder gaat paragraaf 2.3 van deze brief in op wat het amendement Smaling<sup>4</sup> over een digitaal stelsel voor informatievoorziening betekent voor de invoeringswet. Voorts zal ik u informeren over het voornemen om een vergunningstelsel in het omgevingsplan te introduceren en een nieuwe opzet voor een vergunningplicht voor bouwactiviteiten (paragrafen 2.4 en 2.5). Door deze opties te vertalen in aanvullingen op de regels in de Omgevingswet, kan nog beter worden aangesloten op de verbeterdoelen van de stelselwijziging van het omgevingsrecht.

### *§ 2.1 Schade*

Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet is gereserveerd voor schade. Dat hoofdstuk zal onder meer een afdeling bevatten over wat nu planschade en nadeelcompensatie wordt genoemd. Het hoofdstuk over schade wil ik zo vormgeven dat de regeling goed aansluit op de verbeterdoelen van de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie faciliteert.

Op dit moment is planschade, zoals dat is geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), één van de oorzaken waarom uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling niet goed van de grond komt.<sup>5</sup> Dat komt omdat onder de Wro planschade kan worden geclaimd voor alle mogelijkheden die het bestemmingsplan in theorie biedt (planmaximalisatie). Dit heeft het risico tot gevolg dat schade moet worden vergoed voor mogelijkheden die in werkelijkheid niet worden benut.<sup>6</sup> Dit risico drukt relatief zwaar op kleine ontwikkelingen zoals inbreidingslocaties en transformaties en staat vaak in de weg aan het maken van globale bestemmingsplannen. Als deze praktijk onder de Omgevingswet wordt voortgezet, zullen omgevingsplannen uitnodigingsplanologie en organische groei niet faciliteren.

In 2013 heeft het parlement titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangenomen en zij zal, mede in afwachting van de Omgevingswet, op een nader te bepalen tijdstip in werking treden. De regeling in de Awb vormt het uitgangspunt voor de afdeling over schade in de Omgevingswet. Zij bevat uitgangspunten voor vergoeding van schade door rechtmatig overheidshandelen en een aantal procedurele bepalingen. De Awb heeft daarmee uniformiteit gecreëerd en biedt bovendien een laagdrempelige en toegankelijke procedure aan de burger die om schade verzoekt. Verder gaat de Awb ervan uit dat alleen schade wordt vergoed die ook daadwerkelijk wordt geleden. Dit alles sluit goed aan bij de doelstellingen

<sup>2</sup> Stb. 2015, nr. 521.

<sup>3</sup> Kamerstuk 34 287, nr. 2.

<sup>4</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 89.

<sup>5</sup> A.G.A. Nijmeijer tijdens de deskundigenbijeenkomst van de EK van 12.10.15, zie: Kamerstuk 33 962, B, blz. 3 en zijn artikel «Van bestemmingsplan naar omgevingsplan. Een uitnodigende ontwikkeling?», in: «Terecht Bouwrecht. Over de bijdrage van het recht aan de bouw in de praktijk (R.J.Cremers rec.)», blz. 233–249.

<sup>6</sup> «Wat is normaal?», B.J. van Etekoven, oratie UvA, Amsterdam, 2011, blz. 13.

en uitgangspunten van de Omgevingswet. Toch wil ik de regeling in de Awb op een aantal punten aanvullen. De Awb kon daarmee nog geen rekening houden, omdat het voorstel voor de Omgevingswet is ingediend nadat de Awb door het parlement is aangenomen.

De aanvullingen hebben er ten eerste mee te maken dat ik het moment wil vastleggen waarop de burger om vergoeding van geleden schade kan verzoeken. Bij een waardedaling van een woning, is conform de Awb vergoeding in principe aan de orde wanneer de burger zijn woning verkoopt. Dan wordt de schade immers daadwerkelijk geleden. Onder de Omgevingswet zal echter in veel gevallen al eerder duidelijk zijn welke schade zal worden geleden. Bijvoorbeeld als een projectbesluit de aanleg van een nieuwe weg nabij een bestaande woning mogelijk maakt. Of als voor een concreet initiatief om een woning te bouwen een omgevingsvergunning wordt verleend. Om te voorkomen dat burgers langer dan strikt noodzakelijk in onzekerheid zijn over schadevergoeding, wil ik in de Omgevingswet regelen dat schade kan worden vergoed, als duidelijk is welke schade daadwerkelijk zal worden geleden. Een schadeprocedure kan zo betrekkelijk kort na het schadeveroorzakende besluit worden afgewikkeld. Door vast te leggen op welk moment om schade kan worden verzocht, voorkom ik tevens dat schadeverzoeken verlamvend werken op de besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen. De aanvullingen vloeien ook voort uit het feit dat het omgevingsplan een veel bredere reikwijdte krijgt dan het bestemmingsplan. In het omgevingsplan gaan diverse regels op die nu nog verspreid zijn over algemene maatregelen van bestuur en lokale verordeningen, zoals regels over geluid en over het kappen van bomen. De aanvullingen die ik hieronder voorstel, spelen in op deze verbrede reikwijdte. Ten slotte zijn de aanvullingen erop gericht om uitnodigingsplanologie nog beter te kunnen faciliteren.

Het voorstel dat ik zal voorleggen komt er globaal als volgt uit te zien:

- Net als onder het huidige recht bij wijziging van een bestemmingsplan zal onder de Omgevingswet bij wijziging van een omgevingsplan een recht kunnen bestaan op vergoeding van nadeel. Daarbij wil ik onderscheid maken tussen wat in de praktijk directe en indirecte schade wordt genoemd. Schade die het gevolg is van het wegbestemmen van een bouwmogelijkheid of door het opleggen van rechtstreekse werkende verplichtingen aan de burger, wordt directe schade genoemd. Ik wil regelen dat directe schade kan worden vergoed zodra een omgevingsplan, dat schade veroorzaakt, onherroepelijk is geworden. Dit sluit aan op de huidige praktijk.
- Daarnaast wil ik regelen dat om vergoeding van indirecte schade kan worden verzocht op moment dat de activiteit wordt uitgevoerd. Van indirecte schade is sprake wanneer schade ontstaat door een ontwikkeling in de buurt van het eigen terrein, zoals een woonblok dat het vrije uitzicht ontnemt. Onder het huidige recht kan om indirecte schade worden verzocht als de mogelijkheid wordt gecreëerd in het bestemmingsplan, zonder dat duidelijk is of van alle mogelijkheden in het plan ook daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt. De verlegging naar het moment van het initiatief betekent dat alleen de mogelijkheden van het plan die daadwerkelijk worden geëffectueerd, voor schadevergoeding in aanmerking komen. Deze maatregel is een belangrijke voorwaarde om flexibele en globale plannen te kunnen maken en uitnodigingsplanologie van de grond te krijgen. De maatregel past ook goed bij andere maatregelen die ik tref op het gebied van onderzoekslasten en kostenverhaal.
- Ik zal aanvullende regels voorstellen over de criteria om onbenutte functies weg te bestemmen zonder schadevergoeding, zodat het bevoegd gezag bij het vaststellen van een omgevingsplan meer inzicht

heeft in de schaderisico's, bijvoorbeeld in geval van het tegengaan van overcapaciteit in krimpregio's. Tijdens de behandeling van de Omgevingswet door de Tweede Kamer heb ik toegezegd deze regels uit te werken naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie. Ik vind het daarbij van belang dat de eigenaar van de grond een redelijke termijn krijgt om alsnog van de mogelijkheden uit het plan gebruik te maken alvorens functies weg te bestemmen. Het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet<sup>7</sup> geeft bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten al de mogelijkheid om onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden na een termijn van drie jaar weg te bestemmen. Deze regeling betrek ik bij de uitwerking van een generieke regeling in de Omgevingswet.

- Zoals hierboven gesteld, sluit ik bij de regeling over schade aan bij de Awb. In de Awb is geen forfait vastgelegd, waar beneden geen recht op schadevergoeding bestaat. De Awb sluit het werken met een forfait echter niet uit. Er zijn een aantal redenen waarom ik aanvullend op de Awb een forfait wil vaststellen. Ten eerste om uitnodigingsplanologie van de grond te krijgen en ontwikkelingen ook financieel mogelijk te maken. Verder biedt een forfait direct duidelijkheid over de schaderisico's aan alle partijen: overheid, initiatiefnemer maar ook aan de benadeelde. Zonder forfait moeten alle verzoeken in behandeling worden genomen, ook de weinig kansrijke. Dat zorgt voor hoge lasten, zonder dat dit in veel gevallen tot uitkering leidt.

De huidige Wro kent al een forfait voor planschade, deze wet stelt het forfait op *ten minste* 2%. Aan de jurisprudentie kan worden ontleend dat een forfait van 5% redelijk is voor ontwikkelingen die in de lijn van de verwachtingen liggen.<sup>8</sup> Gedacht kan worden aan kustversterking, de aanleg van nieuwe infrastructuur voor energie en vervoer en de inbreiding en transformatie van woon- en werkgebieden. Een forfait van 5% onderstreept dat alleen bovenmatige schade voor vergoeding in aanmerking komt. Een verhoging van het forfait nodigt gemeenten uit om globale omgevingsplannen vast te stellen, waardoor er meer ruimte ontstaat voor initiatieven van ontwikkelaars, burgers en overheden. In de Omgevingswet wil ik aansluiten op de huidige praktijk en alleen een grondslag bieden voor vergoeding van bovenmatige schade.

Wat betreft de onzekerheid over de waarde van onroerend goed als gevolg van de schaduw die de voorbereiding van besluitvorming vooruit werpt, biedt een generieke regeling voor compensatie in mijn ogen geen oplossing. Voor zover het al mogelijk zou zijn om een adequate regeling daarvoor te maken, heeft zo'n regeling naar verwachting een aanzuigende werking op claims die belemmerend werkt voor de besluitvorming.

De komende tijd wordt het hier geschetste systeem op een aantal punten nader uitgewerkt en vertaald in ontwerpregels. Ik realiseer me dat burgers met het nieuwe systeem later dan nu het geval is, duidelijkheid krijgen of indirecte schade wordt vergoed. In plaats van bij vaststelling van het bestemmingsplan wordt dat pas bij het moment van het concrete initiatief. Bij de uitwerking van het systeem bekijk ik daarom of het een oplossing biedt als een koper in het geval van indirecte schade niet wordt tegengeworpen dat een activiteit op een naburig erf (mogelijk gemaakt door het omgevingsplan) voorzienbaar was ten tijde van de koop. Een andere uitwerkingsvraag is of en in hoeverre het verleggen van vergoeding voor indirecte schade als gevolg van een omgevingsplan, passend is voor bijvoorbeeld het projectbesluit dat doorgaans heel concreet is en waarvan de uitvoering niet onzeker is.

<sup>7</sup> Stb. 2015, nr. 323, zie de regeling in artikel 7c, achtste lid.

<sup>8</sup> AbRS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2517, AbRS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2108.

Uitgangspunt bij de uitwerking van het systeem is dat de Nederlandse planschade regeling één van de meest ruimhartige binnen West-Europa blijft<sup>9</sup> en dat het systeem voor de burger toegankelijk blijft. De uitwerking van de regeling doe ik uiteraard in nauwe samenspraak met de uitvoeringspraktijk. Zo is tijdens zogenaamde botsproeven aan de hand van cases samen met vertegenwoordigers van VNG, IPO, UvW, gemeenten, provincies, adviseurs, advocatuur, bedrijfsleven, projectontwikkelaars en Vereniging Eigen Huis, gekeken hoe het hierboven omschreven systeem in de praktijk uitpakt. Tijdens deze botsproeven is overwegend positief op de voorstellen gereageerd.

## § 2.2 Punitieve handhaving

Paragraaf 4.18.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nr. 3) kondigt aan dat de invoeringswet een regeling zal bevatten over punitieve handhaving van de bepalingen in de Omgevingswet. In het huidige omgevingsrecht kunnen bij niet-naleving van regels zowel reparatoire als punitieve sancties worden opgelegd aan burgers en bedrijven. Reparatoire sancties zijn gericht op het beëindigen of ongedaan maken van een overtreding of de gevolgen daarvan. De belangrijkste zijn de dwangsom en bestuursdwang uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Punitieve sancties worden vaak ingezet in gevallen waarin overtredingen niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden. Zij zijn gericht op het bestraffen van de overtreder en om hem en anderen ervan te weerhouden in de toekomst (opnieuw) de voorschriften te overtreden. De belangrijkste punitieve sanctie is de geldboete.

In het omgevingsrecht worden punitieve sancties vanouds in het kader van de Wet economische delicten (Wed) door het OM of de economische strafrechter opgelegd. De Wed stelt overtredingen strafbaar van een groot aantal bepalingen uit vrijwel alle wetten die opgaan in de Omgevingswet. In aanvulling op de Wed is in 2012 de bestuurlijke strafbeschikking ingevoerd. De bestuurlijke strafbeschikking is geregeld in de Wet OM-afdoening. Bestuursorganen zijn bevoegd om bij strafrechtelijke beschikking een geldboete op te leggen bij lichte en eenvoudig vast te stellen overtredingen van voorschriften uit een reeks van wetten en besluiten op het terrein van milieu, water en natuur. Het werken met deze strafbeschikking gebeurt binnen de richtlijnen van het OM.<sup>10</sup> Alleen bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) kunnen een bestuurlijke strafbeschikking uitvoeren. Het Centraal Justitieel Incassobureau is verantwoordelijk voor de inning van deze geldboetes en eventueel verzet moet worden ingesteld bij de officier van justitie. De bestuurlijke strafbeschikking wordt alleen toegepast bij lichte overtredingen. Strafrechtelijke vervolging door het OM vindt plaats bij zware overtredingen of criminele activiteiten in de sfeer van het omgevingsrecht.

Naast de bestuurlijke strafbeschikking kent het omgevingsrecht sinds kort de bestuurlijke boete. Een bestuurlijke boete is een met de bestuurlijke strafbeschikking vergelijkbaar lik-op-stuk instrument. Het verschil is dat de bestuurlijke boete geen strafrechtelijk instrument is. Het bestuur bepaalt zelf het boetebeleid en verzorgt de inning. Tegen de boete kan bezwaar

<sup>9</sup> Zie ondermeer «Takings International», A comparative Perspective on Land Use regulations and Compensation Rights, R. Alterman e.a., 2010, blz. 21–72 waaruit blijkt dat Nederland een van de meest ruimhartige planschade regelingen binnen West-Europa kent. «Reden tot discussie over het Nederlandse planschadestelsel», J.H.M. Huijts en C.W. Backes, TO 2015, nr. 3. «Ontwikkelingen in planschade en nadeelcompensatie», J.W. van Zundert, BR 2015/47. M.G.K. Tjepkema, «Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel», Deventer, 2010, blz. 779–802.

<sup>10</sup> Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten, Stcrt. 2012, nr. 8342.

worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd en eventueel beroep loopt via de bestuursrechter. De Awb voorziet sinds 1 juli 2009 in een algemene regeling voor de bestuurlijke boete. In het omgevingsrecht is de bestuurlijke boete per 1 januari 2015 in de Woningwet geïntroduceerd voor overtredingen van de bouwregelgeving.

In het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nr. 2) was geen regeling voor punitieve handhaving opgenomen, omdat ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel in opdracht van mij nog onderzoek werd gedaan naar de gewenste opzet en inrichting hiervan. Een belangrijke onderzoeksvraag was hoe voor de verschillende domeinen een zo veel mogelijk eenduidige regeling zou kunnen worden opgesteld, die recht zou doen aan het streven naar een eenvoudiger, overzichtelijker en gebruiksvriendelijker omgevingsrecht. Dit onderzoek is in 2015 opgeleverd door de Rijksuniversiteit Groningen.<sup>11</sup> Op mijn verzoek heeft prof. mr. Blomberg aansluitend nog een aanvullend onderzoek uitgevoerd.<sup>12</sup> Daarnaast heeft onlangs de Raad van State het advies Sanctiestelsels uitgebracht<sup>13</sup>, waarin eveneens wordt ingegaan op de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. De kabinetsreactie hierop krijgt onder coördinatie van het Ministerie van VenJ in 2016 zijn beslag. Verder wordt in 2016 door het WODC in opdracht van het Ministerie van VenJ een evaluatie uitgevoerd van de Wet OM-afdoening.

Uit de genoemde onderzoeken over de punitieve handhaving van de Omgevingswet uit 2015 en de reacties daarop van andere departementen en overheden blijkt dat de ervaringen met de nieuwe instrumenten nog beperkt zijn en de meningen daarover verdeeld. Naar aanleiding van het bedoelde advies van de Raad van State loopt de standpuntbepaling over de toekomstige inzet van deze instrumenten (buiten het omgevingsrecht) nog rijksbreed. Ik wil daarom voorlopig in grote lijnen de huidige regelgeving voor punitieve handhaving continueren. Deze acht ik voldoende overzichtelijk en duidelijk. Samengevat houdt continueren in dat de brede strafbaarstelling via de Wed voor elk domein wordt gehandhaafd en dat de huidige bestuurlijke strafbeschikking in de domeinen milieu, water en natuur en de bestuurlijke boete in het domein bouwen worden voortgezet.

Ter uitvoering van eerder door het kabinet gedane toezeggingen wil ik op twee terreinen de bestuurlijke boete introduceren via de invoeringswet. Ten eerste gaat het om de regelgeving ter bescherming van het cultureel erfgoed, overeenkomstig de beleidsreactie van het kabinet op het rapport «Erfgoed in goede handen?».<sup>14</sup> Ook zal de bestuurlijke boete worden ingevoerd voor de handhaving van de milieuregels voor risicovolle bedrijven die onder de Seveso-richtlijn vallen. Dit ter uitvoering van de toezegging in de kabinetsreactie op het OvV-rapport en Rli-advies over Odfjell.<sup>15</sup>

De discussie over meer fundamentele veranderingen wordt wat mij betreft gevoerd na nadere evaluatie van het gebruik van de huidige bestraffende sancties en op basis van een heldere analyse van de reële behoeften van het bestuur. Die discussie kan het beste plaatsvinden in het kader van de door het Ministerie van VenJ gecoördineerde trajecten die sanctiestelsels en het bestraffend bestuursrecht onder de loep nemen. Als de uitkomsten van die trajecten aanleiding geven voor aanpassing van het

<sup>11</sup> Prof. mr. B.F. Keulen, Prof. mr. H.E. Bröring, e.a., de punitieve handhaving van de Omgevingswet.

<sup>12</sup> zie: <http://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/rapporten/2015/06/01/aanvullend-advies-punitieve-handhaving-in-de-omgevingswet>.

<sup>13</sup> Stcrt 2015, nr. 30280.

<sup>14</sup> Kamerstuk 32 156, nr. 44.

<sup>15</sup> Kamerstuk 26 956, nr. 175.



instrumentarium, zal het kabinet een voorstel tot wijziging van de Omgevingswet in procedure brengen. Ten slotte zullen de Staatssecretaris van EZ en ik in het kader van het opstellen van het aanvullingswetsvoorstel natuur bezien in hoeverre de bestuurlijke boete voor lichte vergrijpen van de CITES-regelgeving (artikel 7.6 van de nieuwe Wet natuurbescherming) al dan niet zal worden gecontinueerd in de Omgevingswet.

### *§ 2.3 Digitalisering*

De Omgevingswet beoogt de regels voor de fysieke leefomgeving te vereenvoudigen, de samenhang in deze regels te vergroten en meer gebiedsgericht maatwerk mogelijk te maken. Deze doelstelling stelt ook eisen aan de informatievoorziening. Er is voor zowel initiatiefnemers (zoals burgers en bedrijven), belanghebbenden en bevoegde overheidsorganen behoefte aan eenduidige, toegankelijke informatie. Dit betekent dat de bestaande informatiebronnen, die vanwege hun eigen ontstaansgeschiedenis op bepaalde punten verschillen (zoals definities, verkrijgbaarheid, betrouwbaarheid) op één lijn moeten worden gebracht en vanuit één digitaal loket moeten kunnen worden benaderd. De Omgevingswet bevat al een aantal regels over de informatievoorziening. Deze regels zijn met het amendement Smaling<sup>16</sup> aangevuld met een bepaling (artikel 20.20) over een digitaal stelsel voor de informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. De uitwerking van dit amendement zal plaatsvinden in de invoeringswet en -regelgeving. De invoeringswet zal de grondslagen voor het digitale stelsel geven conform de gezamenlijke visie die interbestuurlijk wordt ontwikkeld. Met de invoeringswet zal de Minister van Infrastructuur en Milieu stelselverantwoordelijk worden voor de informatievoorziening. Dat betekent nadrukkelijk niet dat alle bestaande systemen worden geïntegreerd in één allesomvattend geautomatiseerd systeem dat wordt beheerd door één (groot) nieuw in te stellen orgaan, maar wel dat de Minister toeziet op de samenwerking tussen verschillende partijen zoals de verantwoordelijke kennisinstellingen en overheden.

De invoeringswet maakt het mogelijk dat er straks regels kunnen worden gesteld over:

1. Voorzieningen die onderdeel zijn van het stelsel  
De invoeringswet regelt dat met één stelselknooppunt alle gegevens voor de gebruikerstoepassingen voor het gebruikers loket worden opgehaald. Eén knooppunt is veel minder complex dan de huidige situatie, waarin elke voorziening afzonderlijk moet worden gekoppeld aan alle andere.
2. Gemeenschappelijke definities (in de standaarden)  
Om gegevens te kunnen ophalen voor de gebruiker, moeten die geordend zijn met een informatiemodel. De invoeringswet zal regelen dat gemeenschappelijke definities die passen binnen het informatiemodel kunnen worden vastgesteld.
3. In- en uitgaande gegevensstromen  
Via de invoeringswet wil ik regelen om bij amvb de beschikbaarstelling van bepaalde gegevens voor het stelsel te verplichten zodat de continuïteit van de informatievoorziening kan worden geborgd.
4. Gegevenskwaliteitseisen aan gegevensstromen  
Via de invoeringswet wil ik regelen dat bij amvb en ministeriële regeling eisen kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van gegevens, zodat besluiten kunnen worden gebaseerd op deze gegevens.
5. Taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties

<sup>16</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 89.



In de invoeringswet wil ik de mogelijkheid creëren de zorg voor informatievoorziening op één of meer deelterreinen van de fysieke leefomgeving op te dragen aan bestaande, gerenommeerde (kennis)instituten of uitvoeringsorganisaties die ressorteren onder een bestuursorgaan (Minister of ZBO) dan wel onder een rechtspersoon (interbestuurlijk samenwerkingsverband). Met hun bijzondere deskundigheid, gezag en hun netwerk kunnen deze instellingen het beste vraag en aanbod van gegevens bij elkaar brengen en de daarvoor benodigde samenwerking organiseren in zogenaamde informatiehuizen.

Met het oog op de verbeterdoelen van de Omgevingswet is het de interbestuurlijke ambitie om tot 2024 stapsgewijs alle relevante beschikbare informatie, zowel over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving als de gegevens over de fysieke omgevingskwaliteit ter plaatse, met één klik op de kaart beschikbaar te hebben en begrijpelijk te tonen.

De regering gelooft in de meerwaarde van het voorgestelde digitale stelsel, maar is zich ervan bewust dat dit soort omvangrijke projecten gepaard gaan met risico's. Als uitgangspunt bij het beheersen van de risico's hanteert de regering de lessen van de Commissie Elias.<sup>17</sup> Conform dit advies wordt onder meer gebruik gemaakt van impactanalyses en een gefaseerde planning en besluitvorming via afgebakende go/no-go momenten. Bij de realisatie van het digitaal stelsel voor de informatievoorziening over de fysieke leefomgeving wordt prioriteit gegeven aan het realiseren van de minimaal wettelijk noodzakelijk voorzieningen. Via deze tussenstap wordt doorontwikkeld aan de functionaliteit die nodig is om het huidige dienstverleningsniveau te handhaven conform de doelstelling in het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet. Met deze stapsgewijze aanpak wordt tijdige inwerkingtreding van de Omgevingswet geborgd.

#### *§ 2.4 Omgevingsplanactiviteit*

Het huidige bestemmingsplan kent de mogelijkheid om een vergunningplicht op te nemen. Met het wetsvoorstel Omgevingswet zoals door uw Kamer behandeld, kunnen gemeenten een vergunningplicht alleen via een omweg opnemen in het omgevingsplan: de activiteit moet eerst worden verboden in het omgevingsplan, waarna een vergunning kan worden verleend om van dit verbod af te wijken (buitenplanse vergunning). Zoals al eerder toegelicht in de nota naar aanleiding van het nader verslag<sup>18</sup>, ligt aan deze constructie louter een wetstechnische reden ten grondslag. Dit kan bij nader inzien eenvoudiger en beter. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in dit kader aangedrongen op de mogelijkheid voor gemeenten om zelf in het omgevingsplan te kunnen bepalen of voor een activiteit een vergunning nodig is. In lijn met het voorstel van de VNG zal ik in het wetsvoorstel invoeringswet een grondslag voor een vergunningstelsel in het omgevingsplan opnemen (binnenplanse vergunning). Het kan bijvoorbeeld gaan om een vergunningplicht voor bouwwerken, sloopactiviteiten of het aanbrengen van veranderingen aan beschermde monumenten. Samengevat zijn er straks dus twee soorten vergunningen mogelijk: binnenplanse en buitenplanse.

De combinatie van een binnenplans en buitenplans vergunningstelsel onder de Omgevingswet leidt *niet* tot een procedurele stapeling, zoals dat nu onder de Wabo het geval is. Indien de binnenplanse vergunning voor een activiteit moet worden geweigerd, moet die activiteit op grond van de Wabo ook worden aangemerkt als een andere activiteit om af te wijken

<sup>17</sup> Kamerstuk 33 326, nr. 5.

<sup>18</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 12.

van het bestemmingsplan, waarna kan de vergunning voor beide activiteiten alsnog kan worden verleend. De invoeringswet regelt dat wanneer een omgevingsvergunning op grond van het omgevingsplan moet worden geweigerd, de vergunningaanvraag *binnen dezelfde procedure* alsnog kan worden toegekend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Ook wil ik op voorstel van de VNG de benaming «afwijkactiviteit» vervangen door «omgevingsplanactiviteit». De term omgevingsplanactiviteit dekt beter de lading als bovengenoemd vergunningenstelsel mogelijk wordt gemaakt. De nieuwe constructie wordt mede voorgesteld met het oog op een andere vernieuwing die ik in de invoeringswet wil doorvoeren. Deze vernieuwing heeft betrekking op de bouwactiviteit en licht ik in de volgende paragraaf toe.

### *§ 2.5 Nieuwe opzet vergunningplicht voor bouwactiviteiten*

In aansluiting op de verbeterdoelen van de stelselwijziging wil ik via de invoeringswet de vergunning voor de bouwactiviteit splitsen in een vergunning met het oog op 1) de technische regels voor een bouwwerk en 2) de regels van het omgevingsplan.

1. Vergunning met het oog op de technische regels voor een bouwwerk  
Op dit moment geeft het Bouwbesluit technische voorschriften met betrekking tot het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. Via het Invoeringsbesluit wil ik in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) de vergunningplicht beperken tot bouwwerken met een zwaarder risicoprofiel. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bouwwerken met meerdere bouwlagen en verdiepingsvloeren of verbouwingen met wijzigingen in de brandcompartimentering.
2. Vergunning met het oog op de regels van het omgevingsplan  
In het huidige wettelijke stelsel wordt bij een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit getoetst aan de gemeentelijke regels voor bouwactiviteiten die zijn opgenomen in het bestemmingsplan (of de beheersverordening), de bouwverordening en de welstandsnota. Deze regels zullen onder de Omgevingswet worden gebundeld in het omgevingsplan. Daarbij wil ik het in beginsel aan de gemeente overlaten om te bepalen of een vergunningplicht nodig is met het oog op een preventieve toetsing aan die regels. Wanneer de regels in het omgevingsplan concreet, beperkt in aantal en overzichtelijk zijn, ligt een vergunningplicht niet voor de hand. Denk hierbij aan een regel die de bouwhoogte tot 10 meter maximeert. Een vergunningplicht ligt juist wel voor de hand wanneer een omgevingsplan open normen geeft voor een activiteit en op basis daarvan een nadere afweging nodig is. Denk hierbij aan een regel op grond waarvan de bouwvorm en de omvang van het bouwvolume moet aansluiten op het bebouwingsbeeld van de omliggende percelen.

De doelen van de stelselwijziging maken het een logische stap dat de technische vergunningplicht wordt beperkt tot bouwwerken met een zwaarder risicoprofiel en dat het voor de toets aan het omgevingsplan primair aan gemeenten wordt overgelaten om te bepalen of een vergunning het meest geëigende instrument is. De opsplitsing leidt naar verwachting tot minder vergunningplichtige bouwwerken, wat tot administratieve lastenreductie leidt. Het vergunningenstelsel voor bouwactiviteiten wordt ook flexibeler: de initiatiefnemer kan zelf bepalen wanneer hij een omgevingsvergunning aanvraagt voor de beoordeling van een bouwactiviteit aan het omgevingsplan en wanneer voor een beoordeling van een bouwactiviteit aan de regels voor de technische bouwkwaliteit. Dat kan gelijktijdig maar dat hoeft niet.

De komende maanden worden benut om dit voorstel verder uit te werken, in samenspraak met onder meer de VNG, gemeenten, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, VNO-NCW en Bouwend Nederland. Een van de zaken die ik daarbij bespreek, is of het een werkbaar optie is dat gemeenten via een instructieregel opdracht krijgen om bepaalde veel voorkomende bouwwerken in ieder geval vergunningvrij te maken. Gemeenten kunnen er vervolgens per locatie voor kiezen om meer bouwwerken vergunningvrij toe te staan via het omgevingsplan.

### **§ 3 Overgangsrecht**

Het overgangsrecht regelt de overgang van de huidige bestaande (of vanuit de Omgevingswet gedacht: de «oude») wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. Het maakt voor burgers, bedrijven en bestuursorganen duidelijk wat de status is van onder het «oude recht» genomen besluiten als de Omgevingswet in werking treedt. Zonder overgangsrecht zouden vragen kunnen rijzen over de rechtsgeldigheid van besluiten, zoals omgevingsvergunningen of bestemmingsplannen, die onder het «oude recht» zijn genomen. Ook regelt het overgangsrecht op welke wijze procedures die onder het «oude» recht zijn gestart na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, moeten worden afgehandeld.

#### *§ 3.1 Uitgangspunten*

Bij het ontwerpen van het overgangsrecht worden de volgende zes uitgangspunten gehanteerd:

1. Politiek-bestuurlijk draagvlak  
Een belangrijk uitgangspunt is politiek-bestuurlijk draagvlak. De voorstellen voor het overgangsrecht worden daarom in samenwerking met andere overheden voorbereid en uitgewerkt. Tijdens de consultatiefase worden ondermeer het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, in de gelegenheid gesteld hun reactie te geven op de voorstellen.
2. Rechtszekerheid  
Het overgangsrecht moet de rechtszekerheid borgen en voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de vraag welke regels wanneer gelden. Enerzijds mag er geen rechtvacuüm ontstaan tussen de huidige en de nieuwe regelgeving en anderzijds mogen ook geen dubbelingen in rechtsregimes voorkomen. Dit uitgangspunt voorkomt aantasting van bestaande rechten van burgers en bedrijven. Zo zullen – om hun geldigheid te laten behouden – alle ontheffingen en vergunningen waarvoor de nieuwe omgevingsvergunning in de plaats komt, van rechtswege worden aangemerkt als omgevingsvergunning. Daarnaast zal zoals gebruikelijk voor lopende procedures waar mogelijk worden voorzien in «eerbiedigende werking». Dit betekent dat lopende procedures volgens het oude recht zullen worden afgehandeld.
3. Uitvoerbaarheid  
Het overgangsrecht moet uitvoerbaar zijn voor bestuursorganen, de rechterlijke macht en burgers en bedrijven. Het mag niet tot onevenredig hoge bestuurslasten of veel juridische procedures leiden. Ook mag het geen onevenredige hoeveelheid administratieve lasten voor burgers en bedrijven opleveren.
4. Eenvoudig  
Het overgangsrecht mag niet onnodig complex of onduidelijk zijn. Het dient zo min mogelijk rechtsvragen op te roepen voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en de rechterlijke macht.

5. Uniform, tenzij

Het overgangsrecht wordt uniform ingericht, tenzij er goede redenen zijn om te kiezen voor differentiatie per bestuursorgaan of per rechtsfiguur. Eisen voor decentrale overheden gelden bijvoorbeeld in gelijke mate voor het Rijk, als het gaat om dezelfde of vergelijkbare instrumenten. Aspecten als complexiteit of omvang van een instrument kunnen aanleiding zijn voor differentiatie. Zo bevat de omgevingsverordening, anders dan het omgevingsplan en de waterschapsverordening, niet alleen regels gericht tot burgers en bedrijven maar ook regels gericht tot gemeenten en waterschappen.

6. Snelle invoer

Het overgangsrecht moet een snelle invoer van de Omgevingswet bevorderen. Hiermee wordt bedoeld dat de nieuwe instrumenten zo snel als de uitvoeringspraktijk dat toestaat, daadwerkelijk gebruikt worden. Daarvoor zijn uiteraard ook goede ICT-voorzieningen en een adequate implementatiebegeleiding van groot belang.

Bovengenoemde uitgangspunten zijn niet altijd met elkaar te verenigen. Bij de keuze voor een bepaalde vorm van overgangsrecht worden de uitgangspunten daarom tegen elkaar afgewogen. Een voorbeeld van deze afweging is de hiervoor genoemde «eerbiedigende werking» voor lopende procedures. Dat de spelregels lopende het spel niet gewijzigd worden, betekent dat de nieuwe spelregels niet al onmiddellijk gaan gelden. Het belang van rechtszekerheid (uitgangspunt 2) prevaleert hier boven het belang van een snelle invoer (uitgangspunt 6).

Hieronder wordt kort het belangrijkste voorgenomen overgangsrecht geschetst met betrekking tot de invoering van een aantal nieuwe instrumenten uit de Omgevingswet: het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de omgevingsvisies en programma's. Dit overgangsrecht zal voor een deel zijn beslag krijgen in de invoeringswet en voor een deel in het Invoeringsbesluit.

### *§ 3.2 Omgevingsvisie en programma's*

De nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies moeten de hoofdzaken bevatten van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie gaat daarbij in op de samenhang tussen aspecten als ruimte, water, milieu, natuur en landschap. De omgevingsvisie komt in de plaats van gebiedsdekkende structuurvisies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoerplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen. De meer uitvoeringsgerichte uitwerking van het beleid op hoofdlijnen naar aspecten of deelgebieden kan plaats vinden in programma's.

De voorbereiding van de nationale omgevingsvisie is op stoom. Ik zie op dit moment daarom geen aanleiding hiervoor een overgangstermijn te regelen. Ook provincies en gemeenten moeten een integrale omgevingsvisie maken. Ik zie dat een aantal gemeenten en provincies hiermee al voortvarend aan de slag is. Ik bekijk met de VNG hoe de overgangstermijn voor de wettelijke verplichting tot vaststelling van een gemeentelijke omgevingsvisie eruit moet zien. Voor provincies bekijk ik nog of een overgangstermijn nodig is. Voor de periode dat de omgevingsvisie nog niet gereed hoeft te zijn, zal de invoeringswet ervoor zorgen dat bestaande structuurvisies of plannen met een strategisch karakter hun geldigheid behouden. Op die wijze wordt een «beleidsvacuüm» voorkomen.

Overigens wil ik erop wijzen dat het vaststellen van een integrale omgevingsvisie door provincies en gemeenten niet per sé vooraf hoeft te gaan aan het vaststellen van de omgevingsverordening of de uitbouw van het omgevingsplan. De verbeteringen en nieuwe mogelijkheden van het stelsel dienen, gelet op de doelen van de wet en de opgaven waarvoor de betreffende overheden staan, zo snel mogelijk na inwerkingtreding van het stelsel te worden benut. Het nog niet gereed zijn van de integrale omgevingsvisie hoeft daaraan niet in de weg te staan. Omgevingsverordeningen en omgevingsplannen zijn, gelet op het karakter van de beleidscyclus, bij uitstek bedoeld als dynamische documenten waarin wijzigingen in het beleid op ieder moment kunnen worden verwerkt. Afhankelijk van de lokale context kan het dan ook ondoelmatig zijn om te wachten op het gereed zijn van een integrale omgevingsvisie. Ik laat het daarom aan de betreffende overheden over om zelf te bezien wat de meest doelmatige en doeltreffende volgorde van handelen is.

### *§ 3.3 Omgevingsplan*

Het overgangsrecht van de invoeringswet zal alle bestemmingsplannen, beheersverordeningen, exploitatieplannen e.d. van een gemeente gelijk stellen met het omgevingsplan. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat dan per gemeente van rechtswege één gemeentedekkend omgevingsplan. Dat plan zal nog niet voldoen aan alle eisen van de Omgevingswet. Het bestaat immers, zoals ik hiervoor heb aangegeven, uit de afzonderlijke bestemmingsplannen en enkele andere instrumenten. Gemeenten hebben vervolgens de taak om dit plan uit te bouwen naar een omgevingsplan dat volledig voldoet aan de eisen van de Omgevingswet, zowel wat de inhoudelijke eisen als de digitaliserings-eisen betreft. Het omgevingsplan van rechtswege is immers nog gericht op de «goede ruimtelijke ordening» en dus nog niet op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het omgevingsplan van rechtswege bevat ook nog geen omgevingswaarden of regels voor de bescherming van bijvoorbeeld het milieu. Ook voldoet het nog niet aan de nieuwe digitale standaarden. In de Invoeringsregelgeving zal worden bepaald waaraan het omgevingsplan minimaal moet voldoen, zolang nog niet aan alle wettelijke eisen hoeft te worden voldaan. Daarbij zal er ook in voorzien worden dat de digitale ondersteuning van de ruimtelijke plannen op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) gedurende een nog te bepalen termijn zal blijven functioneren zodat zij beschikbaar blijven. Wanneer de gemeentelijke omgevingsplannen aan alle wettelijke eisen van de Omgevingswet moeten voldoen en hoe dat in overgangsrecht te vertalen, vormen nog punten van overleg met de gemeenten en de VNG.

### *§ 3.4 Provinciale omgevingsverordening*

Ik zie dat de provincies al voortvarend aan de slag zijn met de implementatie van de Omgevingswet. Een essentieel onderdeel daarin is de beleidsinhoudelijke integratieslag van de bestaande verordeningen tot één omgevingsverordening. Vanwege het feit dat de provinciale omgevingsverordening ook instructieregels zal bevatten voor gemeenten en waterschappen, wil ik via het implementatietraject stimuleren dat de provincies een omgevingsverordening gereed hebben op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Daarmee wordt voorkomen dat ingewikkeld overgangsrecht nodig is.

### *§ 3.5 Waterschapsverordening*

Ik ben met de Unie van Waterschappen in overleg over een overgangstermijn voor de wettelijke verplichting tot vaststelling van een waterschapsverordening. Een achterliggende reden om een overgangstermijn

te regelen is dat ook nieuwe waterbeheerprogramma's moeten worden vastgesteld op basis van de plancyclus uit het Europese recht. De overgangstermijn voor de waterschapsverordening kan hierop aansluiten. In 2009 was de inwerkingtreding van de Waterwet ook gekoppeld aan het Europese tijdstip voor vaststelling van de stroomgebiedbeheerplannen. Een andere reden voor een overgangstermijn is dat een provinciale omgevingsverordening instructieregels kan bevatten voor waterschapsverordeningen. Aangezien de waterschappen daar bij het vaststellen van hun verordeningen rekening mee moeten houden, kunnen de waterschapsverordeningen mogelijk niet worden vastgesteld op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Zolang een waterschapsverordening niet van kracht is, zullen de bestaande keuren blijven gelden. Dit wordt in het overgangsrecht geregeld.

#### **§ 4 Stand van zaken uitvoering moties**

Tijdens de behandeling van de Omgevingswet in de Eerste (Handelingen II 2015/16, nr. 23, items 3 en 8) en Tweede Kamer (Handelingen II 2014/15, nr. 100, item 9) zijn een aantal moties aangenomen (Handelingen II 2014/15, nr. 103, item 21 en Handelingen I 2015/16, nr. 24, item 5). Graag maak ik van deze gelegenheid gebruik om u te informeren over de stand van zaken van de uitvoering van de moties die gerelateerd zijn aan de invoeringswet.

De motie van de heer Albert de Vries en mevrouw Dik-Faber<sup>19</sup> verzoekt de regering om het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap na ratificatie op te nemen in artikel 4.20 van de Omgevingswet. Dit artikel bevat een opsomming van internationaalrechtelijke verplichtingen waaraan de algemene rijksregels uitvoering geven. Inmiddels heeft het parlement de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-verdrag<sup>20</sup> aanvaard. Na ratificatie zal de Omgevingswet via de Invoeringwet worden aangepast en zal worden aangegeven hoe de motie over het VN-verdrag is uitgevoerd.

De motie van de heer Smaling<sup>21</sup> verzoekt de regering om in de periode tussen het tot stand komen van de Omgevingswet en de invoeringswet de resultaten van de evaluatie van de Crisis- en herstelwet, jurisprudentie, voortschrijdend inzicht uit het programma Nu al EB, enz. een plek te geven in de invoeringswet. Tijdens het debat is dit verbreed naar alle nadere regelgeving. Zoals aangegeven tijdens het debat, neem ik jurisprudentie en lessen uit de praktijk zo veel mogelijk mee bij het ontwerpen van de regels. Over de resultaten van de Crisis- en herstelwet zal ik, net als voorgaande jaren, ook dit jaar een Voortgangsrapportage opstellen en aan uw Kamer aanbieden. Daarnaast zal ik u dit najaar ook in het kader van deze motie informeren over de ervaringen met het programma Nu al Eenvoudig Beter en over de lessen die ik hieruit trek. Daarbij zal ondermeer aandacht zijn voor participatie, mede naar aanleiding van de motie van mevrouw Van Veldhoven en mevrouw Dik-Faber.<sup>22</sup> De ervaringen met participatie worden bovendien meegenomen in de jaarlijkse monitor Implementatie, waarvan de eerste eind 2016 aan u zal worden aangeboden. In het kader van de motie over participatie geef ik alvast een aantal goede voorbeelden. Zo worden bij alle negen pilots Omgevingsvisie derden intensief en vroegtijdig betrokken. Een ander voorbeeld is dat voor de pilots Sneller en Beter met energieprojecten een handreiking participatie is opgesteld. Participatie

<sup>19</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 122.

<sup>20</sup> Kamerstuk 33 992, nr. 2 en Kamerstuk 33 990, nr. 2.

<sup>21</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 130.

<sup>22</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 137.

speelt bovendien een belangrijke rol in een aantal experimenten van de Crisis- en herstelwet. Een voorbeeld is de digitale tool van de gemeente Breda, waarmee iedereen gemakkelijk zijn of haar wensen voor de buurt bekend kan maken en waarmee men op elkaars ideeën kan reageren. De gemeente gebruikt dit als input voor de planvorming.

Met de motie van de heer Bisschop en de heer Veldman<sup>23</sup> is de regering verzocht te bezien hoe kan worden voorkomen dat de reguliere vergunningsprocedure onnodig en zonder opgave van redenen kan worden verlengd door het bevoegd gezag. Ik ben het ermee eens dat onnodige verlenging moet worden voorkomen. Naar aanleiding van de motie bekijk ik of aanvullend op de Algemene wet Bestuursrecht via de invoeringswet prikkels moeten worden ingebouwd in de reguliere procedure. Bij de indiening van het wetsvoorstel voor de invoeringswet kom ik hier op terug.

Ten slotte verzoekt de motie van de heer Meijer (Kamerstuk 33 962, K), aangenomen tijdens de Eerste Kamerbehandeling van de Omgevingswet (Handelingen II 2015/16, nr. 24, item 5), om de termijn van inwerking-treding voor omgevingsvergunningen te verlengen tot vier weken. Via de invoeringswet zal ik de Omgevingswet op dit punt aanpassen.

### **§ 5 Tot slot**

Met deze brief heb ik u geïnformeerd over de contouren van de invoeringswet. Ik heb de nog in te vullen onderdelen van de Omgevingswet toegelicht en enkele andere aanpassingen waarvan de wenselijkheid duidelijk werd nadat het wetsvoorstel door uw Kamer is behandeld. Daarnaast heb ik de eerste gedachtelijnen voor het overgangsrecht gegeven. Graag ga ik met u in debat over de inhoud van deze brief, zodat de bevindingen en resultaten van het debat kunnen worden betrokken bij het ontwerpen van de invoeringswet. Na de consultatie en verwerking van de consultatiereacties volgt de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Na het verwerken van het advies van de Afdeling, zal ik het concept-wetsvoorstel voor de invoeringswet aan uw Kamer voorleggen.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

---

<sup>23</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 146.



Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 186**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2016

Via deze brief wil ik u informeren over de voortgang van de trajecten van uitvoeringsregelgeving, invoeringswet- en regelgeving (inclusief overgangsrecht), aanvullingsregelgeving en implementatie van de Omgevingswet. Daarbij zal ik aangeven welke elementen van het stelsel u de komende periode tegemoet kunt zien en wat de samenhang is tussen de verschillende onderdelen van het stelsel. Ik zal een afschrift van deze brief zenden aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Gelet op de voortgang van de stelselherziening en de samenhang met andere onderdelen, zoals het implementatietraject en het digitale stelsel, zou ik het waarderen als de voorhangprocedure van de AMvB's nog deze kabinetsperiode kan worden afgerond. Mogelijk dat u voor de zomer uw proces ten behoeve hiervan al kunt bespreken. Om te zorgen dat u deze voorhangprocedure inhoudelijk ook goed kunt voorbereiden, zal ik de uitvoeringsregeling nog voor de zomer aan het parlement toesturen.

Nu de Omgevingswet door het parlement is aangenomen, is het tijd voor de volgende stappen. Dit gebeurt via een aantal trajecten:

1. AMvB's
2. Invoeringswet en invoeringsbesluit
3. Aanvullingswetten en aanvullingsbesluiten
4. Implementatie

In deze trajecten wordt verder gebouwd aan de omgevingswetgeving, zowel inhoudelijk als procedureel. Het stelsel kan pas in werking treden op het moment dat ook de uitvoeringsregelgeving gereed is, als de invoeringsregelgeving af is en de uitvoeringspraktijk er klaar voor is. Daarom wordt al volop gewerkt aan de implementatie van het nieuwe stelsel. Zo heb ik recent een onderhandelingsakkoord bereikt met de bestuurlijk koepelorganisaties (VNG, IPO en UvW) over de financiering van de implementatie. Dit onderhandelingsakkoord past bij de werkwijze voor de totstandkoming van de Omgevingswet. Ook de implementatie gaan we

gezamenlijk uitvoeren en financieren. Ook wordt gewerkt aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Daarmee zijn de eerste belangrijke stappen gezet voor een succesvolle implementatie.

Behalve aan de Invoeringswet en de uitvoeringsregelgeving wordt ook gewerkt aan vier aanvullingssporen. Via deze aanvullingssporen worden de lopende beleidsvernieuwingen t.a.v. geluid, bodem en grondeigendom in het stelsel van de Omgevingswet ondergebracht. Ook wordt de eind 2015 aangenomen Wet natuurbescherming onder het stelsel van de Omgevingswet gebracht via het aanvullingsspoor natuur. In deze brief wordt ook de voortgang op de aanvullingssporen beschreven.

## **Stelsel Omgevingswet**

### **1. Voortgang uitvoeringsregelgeving**

#### *De AMvB's*

In mijn brief van 18 februari 2015<sup>1</sup> heb ik de contouren van de AMvB's geschetst. Ik heb toen aangegeven te werken aan vier AMvB's waarbij per doelgroep (burgers, bedrijven en overheden) de regels t.a.v. de leefomgeving bij elkaar worden gebracht. Deze vier AMvB's zijn:

- Het Omgevingsbesluit dat zowel algemene als procedurele bepalingen bevat die voor alle doelgroepen relevant zijn, dus voor zowel burgers en bedrijven, als overheden.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving dat inhoudelijke normen aan het handelen van bestuursorganen stelt.
- Het Besluit activiteiten leefomgeving dat algemene, rechtstreeks werkende regels aan met name milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in de leefomgeving stelt. Dit besluit is gericht op iedereen die deze activiteiten uitvoert, maar met name op bedrijven.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving dat algemene, rechtstreeks werkende regels aan bouwwerkgerelateerde activiteiten in de leefomgeving stelt. Ook dit besluit is gericht op iedereen die deze activiteiten uitvoert, met name op burgers en bedrijven.

De afgelopen periode is, in nauw overleg met de bestuurlijke koepels (IPO, VNG, UvW), diverse deskundigen en de adviescommissies, gewerkt aan het opstellen van de uitvoeringsregelgeving voor de Omgevingswet. Ook zijn diverse botsproeven gehouden, waarbij aan de hand van een aantal casussen is gekeken of de uitvoeringsregeling in de praktijk goed toepasbaar is. In het najaar van 2015 heb ik daarnaast een aantal partijen de gelegenheid geboden te reageren op een werkversie van de vier AMvB's. Onder andere de bestuurlijke koepels, VNO-NCW en de leden van het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu hebben op deze werkversies gereageerd. Hun vragen en opmerkingen zijn betrokken bij de voorbereiding van deze AMvB's. Ook hebben ProRail, RWS en ILT naar de voorgestelde regelgeving gekeken, zodat een eerste beeld ontstond over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze nieuwe regelgeving.

Door alle betrokken partijen is met veel betrokkenheid op de werkversies van de AMvB's gereageerd. Dit heeft veel nuttige informatie opgeleverd voor de afronding van de uitvoeringsregelgeving. De afgelopen maanden zijn benut om een aantal onderwerpen verder uit te diepen en met partijen te kijken hoe de regelgeving nog beter kan worden toegesneden op de praktijk. Dit heeft tot nieuwe inzichten geleid en tot verdere verbeteringen in de uitvoeringsregelgeving.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 33 118 en 33 962, nr. 18.

Ik ben van plan om op 1 juli te starten met de formele toetsing en consultatie van de AMvB's. Vanwege de omvang van het pakket en vanwege het feit dat deze toetsing en consultatie in de zomerperiode plaatsvinden, geef ik partijen extra tijd voor de toetsing en consultatie. De periode voor de toetsing en internetconsultatie zal lopen tot 16 september, met de bestuurlijke partners heb ik afgesproken dat zij hun reacties uiterlijk 30 september indienen (3 maanden in plaats van de gebruikelijke 8 weken).

Ik zal u op 1 juli de vier ontwerp-AMvB's toesturen, zodat u gelijktijdig met de start van de toetsing en (internet)consultatie inzicht hebt in de uitvoeringsregelgeving. Ik ben graag bereid om op uw verzoek een technische briefing over de uitvoeringsregelgeving te verzorgen. Mijn streven is om u in november per brief op hoofdlijnen te informeren over de uitkomsten van de toetsing en consultatie en de gevolgen die het kabinet hieraan verbindt, zodat u deze kunt betrekken bij de verdere behandeling.

Vanuit een zorgvuldig proces, waarbij voldoende tijd wordt genomen voor de parlementaire behandeling en de implementatie is het niet langer mogelijk om eind 2018 te starten met het nieuwe stelsel. Het eerst mogelijke moment van inwerkingtreding van de stelselherziening wordt voorjaar 2019. Een en ander is natuurlijk ook afhankelijk van de uitkomsten van de parlementaire behandeling van de verschillende onderdelen van de stelselherziening en de politieke constellatie na de landelijke verkiezingen van maart 2017.

## **2. Voortgang Invoeringswet en -besluit**

U heeft op 19 mei een brief ontvangen<sup>2</sup> waarin ik u heb geïnformeerd over de inhoud van de Invoeringswet. Ik ben voornemens om in het najaar te starten met de toetsing en consultatie van de Invoeringswet. Deze toetsing en consultatie zal tot het einde van 2016 lopen. Daarna zal ik de reacties verwerken en het wetsvoorstel verder in procedure brengen. Zoals in het nader rapport is aangekondigd, zal de Raad van State de voorstellen voor de AMvB's en de Invoeringswet in samenhang kunnen bezien. Ik hoop dat de voorhangprocedure van de AMvB's voor de geplande verkiezingen van 15 maart 2017 kan worden afgerond, zodat de inbreng kan worden verwerkt en de voorstellen voor de Invoeringswet en de AMvB's voor de zomer van 2017 gelijktijdig aan de Afdeling advisering van de Raad van State kunnen worden aangeboden. Na de verwerking van het advies van de Raad van State en het opstellen van het Nader Rapport, zal het wetsvoorstel dan aan uw Kamer worden toegezonden.

Naast de Invoeringswet zal ook een Invoeringsbesluit worden opgesteld. Via dit besluit zullen de AMvB's op een aantal punten worden gewijzigd. Dit betreft:

- wijzigingen die nodig zijn naar aanleiding van wetgeving die recent is of binnenkort wordt gewijzigd en in werking treedt voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de wet VTH<sup>3</sup> en de wijziging van de waterveiligheidsnormering in de Waterwet<sup>4</sup>;
- wijzigingen die nodig zijn als gevolg van de beleidsrijke wijzigingen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet;
- wijzigingen in de regelgeving die nodig zijn als gevolg van de uitkomsten van lopende evaluaties, zoals bijvoorbeeld de evaluatie van

<sup>2</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 185.

<sup>3</sup> Stb. 2015, 521.

<sup>4</sup> Kamerstuk 34 436.

de bepalingen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voor de Waddenzee en de grote rivieren het tweede deel van de evaluatie van de Wet geurhinder veehouderijen.

Het Invoeringsbesluit zal naar verwachting in 2018 ter voorhang aan het parlement worden aangeboden.

### **3. Aanvullingssporen**

Zoals ik in mijn brief van 1 oktober 2014<sup>5</sup> heb aangegeven lopen een aantal eigenstandige wetstrajecten parallel aan de Omgevingswet. Het streven is dat deze bij inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin zullen opgaan. De beleidsvelden bodem, geluid en grondeigendom waren op het moment van het opstellen van de Omgevingswet inhoudelijk nog sterk in beweging. De regering heeft ervoor gekozen om deze noodzakelijke beleidsvernieuwingen de ruimte te geven en ruimte te bieden voor een zorgvuldige discussie met het werkveld en het parlement. Vandaar dat deze drie onderwerpen via een Aanvullingsspoor in het stelsel van de Omgevingswetgeving zullen worden opgenomen. Over de aanvullingswetten bodem, geluid en grondeigendom heeft u in het najaar van 2015 twee beleidsbrieven ontvangen, waarin de hoofdlijnen en belangrijkste uitgangspunten zijn beschreven.<sup>6</sup> Daarover heb ik op 21 januari 2016 en 3 maart 2016 met u gedebatteerd. Op basis van deze debatten heb ik geconcludeerd dat u de hoofdlijnen van het beleid voor deze aanvullingswetten onderschrijft.

#### **3.1 Geluid**

De Wet geluidhinder kent veel verschillende normen en regels voor uiteenlopende situaties en sluit daardoor niet goed meer aan bij de uitvoeringspraktijk. De transformatie van verouderde industriegebieden is onder de huidige regelgeving voor geluid bijvoorbeeld lastig te realiseren. Daarnaast leidt die regelgeving vanwege de complexiteit soms tot veel onderzoekslasten voor andere overheden en initiatiefnemers. Om die complexiteit te verminderen, werd al gewerkt aan beleidsvernieuwing, wat medio 2012 heeft geresulteerd in de invoering van geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur. Door nu de resterende geluidregels verder te moderniseren, het geheel te integreren in het stelsel van de Omgevingswet en daarbij gebruik te maken van de instrumenten uit die wet, kan die verbetering worden versterkt. Zoals ook uiteengezet in de brief<sup>7</sup> van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 7 oktober 2015, waarover ik op 21 januari 2016 met u gedebatteerd heb, zal dit al met al leiden tot vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte en beter toepasbare regels waardoor de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen en projecten sneller en beter kan.

Over het voorstel voor de aanvullingswet geluid heeft van 22 maart tot 17 mei een openbare internetconsultatie plaatsgevonden. Daarnaast zijn de voorstellen ter consultatie en toetsing aan diverse instanties aangeboden. Na verwerking van de ontvangen reacties zal het wetsvoorstel in het najaar van 2016 aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden. Na de verwerking van het advies van de Raad van State en het opstellen van het Nader Rapport, zal het wetsvoorstel dan aan uw Kamer worden toegezonden. In de tussentijd werk ik aan de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving in het aanvullingsbesluit geluid, dat in 2018 bij het parlement zal worden voorgehangen.

<sup>5</sup> Kamerstuk 33 118, nr. 17.

<sup>6</sup> Kamerstuk 28 663, nr. 64, Kamerstukken 27 581 en 33 118, nr. 53.

<sup>7</sup> Kamerstuk 28 663, nr. 64, Kamerstukken 27 581 en 33 118, nr. 53.

### **3.2 Bodem**

Het voorstel voor de aanvullingswet bodem biedt meer ruimte voor het maken van lokale afwegingen, waarbij vanuit de functie die op die bodem gerealiseerd gaat worden gekeken wordt naar de vereiste bodemkwaliteit. Daarbij zal de bescherming van kwetsbare functies gehandhaafd blijven. Veel oude verontreinigingen zijn in de laatste jaren aangepakt. Het eerste bodemconvenant is inmiddels succesvol afgerond<sup>8</sup>. Alle humane spoedlocaties zijn aangepakt of de risico's beheerst, alle overige spoedlocaties zijn in kaart gebracht en de aanpak daarvan in veel gevallen al gestart. In de nieuwe convenanten met de andere overheden en bedrijfsleven zijn afspraken gemaakt over de afronding van deze saneringen. Voor de resterende lichtere verontreinigingen zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van algemene regels in de Omgevingswet. Hierbij wordt voortgebouwd op de huidige praktijk voor eenvoudige saneringen. De huidige algemene regels voor eenvoudige saneringen worden verbreed. Daardoor zal slechts in uitzonderingsgevallen een vergunning nodig zijn om bepaalde activiteiten mogelijk te maken. Deze hoofdlijnen zijn beschreven in de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 7 oktober 2015. Ik heb daarover op 21 januari 2016 met u gedebatteerd.

Over het voorstel voor de aanvullingswet bodem heeft van 22 maart tot 17 mei een openbare internetconsultatie plaatsgevonden. Daarnaast zijn de voorstellen ter consultatie en toetsing aan diverse instanties aangeboden. Na verwerking van de ontvangen reacties zal het wetsvoorstel in het najaar van 2016 aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden. Na de verwerking van het advies van de Raad van State en het opstellen van het Nader Rapport, zal het wetsvoorstel dan aan uw Kamer worden toegezonden. Ook voor dit aanvullingsspoor geldt, dat ik de tussentijd werk aan de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving in het aanvullingsbesluit bodem, dat in 2018 bij het parlement zal worden voorgehangen.

### **3.3 Grondeigendom**

Aangezien bij ruimtelijke ontwikkelingen groei niet meer vanzelfsprekend is en naast nieuwbouw steeds meer sprake is van transformatie en herstructurering, moeten de instrumenten voor grondbeleid worden aangepast. Daar komt bij dat de instrumenten voor grondbeleid nu in vijf verschillende wetten zitten en de samenhang van de instrumenten kan worden verbeterd. Dit zal gebeuren via de aanvullingswet grondeigendom. Met het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom wil ik gemeenten een goed gevulde gereedschapskist geven met instrumenten voor zowel actief als faciliterend grondbeleid. In dit voorstel worden de bestaande instrumenten in de Omgevingswet geïntegreerd en wordt een regeling voor stedelijke herverkaveling toegevoegd. De regelingen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd. Ook wordt de regeling voor kostenverhaal verbeterd. Op 21 januari en 3 maart 2016 heb ik met u over deze voorstellen, die in mijn brief aan u van 25 november 2015<sup>9</sup> staan, gedebatteerd. Daarnaast heeft u op 20 april 2016 een Ronde Tafel over onteigening georganiseerd.

Ik ben voornemens de toetsing en consultatie van het ontwerp voor de aanvullingswet grondeigendom op 1 juli te starten. De periode voor de

<sup>8</sup> [http://www.rwsleefomgeving.nl/publish/pages/111465/eindrapportage\\_convenant\\_bodemontwikkelingsbeleid\\_en\\_aanpak\\_spoedlocaties\\_2010-2015.pdf](http://www.rwsleefomgeving.nl/publish/pages/111465/eindrapportage_convenant_bodemontwikkelingsbeleid_en_aanpak_spoedlocaties_2010-2015.pdf)

<sup>9</sup> Kamerstukken 27 581 en 33 118, nr. 53.

consultatie zal gelijk zijn aan de periode voor de AMvB's. Naar verwachting kan het voorstel in het voorjaar van 2017 ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden. Na de verwerking van het advies van de Raad van State en het opstellen van het Nader Rapport, zal het wetsvoorstel dan aan uw Kamer worden toegezonden, en wordt verder gewerkt aan de bij het wetsvoorstel horende uitvoeringsregelgeving.

### **3.4 Natuur**

De inhoud van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in het stelsel van de Omgevingswet worden opgenomen. Dat gebeurt via het voorstel voor de Aanvullingswet natuur. In het aanvullingsspoor natuur wordt de Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming technisch omgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Daarbij wordt de inhoud beleidsneutraal omgezet in het stelsel van de Omgevingswet. Via de Aanvullingswet natuur wordt de Omgevingswet aangevuld, het aanvullingsbesluit natuur zal daar waar nodig de algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet aanvullen in verband met de overgang van de natuurwetgeving naar de omgevingswetgeving. De Staatssecretaris van Economische Zaken is voornemens om de toetsing en consultatie van het voorstel voor de Aanvullingswet natuur op 1 november te starten. Het streven is het wetsvoorstel in de eerste helft van 2017 aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen. Na de verwerking van het advies van de Raad van State en het opstellen van het Nader Rapport, zal het wetsvoorstel dan aan uw Kamer worden toegezonden. Het aanvullingsbesluit zal te zijner tijd worden voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal.

## **4. Implementatie**

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben een gezamenlijke ambitie om van de Omgevingswet een succes te maken. Deze ambitie kan niet worden gerealiseerd zonder de inzet van alle betrokken partijen en is vastgelegd in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet.

De afgelopen periode is gewerkt aan het opzetten van de werksporen invoeringsondersteuning en de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Om deze werksporen in goede banen te leiden is een interbestuurlijk Programma «Aan de slag met de Omgevingswet» ingesteld. Er wordt gewerkt aan de voorbereiding van alle betrokkenen, zodat zij bij inwerkingtreding in de geest van de wet kunnen werken. Daarnaast wordt gewerkt aan een nadere uitwerking van de kaders voor het DSO en de voorbereiding voor de ontwikkeling van het digitale stelsel. De ontwikkeling van het digitale stelsel loopt parallel aan het wet- en regelgevingproces rond de Uitvoeringsregelgeving en de Invoeringswet.

Op dit moment is er een Omgevingsloket Online (Olo) waarmee burgers en bedrijven vergunningen kunnen aanvragen voor omgevingsvergunningen en watervergunningen. Het project Olo3 was gestart om het Omgevingsloket Online ter voorbereiding op de Omgevingswet aan te passen. Gezien de belangen van eindgebruikers (continuïteit, gebruikersvriendelijkheid) en de resterende tijdsspanne voor inwerkingtreding van de Omgevingswet is het noodzakelijk Olo3 als tussenstap over te slaan. Ik heb daarom Olo3 als zelfstandig project stopgezet. De effecten die met Olo3 beoogd werden, worden in de digitalisering van de Omgevingswet meegenomen. De ten behoeve van Olo3 reeds gedane investeringen (ontwikkeling kennis, kunde) en de voor Olo3 binnen lenM gereserveerde

middelen blijven ingezet worden voor een goed digitaal stelsel en kunnen zo effectiever besteed worden. Dit draagt bij aan het realiseren van de doelen en vooral aan een tijdige beschikbaarheid van een digitaal stelsel voor de Omgevingswet. Deze beslissing is voor het grootste deel gebaseerd op het advies van het Bureau ICT Toetsing (BIT) dat concludeerde dat de Omgevingswet Olo3 inhaalt, Olo3 de verwachtingen mogelijk niet kan waarmaken en het doelmatiger is de sturing op Olo3 en de Omgevingswet te integreren.

### **Financiële afspraken**

Om de implementatie van de Omgevingswet voortvarend op te kunnen pakken, hebben IenM, VNG, IPO en UvW namens het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen, afspraken gemaakt over de financiering van de implementatie van de stelselherziening. Deze afspraken zijn vastgelegd in een principeakkoord. Na ondertekening worden deze afspraken ter informatie aan uw Kamer toegestuurd. Deze afspraken zullen na ondertekening een bijlage vormen bij het in juli 2015 afgesloten Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet<sup>10</sup>.

Via dit principeakkoord is een afspraak gemaakt over de verdeling van kosten en besparingen: de rijksoverheid draagt de investeringskosten, iedere partij draagt zelf de transitiekosten en de uitvoeringskosten van de gezamenlijke voorzieningen worden gedeeld. Betrokken partijen behouden zelf de besparingen die optreden door de invoering van de stelselherziening.

Om tot de afspraken te kunnen komen, heb ik samen met de andere overheden gekeken naar de kosten en baten van het stelsel van de Omgevingswet. Hieruit komt het beeld naar voren dat voor overheden de baten groter zijn dan de kosten doordat de werklast vermindert. De maatschappelijke baten zullen nog hoger zijn doordat er sprake is van minder regeldruk en minder onderzoeksverplichtingen, kortere procedures en lagere kosten. Dit is een enorme verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Voor burgers en bedrijven wordt met het Digitaal Stelsel Omgevingswet het aanvragen van een vergunning eenvoudiger, goedkoper en sneller.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

---

<sup>10</sup> Bijlage bij Kamerstukken 33 118 en 33 962, nr. 19.



Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 187**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2016

Hierbij informeer ik uw Kamer over het beschikbare ruimtelijk instrumentarium onder de vigerende Wet ruimtelijke ordening en in de toekomst onder de Omgevingswet, dat provincies in kunnen zetten voor de aanpak van leegstand, inclusief een was-woordt lijst. De Eerste Kamer ontvangt van mij een gelijkluidende brief. Hiermee voldoe ik aan mijn toezegging aan de Kamers:

- Tijdens het AO Binnenstad van 17 mei 2016 (Kamerstuk 31 757, nr. 90) heeft de Tweede Kamer mij gevraagd om een was-woordt lijst en een protocol of handleiding. Ik heb toegezegd u genoemd overzicht met de lijst te doen toekomen.
- Tijdens de behandeling van de Omgevingswet op 15 maart 2016 heeft de Eerste Kamer mij gevraagd met de provincies te bespreken of het instrumentarium voor leegstand toereikend is. Ik heb toegezegd het IPO hierover te spreken.

### **Informatie en ondersteuning van provincies**

Vooraf wil ik uw Kamers graag kort informeren over de wijze waarop de provincies geïnformeerd worden over het huidige ruimtelijke instrumentarium in de Wet op de ruimtelijke ordening<sup>1</sup> en ondersteund worden met het oog op de implementatie van de Omgevingswet (Ow).

We zijn nu al bezig, samen met medeoverheden, om de praktijk voor te bereiden op de Omgevingswet, ruim voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet begin 2019. 10% van de overheden werkt aan een omgevingsvisie in het kader van het programma Nu al Eenvoudig Beter. Nog eens 20% van de gemeenten is al actief bezig met een omgevingsplan. Vorig jaar is samen met de Minister voor Wonen en Rijksdienst en Bouwend Nederland het initiatief «Houd het Eenvoudig,

<sup>1</sup> De Wet op de ruimtelijke ordening is per 1 juli 2008 in werking getreden.

maak het Beter» gestart: een bundeling van Nu al Eenvoudig Beter, Ontslakken, Vlottrekken, en Bouwen op Vertrouwen. Doel is om in 2017 álle overheden te laten werken in de geest van de Omgevingswet. Daarvoor is met de koepels het implementatie- traject «Aan de slag met de Omgevingswet» gestart waarin «Nu al Eenvoudig Beter» opgaat.

Specifiek voor detailhandel breng ik twee publicaties van Platform 31 onder uw aandacht. Voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 heeft Platform 31 in het kader van de Winkeltop de publicatie «Winkelgebieden van de Toekomst» uitgebracht. Deze publicatie vormt een soort «retail voor dummies» met daarin helder omschreven de dominante trends in winkelland, het speelveld van belanghebbenden, hun rollen en belangen en toelichting op het instrumentarium dat door hen ingezet kan worden. Voor de provinciale verkiezingen in 2015 heeft Platform 31 een vervolgpuplicatie gemaakt in het kader van de Retailagenda. Daarin staan strategieën en handelingspectieven beschreven om winkelgebieden klaar te maken voor de toekomst en door wie ze nu al met succes worden ingezet.

In het kader van de Retailagenda vinden met 5 gemeenten proeftuinen plaats over de toepassing van het huidige instrumentarium voor aanpak van leegstand. De Nederlandse Raad voor Winkelcentra (NRW) en Inretail trekken dit project. Naar verwachting komen zij na de zomer met resultaten in de vorm van een handreiking voor RetailDeal-gemeenten.

Vanuit het Ministerie van IenM zal met een aantal provincies en gemeenten afspraken worden gemaakt over «droog oefen pilots» om te oefenen hoe het huidige instrumentarium en in de toekomst het instrumentarium van de Omgevingswet ingezet kan worden bij het terugdringen van de plancapaciteit en aanpak van leegstand.

## **Provincies en leegstand**

In de praktijk werken provincies vaak aan leegstand vanuit 3 invalshoeken:

1. Regionale economische ontwikkeling
2. Regionaal voorzieningenniveau
3. Doelmatig ruimtegebruik

### **1. Regionale economische ontwikkeling:**

In het Bestuursakkoord tussen Rijk en decentrale overheden (2011) hebben de provincies de taak op zich genomen om de regionale economie te stimuleren. Een goede voorzieningenstructuur in dorpen, steden en regio's wordt gezien als een belangrijke factor in het vestigingsklimaat voor (nieuwe) bedrijven en bewoners. Provincies zetten het ruimtelijk instrumentarium in om het vestigingsklimaat gezond te maken en te houden.

### **2. Regionaal voorzieningenniveau**

Het zoveel mogelijk op peil houden van de leefbaarheid zien veel provincies als een kernverantwoordelijkheid die gedeeld wordt met gemeenten. Een goede (regionale) voorzieningenstructuur is medebepalend voor de instandhouding van de leefbaarheid. Daarnaast kunnen leegstaande panden ook gevolgen met zich meebrengen voor de openbare orde van een wijk of binnenstad. Provincies richten zich bij het regionaal voorzieningenniveau vooral op perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen in het buitengebied.

### 3. Doelmatig ruimtegebruik

De provincies streven naar duurzaam ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit van gebieden. De primaire verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening ligt bij gemeenten. Provincies hebben een regierol bij gemeentegrensoverstijgende situaties.

#### Overzicht juridisch ruimtelijk instrumentarium

Hieronder geef ik u een overzicht van het juridisch ruimtelijk instrumentarium en voorbeelden van inzet door provincies.

Bestuurslaag	Instrument huidige Wro	Instrument Omgevingswet	Wat doet het instrument
Rijk, provincie gemeente	Structuurvisie	Omgevingsvisie (fysieke leefomgeving) Programma (gebied/thema)	Strategisch beleid
Rijk/ Provincie	Instructieregels voor bestemmingsplan in amvb/ verordening ruimte	Instructieregels voor omgevingsplan in amvb/omgevingsverordening	Juridische doorwerking rijksbelangen / provinciale belangen door opdracht o.m. voor regels in het omgevingsplan/ bestemmingsplan (bijv. schrappen plancapaciteit)
Rijk/provincie	Proactieve aanwijzing	Instructiebesluit	Dwingende opdracht o.m. voor regels in het bestemmingsplan/ omgevingsplan in een concrete situatie
Rijk/provincie	Inpassingsplan	Projectbesluit voor projecten	Directe wijziging bestemmingsplan/ omgevingsplan
gemeente	Bestemmingsplan (goede ruimtelijke ordening)	Omgevingsplan (fysieke leefomgeving)	Burgerbindende regels over ruimtelijke ordening/fysieke leefomgeving
Provincie	Reactieve aanwijzing	Reactieve interventiebevoegdheid	Stelt (deel) bestemmingsplan/ omgevingsplan buiten werking
provincie	Verklaring van geen bezwaar afwijkvergunning	Advies met instemming afwijkactiviteit	Toestemming bij afwijken van bestemmingsplan/omgevingsplan in geval van provinciaal belang
Rijk, provincie, gemeente	Vorbereidingsbesluit	Vorbereidingsbesluit	Aanhoudingsplicht voor omgevingsvergunning voor bouwen, voorkomt tussentijds benutten plancapaciteit
Rijk,provincie	Ladder voor duurzame verstedelijking	Ladder voor duurzame verstedelijking	Instructieregel in de vorm van een beslisregel voor bestemmingsplan /omgevingsplan draagt bij aan zorgvuldig ruimtegebruik/ voorkomen van overprogrammering.

#### *Provinciale structuurvisie/ de omgevingsvisie (Wro/Ow)*

De provinciale structuurvisie is beleidsmatig sturend voor de instrumenten die de provincie inzet als het gaat om het realiseren van het beleid via de instrumenten op grond van de Wro. De provinciale structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen en het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. De visie is alleen bindend voor de provincie. De provincie kan gemotiveerd afwijken indien een initiatief daartoe aanleiding geeft. De structuurvisie is niet bindend voor gemeenten. Meer operationele onderdelen, of een gebiedsuitwerking kunnen uitgewerkt worden in een programma.

Alle provincies hebben de hoofdlijnen van het detailhandel- en kantorenbeleid opgenomen in de provinciale structuurvisie en nader uitgewerkt in regels in de provinciale verordening. Onder de Ow werken provincies met een omgevingsvisie. Het detailhandel- en kantorenbeleid zal in het programma terechtkomen.

#### *Instructieregels in provinciale verordening*

De provinciale verordening ruimte bevat de juridische doorvertaling van de belangrijkste onderdelen van het provinciaal ruimtelijk beleid en provinciale belangen ter uitvoering van de provinciale structuurvisie. Een instructieregel ziet op de uitoefening van een taak of bevoegdheid van een

ander bestuursorgaan, bijvoorbeeld een beslisregel ten aanzien van het verlenen van een omgevingsvergunning. Een voorbeeld van een beslisregel ten aanzien van het bestemmingsplan of het omgevingsplan is de Ladder voor duurzame verstedelijking. Een instructieregel kan ook de opdracht bevatten tot het stellen van regels in het bestemmingsplan en in de toekomst het omgevingsplan, bijvoorbeeld om plancapaciteit weg te bestemmen.

Dergelijke instructieregels moeten door de gemeenten vertaald worden in het bestemmingsplan (in de toekomst omgevingsplan). Zo kan de provincie door middel van instructieregels de opdracht geven aan gemeenten om niet gerealiseerde plancapaciteit voor kantoren weg te bestemmen. Voorafgaand aan de aanpassing van het bestemmingsplan voorkomt een voorbereidingsbesluit ongewenste tussentijdse ontwikkelingen. Indien de gemeente hier niet tijdig gehoor aan geeft kan de provincie op basis van de Provinciewet in de plaats van de gemeente treden. Tegen verordeningen is geen beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wel is het mogelijk voor (de) Minister(s) om (onderdelen van) een verordening in het kader van interbestuurlijk toezicht ter vernietiging voor te dragen bij de Kroon vanwege strijd met het recht en/of het algemeen belang. Dit kan op eigen initiatief van de Minister(s) of op verzoek van derden. Dit is tot nu toe één keer gebeurd<sup>2</sup>. Tegen vernietiging door de Kroon kan de provincie in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In de omgevingsverordening kunnen provincies proactief instructieregels stellen. Daarnaast kan de provincie in de omgevingsverordening algemene regels stellen voor activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan het stellen van regels voor activiteiten in een grondwaterbeschermingsgebied.

#### *Proactieve aanwijzing (Wro)*

Een proactieve aanwijzing betreft een variant van de instructieregel. In de toekomst wordt de proactieve aanwijzing een instructiebesluit onder de Ow. De proactieve aanwijzing is gericht op juridische doorwerking van provinciaal beleid in een geldend bestemmingsplan van provinciaal ruimtelijk beleid voor de realisering van een provinciaal project. Dit instrument kan ook gericht worden op het schrappen van bestemmingsplancapaciteit, zoals het schrappen van overtollige capaciteit voor kantoren en retail. De proactieve aanwijzing heeft daarmee dezelfde werking als een instructieregel<sup>3</sup>, alleen wordt het gebruikt voor een concrete situatie, bijvoorbeeld bij de aanwijzing van een stads- of dorpsgezicht, of de aanwijzing van een nieuwe afvalstortlocatie. Wanneer het gaat om meerdere gevallen in meerdere gemeenten dan zijn instructieregels meer doeltreffend.

#### *Ladder voor duurzame verstedelijking (Bro)*

De Ladder voor duurzame verstedelijk is een concreet voorbeeld van een instructieregel van het Rijk en provincie. De Ladder staat nu in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening en komt in de toekomst, via het invoeringsbesluit, in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De Ladder is een beslisregel voor de vaststelling van een bestemmingsplan en in de toekomst het omgevingsplan om een zorgvuldige

<sup>2</sup> Vernietigingszaak Verordening Ruimte 2014 provincie Zuid-Holland, november 2015

<sup>3</sup> Instructieregels zijn een bundeling van instructiebesluiten gericht op meerdere gevallen in meerdere gemeenten.

afweging te maken die bijdraagt aan zorgvuldig ruimtegebruik en die overprogrammering voorkomt.

Meerdere provincies hebben de Ladder nader geconcretiseerd of aangevuld in hun verordening. Uit evaluatie van de Ladder blijkt dat deze situatie tot verwarring kan leiden bij gemeenten als andere bewoordingen worden gebruikt of als niet helder is wat wel of niet onder de Ladder valt. Met het oog op duurzaam ruimtegebruik focussen provincies zich voor retail traditioneel op het reguleren van de vestiging van perifere en grootschalige detailhandelslocaties (PDV/GDV, meestal met een ondergrens van 1.500 m<sup>2</sup>). De provincie Noord-Brabant heeft regionale Ladderteams waarin provincie en gemeenten kennis en ervaring delen.

De Tweede Kamer heeft gevraagd om vereenvoudiging (motie Ronnes/Veldman<sup>4</sup>) en optimalisatie van de Ladder (motie Cegerek<sup>5</sup>). Gelijktijdig met de brief die voor u ligt ontvangt de Tweede Kamer van mij een begeleidende brief bij het wijzigingsvoorstel voor de Ladder. Het voorstel is tot stand gekomen na uitgebreide evaluatie en samenwerking met provincies, gemeenten en marktpartijen. De herziene Ladder dient een aantal praktijkproblemen op te lossen waarover ik u eerder heb geïnformeerd<sup>6</sup>. Ik zet in op een goede implementatie van de gewijzigde Ladder. De huidige handreiking wordt grondig herzien en zal straks ook praktijkvoorbeelden bevatten. Provincies en gemeenten zijn hierbij betrokken. Er wordt een helpdesk ingesteld en een communicatieplan opgesteld. Met het IPO en VNG wil ik afspraken maken over hoe om te gaan met de Ladder in de praktijk. Dit alles draagt bij aan de vereenvoudiging en optimalisatie waar de Kamer om heeft gevraagd. Inzet is om de herziene Ladder onder de Bro in werking te laten treden begin 2017.

#### *Provinciaal Inpassingsplan/projectbesluit (Wro)*

Een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) is een bestemmingsplan op provinciaal niveau. Een PIP wordt overwegend ingezet ter realisering van projecten van provinciaal belang, bijvoorbeeld de aanleg van een windpark, de aanleg van nieuwe natuur of een provinciale weg. Voor het realiseren van projecten van provinciaal belang is er in de toekomst het projectbesluit.

De provincie Utrecht is voornemens om het PIP (op bestemmingsplan-niveau) in te gaan zetten voor het terugdringen van kantorenplancapaciteit, waarbij de provincie gebruik heeft gemaakt van advisering door het landelijke Juridisch Expertteam Planschade (JEP) dat is ingesteld door BZK en IenM. Als het gaat om regels over de toedeling van functies aan locaties (zoals wegbestemmen van plancapaciteit in het omgevingsplan) door de provincie is in de Omgevingswet de route het stellen van instructieregels.

#### *Reactieve aanwijzing (Wro/Ow)*

Wanneer provincies bezwaren hebben tegen een vastgesteld gemeentelijk bestemmingsplan vanwege strijd met een vooraf kenbaar gemaakt provinciaal beleid, dan kan de provincie een zienswijze indienen en daarna eventueel in beroep gaan. De provincie Gelderland is in beroep gegaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vanwege plannen voor een factory outlet centrum in Zevenaar. De

<sup>4</sup> Kamerstuk 33 962, nr.172, d.d. 1 juli 2015

<sup>5</sup> Kamerstuk 33 118, nr. 26, d.d. 7 april 2016

<sup>6</sup> Kamerstuk 33 962 nr. 182, d.d. 23 november 2015.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in mei 2016 uitgesproken dat het beroep van de provincie ongegrond is, omdat de gemeente voldoende zorgvuldig had gemotiveerd dat het ruimtelijk plan paste binnen het vastgestelde en door de provincie goedgekeurde moederbestemmingsplan. Daarmee is de komst van deze outlet toegelaten. Recent<sup>7</sup> hebben de Minister van Economische zaken en ik Kamervragen hierover beantwoord.

Wanneer de gemeente de zienswijze niet of niet geheel overneemt, dan kan de provincie een reactieve aanwijzing geven. Dit instrument zorgt ervoor dat het bestemmingsplan voor dat deel niet in werking treedt. Tegen een reactieve aanwijzing kan een gemeente in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze bevoegdheid wordt door verschillende provincies regelmatig gehanteerd, bijvoorbeeld door Zuid-Holland met betrekking tot retaillocaties.

Een vergelijkbaar instrument komt terug in de Omgevingswet. De Ow voorziet namelijk in een provinciale reactieve interventiebevoegdheid bij de toedeling van functies aan locaties in gemeentelijke omgevingsplannen die in strijd zijn met provinciaal beleid dat vooraf kenbaar is gemaakt. Indien de gemeente een vergunning verleent om af te wijken van het omgevingsplan en die vergunning doorkruist eveneens het provinciaal beleid dat vooraf is aangegeven dan kan de provincie deze vergunning tegenhouden door instemming te onthouden aan deze omgevingsvergunning.

#### *Interbestuurlijk Toezicht/indeplaatsstelling*

Interbestuurlijk Toezicht is een instrument dat provincies op grond van de Provinciewet en de Gemeentewet kunnen inzetten wanneer gemeenten zich niet aan geldende wetten en regels houden. Bijvoorbeeld als een gemeente instructieregels of een instructiebesluit niet opvolgt kan de provincie door indeplaatsstelling zelf het bestemmingsplan, in te toekomst het omgevingsplan, aanpassen. De kosten voor het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan/omgevingsplan kunnen dan worden verhaald op de gemeente. Indeplaatsstelling wordt soms ten onrechte gezien als een heel zwaar instrument. Sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht is dit echter geen ultiem middel meer. Is snel duidelijk dat de gemeente een instructie/instructieregel niet gaat uitvoeren, dan kan de indeplaatsstellingsprocedure versneld worden doorlopen en kan de provincie of het Rijk alsnog zelf het omgevingsplan aanpassen.

Het terugdringen van overtallige plancapaciteit ter voorkoming van leegstand is een gezamenlijke opgave van decentrale overheden. Daarbij staan gemeenten primair aan de lat met steun van provincies.

#### **Overzicht niet-juridisch instrumentarium**

Het terugdringen van overtallige plancapaciteit ter voorkoming van leegstand is een gezamenlijke opgave van decentrale overheden. Daarbij staan gemeenten primair aan de lat met steun van provincies. In de praktijk is het meestal nodig om een mix van juridische en niet-juridische instrumenten in te zetten. Voor een samenhangend beeld van de inzet van provincies geef ik u daarom ook een overzicht van niet-juridisch instrumentarium dat zij inzetten.

---

<sup>7</sup> Aangangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2842

### *Regionale afstemming*

Via hun structuurvisie en verordening stimuleren of verplichten meerdere provincies gemeenten tot het opzetten van regionale detailhandelvisies (regionale afstemming). Voorbeelden zijn de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg. Limburg heeft de regionale afspraken onlangs ook laten vastleggen in bestuurlijke akkoorden tussen provincie en de betreffende gemeenten. Een aantal provincies heeft een Regionale Adviescommissie ingesteld om de betreffende gemeenten en provincie te adviseren over concrete retailprojecten. Dit dienen onafhankelijke commissies te zijn (ook geen werkgevers- of brancheorganisaties als lid) die alleen adviseren op basis van ruimtelijke overwegingen om (de schijn) van belangenverstrengeling te voorkomen.

Verschillende provincies stimuleren of verplichten gemeenten tot het opstellen van regionale kantorenvisies. Voorbeelden zijn de provincies Noord- en Zuid-Holland en Noord-Brabant. In de Metropoolregio Amsterdam wordt via het Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties (Plabeka) door gemeenten en provincies afgestemd voor de aanpak van kantorenleegstand. De provincie borgt deze regionale afspraken weer via de provinciale verordening.

### *Provinciale RetailDeals*

In navolging van de Retaildeals door gemeenten gaan de meeste provincies in september provinciale RetailDeals sluiten. Die komen vooral in het teken te staan van het terugdringen van plancapaciteit. De Minister van EZ sluit deze deals namens de partijen in de Regiegroep Retailagenda (rijk, provincies, gemeenten, marktpartijen). Vanuit de Retailagenda wordt ondersteuning geboden in de vorm van (persoonlijke) netwerken, kennisdeling en – ontwikkeling. De provincies zullen ook vertegenwoordigd zijn in het Retailagendateam Impulsaanpak dat een impuls wil geven aan het terugdringen van de overcapaciteit

### *Ondergrens m<sup>2</sup> binnenstedelijk*

In beginsel bemoeit een provincie zich niet met binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit laat zij over aan gemeenten die daarvoor verantwoordelijk zijn. Provincies kunnen m<sup>2</sup> grenzen hanteren waarboven zij zich wel bemoeien met binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit kan regionaal verschillen. Dit kunnen zij vastleggen in hun verordening.

In 2015 heeft de provincie Noord-Holland besloten de m<sup>2</sup> grens van binnenstedelijke retailontwikkelingen te verlagen van 5.000 m<sup>2</sup> naar 3.000 m<sup>2</sup> bij grote winkelcentra (> 25.000 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak). Bij alle andere retailontwikkelingen ligt de grens op 1.500 m<sup>2</sup>. Bij deze criteria wordt advisering door ingestelde regionale adviescommissies verplicht gesteld. Deze eisen heeft Noord-Holland vastgelegd in de provinciale ruimtelijke verordening.

### *Expertteam*

In beginsel bemoeit een provincie zich dus ook niet met transformatieopgaven, maar kan gemeenten hierbij wel ondersteunen via het faciliteren van kennis- en ervaringuitwisseling. Dit gebeurt reeds door de provincie Utrecht met betrekking tot kantoren via de inzet van een Provinciaal Transformatieteam (expertteam). Vanuit het Rijk kunnen de landelijke expertteams voor advies ingeschakeld worden: Expertteam Transformatie,



Juridisch Expertteam Planschade, het O-team<sup>8</sup> (vanuit de ontwerpopgave).

### *Financiële stimuleringsprogramma's*

Provincies kunnen stimuleringsprogramma's opstellen voor de aanpak van leegstand, overprogrammering en transformatieopgaven. Via het vastgoedbrede programma Steengoed Benutten levert de provincie Gelderland momenteel een investeringsbijdrage van € 6,3 miljoen voor vijftien bouw- en herbestemmingsprojecten op binnenstedelijke locaties.

### *Kennisontwikkeling*

Alle provincies ondersteunen gemeenten bij hun retailbeleid via het kennispoor:

- kennis delen en ontwikkelen, zoals over de inzet van ruimtelijke instrumenten, kennis van ontwikkelingen die het retaillandschap beïnvloeden, pilots innovatieve detailhandelsconcepten, dataverzameling, koopstroomonderzoeken;
- het delen van ervaringen en best practices, onder meer via het organiseren van symposia en workshops.

Deze kennis is nodig om vooraf regionaal af te kunnen stemmen.

In april 2016 heeft de provincie Overijssel een vastgoedbrede leegstandsmonitor gepresenteerd waarbij gebruik is gemaakt van het koppelen van een aantal basisadministraties. Dat maakt het mogelijk om de leegstand inzichtelijk te maken tot op adresniveau. Inmiddels is afgesproken om deze voor heel Nederland te ontwikkelen, zodat een gedegen basis met vergelijkbaar cijfermateriaal beschikbaar is voor alle partijen die werken aan het leegstandsvraagstuk.

### **Wat gemeenten doen**

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de goede ruimtelijke ordening. Via bestemmingsplannen kunnen zij sturen op de aanpak van overcapaciteit. In de aanpak van leegstand worden regelmatig de toekomstige Wet stedelijke herverkaveling en de bestaande leegstandsverordening (Wet Kraken en Leegstand) genoemd. De Wet stedelijke herverkaveling en het bijbehorend stimuleringsprogramma zijn gericht op gemeenten, niet op provincies. De leegstandsverordening is een instrument dat door gemeenten ingezet kan worden. Momenteel zetten 8 gemeenten deze in. Winschoten is een succesvol voorbeeld.

Voor het werken aan kantoor- en winkelgebieden van de toekomst staan vooral gemeenten in samenwerking met marktpartijen aan de lat, gesteund door provincies. Gemeenten hebben de volgende algemene en meer specifieke mogelijkheden om in te zetten:

- gemeentelijke ruimtelijke structuurvisie met als uitwerking de gemeentelijke detailhandelsstructuurvisie met bijbehorende beleidsregels en uitvoeringsaspecten.
- eventueel een centrumvisie;
- toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking bij de voorbereiding en vaststelling van bestemmingsplannen
- bestemmingsplan en beheersverordening

---

<sup>8</sup> Het O(ontwerp)-team is in december 2015 gelanceerd. Het team helpt opdrachtgevers om te komen tot een gedragen en inventieve aanpak van concrete en complexe ruimtelijke opgaven door ontwerpkracht in te zetten. Het team zorgt voor aanscherping en concretisering van de opgave(n), geeft inzicht in mogelijke brede(re) oplossingen en slimme combinaties en brengt actoren in beeld.

- grondbeleidsinstrumenten, denk aan het voorkeursrecht op gronden, onteigening, strategische grondaankopen, stedelijke herverkaveling;
- de Leegstandsverordening;
- beheerverordening en investeringen in de openbare ruimte, bereikbaarheid en parkeren;
- samenwerking met stakeholders, waaronder vastgoedeigenaren, ondernemersverenigingen, brancheorganisaties. Bijvoorbeeld via centrum/binnenstad/winkelstraatmanagement of voor kantoren parkmanagement.
- verordeningen m.b.t. openbare orde en veiligheid, reclame, uitstalling en terras, standplaats, winkeltijden en evenementen.
- kennisontwikkeling en verspreiding.
- subsidieregelingen voor
  - gevelrenovatie en binnenruimte van commerciële voorzieningen;
  - verplaatsing van verspreid gelegen winkels naar winkelconcentratiegebieden;
  - wonen boven winkels.
- herinvestering van gemeentelijke belastingen: parkeren, OZB, reclame, precario, toeristenbelasting;
- het stimuleren van eigenaren om een Bedrijfsinvesteringszone (BIZ) op te zetten.

Hierover is meer te lezen in de eerder genoemde publicaties van Platform 31.

### **Balans**

De Eerste Kamer heeft gevraagd of het instrumentarium toereikend is om leegstand aan te pakken. Het palet aan instrumenten zou in principe toereikend moeten zijn, maar de praktijk is weerbarstig gezien de ontwikkelingen rondom leegstand, overprogrammering en nieuwbouwplannen.

Lange tijd zijn we in Nederland gericht geweest op groei. Die tijd is voorbij. Krimp waar het moet, groei waar het kan is het nieuwe adagium, waarbij we het kwantitatieve overschot aan kantoor- en winkelmeters willen inruilen voor minder meters van kwaliteit. Dat is wennen en de praktijk is weerbarstig. Om te werken aan kantoren- en winkelgebieden van de toekomst en als afgeleide daarvan ook de leegstand aan te pakken zal een cultuurverandering moeten plaatsvinden. Dat vergt een bestuurscultuur die meer gericht is op een samenwerkingsgerichte manier van werken van alle spelers in het veld, het maken van keuzes waarvoor lef nodig is en een stevige ruggengraat voor het vasthouden aan deze keuzes.

Het is aan de spelers in het veld om een gepaste mix van instrumenten in te zetten, waaronder ruimtelijke instrumenten. De rol van wet- en regelgeving is relatief beperkt. De cultuurverandering moet bij de toepassing ervan plaatsvinden in de dagelijkse praktijk. Dat is oefenen en daar vragen de spelers, zoals de provincies, hulp bij.

Zowel de Wet ruimtelijke ordening als de Omgevingswet faciliteren deze gewenste uitvoeringspraktijk. Het Rijk helpt provincies en gemeenten waar mogelijk, via het implementatieprogramma van de Omgevingswet en acties gerelateerd aan de Retailagenda en het Convenant Aanpak Leegstand Kantoren. Voor retail en kantoren werken ook marktpartijen actief mee aan de gezamenlijke aanpak.

Leegstand is een complex vraagstuk dat we niet van vandaag op morgen oplossen. Het vraagt samenwerking, lef, doorzettingsvermogen en ook veel geduld van ons allemaal.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 188**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2016

Via deze brief wil ik u graag informeren over mijn voornemen tot wijziging van de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder) in het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) conform mijn toezegging om dit voor het zomerreces te doen. Een afschrift van deze brief is verzonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Het ontwerp van het wijzigingsvoorstel, zoals dat ook ter consultatie wordt gelegd, is hierbij gevoegd<sup>1</sup>. Hiermee geef ik invulling aan de moties van de Kamerleden Veldman en Ronnes<sup>2</sup> en van het Kamerlid Cegerek<sup>3</sup>. Ik streef naar inwerkingtreding van de herziene Ladder in 2017 opdat de praktijk hier zo snel mogelijk van kan profiteren.

#### **Totstandkomingsproces**

In het afgelopen jaar zijn in een gezamenlijk proces met gemeenten, VNG, provincies, IPO, en diverse stakeholders<sup>4</sup>, oplossingen voor de ervaren knelpunten verkend en zijn waardevolle suggesties voor verbetering van de Ladder gedaan. Door provincies en vanuit de wetenschap zijn namens enkele stakeholders alternatieve voorstellen voor een nieuwe Laddertekst gedaan. Het is een heel constructief proces geweest waarbij ik de inzet, meedenkkracht, de ontvangen adviezen, tekstvoorstellen en reflectie van alle partijen enorm waardeer. Ik heb de suggesties, voorstellen en uitgangspunten zorgvuldig bekeken en gewogen. Dit heeft geleid tot het bijgevoegde voorstel tot wijziging van de Ladder.

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>2</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 172.

<sup>3</sup> Kamerstuk 33 118, nr. 26.

<sup>4</sup> De Neprom, Detailhandel Nederland, de Metaalunie, VNO-NCW, Bouwend Nederland, het EIB, Vastgoedbelang, IVBN, de Milieufederaties, adviesbureaus en advocaten met Ladderervaring, wetenschappers en vanuit het Rijk de ministeries BZK en EZ.

## Huidige situatie

Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is de daadwerkelijke naleving van de Ladder sterk verbeterd. In de nulmeting van het PBL over de naleving van de Ladder in 2013<sup>5</sup>, werd nog geconcludeerd dat de Ladder niet was ingeburgerd bij de Nederlandse gemeenten. Deze werd in ruim 70% van de Ladderplichtige plannen niet toegepast. De voorlopige resultaten van de vervolgmeting over de periode 2014–2015 laten zien dat de Ladder in bijna 70% van de Ladderplichtige plannen wél werd toegepast, een flinke omslag dus. Na het zomerreces ontvangt u de resultaten als onderdeel van de Monitor Infrastructuur en Ruimte.

## Afwegingen

De door de praktijk ervaren knelpunten bij toepassing van de Ladder, te weten de onduidelijkheid over de in de Ladder gehanteerde begrippen, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming, vragen om een oplossing. Ik heb u over deze knelpunten per brief geïnformeerd eind 2015<sup>6</sup>.

Met de aanpassing van de Ladder wil ik zorgen voor een oplossing van deze knelpunten en tegelijkertijd de doeltreffendheid van het instrument behouden.

Er is bij stakeholders een breed draagvlak voor het behoud van de Ladder, mits aangepast en vereenvoudigd. Uit de gevoerde gesprekken en bijeenkomsten werd echter ook duidelijk dat de meningen over en de belangen bij het wijzigen van de Ladder nogal uiteen lopen.

Het resultaat is een sterk vereenvoudigde tekst, die mijns inziens eenvoudiger is in de toepassing, minder onderzoekslasten met zich meebrengt en desondanks doeltreffend blijft. Daarbij is van belang dat steeds is uitgegaan van de samenhang tussen de aanpassing van de besluittekst, de bijbehorende nota van toelichting en de herziening van de digitale Handreiking. Zo zijn bijvoorbeeld de definities ongewijzigd gebleven, maar zullen deze uitgebreid worden toegelicht in de Handreiking. Met name de Handreiking zal geheel herzien worden, niet alleen vanwege de voorgenomen wijziging maar ook om informatie te geven over de jurisprudentie en het gebruik van de Ladder. De Handreiking wordt geheel toegesneden op de praktijk en voorzien van goede voorbeelden. Voor een zorgvuldige implementatie van de Ladder zal ik nadere afspraken maken met provincies en gemeenten. Tevens stel ik een helpdesk in als onderdeel van een breder communicatietraject over de herziene Ladder. Daarmee geef ik invulling aan de motie Cegerek<sup>7</sup> waarin gevraagd wordt om optimalisatie van de Ladder.

## Wijzigingsvoorstel Ladder voor duurzame verstedelijking

De voorgestelde wijzigingen zijn:

- Ten eerste een vereenvoudiging door het loslaten van de afzonderlijke treden van de Ladder en het schrappen van zinsneden die bij nader inzien beter thuis horen in een toelichting of de Handreiking.
- Ten tweede wordt de uitgebreide Laddermotivering beperkt tot de nieuwe stedelijke ontwikkeling *buiten* het bestaand stedelijk gebied.

<sup>5</sup> Sinds de inwerkingtreding van de Ladder per 1 oktober 2012.

<sup>6</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 182.

<sup>7</sup> Kamerstuk 33 118, nr. 26.

- Tevens wordt het in de praktijk als lastig ervaren begrip «actuele regionale behoefte» vervangen door het eenvoudiger begrip «behoefte».
- Tot slot wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, waarmee het mogelijk wordt een dubbele Laddertoets bij flexibele planvorming te voorkomen.

De verwachting is dat de Ladder door deze wijzigingen beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden.

## **Planning en implementatie**

### *Consultatie*

Gedurende de zomerperiode (medio juli tot medio september 2016) zal een internetconsultatie plaatsvinden opdat een ieder de mogelijkheid heeft te reageren op het voorstel tot wijziging van de Ladder. De reacties worden benut voor eventuele aanpassingen van het wijzigingsvoorstel.

### *Raad van State en inwerkingtreding wijzigingsvoorstel*

Ik ben voornemens het wijzigingsvoorstel in het najaar aan de Raad van State om advies toe te zenden en streef naar inwerkingtreding van de herziene Ladder in 2017.

### *Implementatie*

Ondertussen wordt gewerkt aan het grondig herzien van de digitale Handreiking van de Ladder en het opzetten van een helpdesk. De Handreiking zal naast verheldering van begrippen en het bieden van handvatten vanuit de jurisprudentie ook verrijkt worden met praktijkvoorbeelden. Provincies en gemeenten zijn en blijven betrokken bij de herziening van de Handreiking. De helpdesk zal een vraagbaakfunctie gaan vervullen voor gemeenten bij de implementatie van de Ladder en in de toekomst opgaan in de bredere helpdesk voor de Omgevingswet. Zowel de handreiking als de helpdesk zullen drie maanden vóór de inwerkingtreding beschikbaar zijn, opdat met name gemeenten zich tijdig kunnen voorbereiden op implementatie van de herziene Ladder.

Voor een goede implementatie wil ik extra aandacht besteden aan het communicatietraject rondom de herziene Ladder. Dit wordt nog nader uitgewerkt, maar ik denk onder meer aan een «tour de regio» waarbij het Ministerie van IenM, provincies, gemeenten en andere stakeholders het gesprek met elkaar kunnen aangaan over de nieuwe Ladder. Daarnaast zal ik, zoals eerder aangegeven, het gesprek aangaan met provincies over de verschillende wijzen waarop regionale samenwerking vormgegeven kan worden om duurzaam ruimtegebruik te stimuleren. Daarbij kunnen de huidige regionale ervaringen benut worden en kan bekeken worden op welke punten aanvullende actie nodig is.

### *Omgevingswet*

Ik concludeer dat de Ladder een belangrijk instrument is voor een goede ruimtelijke ordening onder de huidige Wro en kan zijn voor een evenwichtige toedeling van functies straks onder de Omgevingswet. De vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van dit instrument in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet. Bij de inpassing van de Ladder in het systeem van de Omgevingswet wordt de

Ladder overgezet naar een instructieregel, waarbij de strekking van de regel gelijk blijft en ook de afweegruimte voor decentrale overheden gelijk zal blijven.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus



Vergaderjaar 2016–2017

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 189**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 10 oktober 2016

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over de brieven van 23 juni 2016 over het beschikbaar instrumentarium provincies aanpak leegstand (Kamerstuk 33 962, nr. 187) en over de voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking (Kamerstuk 33 962, nr. 188).

De vragen en opmerkingen zijn op 15 september 2016 aan de Minister van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 7 oktober 2016 zijn de vragen beantwoord.

Voorzitter van de commissie,  
Van Dekken

Adjunct-griffier van de commissie,  
Jansma

## I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

### Inhoudsopgave

Inleiding	2
Ladder voor duurzame verstedelijking	2
Leegstand	5

### Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de stukken die geagendeerd staan voor het schriftelijk overleg Ruimtelijke ordening en willen de regering nog enkele vragen voorleggen over de voorgenomen wijziging van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de wijzigingen in de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van beide voor dit schriftelijk overleg geagendeerde brieven en hebben een aantal vragen en opmerkingen daarover.

De leden van de CDA-fractie zien graag een visie van de Minister hoe de sturingsfilosofie van haar eigen Omgevingswet aansluit op de (nieuwe) regels van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Zij hebben hierover echter enkele kritische vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brieven van de Minister getiteld Beschikbaar instrumentarium provincies aanpak en de Voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

### Ladder voor duurzame verstedelijking

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Minister monitort of er daadwerkelijk sprake is van een vereenvoudiging als de Ladder voor duurzame verstedelijking conform het voorstel wordt gewijzigd. Hoe monitort de Minister of er daadwerkelijk sprake is van een afname van de onderzoekslasten? Is de Minister bereid tot verdergaande aanpassingen in het geval dat de nu voorgestelde wijzigingen onvoldoende soelaas bieden? Kan de Minister reflecteren op de opvatting dat de toetsing van de behoefte, die de Ladder impliceert, de gemeentelijke autonomie onnodig beperkt?

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat het belang van de Ladder naar hun mening niet mag worden onderschat daar deze een grote rol speelt bij de zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke en infrastructurele besluiten. Zij zijn dan ook tevreden met de verschillende acties die de Minister heeft ondernomen om de Ladder beter bruikbaar te maken en deze beter aan te laten sluiten op de praktijk. Dit gezegd hebbende vragen genoemde leden wel hoe de Minister het verdere gebruik van de Ladder, in het licht van de dreigende woningnood, voor zich ziet. Zij wijzen erop dat deze dreiging wellicht niet alleen meer generieke aanpassingen vergt, maar dat er ook gedacht kan worden aan verdere, op de situatie toegesneden, aanpassingen. Zo denken deze leden

aan een verdere vereenvoudiging van de Ladder waar het gaat om woningbouw, maar juist een aanscherping van de Ladder waar het gaat om de ontwikkeling van nieuwe kantoren en winkels. Hoe ziet de Minister een dergelijke, meer contextuele aanpassing van de Ladder? Deelt zij de mening van deze leden dat een meer adaptieve Ladder onderdeel zou dienen te zijn van een groter plan om tot meer woningen te komen en daarmee de schaarste op de woningmarkt te verminderen? In het verlengde daarvan vragen genoemde leden ook of deze Ladder ingezet zou kunnen worden om meer groen en natuur in de stad te ontwikkelen. Genoemde leden merken op dat een leefbare en gezonde stad in ieders belang is en dat er niet gestreefd dient te worden naar betonnen steden. In hoeverre maakt een eventuele aanpassing van de Ladder dit mogelijk?

De leden van de SP-fractie hebben destijds niet ingestemd met de ingediende moties om de Ladder voor duurzame verstedelijking te herzien. Naar mening van deze leden was de aannahme dat de Ladder niet zou functioneren gelegen in het feit dat de Ladder nog relatief onbekend was bij Nederlandse gemeenten. Bij de nulmeting in 2013 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bleek de Ladder immers in 70% van de gevallen niet toegepast bij Ladderplichtige plannen, omdat deze niet was ingeburgerd bij gemeenten. Bij de vervolgmeting over de periode 2014–2015 bleek die Ladder inmiddels wel meer ingeburgerd. Bij 70% van Ladderplichtige plannen werd het instrument nu namelijk wel toegepast. Het blijft deze leden verbazen dat een instrument dat pas zo kort bestaat binnen nog geen drie jaar «op de helling gaat». Is de onduidelijkheid ten aanzien van de in de Ladder gehanteerde begrippen naar mening van de Minister échte begripsonduidelijkheid of kan het zijn dat er destijds nog onvoldoende jurisprudentie ontwikkeld was over dit instrument? Op welke wijze zijn de uiteenlopende meningen en de belangen over de wijzigingen gestuurd? Wat heeft daarbij de doorslag gegeven? Winst is naar mening van deze leden te behalen in het feit dat de definities (die ongewijzigd zijn gebleven) uitgebreid worden toegelicht in de Handreiking. Deze leden vragen echter of met het aanpassen van de Ladder het doel, te weten het tegengaan van leegstand, nog wel voldoende overeind gebleven is. Waarom wordt de Laddermotivering beperkt tot stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied? Waarom worden de afzonderlijke treden van de Ladder geschrapt? Is het niet verstandiger om slechts de zinnen die thuis hoorden in de Toelichting of de Handreiking inderdaad te schrappen ter verduidelijking van het instrument? En is het niet verstandiger verder ingrepen in de Ladder vooralsnog niet door te voeren?

De leden van de SP-fractie vragen of met het begrip «behoefte» de lading van «actuele regionale behoefte» nog wel voldoende is gedekt. Graag ontvangen deze leden hier een toelichting over.

De leden van de SP-fractie vragen of door het nieuwe onderdeel waarbij een dubbele Laddertoets bij flexibele planvorming wordt voorkomen onttrekking aan het gebruik van de Ladder in de hand wordt gewerkt. Op welke wijze zal voorkomen worden dat door temporele strategische ontwikkelingen het gebruik van de Ladder wordt uitgehold? Is de Ladder toepasbaar bij de bouw van bijvoorbeeld vakantiehuisjes?

De leden van de SP-fractie wachten graag de beantwoording van de vragen af en nemen graag de verdere behandeling van dit instrument ter hand bij de behandeling van de op dit onderwerp toepasselijke Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's).

De leden van de CDA-fractie menen dat de «behoefte-toetsing» de gemeentelijke afwegingsruimte onnodig beperkt. Sluit dat aan bij de sturingsfilosofie van de Omgevingswet?

Deze leden zijn benieuwd of de Minister het voorstel om de Laddertoets op visieniveau mogelijk te maken deelt. Deze leden menen dat de consultatie over de Ladderaanpassing steun opleverde voor de suggestie om de gemeentelijke Laddertoets op visieniveau te laten plaatsvinden in plaats van bestemmingsplanniveau. Het risico van een afvink-werkwijze wordt daarmee immers verkleind.

Deze leden menen dat terecht de «behoefte» aan elke «voorgenomen stedelijke ontwikkeling» moet worden beschreven. Is het daarbij voldoende dat de aanvrager van een initiatief zelf die behoefte beschrijft, of moet een gemeentebestuur ook zelf onderzoek doen?

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar de visie van de Minister op het voorstel waarbij de gemeenten de motieven beschrijven – met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik – om de stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken. De gemeente motiveert, beargumenteert en weegt (integraal) af. Dat is immers geheel in lijn met de sturingsfilosofie van de Omgevingswet, zo menen deze leden.

Genoemde leden vragen of het mogelijk is dat gemeenten maar één keer te maken krijgen met de verplichting duurzaam ruimtegebruik te motiveren. Met name de provinciale Ladder blijkt in de praktijk tot afstemmingsproblemen te leiden.

Deze leden zouden graag zien dat definitieproblemen worden opgelost.

Nu blijken er bijvoorbeeld verschillende definities te bestaan voor «bestaand stedelijk gebied» en «nieuwe stedelijke ontwikkeling».

Deze leden vragen of objectief aangetoond kan worden dat de Ladder heeft bijgedragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Ook zijn zij benieuwd of dat in een goede verhouding staat tot de langere proceduretijd die de Ladder veroorzaakt.

De leden van de D66-fractie lezen dat ondanks dat de Ladder in 2013 in ruim 70% van de Ladderplichtige plannen niet werd toegepast, de meting over de periode 2014–2015 laat zien dat de Ladder in bijna 70% van de Ladderplichtige plannen wél wordt toegepast. In verhouding met deze metingen lezen deze leden in het rapport «Gemeenten op de Ladder» van het PBL, gepubliceerd op 13 september 2016, dat na onderzoek in ruim 40 gemeenten weinig signalen zijn ontvangen dat de Ladder grondig veranderd zou moeten worden. Deze leden vragen of de Minister zich hierin herkent en vragen haar in te gaan op de conclusie die het PBL in het betreffende onderzoek trekt.

De leden van de D66-fractie lezen in het rapport «Gemeenten op de Ladder» dat er vraag is naar meer duidelijkheid over wanneer de Ladder moet worden toegepast en wanneer aan de eisen van de Ladder wordt voldaan. Deze leden vragen hoe de Minister tegemoetkomt aan de wens tot meer duidelijkheid omtrent de toepassing van de Ladder.

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de Minister misbruik van de Ladder tracht te voorkomen. Deze leden lezen in het rapport «Gemeenten op de Ladder» dat de Ladder soms als middel fungeert om (ongewenste) initiatieven tegen te houden. Deze leden vragen de Minister nader uit te leggen hoe dit onjuist gebruik van de Ladder kan worden tegengegaan.

De leden van de D66-fractie vragen, in acht genomen dat de Ladder gebaseerd is op het doorlopen van drie stappen of «treden», nader toe te lichten wat de Minister bedoelt met het loslaten van deze afzonderlijke treden.

De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat gemeenten meer duidelijkheid vragen over de Rijksladder versus de provinciale Ladder voor duurzame verstedelijking. Gemeenten zouden na de voorgenomen wijziging nog steeds te maken kunnen krijgen met twee Ladders, omdat naast het Rijk ook provincies een Ladder verplicht kunnen stellen. Dit zou vervolgens kunnen leiden tot veel bestuurlijke en juridische ruis. Daardoor zouden alle voordelen van de vereenvoudigde Rijksladder teniet worden gedaan. Deze leden lezen in de voorgenomen wijziging echter dat, ondanks dat er door de praktijk is aangedrongen op het borgen van regionale afstemming en samenwerking, ervoor is gekozen het aan de provincies te laten om de bovenlokale afstemming en samenwerking actief te stimuleren. Deze leden vragen de Minister om hierop een nadere toelichting te geven.

De leden van de SGP-fractie hebben een vraag over het voorstel om de Ladder voor duurzame verstedelijking te vereenvoudigen. Deze leden hebben begrepen dat er onduidelijkheid is over de definiëring van de begrippen «nieuwe stedelijke ontwikkeling» en «bestaand stedelijk gebied». Kan de Minister in de toelichting op het voorstel meer duidelijkheid verschaffen?

### **Leegstand**

De leden van de PvdA-fractie maken zich nog steeds zorgen over de leegstand in de binnenstad. Genoemde leden merken op dat het faillissement van enkele grote winkelketens grote gevolgen heeft voor de leefbaarheid van de binnenstad. Zij hebben eerder al aangegeven dat naar hun mening meer ingezet dient te worden op de Retailagenda's en dat er daarnaast ook meer lessen getrokken moeten worden uit de goede voorbeelden die in enkele steden van het land zichtbaar zijn. Genoemde leden merken in dit licht ook op dat alleen dit niet genoeg is. Leegstand wordt ook voorkomen door het terugdringen van overtollige plancapaciteit. Deze leden nemen dan ook kennis van het overzicht van juridische en niet-juridische instrumenten die volgens de Minister ingezet kunnen worden om bestaande leegstand terug te dringen en nieuwe leegstand te voorkomen, maar vinden de verdere opmerkingen dat de praktijk weerbarstig is enigszins defaitistisch. Genoemde leden hadden gehoopt om meer regie in dit dossier en concrete actie. Kan de Minister aangeven welke concrete acties zij voor zich ziet om deze problematiek voortvarend op te pakken? In dit licht wijzen genoemde leden ook nogmaals op de transformatie van lege kantoren tot woningen. Naar hun mening is de al eerder genoemde dreigende woningnood ook deels te ondervangen door deze leegstaande kantoren om te bouwen tot woningen. Een onderdeel daarvan is dat gemeenten hierin meewerken, bijvoorbeeld door een soepele vergunningverlening en het leveren van kennis over de problemen die hierbij om de hoek komen kijken. Gebeurt dit naar de mening van de Minister momenteel voldoende? Zo nee, welke acties ziet zij dan voor zich om deze transformatie een verdere impuls te geven? In dit licht vragen genoemde leden ook naar mogelijke initiatieven die ondersteund en gestimuleerd kunnen worden door gemeenten. Het ruimte maken voor collectief particulier opdrachtgeverschap (cpo) en het ondersteunen dan wel stimuleren van de oprichting van wooncoöperaties en zorgcoöperaties zijn voorbeelden van dergelijke initiatieven. Deze initiatieven kunnen een belangrijk onderdeel vormen in de strijd tegen de dreigende woningnood en zouden baat hebben bij een ondersteunende en stimulerende overheid. Specifiek wijzen genoemde leden bijvoorbeeld op de toegang tot de financiering van dit soort projecten, bijvoorbeeld door het borgen van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Deelt de Minister de mening dat dit soort eigen initiatieven een belangrijk rol kunnen spelen? Welke acties is de Minister

bereid op de korte termijn te ondernemen om dit soort initiatieven te ondersteunen en is de Minister bereid om na te denken over de geopperde toegang tot financiering via deze borgstelling? Genoemde leden ontvangen graag een uitgebreide toelichting hierop.

De leden van de SP-fractie merken op dat de brief «Beschikbaar instrumentarium provincies aanpak leegstand» (Kamerstuk 33 962, nr. 187) een opsomming is van de mogelijkheden die in de vigerende Wet ruimtelijke ordening (Wro) en in de toekomst onder de Omgevingswet geboden worden om leegstand aan te pakken. Naar mening van deze leden valt of staat de aanpak van leegstand met de systeemverantwoordelijkheid en de bijbehorende regie die bij de Minister van Infrastructuur en Milieu dient te liggen. Door de keuze die dit kabinet heeft gemaakt om te decentraliseren waar kan is een scala aan gereedschappen ontstaan en/of ontwikkeld die slechts bindend zijn voor de desbetreffende provincie. Bij deze juridische benadering wordt naar mening van deze leden voorbij gegaan aan het principe dat iedere gemeente voor zich – en die lijn voortzettend: iedere provincie voor zich – zal willen concurreren met het bouwen van dat nieuwe trendy winkelcentrum, kantorencomplex en/of bedrijventerrein. Iedere gemeente voor zich vindt die economische ontwikkeling cruciaal voor de eigen gemeente en vindt de eigen plannen het fraaist. Een schrijnend voorbeeld van de werking van deze reflex is de wijze waarop in Zeeland en Noord-Holland wordt omgegaan met de aanleg van jachthavens en vakantiehuisjes. Veel Nederlanders kwamen volgens deze leden terecht in verweer tegen het vrijgeven van het bouwen in duingebied. Een meerderheid van (de fracties van) de Kamer gaf aan dat ingrijpen door de Minister gewenst is. Het vraagt een sterke provincie om die gemeentelijke reflexen te beheersen. Maar de vraag hoe om moet worden gegaan met de provinciale competitie onderling wordt in beide brieven niet beantwoord. De leden van de SP-fractie vragen of de Minister bereid is om de komende twee jaar alle provinciale structuurvisies in kaart te brengen met betrekking tot leegstandscijfers, nieuwe ontwikkelingen, onttrekken van plancapaciteit, kantoorvisies en Retailagenda's. Wie heeft de helicopterview bij al deze plannen? Hoe wordt omgegaan met de reflex van het tegengaan van krimp door nieuwe economische ontwikkelingen? Hoe verhoudt de sturing van plannen door provincies zich tot de plannen die worden aangedragen door gemeenten die gebruik maken van de Crisis- en herstelwet (Chw)? Is de reactieve aanwijzing toepasbaar bij ontwikkelingen die zijn ingebed in genoemde Chw-tranches?

De leden van de SP-fractie vernemen graag wat naar verwachting de Retaildeals door provincies toevoegen aan die van de eerder afgesloten gemeentelijke Retaildeals. Deze leden missen bij de leegstandopsomming de leegstand van boerderijen en boerenschuren. Zijn de door de Minister opgesomde instrumenten toepasbaar voor deze vorm van leegstand en eventueel bouwkundig verval? Zijn er marktpartijen die zich hier naar haar mening voldoende om bekommeren? Of begeven zij zich slechts in de markt om zich om de krenten uit de pap toe te eigenen, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de informatieve brief inzake het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving van 23 juni 2016. Deze leden menen dat juridische procedures tussen overheden tot een absoluut minimum beperkt zouden moeten worden. Deelt de Minister die overtuiging? Zo ja, op welke wijze zullen dergelijke procedures voorkomen worden?

De leden van de CDA-fractie menen dat de hoofdlijn zou moeten zijn dat de bouw van outletwinkels in het buitengebied niet onderbouwd kan worden zolang er in bebouwd gebied forse leegstand van winkels en kantoren is. Deelt de Minister deze lijn?

De leden van de CDA-fractie menen dat veel winkeliers door de economische recessie in een zeer kwetsbare positie zijn gekomen. Graag vernemen deze leden of concurrentie door outletwinkels vanwege die kwetsbare positie voorkomen kan worden. Deze leden vragen voorts of de leegstaande grote winkels in binnensteden (bijvoorbeeld de V&D-winkels) niet bij uitstek geschikt zijn om beoogde outletwinkels te bergen.

De leden van de CDA-fractie hebben vernomen dat in het conflict tussen de provincie Zuid-Holland en de Minister inzake Decathlon nog een prejudiciële vraag bij het Hof van Justitie van de Europese Unie ligt. Hoe duidt de Minister deze gang van zaken en hoe zal worden omgegaan met de uitspraak inzake die vraag?

## **II Reactie van de bewindspersoon**

Hierbij bied ik u mijn antwoorden aan op de Kamervragen van het Schriftelijk Overleg Ruimte van 15 september 2016. Ik houd bij mijn antwoorden dezelfde volgorde aan als die waarin de vragen door de fracties zijn gesteld. Ik verwacht u met de antwoorden voldoende te hebben geïnformeerd.

## **Beantwoording vragen Ladder voor duurzame verstedelijking**

### **VVD**

*De leden van de VVD-fractie vragen of gemonitord wordt of daadwerkelijk sprake is van vereenvoudiging van de Ladder.*

Het is niet eenvoudig de vereenvoudiging te monitoren. In de loop der tijd zal het effect vooral zichtbaar moeten worden door het vaker uitblijven van signalen over praktijkproblemen, zoals het ervaren van onderzoekslasten. Ook het standhouden in beroepsprocedures en een afname van de jurisprudentie kan een indicatie vormen. De praktijk leert echter dat men altijd in beroep zal gaan om een ontwikkeling tegen te houden, met of zonder de Ladder.

*De leden van de VVD-fractie vragen of gemonitord wordt of er daadwerkelijk sprake is van afname van onderzoekslasten.*

In de praktijk ervaren gemeenten en initiatiefnemers onderzoekslasten als gevolg van de Ladder. Onderzoek dient echter plaats te vinden in het kader van art. 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Ladder vraagt een goede motivering van de keuzes die gemeenten maken en daarvoor kan onderzoek nodig zijn. Ten eerste verwacht ik dat door het verminderen van de complexiteit van de Ladder en door het wegnemen van een trede minder onderzoek nodig is. Ten tweede nemen de onderzoekslasten af wanneer gemeenten gebruik maken van het nieuwe derde lid van de Ladder. Dit lid biedt de mogelijkheid het ladderonderzoek door te schuiven naar de fase van een uitwerkings- of wijzigingsplan, waarmee dubbel ladderonderzoek wordt voorkomen.

Door de complexiteit van gebiedsontwikkeling is het nauwelijks mogelijk inzichtelijk te maken wat de daadwerkelijke omvang is van de onderzoekslasten op grond van art. 3:2. van de Awb en welke toegeschreven kunnen worden aan de Ladder.



*De leden van de VVD-fractie vragen of ik bereid ben tot verdergaande aanpassingen in het geval de voorgestelde wijzigingen onvoldoende soelaas bieden.*

Eerst moet in de praktijk ervaring opgedaan worden met de gewijzigde Ladder alvorens te beslissen of verdergaande wijzigingen nodig zijn. De Handreiking en helpdesk ondersteunen het werken met de gewijzigde Ladder. De resultaten van de Internetconsultatie en de inbreng van uw Kamer zal ik benutten om het wijzigingsvoorstel aan te passen voordat een definitief besluit wordt genomen.

*De leden van de VVD-fractie vragen mij om te reflecteren op de opvatting dat toetsing van de behoefte de gemeentelijke autonomie onnodig beperkt.*

De Ladder beperkt de autonomie van gemeenten niet, want zij maken de keuze om een nieuwe stedelijke ontwikkeling al dan niet mogelijk te maken. De Ladder stimuleert gemeenten om de motivering van hun keuzes expliciet te maken.

## **PvdA**

*De leden van de PvdA-fractie vragen mijn mening over een meer contextuele toepassing van de Ladder. Zij vragen tevens of een meer adaptieve Ladder onderdeel zou dienen te zijn van een groter plan om de schaarste op de woningmarkt te verminderen en de Ladder in te zetten voor de ontwikkeling van meer groen en natuur in de stad.*

De Ladder is een motiveringsvereiste, geen sturingsinstrument. Om te sturen op de schaarste in de woningmarkt en de ontwikkeling van meer groen en natuur in de stad zijn andere instrumenten nodig, waaronder een visie en een concreet programma. Juist in krimp- en anticiperregio's is het ook voor woningbouw nodig om via de Ladder de keuze voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling te motiveren.

## **SP**

*De leden van de SP-fractie vragen naar de echte begripsonduidelijkheid.*

De begrippen «*nieuwe stedelijke ontwikkeling*» en «*bestaand stedelijk gebied*» bleken onduidelijk en werden ook zo ervaren. Ze dienen begrepen te worden in de context van het plan dat voorligt ter beoordeling. Inmiddels biedt de jurisprudentie voldoende aanknopingspunten om deze begrippen goed in hun context te kunnen duiden. De Handreiking zal in ieder geval uitgebreid ingaan op de betekenis van «*nieuwe stedelijke ontwikkeling*» en «*bestaand stedelijk gebied*». Ik beraad mij daarnaast nog op de vraag of en hoe in de toelichting op het wijzigingsvoorstel meer duidelijkheid kan worden verschaft over de definiëring van deze begrippen.

*De leden van de SP-fractie vragen hoe is omgegaan met de uiteenlopende meningen en belangen over de wijzigingen.*

Er heeft een open constructieve dialoog plaatsgevonden tussen het ministerie en belanghebbenden (provincies, gemeenten, marktpartijen). Doel was om goed zicht te krijgen op de ervaren knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen. Alle aangedragen oplossingsrichtingen zijn uitgebreid besproken en doordacht op de voor- en nadelen. Niet alle opties waren verenigbaar. Leidend was of het wijzigingsvoorstel de knelpunten in de praktijk aanpakt, waaronder het verminderen van onderzoekslasten, en tegelijkertijd de doeltreffendheid van de Ladder behouden blijft.

*De leden van de SP-fractie vragen of met het aanpassen van de Ladder het doel, tegengaan van leegstand, nog wel voldoende overeind is gebleven.*

Het doel van de Ladder is een zorgvuldig en duurzaam gebruik van de ruimte, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving. Overprogrammering en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand moeten worden voorkomen. Dit doel is met het aanpassen van de Ladder overeind gebleven. Gemeenten dienen eerst te motiveren of bestaand vastgoed of binnenstedelijke locaties benut kunnen worden om een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken alvorens gekozen wordt voor «bouwen in de wei».

*De leden van de SP-fractie vragen waarom de Laddermotivering wordt beperkt tot stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied.*

De toepassing van de Ladder wordt niet beperkt tot een stedelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied. Voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen het bestaand stedelijk gebied blijft het – ook volgens het wijzigingsvoorstel voor de Ladder – noodzakelijk om in de toelichting bij een bestemmingsplan aan te geven dat voorzien wordt in een behoefte. Wanneer echter gekozen wordt voor ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied («bouwen in de wei»), dan moet niet alleen de behoefte worden beschreven, maar moet ook worden gemotiveerd waarom die ontwikkeling niet binnenstedelijk wordt gerealiseerd.

*De leden van de SP-fractie vragen waarom de afzonderlijke treden van de Ladder worden geschrapt, of het niet verstandiger is slechts de zinnen te schrappen die thuishoren in de Toelichting of de Handreiking en of het niet verstandiger is verdere ingrepen in de Ladder vooralsnog niet door te voeren.*

De trede over passende ontsluiting van locaties is geschrapt. Deze trede bleek in de praktijk overbodig te zijn, omdat een passende ontsluiting al deel uitmaakt van een goede ruimtelijke ordening. De essentiële onderdelen van de Ladder, zoals de toets aan de behoefte aan een ontwikkeling en de motivering bij een ontwikkeling buiten het bestaande stedelijke gebied, zijn behouden. Daarmee is de Ladder conform de Kamermoties eenvoudiger geworden, terwijl het instrument naar mijn mening toch doeltreffend blijft.

*De leden van de SP-fractie vragen of met het begrip «behoefte» de lading nog wel voldoende is gedekt.*

Dit is zeker het geval. Het is nadrukkelijk mijn bedoeling dat bij het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen expliciet wordt stilgestaan bij de vraag of daar behoefte aan is. Het is ook de bedoeling dat een dergelijke behoefte bekeken wordt binnen het verband van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de ontwikkeling en dat daarover met de betrokken gemeenten in het verzorgingsgebied wordt overlegd. De omvang van het ruimtelijk verzorgingsgebied heeft invloed op de omvang van het onderzoek en daarmee op de onderzoekslasten. Het doel van de Ladder is een zorgvuldig en duurzaam gebruik van de ruimte, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving. Overprogrammering en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand moeten worden voorkomen. Ook het begrip behoefte moet in dat kader worden gezien. Met het schrappen van het woord «regionaal» wil ik duidelijk maken dat er niet altijd sprake hoeft te zijn van een regionale ontwikkeling. In dat opzicht heeft de term «actuele regionale behoefte» voor veel verwarring gezorgd. Wanneer een ontwikkeling slechts effecten heeft op het niveau van een wijk of van een gemeente, zoals bij de «bakker op de hoek» of de plaatselijke supermarkt, moet het volstrekt duidelijk zijn dat dan geen sprake is van een regionale ontwikkeling. Wanneer een ontwikkeling echter effecten heeft op het niveau van de

omliggende gemeenten, zoals bij de ontwikkeling van een (groot) bedrijventerrein of kantorenlocatie, spreekt het voor zich dat er gemotiveerd moet worden dat er daadwerkelijk behoefte aan is en dat hierover ook gesproken is met de omliggende gemeenten die het aangaat.

*De leden van de SP-fractie vragen of door het nieuwe onderdeel waarbij een dubbele Laddertoets bij flexibele planvorming wordt voorkomen onttrekking aan het gebruik van de Ladder in de hand wordt gewerkt. Zij vragen hoe voorkomen kan worden dat door temporele strategische ontwikkelingen het gebruik van de Ladder wordt uitgehold? Is de Ladder toepasbaar bij de bouw van bijvoorbeeld vakantiehuisjes?*

Ik verwacht niet dat met het huidige nieuwe onderdeel meer strategisch gedrag in de hand wordt gewerkt. Een gemeente kan ervoor kiezen om de Ladder toe te passen bij het zogeheten moederplan, of pas bij het uitwerkings- of wijzigingsplan. Dit betekent dat de keuze is: toepassing van de Ladder zowel bij het moederplan als bij het latere uitwerkings- of wijzigingsplan (dus twee keer) of alléén in deze latere fase. Dit betekent dat de Ladder bij Ladderplichtige ontwikkelingen in ieder geval moet worden toegepast. Het geeft gemeenten meer vrijheid in het bepalen van het moment waarop de Laddertoets moet plaatsvinden. In een latere fase is er meer zekerheid over de ontwikkeling en kan de toepassing van de Ladder efficiënter zijn. Recreatiewoningen vallen onder de Ladder in de categorie «overige voorzieningen».

## **CDA**

*De leden van de CDA-fractie menen dat de behoeftetoetsing de gemeentelijke afwegingsruimte onnodig beperkt. Zij vragen zich af of dat aansluit bij de sturingsfilosofie van de Omgevingswet.*

De Ladder beperkt de autonomie van gemeenten niet, want zij maken de keuze om een nieuwe stedelijke ontwikkeling al dan niet mogelijk te maken. De Ladder dwingt gemeenten alleen om de motivering van hun keuzes expliciet te maken. Dit is in lijn met de sturingsfilosofie van de Omgevingswet.

*De leden van de CDA-fractie vragen of ik het voorstel om de Laddertoets op visieniveau mogelijk te maken deel.*

Ik deel deze opvatting niet. Structuurvisies zijn globale, vormvrije plannen. De concretisering in bestemmingsplannen vraagt om het maken van concrete keuzes. De Ladder is daarbij een hulpmiddel. Op bestemmingsplanniveau kan de rechter toetsen of de Ladder correct is toegepast. Op visieniveau is deze toetsing niet goed mogelijk.

*De leden van de CDA-fractie vragen of het voldoende is dat de aanvrager van het initiatief zelf de behoefte beschrijft of dat een gemeentebestuur ook zelf onderzoek moet doen.*

In de praktijk varieert het wie het onderzoek naar de behoefte laat uitvoeren. De initiatiefnemer en de gemeente kunnen daar afspraken over maken. Het is aan de gemeente om te beoordelen of de behoefte voldoende inzichtelijk is gemaakt om als motivering in het kader van de Ladder te kunnen fungeren.

*De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is dat gemeenten maar één keer te maken krijgen met de verplichting duurzaam ruimtegebruik te motiveren.*

Gemeenten krijgen bij het mogelijk maken van een Ladderplichtige ontwikkeling in principe maar één keer te maken met de Ladder. Sommigen provincies hebben in hun verordeningen aanvullende bepalingen opgenomen. Daartoe zijn zij ook bevoegd: ingevolge artikel 118 van de Provinciewet hebben provincies de bevoegdheid tot het maken

van bepalingen ten aanzien van de Ladder, voor zover geen strijd met het Bro ontstaat. Mocht er sprake zijn van provinciale regels die strijdig zijn met de nieuwe Ladder in het Bro, dan moet dit natuurlijk worden aangepast. De komende maanden zal ik samen met de provincies onderzoeken of er sprake is van strijdigheid en – indien nodig – welke aanpassingen gewenst zijn.

*De leden van de CDA-fractie vragen de definitieproblemen op te lossen, zoals het gebruik van verschillende definities voor bijvoorbeeld bestaand stedelijk gebied.*

Ik zal ten eerste de onduidelijkheid over definities wegnemen door in de Handreiking helderheid te geven over de toepassing van de verschillende begrippen, waaronder «bestaand stedelijk gebied». Inmiddels is hierover dankzij de jurisprudentie van de bestuursrechter ook meer duidelijkheid ontstaan. Bovendien zal ik naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie bekijken of de desbetreffende definities in het Besluit ruimtelijke ordening en/of de toelichting op het voorgenomen besluit moeten worden aangevuld. Provincies en gemeenten blijken in de praktijk ongeveer hetzelfde grondgebied voor ogen te hebben met de verschillende termen en definities die zij gebruiken met betrekking tot bestaand stedelijk gebied. Zoals ik hierboven al aangaf, is het niet de bedoeling dat provincies en gemeenten een andere invulling geven aan de Bro-definities.

*De leden van de CDA-fractie vragen of objectief aangetoond kan worden dat de Ladder heeft bijgedragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Ook zijn zij benieuwd of dat in een goede verhouding staat tot de langere proceduuretijd die de Ladder veroorzaakt.*

Dit kan niet aangetoond worden. De ruimtelijke effecten van de Ladder zijn lastig te monitoren, omdat een combinatie van factoren invloed heeft op ruimtelijke ontwikkelingen. Deze zijn niet zuiver te herleiden tot de Ladder. De Ladder hoeft niet per definitie tot een langere proceduuretijd te leiden, maar is vooral bedoeld om te komen tot een goede motivering van ruimtelijke ontwikkelingen.

## **D66**

*De leden van de D66-fractie vragen of ik mij herken in de conclusie van het PBL-rapport dat uit dit onderzoek naar voren komt dat er weinig signalen zijn dat de Ladder grondig veranderd zou moeten worden.*

Met het wijzigingsvoorstel verander ik de Ladder niet grondig, maar vereenvoudig ik deze wel om tegemoet te komen aan gesignaleerde praktijkproblemen. Zowel de Kamer, provincies, gemeenten als marktpartijen hebben mij hier om verzocht.

De gesignaleerde praktijkproblemen zie ik ook terugkomen in het PBL-rapport.

De mate waarin een probleem als zodanig wordt ervaren zal per gemeente verschillen. Dit is mede afhankelijk van de mate waarin de gemeentelijke ruimtelijke plannen nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken. Uit de Monitor Infrastructuur en Ruimte 2016 blijkt dat slechts 25% van de bestemmingsplannen Ladderplichtig is, omdat zij gericht zijn op het mogelijk maken van nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

*De leden van de D66-fractie vragen hoe ik tegemoet kom aan de wens tot meer duidelijkheid omtrent de toepassing van de Ladder.*

In de nieuwe Handreiking zal worden beschreven wanneer de Ladder moet worden toegepast en wanneer aan de eisen van de Ladder wordt voldaan.

*De leden van de D66-fractie vragen op welke manier ik misbruik van de Ladder kan voorkomen.*

De ervaring leert dat als de tegenstelling van belangen groot is, er altijd gebruik gemaakt zal worden van de wettelijke mogelijkheid om in beroep te gaan om een ontwikkeling tegen te houden. De Ladder zal dit niet direct tegengaan. Wel zal de rechter in beroepsprocedures toetsen of de Ladder al dan niet juist is toegepast. Uit jurisprudentieonderzoek blijkt dat in de meerderheid van de gevallen de gemeente de Ladder juist heeft toegepast. De nieuwe Handreiking en de helpdesk zullen gemeenten nog beter helpen.

*De leden van de D66-fractie vragen mij nader toe te lichten wat ik bedoel met het loslaten van deze afzonderlijke treden.*

Dit betekent dat de treden zowel na elkaar als ook gelijktijdig kunnen worden doorlopen. Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van het Bro, zal de behoefte daaraan moeten worden beschreven en wordt daarover zo nodig met de betrokken omliggende gemeenten overleg gevoerd. Dat wil zeggen dat de ontwikkeling ook binnen het verband van het gehele ruimtelijke verzorgingsgebied moet worden gezien. Wanneer deze ontwikkeling binnen het bestaande stedelijke gebied wordt gerealiseerd, heeft de Ladder zijn werk gedaan. Want dat is wat ik beoog: bouwen voor een behoefte en bij voorkeur binnen het bestaande stedelijk gebied. Wanneer de ontwikkeling niet binnen het bestaande stedelijke gebied kan worden gerealiseerd, zal dat wel uitgebreid gemotiveerd moeten worden. Dat kan tegelijk met het beschrijven van de behoefte. De derde trede (multimodaliteit) wordt geschrapt.

*De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over de mogelijkheid dat gemeenten met twee Ladders te maken krijgen en de ruis die daaruit kan volgen.*

Zie hiervoor mijn reactie op de vragen over dit onderwerp van de CDA-fractie.

*De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting waarom regionale samenwerking niet geborgd wordt in de Ladder.*

De Ladder is een motiveringsvereiste en daarom niet het geschikte instrument om regionale samenwerking te borgen. Het Bro (artikel 3.1.1) bevat reeds de verplichting om bij de voorbereiding van een bestemmingsplan in overleg te treden met de bestuursorganen die betrokken zijn bij de zorg van de ruimtelijke ordening of met de behartiging van de belangen welke in het bestemmingsplan in het geding zijn. Dit betekent dat – ook zonder de Ladder – in de toelichting bij een bestemmingsplan beschreven moet worden wat het resultaat is van overleg met betrokken besturen. Het belang van regionale samenwerking is breder dan alleen in het kader van de Ladder.

## **SGP**

*De leden van de SGP-fractie vragen mij om in de toelichting op het wijzigingsvoorstel meer duidelijkheid te verschaffen over de definiëring van de begrippen «nieuwe stedelijke ontwikkeling» en «bestaand stedelijk gebied».*

De begrippen «nieuwe stedelijke ontwikkeling» en «bestaand stedelijk gebied» dienen begrepen te worden in de context van het concrete plan dat voorligt ter beoordeling. Inmiddels biedt de jurisprudentie voldoende aanknopingspunten om deze begrippen goed in hun context te kunnen duiden. De Handreiking zal in ieder geval uitgebreid ingaan op de betekenis van «*nieuwe stedelijke ontwikkeling*» en «*bestaand stedelijk gebied*». Ik beraad mij daarnaast nog op de vraag of en hoe in de

toelichting op het wijzigingsvoorstel meer duidelijkheid kan worden verschaft over de definiëring van deze begrippen.

## **Beantwoording vragen leegstand**

### **PvdA**

*De leden van de PvdA-fractie vragen welke concrete acties ik voor mij zie om de leegstandsproblematiek aan te pakken, zoals het terugdringen van overtollige plancapaciteit.*

Tijdens het AO Binnenstad van 17 mei jl. heeft mijn collega Minister Kamp u reeds uitgebreid geïnformeerd over de stand van zaken rond de RetailAgenda (Kamerstuk 31 757, nr. 90). Meerdere panden die afgelopen jaar leeg zijn komen te staan, zoals van V&D, zijn of zullen door diverse marktinitiatieven weer benut worden. Een voorbeeld is de komst van Decathlon in de V&D's van Den Haag en Rotterdam.

Tijdens het AO Binnenstad heeft Minister Kamp ook gesproken over de inzet van een Impulsteam. Dit team is inmiddels aan de slag met de uitwerking van een saldobenadering gericht op reductie van het aantal m<sup>2</sup> winkeloppervlak. De ambitie is om per saldo uit te komen op een afname van 20%. Daarnaast werkt het team aan de informatiestructuur, uniforme definities, onderzoek naar koopstromen, een informerende publicatie over instrumentarium dat ingezet kan worden voor transformatie en een monitor voor de gemeentelijke RetailDeals. Tevens worden er gesprekken gehouden met de RetailDealgemeenten over hoe ze nu in de praktijk aan de slag zijn. Op 5 oktober zijn de Provinciale RetailDeals gesloten. Minister Kamp heeft deze getekend namens alle partijen van de RetailAgenda.

Provincies en gemeenten maken onder meer gebruik van het ruimtelijk instrumentarium om het aantal m<sup>2</sup> terug te brengen van bijvoorbeeld winkels en kantoren. Het ruimtelijk instrumentarium zou – altijd in combinatie met andere instrumenten – voor de aanpak van leegstand in principe toereikend moeten zijn, maar de praktijk is weerbarstig, gezien de ontwikkelingen rondom leegstand, overprogrammering en nieuwbouwplannen. Daarom is dit voorjaar tussen lenM, IPO en VNG afgesproken om vanaf de zomer gezamenlijk enkele oefensessies te houden. In een tweetal sessies worden zowel voor kantoren als voor detailhandel kennis en ervaringen gedeeld over hoe het huidige (Wro) en toekomstige (Ow) instrumentarium in de uitvoeringspraktijk van gemeenten en provincies ingezet kan worden. De focus ligt daarbij op het terugdringen van plancapaciteit en herbestemmen. De nadruk in de sessies ligt op het genereren en uitwisselen van kennis in de praktijk. Op 28 september heeft de eerste oefensessie voor kantoren plaats gevonden, gericht op het schrappen van plancapaciteit. Bij de oefensessie waren ook gemeenten en marktpartijen betrokken. De bevindingen van deze oefensessie worden besproken in een bestuurlijk overleg tussen lenM, IPO en VNG begin november, vóór de start van de formele consultatie van de Invoeringswet Omgevingswet. Deze bevindingen zullen ook gedeeld worden via het brede netwerk van ondermeer het Voortgangsoverleg Kantoren en de Regiegroep RetailAgenda. Tevens wordt de oefensessie voor retail/binnensteden voorbereid die op een nog nader te bepalen datum zal plaatsvinden. De wens van provincies en gemeenten is om deze te focussen op het op innovatieve wijze omgaan met de leegstandsproblematiek.

*De leden van de PvdA-fractie verwijzen ook naar de ondervanging van de dreigende woningnood via het transformeren van kantoren naar woningen. De PvdA vraagt of dit al voldoende gebeurt en zo nee, welke acties dan mogelijk zijn om deze transformatie een impuls te geven.*



Uit onderzoek<sup>1</sup> van Deloitte en NVM blijkt dat van de woningbehoefte ongeveer 5 procent ingevuld kan worden door (transformatie van) leegstaande kantoren. Het is aan gemeenten om te bezien op welke locaties zij transformatie van kantoren naar woningen mogelijk willen maken. Dit vergt een integrale afweging waarbij bijvoorbeeld ook bezien dient te worden of er voorzieningen aanwezig zijn waaraan bewoners behoefte hebben, zoals winkels, scholen, zorgvoorzieningen etc. Het Rijk biedt decentrale overheden en partijen een helpende hand, via het beschikbaar stellen van kennis.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst ondersteunt door middel van expertteams reeds initiatieven om transformatie van leegstaand vastgoed en collectief particulier opdrachtgeverschap te bevorderen en te ondersteunen. Om transformatie van leegstaande gebouwen naar wonen te bevorderen bestaat het Expertteam Transformatie sinds 2012. Dit expertteam stimuleert het creëren van woonoplossingen in leegstaand vastgoed, zoals lege kantoren en maatschappelijk vastgoed als oude scholen en zorgvastgoed, naar koop- én huurwoningen voor verschillende doelgroepen. Het expertteam ondersteunt gemeenten, maar ook andere belanghebbenden bij transformatie kunnen het expertteam inschakelen. De uiteindelijke samenwerking loopt altijd via – of in samenwerking met – de gemeente. De kosten voor de inzet van een expert worden door het Rijk voor 50% vergoed (tot een bepaald maximum).

*De leden van de PvdA-fractie gaan in dit kader ook in op mogelijke initiatieven die gestimuleerd kunnen worden door gemeenten, waaronder collectief particulier opdrachtgeverschap, woon- en zorgcoöperaties.* Het Expertteam Eigenbouw vergroot de bekendheid van eigenbouw (en collectief particulier opdrachtgeverschap) en helpt gemeenten in de opzet en uitwerking van beleid en projecten. Het Expertteam Eigenbouw bestaat uit deskundigen vanuit gemeenten en de marktsector.

Met het opnemen van de wooncoöperatie in de Woningwet 2015 is een fundament gelegd voor een kleinschalig alternatief op het huren bij een corporatie. De wooncoöperatie geeft bewoners de mogelijkheid om zelf of samen met anderen actief en concreet inhoud te geven aan het wonen, naast meer traditionele vormen van huren en kopen. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is aangegeven dat de kennis- en ervaringsontwikkeling ook voor de collectieve organisatievorm gestimuleerd zal worden. Hiertoe heeft Platform 31 in opdracht van de Minister van Wonen en Rijksdienst een actieprogramma opgezet, gericht op kennisoverdracht en -ontwikkeling over wooncoöperaties, waaronder standaardisatie van contractvormen voor coöperaties. Het ontwikkelen van standaardproducten neemt praktische belemmeringen weg voor bewoners die een coöperatie willen oprichten en biedt transparantie voor financiers. Tevens wordt in september 2016 mogelijk gemaakt om corporatiewoningen, onder voorwaarden, met korting tot 50% van de WOZ-waarde aan (bewoners van) wooncoöperaties te verkopen. Een dergelijke korting (gelijk aan het regime voor verkopen aan natuurlijk personen) draagt naar verwachting in grote mate bij aan de financierbaarheid van coöperatie-initiatieven. Uitbreiden van borging vanuit het Waarborgfonds Sociale Woningbouw voor wooncoöperaties ligt gelet op deze initiatieven niet voor de hand.

---

<sup>1</sup> <http://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/data-analytics/articles/woningmarkt-resultaten-2015-state-of-the-state.html#>



## SP

*De leden van de SP-fractie vragen of ik bereid ben om in de komende twee jaar alle provinciale structuurvisies in kaart te brengen met betrekking tot leegstandscijfers, nieuwe ontwikkelingen, onttrekken van plancapaciteit, kantoorvisies en RetailAgenda's.*

De verantwoordelijkheid voor het voeren van ruimtelijk beleid op leegstand ligt conform de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte bij de gemeenten en provincies. Daarom ben ik niet voornemens zo'n overzicht te maken. Wel steunt het Rijk de decentrale overheden op verschillende fronten.

Vanuit het kantoren- en retaildossier werken partijen samen aan de opzet van een landelijke vastgoedmonitor. Deze biedt informatie die ook op het gedetailleerde niveau van panden en objecten (puntniveau) beschikbaar is voor betrokken stakeholders. Daarmee kan landelijk inzicht worden verkregen in de leegstandscijfers. De monitor maakt goed onderbouwde, transparante en verifieerbare besluiten over ontwikkelingen beter mogelijk op basis van gegevens uit de bestaande basisregistraties. Uitvoering van de monitor komt in handen van Geonovum, CBS en Kadaster. Onderzocht wordt of deze monitor ook een module kan bevatten om de plancapaciteit in beeld te brengen. Verschillende provincies zijn voornemens om zelf de plancapaciteit in beeld te brengen. De provincie Utrecht heeft dit al gedaan voor kantoren en zal dit ook doen voor retail.

In het antwoord op vragen van de PvdA heb ik reeds een toelichting gegeven op de oefensessies over het ruimtelijk instrumentarium in relatie tot plancapaciteit.

Op 5 oktober hebben alle 12 provincies een provinciale RetailDeal gesloten. Daarin kunt u lezen welke impuls provincies – met medewerking van de leden van de RetailAgenda – geven aan de uitvoering van hun detailhandelbeleid. Minister Kamp heeft de RetailDeals namens alle geëngageerde partijen ondertekend.

*De leden van de SP-fractie vragen hoe omgegaan wordt met de reflex van het tegengaan van krimp door nieuwe economische ontwikkelingen.*

Nieuwe economische ontwikkelingen leiden soms tot vraag naar innovatieve kantoren of werkruimtes die kwalitatief anders van aard zijn dan bestaande gebouwen. Het is aan provincies en gemeenten om te sturen via (regionale) (de)programmering en tegelijkertijd ruimte te bieden aan nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gericht op het voldoen aan de kwalitatieve vraag.

*De leden van de SP-fractie vragen of de Crisis- en herstelwet van invloed is op de sturing die provincies kunnen geven aan gemeenten die een experimenteel bestemmingsplan opstellen en of de reactieve aanwijzing toepasbaar is op dergelijke experimenten.*

De experimenteermogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt brengen geen wijzigingen aan in de verhouding tussen provincies en gemeenten. Het blijft voor provincies mogelijk om een reactieve aanwijzing te geven.

*De leden van de SP-fractie vragen wat de provinciale RetailDeals toevoegen aan de gemeentelijke RetailDeals.*

De gemeentelijke RetailDeals richten zich op het lokale proces om tot een visie, keuzes en acties te komen met lokale stakeholders, zoals het bepalen van kansrijke en kansarme gebieden en hoe te komen tot een vitaal, compact centrum. De precieze invulling verschilt per gemeente. De keuzes van gemeenten dienen waar nodig regionaal afgestemd te worden.

De provinciale RetailDeals gaan over samenwerking op regionaal niveau. De provinciale RetailDeals bevatten een gezamenlijk deel en provinciespecifieke delen. In het gezamenlijk deel werken de provincies en de partijen van de RetailAgenda samen aan provinciegrensoverschrijdende thema's, waaronder de eerder genoemde vastgoedmonitor. In de specifieke delen wordt per provincie inzichtelijk gemaakt welke impuls – in samenwerking met de partijen van de RetailAgenda – wordt gegeven aan hun detailhandelbeleid. Met deze samenwerking kunnen provincies hun regierol optimaal invullen.

*De leden van de SP-fractie vragen naar de leegstand van boerderijen.*

De ruimtelijke instrumenten zijn generiek inzetbaar, dus ook voor vrijkomende agrarische bebouwing. Leegstand en eventueel verval van agrarische gebouwen is primair de verantwoordelijkheid van de individuele eigenaar. Er is geen gezamenlijke aanpak van marktpartijen. Wel ontstaan er lokaal initiatieven waarbij met de branche of marktpartijen wordt gekeken naar het bundelen van sloopopgaven of asbestsanering. Een voorbeeld hiervan is de «asbestrein» waarover de Achterhoek nadenkt (opgenomen in het Actieplan Bevolkingsdaling van maart 2016).

## **CDA**

*De leden van de CDA-fractie vragen hoe juridische procedures tussen overheden tot een minimum beperkt zouden kunnen worden.*

Ik deel de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat juridische procedures tussen overheden onderling tot een minimum beperkt zouden moeten worden. Om die reden is het van belang om niet te wachten met bestuurlijk overleg totdat de plannen concreet worden, maar vroegtijdig in de besluitvorming rekening te houden met de taken en belangen van andere bestuursorganen en met elkaar in gesprek te gaan en te blijven. Deze aanpak past ook bij de uitgangspunten van samenwerking en vertrouwen van de Omgevingswet waarbij bestuurlijk overleg de voorkeur verdient boven het voeren van procedures. Ter versterking hiervan zet de Omgevingswet in op investering in draagvlak aan de voorkant van de besluitvorming. De Omgevingswet bevat hiervoor een aantal wettelijke waarborgen bij de besluitvorming rondom complexe projecten. Dit moet er ook toe leiden dat juridische procedures tussen overheden tot een minimum beperkt worden.

*De leden van de CDA-fractie vragen of ik de lijn deel dat de bouw van outletwinkels in het buitengebied niet onderbouwd kan worden zolang er in bebouwd gebied forse leegstand is van winkels en kantoren.*

Om de kwaliteit van onze binnensteden en winkelgebieden te behouden en te ontwikkelen moeten de vierkante meters winkelloppervlak per saldo worden teruggebracht. Dat betekent niet dat Nederland op slot moet en dat er nergens nieuwbouw mogelijk is. Bij voorkeur wordt nieuwe retail ruimte geboden in de binnenstad en kernen. Wanneer er kwantitatief en/of kwalitatief behoefte is aan retail is het de verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies om te bekijken waar zij ruimte bieden aan nieuwe vestigingen.

*De leden van de CDA-fractie vragen of de concurrentie van winkeliers – gezien hun kwetsbare positie – met outletwinkels voorkomen kan worden. Nee, dit is niet te voorkomen. Concurrentie hoort bij vrije marktwerking. De ruimtelijke ordening is niet bedoeld om concurrentie tegen te gaan.*

*De leden van de CDA-fractie vragen of grote leegstaande panden in binnensteden bij uitstek geschikt zijn om outletwinkels te bergen.*

Het is aan de initiatiefnemers van een outlet om samen met gemeenten te bekijken of leegstaande panden in binnensteden geschikt zijn of geschikt te maken zijn. De Ladder voor duurzame verstedelijking stimuleert dit

door gemeenten te verplichten om te motiveren waarom een nieuwe stedelijke ontwikkeling niet binnenstedelijk mogelijk gemaakt kan worden. Wanneer de outletplannen omvangrijk zijn dan zijn leegstaande panden in binnensteden vaak te klein.

*De leden van de CDA-fractie hebben vernomen dat in het conflict tussen de provincie Zuid-Holland en de Minister inzake Decathlon nog een prejudiciële vraag bij het Hof van Justitie van de Europese Unie ligt. Zij vragen mij deze gang van zaken te duiden en aan te geven hoe zal worden omgegaan met de uitspraak inzake die vraag.*

Beroep is ingesteld tegen het in juni 2013 vastgestelde bestemmingsplan «Stad Appingedam». De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in die zaak nog geen einduitspraak gedaan, maar besloten om het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal door haar gestelde vragen over het Unierecht. Die vragen zijn opgenomen in de verwijzingsuitspraak (ABRvS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:75). Ik verwacht dat het Hof eerst medio 2017 uitspraak zal doen.

Door het stellen van deze prejustitiële vragen zijn diverse lopende beroepsprocedures in de wacht gezet. Daartoe behoren ook de beroepen van Schiedam, Den Haag en Decathlon tegen de weigering van GS van Zuid-Holland om een ontheffing te verlenen van artikel 2.14 van de Verordening ruimte 2014 (VR). In deze beroepszaken ben ik geen partij of anderszins betrokken. Eveneens ben ik geen partij in de ook lopende beroepszaken van Schiedam en Den Haag tegen de door GS van Zuid-Holland gegeven reactieve aanwijzing ten aanzien van de door die gemeenten mogelijk gemaakt vestiging van Decathlon. Het is mij niet bekend of de behandeling van die zaken ook uitgesteld wordt door de gestelde vragen.

Bij koninklijk besluit van 21 november 2015 heeft de Kroon besloten om artikel 2.1.4, derde lid, onder a, van de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland te schorsen. Inmiddels heeft de provincie een wijziging van de verordening in procedure gebracht. Reden voor mij om te besluiten het onderzoek naar de strijd met de Wet ruimtelijke ordening en mogelijke strijd met het Unierecht vooralsnog niet voort te zetten. In dit kader is het niet nodig om de uitspraak van het Hof inzake de gestelde vragen af te wachten.

Vergaderjaar 2016–2017

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Nr. 190**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 7 november 2016

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over de brief van 19 mei 2016 inzake de invoeringswet Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nr. 185).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 3 november 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Van Dekken

Adjunct-griffier van de commissie,  
Jansma

**Vraag 1**

Klopt het dat er nog aan aanvullingswet komt voor bodem, geluid, grondeigendom en natuur?

**Antwoord 1**

Ja. Deze voorstellen zijn momenteel in voorbereiding. Naar verwachting zullen deze wetsvoorstellen in de tweede helft van 2017 of begin 2018 bij uw kamer worden ingediend.

**Vraag 2**

Wordt in algemene regels vastgelegd op welke wijze gemeenteraden om dienen te gaan met de behandeling van een verklaring van geen bezwaar? Zo ja, wat vervangt in de nieuwe regels de hoorzitting (van reclamanten) bij bestemmingsplannen?

**Antwoord 2**

Het kabinet gaat ervan uit dat deze vraag de verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad betreft, zoals de Wabo die kent voor bepaalde gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders beslist over een omgevingsvergunning voor een activiteit die afwijkt van een bestemmingsplan.

Onder de Omgevingswet krijgt de gemeenteraad een adviesrecht bij omgevingsvergunningen voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd gezag of hebben een advies- en instemmingsbevoegdheid als een ander orgaan bevoegd is. In dat geval betrekken zij het advies van de gemeenteraad bij hun advies- en instemmingsbevoegdheid. Als de reguliere voorbereidingsprocedure wordt gevolgd voor een omgevingsvergunning, kunnen belanghebbenden bezwaar maken tegen het genomen besluit. Bij de afhandeling van een bezwaarschrift is een hoorzitting verplicht. Ook is er vaak een onafhankelijke commissie die belanghebbenden hoort en advies uitbrengt over de bezwaren. Als de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure moet worden toegepast kan een ieder zienswijzen indienen tegen het ontwerp-besluit. Een hoorzitting is daarbij niet verplicht. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt ook toegepast bij de totstandkoming van een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan.

**Vraag 3**

Klopt het dat bij afwijkingen van het omgevingsplan geen instemming van de gemeenteraad meer wordt gevraagd? Zo ja, op welke wijze wordt in dat geval omgegaan met het kenbaar maken van wijzigingen van het omgevingsplan? Hoe kunnen burgers beroep en bewaar aantekenen?

**Antwoord 3**

Bij omgevingsvergunningen voor activiteiten die afwijken van een omgevingsplan krijgt de gemeenteraad onder de Omgevingswet inderdaad geen instemmingsbevoegdheid, maar een adviesbevoegdheid. Deze keuze is mede in overleg met de VNG gemaakt.

Binnen de duale verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders is het niet passend dat het Rijk bepaalt in welke gevallen instemming nodig is van de raad. Het gaat primair om een gemeentelijke aangelegenheid. De VNG stelt zich daarom op het standpunt dat de Omgevingswet de ruimte moet laten om goede afspraken te kunnen maken tussen de gemeenteraad en het college van B&W over hoe wordt omgegaan met omgevingsvergunningen voor afwijkingen van het omgevingsplan. Hiervoor is het toekennen van een adviesrol aan de gemeenteraad toereikend.

Aanvragen om een omgevingsvergunning voor activiteiten die afwijken van een omgevingsplan zijn kenbaar voor belanghebbenden, omdat het

bevoegd gezag verplicht is openbaar kennis te geven van ingekomen aanvragen. Als hoofdregel geldt voor de vergunningverlening de reguliere procedure, waarin belanghebbenden bezwaar kunnen maken en beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter tegen het genomen besluit.

#### **Vraag 4**

Klopt het dat bij de Omgevingswet een dubbele bevoegdheid in de handhaving kan zijn in het geval van natuur- en waterregels? Zo ja, welke bestuurslaag is leidend en wie is eindverantwoordelijk?

#### **Antwoord 4**

Op grond van artikel 18.3 van de Omgevingswet kent artikel 11.2 van het ontwerp-Omgevingsbesluit aan een aantal bestuurorganen de bevoegdheid toe om te handhaven wanneer zij het recht van advies met instemming hebben bij een vergunning voor meerdere activiteiten. Met de toedeling van deze bevoegdheid is terughoudend omgegaan, waarbij rekening is gehouden met het subsidiariteitsbeginsel. Een instemmend bestuursorgaan heeft alleen eigen handhavingsbevoegdheden toegedeeld gekregen wanneer dat leidt tot een meer doeltreffende en doelmatige uitoefening van toezicht en handhaving. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is en blijft op grond van de Omgevingswet altijd bevoegd om de hele omgevingsvergunning te handhaven. De bestuursorganen die op grond van artikel 11.2 van het ontwerp-Omgevingsbesluit zijn aangewezen mogen daarnaast dat deel van de vergunning handhaven, waarvoor zij het recht van advies met instemming hebben. Het klopt dat hier sprake is van enige mate van overlap in de handhavingsbevoegdheden tussen het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en het bevoegd gezag voor het advies met instemming. Wat betreft Natura 2000-activiteiten en wateractiviteiten gaat het om een handhavingsbevoegdheid die is toegekend aan het bestuursorgaan dat ook beheerder is van het natuurgebied of watersysteem, waar ter bescherming van dat gebied bijzondere eisen gelden en waar de beheerder ook zelf toezicht houdt of laat houden. Degene die in dit gebied een overtreding zal constateren, werkt doorgaans in opdracht van de beheerder. Het levert geen meerwaarde op om toezichthoudende ambtenaren te verplichten in dat geval eerst een handhavingsverzoek in te dienen bij de gemeente voordat ze een geconstateerde overtreding kunnen handhaven. Naar verwachting zal dubbele handhaving daarom in de praktijk weinig tot nooit voorkomen. Het maken van goede bestuurlijke afspraken over de handhaving is een belangrijk aandachtspunt bij de implementatie van de Omgevingswet. Verder is het zo dat op grond van artikel 5:6 van de Algemene wet bestuursrecht er vanwege dezelfde overtreding niet tegelijk twee handhavingsbesluiten kunnen worden opgelegd. De initiatiefnemer kan dit artikel voor de bestuursrechter invoeren.

#### **Vraag 5**

Hoe worden burgers en participanten betrokken bij de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure? Als een omgevingsplan veel ruimte laat voor toekomstige ontwikkelingen in pakweg tien jaar tijd, wat is dan het moment voor burgers om bezwaar te maken tegen plannen?

#### **Antwoord 5**

Een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een ontwerp-besluit tot vaststelling van een omgevingsplan kan in die procedure een ieder zienswijzen indienen. Dat geldt dus ook voor burgers en participanten die zienswijzen willen indienen tegen voor hen ongewenste ontwikkelingsmogelijkheden.

Als een omgevingsplan ruime mogelijkheden laat voor toekomstige ontwikkelingen waar een belanghebbende bezwaren tegen heeft, zijn er verschillende momenten om daartegen op te komen. Ten eerste kan hij op het moment van het ontwerp-besluit een zienswijze indienen. Het kan dan gaan over de vraag of de (beoordelings)regels in het omgevingsplan in voldoende mate de mogelijkheid bieden om ongewenste effecten van geboden ruimtelijke mogelijkheden te voorkomen. Als de zienswijze niet wordt gehonoreerd kan in beroep tegen het vaststellingsbesluit worden opgekomen. Ook tegen later te verlenen omgevingsvergunningen voor zich concreet aandienende ontwikkelingsmogelijkheden kan in bezwaar en beroep worden opgekomen. In die procedures zal het gaan om de vraag of de beoordelingsregels uit het omgevingsplan voor het verlenen van een vergunning juist worden toegepast en of met de verlening van die vergunning (door het verbinden van voorschriften) ongewenste effecten in voldoende mate worden voorkomen.

#### **Vraag 6**

Waar bestaat naar uw mening de ideale participatie uit bij rijksplannen? Hoe moet die naar uw mening vormgegeven worden?

#### **Antwoord 6**

Het kabinet verstaat deze vraag zo dat bedoeld wordt op participatie bij de nationale omgevingsvisie, nationale programma's en rijksprojectbesluiten. Het kabinet vindt brede participatie gedurende de gehele besluitvorming van rijksplannen van groot belang. Dit gebeurt in de praktijk ook steeds meer. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben er belang bij dat hun ideeën en alternatieve tijdig bij de besluitvorming worden betrokken. Zij kunnen waardevolle alternatieve oplossingsrichtingen aandragen. In het Omgevingsbesluit is opgenomen dat voor de nationale omgevingsvisie en nationale programma's een motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie geldt.

Onder participatie wordt in de Omgevingswet ook overleg en afstemming van overheden onderling verstaan. De vorm van participatie kent vele variaties en dat moet ook, want elk proces is anders. Op welke manier participatie plaatsvindt, is dus zeer afhankelijk van de specifieke kenmerken van een plan of project. Bovendien kunnen er in de toekomst nieuwe vormen van participatie ontstaan, die passen bij de opgave die dan voorligt. De ideale participatie kan dan ook per rijksplan verschillen. Zo past het Rijk voor de MIRT-projecten de Code maatschappelijke participatie toe.

Daarnaast is vanuit het Rijk reeds ondersteuning beschikbaar om participatie op adequate wijze vorm te geven, zowel publiek, als semipubliek en privaat. Bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is dat de Directie Participatie en voor alle overheden is de dienstverlening van ProDemos (Huis voor Democratie en Rechtstaat) beschikbaar.

Voor het ontwikkelen van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) wordt o.a. gebruik gemaakt van het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM). In dit overleg wordt gesproken met vertegenwoordigers van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, de andere overheden en burgers. Dit overleg heeft tijdens de eerste fase van de NOVI een advies aangeboden aan de Minister van Infrastructuur en Milieu, coördinerend Minister van de NOVI. Daarnaast organiseert het Rijk samen met andere partijen bijeenkomsten voor de NOVI, waar stakeholders bijdragen kunnen leveren aan de discussie over de (fysieke) leefomgeving en de ontwikkelingen van Nederland in de toekomst.

Tot slot wordt in het kader van de implementatie al gewerkt aan de eerder aan de Eerste Kamer toegezegde handreiking participatie. Deze inspiratiegids is bedoeld om initiatiefnemers te helpen het participatietraject vorm te geven. Het opstellen van deze handreiking gebeurt in een interactief proces met veel partijen, waaronder de Commissie voor de



milieueffectrapportage, de Vereniging Eigen Huis en de Stichting Natuur en Milieu. Daarnaast wordt in het kader van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet al flink geoefend met participatie volgens de Omgevingswet. Zo zijn er pilots waarin participatie in combinatie met digitale middelen centraal staat. Daarnaast vinden er praktijkbijeenkomsten plaats waar men van elkaars ervaringen kan leren. De opbrengst uit deze bijeenkomsten en pilots komen weer in de inspiratiegids terecht, waardoor deze levend blijft.

#### **Vraag 7**

Waar bestaat naar uw mening de ideale participatie uit bij provinciale plannen? Hoe moet die naar uw mening vormgegeven worden?

#### **Antwoord 7**

Het kabinet vindt participatie gedurende de gehele besluitvorming bij provinciale plannen van groot belang en denkt daarbij met name aan de omgevingsvisie, de omgevingsverordening, provinciale programma's en provinciale projectbesluiten. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen waardevolle alternatieve oplossingsrichtingen aandragen. Het kabinet laat aan het bevoegde bestuursorgaan over hoe het de participatie vormgeeft. Op deze manier heeft het bestuursorgaan de vrijheid participatie zo goed mogelijk bij de opgave te laten aansluiten. Wat wel in het Omgevingsbesluit is opgenomen is dat voor provinciale omgevingsvisies en provinciale programma's een motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie geldt. Hierin is bepaald dat bij het vaststellen van de visie of het programma moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6.

#### **Vraag 8**

Waar bestaat naar uw mening de ideale participatie uit bij gemeentelijke plannen? Hoe moet die naar uw mening vormgegeven worden?

#### **Antwoord 8**

Zoals hiervoor ook is aangegeven in de vragen 6 en 7 is vormgeving van participatie maatwerk en afhankelijk van het plan en de omgeving. Het kabinet laat aan het bevoegde bestuursorgaan over hoe zij de participatie vormgeeft. Op deze manier heeft het bestuursorgaan de vrijheid participatie zo goed mogelijk bij de opgave te laten aansluiten. De wijze waarop participatie gebeurt staat soms beschreven in de inspraakverordening of bijvoorbeeld in een afspraak tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.

Wat wel in het Omgevingsbesluit is opgenomen is dat voor gemeentelijke omgevingsvisies, gemeentelijke programma's en het omgevingsplan een motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie geldt. Hierin is bepaald dat bij de omgevingsvisie, het programma of het omgevingsplan moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

Gemeenten geven dus zelf vorm aan maatschappelijke participatie, afhankelijk van het type plan of project. Dit gebeurt nu in de praktijk ook al en hierbij worden vaak combinaties van bijeenkomsten en online middelen ingezet. Een voorbeeld is [www.stinskracht.nl](http://www.stinskracht.nl) van de gemeente Zwolle, voor de wijk Westenholtte. Binnen de website van Stinskracht is een pagina met een online dorpsplein over ideeën voor het StinsPark. Bewoners kunnen hier meepraten over de invulling van het park en zelf ideeën aandragen. Daarnaast hebben wijkbewoners tijdens een bijeenkomst op burendag 2016 hun dromen en ideeën over het park aangegeven.

### **Vraag 9**

Bent u bereid om dwingend op te leggen dat gemeenten een bepaling opnemen over de participatie van burgers? Bent u bereid om op te leggen dat in de toelichting gevallen worden opgenomen voor participatie bij de voorbereidingsprocedure? Zo nee, waarom niet?

### **Antwoord 9**

De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit bevatten diverse bepalingen die participatie verplichten of stimuleren. In het Omgevingsbesluit is er voor gekozen om juridisch te verankeren dat bij het vaststellen van een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een programma moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Op welke manier participatie plaatsvindt, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project, plan of activiteit en de omgeving. Zie in dit verband ook de antwoorden op de vragen 6, 7 en 8.

Tot slot verplicht artikel 150 van de Gemeentewet de gemeenteraad al om een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld over de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Het kabinet vindt het onwenselijk om op meerdere plaatsen in de wetgeving vast te leggen dat gemeenten regels moeten stellen over participatie. Deze generieke regels passen veel beter in de Gemeentewet.

### **Vraag 10**

Klopt het dat bij het vaststellen van het omgevingsplan gerekend kan worden met de maximale mogelijkheden binnen een plan? Hoe wordt er gemonitord dat er geen cumulatie optreedt? Als er wel over afgesproken grenzen ontwikkeld wordt, wat is dan het moment waarop gedupeerden hiertegen kunnen optreden en op welke wijze kan dat?

### **Antwoord 10**

Onder de Wet ruimtelijke ordening worden de (milieu)gevolgen van een nieuw bestemmingsplan onderzocht op basis van (een representatieve invulling van) de maximale planologische mogelijkheden. Het gaat dan om de (milieu)gevolgen van de bestemming, die op basis van worst case aannames worden ingeschat bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Dit leidt enerzijds tot hoge onderzoekslasten (vanwege gedetailleerd onderzoek naar verschillende uitvoeringsvarianten) en anderzijds niet altijd tot een goede bescherming van het milieu omdat het gaat om inschattingen vooraf.

Onder de Omgevingswet wordt dat anders. Het omgevingsplan, waarin onderwerpen samenhangend vanuit een integrale visie op de fysieke leefomgeving worden gereguleerd, kan als een bestendig en duurzaam toetsingskader voor onzekere toekomstige ontwikkelingen worden vormgegeven. Dat krijgt gestalte door de mogelijkheden voor het minder gedetailleerd en globaler toedelen van functies en het stellen van regels. Zo zal het omgevingsplan bijvoorbeeld wel een begrenzing vormen voor het realiseren van de gewenste omgevingskwaliteit, maar zal het niet op voorhand invullen hoe een bepaalde activiteit precies gerealiseerd zal moeten worden. Dat maakt het ook mogelijk om in die situaties waarin nog niet precies vaststaat welke ontwikkelingen zullen plaatsvinden of hoe die vormgegeven zullen worden, onderzoekslasten te verleggen naar het moment waarop dit wel helder is. Dat is effectiever omdat op het tijdstip van vaststelling van het omgevingsplan geen gedetailleerd onderzoek hoeft te worden verricht voor ontwikkelingen die in concreto niet of op een andere manier zullen plaatsvinden. De in het plan opgenomen begrenzing bepaalt echter wel de maximale mogelijkheden binnen het plan. Met een terughoudende benadering van de eisen aan uitvoer-

baarheid van een omgevingsplan (zie ook het antwoord op vraag 11) en de mogelijkheid om te werken met open normen wordt het beter mogelijk om de inhoudelijke beoordeling of activiteiten aanvaardbaar zijn te verleggen naar het moment waarop deze daadwerkelijk zullen plaatsvinden. Het gevolg hiervan is dat ook onderzoekslasten kunnen worden verlegd naar dit realisatiemoment. Onderzoek dat plaatsvindt op het tijdstip van realisering spitst zich toe op de ontwikkeling zoals die daadwerkelijk plaatsvindt en houdt rekening met alle actuele gegevens en omstandigheden. Onderzoekslasten zullen hierdoor verminderen en tegelijkertijd zullen te borgen belangen daardoor beter worden beschermd.

De regels in het omgevingsplan zullen ook betrekking hebben op het voorkomen van cumulatieve gevolgen van activiteiten (bijvoorbeeld het voorkomen van overlast als gevolg van verschillende bronnen). Dit kan op verschillende manieren worden gereguleerd. Dat kan bijvoorbeeld door gebruikruimte vooraf aan locaties toe te delen. Ook kan worden gewerkt met een vergunningen- of meldingensysteem aan de hand waarvan de beschikbare gebruikruimte in een gebied (locatie) wordt verdeeld (inclusief de mogelijkheid van maatwerk).

Er zijn twee momenten waarop gedupeerden hiertegen kunnen optreden. Het eerste moment is tijdens de procedure voor het vaststellen van het omgevingsplan. Belanghebbenden kunnen een zienswijze indienen bij een voorgenomen wijziging van het omgevingsplan, of door daar na vaststelling van het omgevingsplan beroep tegen het vaststellingsbesluit in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het tweede moment is voorafgaand aan het verrichten van de activiteit, als daar een vergunningplicht voor geldt. Tegen het besluit tot vergunningverlening staat rechtsbescherming open voor belanghebbenden. Als sprake is van een meldingensysteem of direct werkende regels in het omgevingsplan kan, als met de activiteit is begonnen, bij het bevoegd gezag een handhavingsverzoek worden ingediend. Ook tegen het besluit op dit verzoek staat rechtsbescherming open voor belanghebbenden. Overigens kunnen belanghebbenden uiteraard ook een handhavingsverzoek indienen als zij van mening zijn dat bij een activiteit waarvoor een vergunning is verleend in strijd met de vergunning wordt gehandeld.

### **Vraag 11**

Is het naar uw mening verstandig om de uitvoerbaarheidseis te laten vervallen? Klopt het dat het omgevingsplan vastgesteld wordt voor onbepaalde tijd?

### **Antwoord 11**

Het vereiste dat een regel niet onuitvoerbaar mag zijn is een algemeen bestuursrechtelijk uitgangspunt dat door de Omgevingswet niet terzijde kan worden geschoven. Het uitvoerbaarheidsvereiste vervalt dus niet. Voor het omgevingsplan wordt op dit punt wel ingezet op een accentverschuiving ten opzichte van de rechtspraak die zich voor bestemmingsplannen heeft ontwikkeld. Deze accentverschuiving is mede ingegeven door het feit dat de plicht om een bestemmingsplan elke tien jaar te herzien, straks niet meer geldt voor een omgevingsplan. Een omgevingsplan wordt dus niet meer vastgesteld voor een van te voren vastgelegde termijn. Dit is een relevant verschil voor de beoordeling of een regeling uitvoerbaar is. De voor bestemmingsplannen gehanteerde termijn van tien jaar, werd in de rechtspraak gekoppeld aan het uitvoerbaarheidsvereiste. In die rechtspraak was het uitgangspunt dat het op voorhand niet aannemelijk mocht zijn dat een bestemming niet binnen de termijn van tien jaar zou worden gerealiseerd. Dat vereist soms het nodige onderzoek, bijvoorbeeld om inzichtelijk te maken of een ontwikkeling financieel-economisch niet onuitvoerbaar was. Voor het

omgevingsplan geldt geen actualiseringsritme meer van tien jaar. Uitgangspunt is dat de actualiteit van een omgevingsplan voortdurend aandacht vergt. Een omgevingsplan wordt in beginsel dan ook voor onbepaalde tijd vastgesteld, maar wordt geactualiseerd op onderdelen en momenten waarop dat nodig is. Voor de uitvoerbaarheid gaat het om de vraag of het niet op voorhand onaannemelijk is dat een ontwikkeling kan plaatsvinden. Hiermee wordt een meer terughoudende toets beoogd op het vereiste van uitvoerbaarheid. In die nieuwe benadering kan een omgevingsplan een ruim scala aan mogelijkheden bieden, terwijl het op voorhand niet zeker is of deze mogelijkheden ook daadwerkelijk allemaal zullen worden gerealiseerd. Een omgevingsplan kan op deze manier de in gemeentelijke praktijk gewenste vormen van «uitnodigingsplanologie» faciliteren. Daarbij kunnen globale functies worden toegedeeld, waarbij de aanvaardbaarheid van concrete initiatieven op basis van een aanvraag om omgevingsvergunning worden beoordeeld aan de hand van de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels.

### **Vraag 12**

Kan de gemeenteraad in het omgevingsplan een bouwplicht op (laten) nemen voor plannen waarvan hij vindt dat deze binnen een bepaalde termijn ten uitvoer gebracht dienen te worden? Zo nee, kunt u uw antwoord toelichten?

### **Antwoord 12**

Onder de Omgevingswet wordt voor een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan geen standaard eerbiedigend overgangsrecht meer voorgeschreven. Dit geldt nu voor bestemmingsplannen nog wel. Daardoor is het straks in een omgevingsplan in principe mogelijk om gebodsbepalingen op te nemen. De mogelijkheden hiervoor zijn echter begrensd.

Het eigendomsrecht speelt hierbij een cruciale rol. Zodra regels het recht op een ongestoord genot van het eigendom beperken, moet worden nagegaan of deze inmenging gerechtvaardigd en proportioneel is. Hierbij moet sprake zijn van een rechtvaardig evenwicht («fair balance») tussen het algemene belang en het fundamentele recht van het individu. Om deze evenredigheid te bereiken, kan het nodig zijn om een (ruime) overgangsregeling op te nemen of om (nadeel)compensatie toe te kennen. Algemene criteria zijn hiervoor niet te geven. Dit vraagt nadrukkelijk om een afweging per concreet geval. In de praktijk zal een bouwplicht als bedoeld in de vraag overigens niet snel voorkomen. Het verwezenlijken van een nieuwe functie en daarbij behorend bouwwerk tegen de wil van de eigenaar, is een uitermate verstrekkende verplichting en zal in de regel dan ook uitsluitend met toepassing van het onteigeningsinstrumentarium kunnen plaatsvinden en niet met een in het omgevingsplan opgenomen gebodsbepaling.

### **Vraag 13**

Klopt het dat er bij het omgevingsplan een grotere afwegingsruimte komt voor de overheid?

### **Antwoord 13**

Ja. Op diverse terreinen zal er meer ruimte bestaan voor gemeenten om onderwerpen naar eigen inzicht in het omgevingsplan te reguleren. Daarbij gaat het niet alleen om onderwerpen over de fysieke leefomgeving die nu nog niet in het bestemmingsplan, maar in aparte gemeentelijke verordeningen geregeld moeten worden. Door het verminderen van rijksregelgeving en de ruimere mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels, krijgen gemeenten straks ook meer mogelijkheden om onderwerpen, al dan niet aanvullend op en afwijkend van rijksregelgeving, in het omgevingsplan te reguleren. Groot voordeel daarvan is dat onder-

werpen planmatig, op maat en toegespitst op de lokale wensen en behoeften kunnen worden gereguleerd. Het Rijk en de provincies kunnen met instructieregels en instructies invloed uitoefenen op de inhoud van omgevingsplannen. Ook bij het opstellen van de rijksinstructieregels in het Bkl is het oogmerk de lokale afwegingsruimte zo groot mogelijk mogelijk te laten. Het bovenstaande leidt er toe dat de lokale afwegingsruimte bij de vaststelling van een omgevingsplan aanmerkelijk groter wordt dan nu het geval is bij het bestemmingsplan. Daarbij blijven de waarborgen voor (rechts)bescherming bestaan.

#### **Vraag 14**

Is het in technische zin mogelijk dat die afwegingsruimte toestaat dat:

1. er een bandbreedte is in geluid;
2. een plattelandswoning wordt toegestaan nabij een activiteit;
3. de gemeente globale regels opstelt voor activiteiten;
4. diezelfde gemeente gebruiksruimten toestaat op het gebied van stof, geluid enzovoort?

Klopt het dat hiervoor weinig beperkingen zijn geregeld in de Omgevingswet? Hoe regelt u in dat geval de monitoring, de handhaving en hoe controleert u dat er geen excessen ontstaan? Wat doet dit naar uw mening met de rechten van burgers?

#### **Antwoord 14**

Het is mogelijk dat een gemeente in het omgevingsplan gebruik maakt van de verschillende vormen van afwegingsruimte die het Bkl biedt. Deze verschillende vormen van afwegingsruimte kunnen echter, anders dan de leden lijken te vrezen, niet zonder samenhang allemaal tegelijk op één locatie worden toegepast. De afwegingsruimte kan dus niet zo worden toegepast dat burgers of bedrijven onevenredig in hun rechten worden aangetast.

Het omgevingsplan moet immers voldoen aan het vereiste van «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties». Dit is net als de eis van «een goede ruimtelijke ordening» uit de huidige Wet ruimtelijke ordening een algemeen geformuleerde kwaliteitseis aan de te maken afweging. Ook waarborgen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat de beschikbare afwegingsruimte zorgvuldig wordt toegepast. Uit de «evenwichtigheidseis» en het in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht vervatte evenredigheidsbeginsel volgt dat bij het toedelen van functies aan locaties en het stellen van regels met het oog daarop altijd rekening moet worden gehouden worden met alle relevante belangen en dus ook met de relevante vormen van hinder of belasting van de fysieke leefomgeving.

Als op een locatie sprake is van cumulatie van verschillende vormen van hinder of belasting van de fysieke leefomgeving, dan moet daar dus bij het toepassen van de in het Bkl geboden afwegingsruimte rekening mee worden gehouden. Zo zal bij een cumulatie van belastende geuren uit verschillende bronnen, de voor de individuele veehouderij in het Bkl geboden bandbreedte niet maximaal mogen worden ingevuld. Dat zou immers leiden tot een onaantvaardbare gecumuleerde belasting voor geur. Als meerdere soorten van belasting (denk aan geur, geluid, trillingen, straling) naast elkaar voorkomen, dan kan ook dat aanleiding zijn om de belasting van die verschillende vormen van belasting te beperken. Ook bij het gebruik maken van de afweegruimte moeten de lasten en lusten immers zorgvuldig verdeeld worden over de veroorzakende en ontvangende partijen, mogen de lasten niet zwaarder zijn dan noodzakelijk en mogen zij niet onevenredig zijn.

De door de leden gevreesde excessen en aantasting van rechten van burgers zullen zich bij een zorgvuldige besluitvorming door gemeenten

naar verwachting dus niet voordoen. Omdat de fysieke leefomgeving geen statisch geheel is, moeten de diverse overheden echter wel de vinger aan de pols houden. Beleid en regelgeving moeten worden herzien als ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zal gegevens over de fysieke leefomgeving (inclusief de geldende regels) ontsluiten. De informatiehuizen, die naar verwachting onderdeel uitmaken van het DSO, maken de monitoring van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving mogelijk. Het uitgangspunt van het DSO is dat het op termijn op basis daarvan voorziet in een dynamisch 3D-model, waarmee het effect van beleidskeuzes, planvorming en initiatieven laagdrempelig inzichtelijk gemaakt worden. Door het DSO kunnen ontwikkelingen die bijsturing door beleid en regelgeving vergen tijdig worden gesignaleerd en zijn de regels duidelijk, gemakkelijker toetsbaar en beter handhaafbaar.

#### **Vraag 15**

Klopt het dat de zorgplicht naast algemene regels is of wordt opgeschoond, waardoor er bijvoorbeeld voor horeca en sportscholen geen generieke regels meer gelden?

#### **Antwoord 15**

Bij het stellen van algemene rijksregels voor activiteiten is goed gekeken voor welke activiteiten en belangen regels op rijksniveau moeten worden gesteld en welke beter passend zijn op decentraal niveau. Activiteiten waarbij de fysieke leefomgeving vooral wordt beschermd door regels over landelijk toepasbare preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken worden door het Rijk geregeld. Deze regels gelden in heel Nederland, waardoor centrale regeling doelmatig is. Op die manier ontstaat er ook een gelijk speelveld voor bedrijven. Deze regels, waaronder de zorgplicht, zijn opgeschoond en geharmoniseerd. Activiteiten waarvoor geldt dat vooral de lokale situatie, en veel minder landelijk toepasbare beschikbare technieken, bepaalt welke regels nodig zijn, worden niet meer integraal door het Rijk geregeld. Voor bijvoorbeeld bedrijven in de horecasector, winkels, kantoren, scholen of sportaccommodaties gelden rijksregels alleen voor bepaalde installaties, maar niet meer voor het hele bedrijf (zie vraag 56). Voor de niet door rijksregels geregelde activiteiten en aspecten kunnen zo nodig algemene regels worden opgenomen in het omgevingsplan. Zo'n algemene regel kan ook een zorgplicht zijn.

#### **Vraag 16**

Klopt het dat door het opstellen van een globaal omgevingsplan met een open norm niet anders meer getoetst wordt dan door de bestuursrechter, omdat er geen nader besluitmoment meer volgt? Is dit het gevolg van het afschaffen van de planologische bouwvergunningplicht?

#### **Antwoord 16**

Het gebruik van open normen in een omgevingsplan is bijzonder geschikt voor locaties waar men globale en ruime ontwikkelingsmogelijkheden wil bieden. Er kan dan worden gekozen om bouwmogelijkheden in omvang en plaatsing niet gedetailleerd vast te leggen, maar om juist criteria te stellen waaraan moet worden voldaan in de vorm van open normen. Denk hierbij aan een regel op grond waarvan de bouwvorm en de omvang van het bouwvolume moet aansluiten op het bebouwingsbeeld van de omliggende percelen.

Open normen kunnen als algemene regels rechtstreeks burgerbindend worden gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan bepalingen met een zorgplicht. Bij zulke rechtstreeks werkende regels in een omgevingsplan is het aan het college van B&W om toezicht op de naleving te houden en bij overtreding handhavend op te treden. Een eerste toetsing vindt dan dus,



al dan niet op verzoek van derde-belanghebbenden, plaats door het college.

Een besluit omtrent een handhavend optreden is appellabel en belanghebbenden (waaronder de overtreder) kunnen hier, na de bezwaarschriftfase, tegen opkomen bij de bestuursrechter. Deze zal dan de rechtmatigheid van het handhavingsbesluit beoordelen en in dat verband ingaan op de vraag of er in de concrete situatie sprake was van een overtreding. Het is dus niet de bestuursrechter die in eerste instantie toetst of voldaan is aan een rechtstreeks werkende open norm. Het ligt overigens niet voor de hand om de planologische bouwvergunningplicht af te schaffen als bebouwingsregels in open normen zijn vastgelegd. Zeker voor bouwwerken – waarbij overtreding inhoudt dat gesloopt moet worden, wat al snel leidt tot grote investeringsverliezen – verdient het werken met rechtstreeks werkende open normen niet de voorkeur. Het werken met een vergunningstelsel, in het kader waarvan een concreet initiatief voorafgaand aan de uitvoering wordt beoordeeld op grond van de open normen, zal mede uit een oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur hebben.

### **Vraag 17**

Is de rechtsbescherming ten aanzien van programma's zoals de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) voldoende geregeld? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, wordt dit geregeld en waar moet dit plaatsvinden?

### **Antwoord 17**

Een ieder kan bij de totstandkoming van een programma zijn zienswijze naar voren brengen. Dat geldt ook voor een programma met een programmatische aanpak, zoals de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

De mogelijkheden voor belanghebbenden om beroep aan te tekenen tegen de vaststelling van een programma met een programmatische aanpak zijn afhankelijk van de vormgeving daarvan. Als voor het aspect (de omgevingswaarde of andere doelstelling) waarop het programma ziet nog een afzonderlijk toestemmingsbesluit over een activiteit nodig is, staat er beroep open tegen dat toestemmingsbesluit, zoals het besluit om een omgevingsvergunning te verlenen. Beroep tegen het programma wordt opengesteld voor zover het programma rechtstreekse toestemming geeft voor activiteiten.

Dit geldt ook voor de PAS. De toedeling van ontwikkelruimte van de PAS vindt plaats via afzonderlijke besluiten, zoals vergunningen. Dan staat beroep open tegen die afzonderlijke toestemmingsbesluiten. De huidige PAS is op deze manier ingericht. De wettelijke regeling voor de PAS kent ook de mogelijkheid dat het programma zelf rechtstreeks voorziet in ontwikkelruimte. In dat geval staat tegen dat specifieke onderdeel van het programma beroep open (zie artikelen 2.9, eerste lid, en 8.1, tweede lid, van de Wet natuurbescherming). Van deze laatste mogelijkheid is echter (nog) geen gebruik gemaakt.

De regeling onder de Omgevingswet komt overeen met de in de Wet natuurbescherming opgenomen regeling voor de PAS. De regeling voor rechtsbescherming voor de PAS en andere programma's met een programmatische aanpak maakt onderdeel uit van de Invoeringswet.

### **Vraag 18**

Klopt het dat er bij een globaal omgevingsplan en met open normeringen geen toetsing meer tussendoor plaatsvindt? Op welk moment wordt er überhaupt getoetst en door wie?

### **Antwoord 18**

Net als nu bij het bestemmingsplan is het omgevingsplan straks een appellabel besluit. Een besluit tot vaststelling van (een deel van) een



omgevingsplan kan dus door belanghebbenden ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd. Dat geldt zowel voor een omgevingsplan met een globale regeling en open normen als voor een plan met gedetailleerde regels. Bij een open norm kan worden gedacht aan een regel op grond waarvan de bouwvorm en de omvang van het bouwvolume moet aansluiten op het bebouwingsbeeld van de omliggende percelen. Als open normen niet vergezeld gaan van een vergunningstelsel binden ze de burger direct. Het is echter geen automatisme om regels met open normen rechtstreeks burgerbindend te maken. Bij het antwoord op vraag 16 is dat al aangegeven voor bouwactiviteiten, maar het geldt ook voor andere activiteiten. Het is niet onmogelijk om open normen direct burgerbindend te maken, maar elke keer dient een zorgvuldige afweging te worden gemaakt of een open norm als algemene regel direct bindend kan worden gemaakt. Zeker bij activiteiten waarvan de gevolgen zich niet of niet zonder hoge kosten ongedaan laten maken, verdient het werken met een toetsing die voorafgaat aan de uitvoering van de activiteit veelal de voorkeur. Daartoe kan aan de open normen een vergunningplicht worden verbonden. De vergunning die dan moet worden verleend voordat de activiteit mag worden verricht, is een appellabel besluit. Bij een rechtstreeks burgerbindende regel komt een toetsing pas bij het toezicht op de naleving aan de orde. Discussie over de vraag of een regel al dan niet wordt overtreden, wordt in zo'n geval gevoerd in het kader van een besluit omtrent een handhavend optreden. Een andere mogelijkheid is om een open norm die rechtstreeks burgerbindend is vergezeld te laten gaan van een bevoegdheid om een maatwerkvoorschrift te stellen. Als daartoe aanleiding bestaat, kan de open norm voor een individueel geval met een maatwerkvoorschrift worden geconcretiseerd. De open norm blijft in zo'n geval onverminderd van toepassing, maar is voor een concreet geval in een op de activiteit toegespitste, heldere, hanteerbare en duidelijk begrensde norm uitgewerkt. Het voor de concrete situatie opgelegde maatwerkvoorschrift is ook een appellabel besluit, waartegen belanghebbenden bezwaar en beroep kunnen instellen.

#### **Vraag 19**

Heeft het feit dat er een globaler omgevingsplan wordt opgesteld en er geen toetsingsmoment meer is naar uw mening gevolgen voor de rechtsbescherming? Kunt u uw antwoord toelichten?

#### **Antwoord 19**

In de kern heeft het al dan niet werken met een globale regeling in een omgevingsplan geen gevolgen voor de mogelijkheden van rechtsbescherming. Een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan is appellabel. Dat betekent dat belanghebbenden in rechte kunnen opkomen tegen het omgevingsplan en daarbij ook een globale regeling met het gebruik van open normen ter discussie kunnen stellen. Als in het omgevingsplan een globale regeling is opgenomen waarbij normen rechtstreeks burgerbindend zijn, kan de toegelaten activiteit direct worden uitgevoerd en is er geen voorafgaande toetsing in de vorm van een appellabel besluit. Rechtsbescherming over de toepassing van de regel in een concreet geval is er dan in het kader van handhavend optreden, net als bij een algemene regel in een gemeentelijke verordening.

#### **Vraag 20**

Op welke wijze wordt er bij belangrijke of ingrijpende beslissingen, zoals grootschalige mijnbouwactiviteiten, de gezondheid van mensen betrokken?

#### **Antwoord 20**

De gezondheid van mensen wordt betrokken in de besluitvormingsstappen op grond van de Omgevingswet waaronder in ieder geval de

milieueffectrapportage, de besluitvorming over de toedeling van de functie aan de locatie (bijvoorbeeld een projectbesluit) en de besluitvorming over de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Daarin worden de directe en indirecte gevolgen van de activiteit voor mens en milieu gewogen, bijvoorbeeld geluidsoverlast en de invloed op grondwater.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties brengt met zich mee dat alle belangen worden afgewogen met het oog op een van de doelen van de Omgevingswet: «het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit».

Gezondheid is één van die mee te wegen belangen. Door het amendement-Smaling (Kamerstuk 33 962, nr. 150) is dit voor omgevingsplannen benadrukt in artikel 2.1, vierde lid, van de Omgevingswet. Om te komen tot een goede beoordeling van het gezondheidsbelang kan gebruik worden gemaakt van verschillende ondersteunende afwegingskaders en instrumenten.

Bij de vergunningverlening voor de milieubelastende activiteit – beschreven in afdeling 8.5 van het ontwerp-Bkl – maakt de bescherming van de gezondheid van de mens onderdeel uit van het beoordelingskader. Onder milieuverontreiniging wordt ook de aantasting van de gezondheid van de mens verstaan, zodat onder meer verzekerd moet zijn dat alle passende preventieve maatregelen tegen de aantasting van de gezondheid moeten worden getroffen.

#### **Vraag 21**

Wordt naar uw mening artikel 16 van de Wet publieke gezondheid binnen de Omgevingswet een dode letter? Kunt u uw antwoord toelichten?

#### **Antwoord 21**

Nee, de Omgevingswet verandert niets aan de werking van de Wet publieke gezondheid. Artikel 16 van de Wet publieke gezondheid regelt dat het college van burgemeester en wethouders advies vraagt aan de GGD voordat besluiten worden genomen die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg. De publieke gezondheidszorg omvat de gezondheidsbeschermende en gezondheidsbevorderende maatregelen voor de bevolking of specifieke groepen daaruit. De adviesverplichting is niet beperkt tot besluiten over de fysieke leefomgeving en blijft naast de Omgevingswet zelfstandige betekenis houden.

#### **Vraag 22**

Hoe werkt het voorzorgsprincipe, dat in de wet staat, door in omgevingsplannen?

#### **Antwoord 22**

Artikel 3.3 van de Omgevingswet vereist dat in de omgevingsvisie rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel. Dit beginsel is hiermee van toepassing op het beleid. Het beleid dat in die omgevingsvisies zal worden opgenomen geeft richting aan de keuzes in het omgevingsplan. Het bevoegd gezag kan met het oog op voorzorgsbeginsel bijvoorbeeld besluiten om een bepaalde afstand te eisen tussen woningen en bedrijfsmatige activiteiten waarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving nog onzeker zijn.

#### **Vraag 23**

Bent u bereid om de tijdelijke overlastsituaties die nu gesteld zijn op tien jaar, terug te brengen naar een maximum van drie jaar? Kunt u uw antwoord toelichten?

#### **Antwoord 23**

Verondersteld wordt dat deze vraag betrekking heeft op het toepassingsbereik van de in het ontwerp-Bkl opgenomen instructieregels over geluid en trillingen. In artikel 5.42 van de ontwerp-AMvB is bepaald dat de instructieregels over geluid en trillingen niet van toepassing zijn op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties die voor een duur van niet meer dan tien jaar zijn toegelaten. Die termijn sluit aan bij artikel 2.3, zevende lid, van de Crisis- en herstelwet. Dat artikel maakt het mogelijk om bij het bestemmingsplan bestemmingen aan te wijzen, regels te stellen of maatregelen en werken toe te staan in afwijking van wettelijke milieukwaliteitsnormen. Daarbij geldt wel de eis dat uiterlijk tien jaar nadat het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden alsnog wordt voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde milieukwaliteitsnormen. Het kabinet is er geen voorstander van om die termijn terug te brengen naar drie jaar. Er zijn tal van situaties denkbaar waarbij een bestaand niet geluidgevoelig gebouw tijdelijk wordt gebruikt voor functies die wel geluidgevoelig zijn (bijvoorbeeld de tijdelijke woonruimte voor studenten). Het kan ook gaan om de bouw van bijvoorbeeld tijdelijke klaslokalen, in afwachting van nieuwbouw van een school elders. Een verkorting van die termijn naar drie jaar zou materieel betekenen dat de mogelijkheden voor gemeenten om dergelijke functies tijdelijk toe te staan sterk worden beperkt.

#### **Vraag 24**

Kunt u in het kader van de casus Groningen aangeven wat maatschappelijk aanvaardbare gezondheidsrisico's zijn?

#### **Antwoord 24**

Eén van de doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Het RIVM schat dat 6% van de totale ziektelast wordt veroorzaakt door blootstelling aan fysieke omgevingsfactoren (Volksgezondheid Toekomst Verkenning, RIVM, 2014). Het betreft hier meetbare en objectiveerbare factoren die vertaald kunnen worden in een bijdrage aan de ziektelast zoals de blootstelling aan fijnstof en aan verkeersgeluid. Bij het wegen van het belang van de gezondheid worden deze meetbare aspecten betrokken. Daarnaast kunnen ook andere aspecten die de gezondheid beïnvloeden, maar waar niet meteen meetbare effecten zijn, daar waar relevant worden meegenomen. Dit kan bijvoorbeeld bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties zoals dat onder de huidige Wro gebeurt bij het wegen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Ook bij het afgeven van omgevingsvergunningen moeten passende preventieve maatregelen genomen worden in het kader van gezondheid.

De casus Groningen valt onder de laatste categorie van moeilijk bepaalde gevolgen. Deze zijn niet direct te vertalen in een bijdrage aan de ziektelast. De gezondheid- en veiligheidsbeleving van Groningers wordt periodiek gemonitord. De eerste metingen laten zien dat er met name bij meervoudige schade meer gezondheidsklachten zijn. De uitkomst van de metingen wordt vertaald in beleid en opgenomen in het Meerjarenprogramma van de Nationaal Coördinator Groningen.

#### **Vraag 25**

Klopt het dat de nationale omgevingsvisie geparkeerd is tot een volgend kabinet? Wordt er met de invoering van de Omgevingswet gewacht tot deze nationale omgevingsvisie gereed is?

#### **Antwoord 25**

Op dit moment wordt gewerkt aan het eerste deel van de Nationale Omgevingsvisie. In dit eerste deel worden de strategische opgaven benoemd. Dit eerste deel stuurt het kabinet begin volgend jaar aan uw Kamer. De Nationale Omgevingsvisie zal gereed zijn op het moment van

inwerkingtreding van de Omgevingswet. De invoering van de Omgevingswet zal dan ook niet worden opgehouden.

### **Vraag 26**

Klopt het dat de wijze van participatie nu niet is voorgeschreven? Aan welke minimumeisen moet naar uw mening de beschrijving van de gevolgde participatie voldoen?

### **Antwoord 26**

Het klopt dat de wijze van participatie nu niet is voorgeschreven. Op grond van het Omgevingsbesluit geldt de plicht om te motiveren hoe de participatie van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen zijn betrokken (artikelen 8.1, 8.4 en 8.5 van het Omgevingsbesluit). Bestuursorganen mogen zelf bepalen hoe ze invulling geven aan participatie, maar het motiveren daarvan is verplicht en geldt dus als minimumeis.

In de Omgevingswet is het uitgangspunt dat participatie plaatsvindt. Op welke manier participatie plaatsvindt, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving. Participatie is maatwerk. De Omgevingswet biedt op deze wijze ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van participatie.

Daarnaast zijn bestuursorganen gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel en aan de Algemene wet bestuursrecht. In besluiten moet dus worden aangegeven welke belangen en maatstaven een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging.

### **Vraag 27**

Bent u bereid om bij projectbesluiten een participatieborging op te nemen? Zo nee, waarom niet?

### **Antwoord 27**

Het kabinet onderschrijft het belang van goede participatie bij projectbesluiten en hecht er ook grote waarde aan dat participatie al in een vroegtijdig stadium deel uitmaakt van de procedure. Om dit te borgen zijn er extra regels over participatie in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit opgenomen.

Voor het nemen van een projectbesluit geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Daarbij kan iedereen zienswijzen indienen. Participatie is echter breder dan de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen. Zo heeft een ieder de gelegenheid oplossingen voor de opgave voor te dragen bij het bevoegd gezag. Daarnaast geeft het bevoegd gezag uiterlijk bij aanvang van de verkenning kennis van hoe de aanpak van participatie eruit ziet. In deze kennisgeving wordt in ieder geval ingegaan op wie wanneer wordt betrokken, waarover en wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Ook moet in de kennisgeving aangegeven worden waar aanvullende informatie beschikbaar is. In de Omgevingswet is verder bij amendement (Kamerstuk 33 962, nr. 109) vastgelegd dat degene die gedurende de verkenning een oplossing heeft aangedragen, het bevoegd gezag kan verzoeken om daarover advies te vragen aan een onafhankelijke deskundige. De achtergrond hiervan is dat dit eraan bijdraagt dat de voorgedragen adviezen dezelfde aandacht krijgen als de oplossingen van het bevoegd gezag zelf.

In het projectbesluit zelf moet worden verantwoord hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuurorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van dat besluit. Ook wordt ingegaan op de voorgedragen mogelijke oplossingen voor de opgave en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

Een aantal bovengenoemde bepalingen over participatie zijn per amendement toegevoegd aan de Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nrs. 109 en 163).

### **Vraag 28**

Hoe wordt in de Omgevingswet bij het projectbesluit participatie geregeld? Op welke wijze wordt burgerparticipatie geregeld bij door het Rijk opgelegde plannen? Wie is in dat geval eindverantwoordelijk voor burgerparticipatie? Het Rijk, de provincie of de gemeente?

### **Antwoord 28**

Zoals omschreven in het antwoord op vraag 27 zijn voor het projectbesluit extra regels over participatie in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit opgenomen. Voor participatie bij de nationale omgevingsvisie en nationale programma's wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6. Voor projectbesluiten is het desbetreffende bevoegd gezag (Rijk, provincie of waterschap) eindverantwoordelijk voor de burgerparticipatie. Voor de nationale omgevingsvisie en nationale programma's is dit het Rijk.

### **Vraag 29**

Hoe wordt de participatie geregeld bij bovenlokale afwegingen? Wie is daarbij leidend, wie is daarbij verantwoordelijk voor burgerparticipatie en op welke wijze?

### **Antwoord 29**

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt onder participatieve aanpak verstaan het in een vroegtijdig stadium betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Dat geldt zeker bij bovenlokale afwegingen. Het betrekken van andere overheden is dus nadrukkelijk een onderdeel van participatie. Participatie is bij alle besluiten de verantwoordelijkheid van het bevoegde bestuursorgaan dat het besluit neemt.

Als een visie, programma of omgevingsplan betrekking heeft op een locatie of plan dat over de grens van twee gemeenten ligt, dan is afstemming tussen de overheden op basis van artikel 2.2 van de Omgevingswet vereist. Hierbij zullen de bestuursorganen ook afspraken moeten maken over wie uitvoering geeft aan participatie. Het participatietraject kan ook gezamenlijk vorm worden gegeven.

Op projecten van publiek belang die bovenlokale effecten hebben, zal veelal de procedure van het projectbesluit worden toegepast. Daarvoor zijn extra regels over participatie in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit opgenomen, zoals omschreven in het antwoord op vraag 27.

### **Vraag 30**

Kunt u een overzicht geven van de effecten die straks gemonitord gaan worden binnen het omgevingswetstelsel en op welke wijze de maatschappelijke effecten inzichtelijk gemaakt worden?

### **Antwoord 30**

De monitoring is gericht op het meten van de effectiviteit van de invoeringsondersteuning, de voortgang van de implementatie bij bestuursorganen en het bereiken van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening. Over de voortgang van de implementatie van de stelselherziening bent u onlangs geïnformeerd (Kamerstuk 33 118 nr. 35). De vier verbeterdoelstellingen van het stelsel zullen voor de Monitor Omgevingswet worden uitgewerkt in doelen en subdoelen. In aanvulling op de Monitor Omgevingswet zal voor het monitoren van de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet worden aange-

sloten bij de monitor Nationale Omgevingsvisie die door het Planbureau voor de Leefomgeving zal worden ontwikkeld.

### **Vraag 31**

Waar en op welke wijze is of wordt het overgangsrecht vastgelegd? Is dat in algemene zin of is dat per algemene maatregel van bestuur (AMvB)?

### **Antwoord 31**

In de Invoeringswet Omgevingswet zal het overgangsrecht worden geregeld voor de bij wet geregelde onderwerpen. Gedacht kan worden aan het overgangsrecht voor wettelijke instrumenten en besluiten, zoals een omgevingsvisie of omgevingsvergunning. Het overgangsrecht op wetsniveau zal in de Invoeringswet worden opgenomen.

Het overgangsrecht dat nodig is voor de onderwerpen die in de AMvB's zijn geregeld die bij uw Kamer voorliggen, zal worden opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om overgangsrecht voor instructieregels uit het Bkl en regels over activiteiten uit het Bal.

Voor al het overgangsrecht geldt dat dit in overleg met de meest betrokken partijen uit de praktijk tot stand zal worden gebracht. Op die manier kan maatwerk worden geleverd.

### **Vraag 32**

Hoe wordt omgegaan met het overgangsrecht in gevallen waarbij sprake is van het overgaan van verantwoordelijkheden naar gedeputeerde staten? Hoe wordt in dat geval omgegaan met lopende procedures? En hoe wordt omgegaan met hoger beroep? Voor wie zijn de kosten in die gevallen van lopende en/of komende rechtszaken?

### **Antwoord 32**

Voor lopende procedures zal worden voorzien in «eerbiedigende werking». Dit betekent dat deze procedures volgens het oude recht worden afgewikkeld. Het oude recht omvat alle inhoudelijke en procedurele regels die golden vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit impliceert dat het bestuursorgaan dat volgens het oude recht bevoegd gezag is voor het besluit, ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet bevoegd gezag blijft. De praktijk wordt hierdoor dus niet met onnodige lasten geconfronteerd.

Voor behandeling van (hoger) beroepszaken geldt de ex tunc-regel. Dit betekent dat de rechter besluiten toetst op basis van de regelgeving zoals die gold op het moment dat het besluit genomen werd. Die regel sluit goed aan op het overgangsrecht voor lopende procedures.

### **Vraag 33**

Hoe wordt omgegaan met het overgangsrecht waarbij sprake is van het overgaan van verantwoordelijkheden naar gemeenten? Hoe wordt in dat geval omgegaan met lopende procedures? En hoe wordt omgegaan met hoger beroep? Voor wie zijn de kosten in die gevallen van lopende en/of komende rechtszaken?

### **Antwoord 33**

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 32.

### **Vraag 34**

Is in het verleden ervaring opgedaan met overgangsrecht bij deze grote systeemwijziging en/of wetswijziging? Zo ja, bij welke wetten? Wat waren/zijn de opgedane ervaringen in positieve en in negatieve zin?

### **Antwoord 34**



In het recente verleden zijn er binnen het omgevingsrecht diverse grote wetswijzigingen geweest. Belangrijke voorbeelden zijn de totstandkoming van de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Die wetten zijn gevolgd door invoeringswetten waarin het overgangsrecht is opgenomen. Die aanpak wordt nu ook bij de Omgevingswet gevolgd.

Bij de keuze van de uitgangspunten is aangesloten bij enkele algemene waarborgen, die ook in die wetten waren opgenomen, zoals eerbiedigerespecteerd en lopende procedures conform oud recht worden afgehandeld. Verder wordt lering getrokken uit enkele gevallen waarin later reparatiewetgeving nodig bleek.

De belangrijkste les is wel dat een goede uitvoering van belang is. Het is dan ook goed dat veel overheden zich al voorbereiden op de komst van de nieuwe wetgeving. Dit gebeurt onder meer door samenwerking in het interbestuurlijke programma «Aan de slag met de Omgevingswet» en met experimenten op grond van de Crisis- en herstellwet. Hoe eerder de voorbereidingen starten, hoe soepeler de overgang naar het nieuwe regime verloopt. Om die soepele overgang te bevorderen zal het overgangsrecht in overleg met de meest betrokken partijen uit de praktijk tot stand worden gebracht.

### **Vraag 35**

Voor welke termijn wordt er gedacht aan overgangsrecht? Wordt dat per ingetrokken wet bepaald en vastgelegd of in algemene zin bepaald en vastgelegd? Kunt u uw antwoord toelichten?

### **Antwoord 35**

Overgangsrecht is een kwestie van maatwerk. Per instrument zal worden bekeken of er een overgangstermijn nodig is en wat een redelijke termijn is.

De termijnen zijn onder meer afhankelijk van de aard van het instrument of besluit en het werk dat met het opstellen gemoeid is. Zo zal een overgangstermijn voor een gemeentelijke omgevingsvisie korter kunnen zijn dan voor een omgevingsplan. Voor bepaalde onderwerpen, zoals bestaande vergunningen, is geen termijn nodig. Zij worden direct (van rechtswege) onderdeel van het nieuwe stelsel.

Over de uitwerking van het overgangsrecht wordt nog gesproken met de bestuurlijke partners. De uiteindelijke keuzes zullen worden opgenomen in het wetsvoorstel voor de invoeringswet, zoals dat aan uw Kamer zal worden aangeboden.

### **Vraag 36**

Hoeveel nieuwe voorstellen en nieuwe constructies worden er in totaal middels deze brief en de vier voorgestelde AMvB's ingebracht sinds de behandeling van de raamwet Omgevingswet in de Tweede Kamer? Kan hier een duidelijke lijst van worden opgesteld met daarin de genoemde maatregel, de reden van het voorstel, de uitwerking van de maatregel op hoofdlijnen en de consequenties van het voorstel voor de burgerparticipatie?

### **Antwoord 36**

De voorliggende ontwerp-AMvB's vormen de uitwerking van de Omgevingswet zoals op datum 2 juli 2015 is aangenomen in de Tweede Kamer. De AMvB's bevatten geen nieuwe instrumenten maar betreffen de nadere uitwerking van de Omgevingswet. Voor het onderwerp participatie zijn bijvoorbeeld in het Omgevingsbesluit nadere regels opgenomen. Zo is voor wat betreft de projectprocedure invulling gegeven aan het amendement (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 163) over de wijze waarop de kennisgeving wordt gedaan aan burgers, bedrijven,



maatschappelijke organisaties en bestuursorganen. In het Omgevingsbesluit wordt geregeld dat in die kennisgeving kenbaar moet worden gemaakt wie wordt betrokken, waarover en wanneer. Ook wordt in het ontwerp-Omgevingsbesluit juridisch verankerd dat bij het vaststellen van een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een programma moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

In de brief van 19 mei jl. zijn de contouren van de Invoeringswet beschreven. Afgezien van de in die brief beschreven onderwerpen, zoals schade, digitalisering en de wijzigingen die betrekking hebben op het omgevingsplan, zijn er op dit moment geen ingrijpende wijzigingen voorzien. De voorgenomen wijzigingen laten de systematiek en de kerninstrumenten van de Omgevingswet in stand. Uiteraard zal bij het voorstel voor de Invoeringswet worden toegelicht wat de betekenis en de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen zijn.

### **Vraag 37**

Moeten bedrijven altijd inzichtelijk maken welke stoffen met welke eigenschappen worden geloosd? Op grond waarvan?

### **Antwoord 37**

Bedrijven die vergunningplichtig zijn voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk of voor een milieubelastende activiteit (bij lozen op de riolering of in de bodem) moeten bij de aanvraag van die vergunning de nodige gegevens aanleveren, op grond waarvan het bevoegd gezag kan beoordelen of de activiteit past binnen het toetsingskader voor die vergunning. Deze indieningsvereisten zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling op grond van artikel 16.55, tweede lid, van de Omgevingswet. Die regeling is nu nog in voorbereiding.

Bij milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die onder de algemene regels van de hoofdstukken 2 t/m 5 van het Bal vallen is steeds een meldplicht ingesteld. Bij iedere melding is een afweging gemaakt over de te verstrekken gegevens. Die zijn in het Bal zo concreet mogelijk gemaakt, zodat voor zowel de initiatiefnemer als het bevoegd gezag duidelijk is wanneer de melding compleet is. Dat is nodig vanwege de rechtszekerheid – er geldt immers een verbod om binnen vier weken na indiening van een (complete) melding te starten met de activiteit. Waar nodig worden in het Bal gegevens gevraagd over de te lozen stoffen. Het is dus niet altijd nodig om alle stoffen te melden die worden geloosd; dat is alleen vereist bij activiteiten waar mogelijk stoffen worden gebruikt die er, gezien de potentiële effecten op bijvoorbeeld het ontvangende oppervlaktewater, toe doen.

### **Vraag 38**

Hoe zit de Europese Landschapsconventie in de Omgevingswet en in de AMvB's?

### **Antwoord 38**

Aan het Landschapsverdrag is op verschillende manieren uitvoering gegeven. Landschappen zijn expliciet een onderdeel van de fysieke leefomgeving, zo geeft artikel 1.2 van de Omgevingswet aan. In het stelsel van de Omgevingswet is de kwaliteit van landschappen daarnaast een element van omgevingskwaliteit. De definitie van landschap in de Omgevingswet is ontleend aan dit verdrag. De inspraak van het publiek, één van de eisen van het Europees landschapsverdrag, is neergelegd in afdeling 16.3 van de Omgevingswet.

Het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden is opgenomen in artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet als één van de oogmerken die van belang kan zijn bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet. Provincies en gemeenten kunnen met de omgevingsvisie, het gemeentelijke omgevingsplan en de provinciale omgevingsverordening invulling geven aan deze taak. De wijze waarop zij dit doen wordt grotendeels overgelaten aan de gemeenten en provincies. Het ontwerp-Bkl bevat wel een aantal instructieregels over de wijze waarop cultureel erfgoed moet worden beschermd via het omgevingsplan. Dat betekent ook inventarisatie en bescherming van landschap; het begrip cultureel erfgoed heeft ook betrekking op cultuurlandschappen, zoals historische verkavelingsstructuren met houtsingels of landgoederen.

Het landschapsbeleid wordt onderdeel van de Nationale Omgevingsvisie. Daarmee krijgt het landschap een plaats aan de start van de beleidscyclus van de Omgevingswet. Over de voortgang van het landschapsbeleid en de betrokkenheid van andere overheden en maatschappelijke organisaties heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken uw Kamer geïnformeerd bij brief van 18 oktober 2016 (Kamerstuk 33 576, nr. 89).

### **Vraag 39**

Waarom wordt er niet voor de verdere invulling van het onderdeel schade aansluiting gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht?

### **Antwoord 39**

De regeling voor nadeelcompensatie in de Algemene wet bestuursrecht vormt het uitgangspunt bij het maken van de regeling in de Omgevingswet. Alleen daar waar nodig vult de Omgevingswet de Algemene wet bestuursrecht aan. De aanvullingen hebben specifiek betrekking op besluitvorming op grond van de Omgevingswet. Deze aanvullingen zijn niet breed toepasbaar in het bestuursrecht en lenen zich daarom niet voor opname in de Algemene wet bestuursrecht. Concreet gaat het bijvoorbeeld om regels die bepalen in welke gevallen een nadelige ontwikkeling op grond van een omgevingsplan wel of niet voor risico van de koper van onroerend goed mag komen.

### **Vraag 40**

Op welke punten wordt de regeling in de Algemene wet bestuursrecht verder aangevuld?

### **Antwoord 40**

In de brief van 19 mei 2016 zijn de belangrijkste beleidsmatige aanvullingen op de Algemene wet bestuursrecht vermeld. Op dit moment wordt nog in overleg met verschillende ministeries, andere overheden en belangenorganisaties gesproken over verdere aanvullingen. Het gaat onder meer over de toedeling van de bevoegdheid om verzoeken om nadeelcompensatie af te wikkelen.

### **Vraag 41**

Van welke verspreid staande AMvB's is er sprake? Die nu nog in tientallen AMvB's staan of wordt er op de toekomstige vier AMvB's gedoeld?

### **Antwoord 41**

In de paragraaf over nadeelcompensatie in de beleidsbrief wordt gedoeld op de tientallen AMvB's die zijn vastgesteld op grond van de nu nog geldende wetgeving, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het Activiteitenbesluit bevat bijvoorbeeld nu nog landelijke geluidgrenswaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau.

#### **Vraag 42**

Wordt de toekomstige bepaling van schade een-op-een opgehangen aan het omgevingsplan?

#### **Antwoord 42**

Nee, bij de bepaling van de schade zal de regeling onderscheid maken tussen directe en indirecte schade. In de brief van 19 mei 2016 is toegelicht wat het onderscheid is tussen directe en indirecte schade. Als het verzoek bestaat uit de vergoeding van directe schade is het voornemen om deze vast te stellen aan de hand van een vergelijking tussen de oude en nieuwe regels van een omgevingsplan. In dat geval wordt de schade dus «een-op-een» opgehangen aan het omgevingsplan. Als het verzoek bestaat uit vergoeding van indirecte schade, is het voornemen om de schade vast te stellen aan de hand van een vergelijking van de situatie, voor en na uitvoering van de activiteit.

De reikwijdte van de regeling voor nadeelcompensatie zal als onderdeel van de Omgevingswet een bredere strekking hebben dan alleen het omgevingsplan. Met de Algemene wet bestuursrecht als basis, worden in de Omgevingswet diverse bestaande wettelijke schaderegelingen geïntegreerd, zoals artikel 7.14 van de Waterwet, artikel 22 van de Tracéwet, artikel 15.20 en 15.21 van de Wet milieubeheer of artikel 26 van de Ontgrondingenwet.

#### **Vraag 43**

Wat wordt precies bedoeld met «schade die het gevolg is van het wegbestemmen van een bouwmogelijkheid»? Wie treft in dit geval de schade: de ontwikkelaar of een andere partij?

#### **Antwoord 43**

Met «schade die het gevolg is van het wegbestemmen van een bouwmogelijkheid» wordt bedoeld schade die bijvoorbeeld kan ontstaan als door een wijziging van een functie of een regel in een omgevingsplan geen woning meer op een perceel mag worden gebouwd waar dat voorheen wel mocht. Het gaat dus om de nadelige wijziging of beëindiging van onbenutte mogelijkheden in een omgevingsplan.

Degene die de eerdere functie of mogelijkheid niet meer kan realiseren, wordt als benadeelde aangemerkt. Wanneer de locatie waarop de functie of bouwmogelijkheid wordt beëindigd in eigendom is van een ontwikkelaar, zal de ontwikkelaar als benadeelde worden aangemerkt.

#### **Vraag 44**

Wat wordt precies bedoeld met «het opleggen van rechtstreeks werkende verplichtingen aan een burger»?

#### **Antwoord 44**

Met het opleggen van rechtstreeks werkende verplichtingen aan een burger worden gebodsbepalingen bedoeld of eisen die aan de bedrijfsvoering van een onderneming worden gesteld zonder dat wordt voorzien in overgangsrecht. Wat dat laatste betreft kan bijvoorbeeld worden gedacht aan locatieafhankelijke eisen die een gemeente mag stellen, bijvoorbeeld ter voorkoming of beperking van geurhinder. Deze eisen kunnen in de toekomst volgen uit een omgevingsplan of uit een omgevingsvergunning. Onder de Omgevingswet wordt voor een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan geen standaard eerbiedigend overgangsrecht meer voorgeschreven. Daardoor is het straks in een omgevingsplan mogelijk om regels op te nemen die een gebodsbepaling bevatten. De mogelijkheden hiervoor zijn echter niet onbegrensd. Het eigendomsrecht speelt hierbij een cruciale rol. Algemene criteria wanneer een omgevingsplan wel, en wanneer die niet een gebodsbepaling kan

bevatten zijn niet te geven. Per concreet geval dient een afweging te worden gemaakt. Maar om een evenredigheid te bereiken van een regel, zeker als daaruit een actieve verplichting voortvloeit die het eigendomsrecht beperkt, kan het nodig zijn om een (ruime) overgangsregeling op te nemen of om (nadeel)compensatie toe te kennen. Zie in dit verband ook het antwoord op vraag 12.

#### **Vraag 45**

Welke aanvullende regels worden er voorgesteld om onbenutte functies weg te bestemmen?

Wat is/wordt de definitie van een onbenutte functie? Welke termijn gaat daarbij worden gehanteerd?

#### **Antwoord 45**

Het voornemen bestaat om in de Omgevingswet een artikel op te nemen waarin wordt geconcretiseerd onder welke omstandigheden een onbenutte functie kan worden gewijzigd of beëindigd, zonder dat aanspraak kan worden gemaakt op nadeelcompensatie. Onder onbenutte functie wordt verstaan dat gedurende een bepaalde termijn geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheden die een functie die aan een locatie is toebedeeld biedt. Gedacht wordt aan een termijn van minimaal drie jaar en een aanvullende termijn om de eigenaar de mogelijkheid te geven om de onbenutte functie alsnog te benutten. Welke termijnen het precies worden en hoe die worden opgebouwd zal in het wetsvoorstel voor de invoeringswet nader worden uitgewerkt.

#### **Vraag 46**

Op welke wijze gaat u voorkomen dat er gehandeld gaat worden met bouwplannen die in een termijn van drie jaar voor vergoeding van planschade gaan vallen (termijn analoog aan de zesde tranche Crisis- en herstelwet (Chw))?

#### **Antwoord 46**

Daarover bestaan geen voornemens en die acht het kabinet ook niet nodig. Net als onder de huidige rechtspraak het geval is, kan de voorzienbaarheid aan een eigenaar pas worden tegengeworpen als hij bekend kon zijn met het voornemen dat een nadelige wijziging ophanden is. Dat zal pas het geval zijn als het bestuursorgaan het voornemen voor de nadelige wijziging van het omgevingsplan concreet kenbaar heeft gemaakt. Daarvoor is er nog geen concrete aanleiding om met een nadelige wijziging rekening te houden. De in de vraag genoemde periode van drie jaar is bedoeld om de eigenaar enige tijd de zekerheid te geven dat hij van de geboden mogelijkheden gebruik kan maken zonder dat een wijziging van zijn vermogenspositie dreigt. Naar verwachting zal een perceel met een bouwmogelijkheid die drie jaar niet is gerealiseerd, niet aantrekkelijk zijn om te verhandelen alleen vanwege de mogelijke aanspraak op nadeelcompensatie. Wanneer een termijn van drie jaar is verstreken zonder dat de mogelijkheden zijn benut en daarna een termijn van een jaar is geboden aan de eigenaar om de onbenutte mogelijkheden alsnog te benutten, biedt dit de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de functie te wijzigen of beëindigen zonder compensatie van het geleden nadeel. Het kabinet ziet geen aanleiding om in deze periode in te grijpen in de vrije verhandelbaarheid van onroerende goederen.

#### **Vraag 47**

Wat vindt u een redelijke termijn voor grondeigenaren om alsnog van planruimte gebruik te maken alvorens de functies weg te bestemmen? Denkt u daarbij aan een generieke regeling van anderhalf of van drie jaar?

#### **Antwoord 47**

Zie hiervoor de beantwoording van vraag 45.

#### **Vraag 48**

Bent u bereid om bij plannen die al meer dan tien jaar onbenut blijven, tot een generieke regeling te komen, die «gewoon» overgaat tot het wegbestemmen van gebruiksmogelijkheden en niet normaal weer realisatieruimte te bieden?

#### **Antwoord 48**

Nee. Dat tast de rechtszekerheid van de eigenaar te zeer aan. Het voornemen is evenmin om het gemeentebestuur te instrueren in welke gevallen zij gebruiksmogelijkheden moet beëindigen. Dat is aan het gemeentebestuur dat het beste kan beoordelen welke mogelijkheden passen bij de actuele ontwikkelingen van een gemeente. Voor zover de vraag veronderstelt dat onder de Omgevingswet net als onder de Wet ruimtelijke ordening weer wordt gewerkt met een verplichting om een plan eens in de 10 jaar te herzien, wordt overigens opgemerkt dat een dergelijke periode onder de Omgevingswet niet meer geldt. Juist om te voorkomen dat een gemeentebestuur als het ware «automatisch» bestaande gebruiksmogelijkheden voortzet, of zich daartoe gedwongen voelt, wordt nagedacht over een generieke regeling waarbij vooraf duidelijk is wanneer onbenutte functies kunnen worden beëindigd of gewijzigd zonder dat aanspraak op nadeelcompensatie kan worden gemaakt. Wanneer een dergelijke regeling wordt opgenomen, zal deze in alle gevallen gelden.

#### **Vraag 49**

Waarom is specifiek het invoeren van een forfait nodig om uitnodigingsplanologie van de grond te krijgen?

#### **Antwoord 49**

Het forfait draagt bij aan de voorspelbaarheid van de uitkomsten van een nadeelcompensatieprocedure, aan de rechtszekerheid en aan een gelijke toepassing van het normale maatschappelijke risico. Op dit moment wordt gedacht aan een forfait van 5% van de waarde van een onroerend goed voordat de schade ontstaat. Regelmatig wordt in de rechtspraak een aftrek van 5% van de waarde van het onroerend goed toegepast op de schadevergoeding maar niet altijd. Vooraf is niet duidelijk wanneer een aftrek van 5% wel, en wanneer deze niet redelijk is. De criteria voor de aftrek worden in de rechtspraak consequent toegepast en zijn op zich duidelijk, maar de uitkomsten bij toepassing hiervan zijn niet voorspelbaar vanwege het open karakter van de criteria. Daardoor kunnen de risico's op schadevergoeding bij vaststelling van een bestemmingsplan niet goed worden ingeschat. De onvoorspelbaarheid over de uitkomsten van schadeprocedures staat onder de huidige wetgeving vaak in de weg aan het maken van globale plannen of het geven van ruimte voor nieuwe ontwikkelingen bij plannen met een geringe opbrengstcapaciteit. Deze risico's kunnen met de Omgevingswet toenemen omdat het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan een verbrede reikwijdte heeft. In het omgevingsplan worden onder meer regels over geur, geluid, externe veiligheid, welstand en regels uit lokale verordeningen over bijvoorbeeld kappen en uitwegen opgenomen. Voor het maken van omgevingsplannen die meer ruimte bieden voor ontwikkelingen op verschillende gebieden (bijvoorbeeld energietransitie, infrastructuur en woningbouw) is het nodig dat vooraf meer inzicht bestaat in de risico's op schadevergoeding dan onder de huidige wetgeving het geval is. Het ontbreken van inzicht in deze risico's kan voor de initiatiefnemer een belemmering vormen om gebruik te maken van de mogelijkheden die een omgevingsplan biedt. Een forfait van 5% draagt bij aan het bieden van meer inzicht in de schaderisico's.

**Vraag 50**

Waarom is de invoering van een forfait nodig om uitnodigingsplanologie ook financieel mogelijk te maken? Aan wat voor forfait denkt u? Wordt de hoogte van het in te stellen forfait voorgelegd aan de Tweede Kamer?

**Antwoord 50**

Voor het antwoord op de twee eerste vragen wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op vraag 49. Het forfait zal in de Omgevingswet worden vastgelegd via de Invoeringswet. Een forfait zal dus via het wetsvoorstel voor de Invoeringswet aan uw Kamer worden voorgelegd. Dit voorstel doorloopt de volledige wetsprocedure.

**Vraag 51**

Wat is naar uw mening de definitie van een weinig kansrijk verzoek in het kader van schade? Is er een andere wijze dan het instellen van het forfait om dergelijke verzoeken niet te behandelen?

**Antwoord 51**

Een definitie daarvan is niet te geven. Bedoeld zijn verzoeken om nadeelcompensatie die betrekking hebben op normale ontwikkelingen waarvan de rechter uiteindelijk zonder veel moeite oordeelt dat de schade (gelet op het normale maatschappelijke risico) voor rekening van de benadeelde komt. Een voorbeeld van een normale ontwikkeling is woningbouw op een inbreidingslocatie, zoals de bouw van 8 woningen op een terrein dat als parkeerplaats werd gebruikt of de bouw van een woon-zorgcomplex dat past in de omgeving. Volgens de rechtspraak kan in dergelijke gevallen in principe een aftrek op de schadevergoeding van 5% van de waarde van het onroerende goed worden toegepast omdat de ontwikkeling in de lijn van de verwachting ligt. Het ontbreekt het bestuursorgaan op dit moment echter aan een wettelijk instrument om een verzoek om schade eenvoudig af te wijzen als duidelijk is dat het betrekking heeft op een normale ontwikkeling. Een forfait houdt niet alleen een aftrek in op de schadevergoeding, maar functioneert ook als drempel om verzoeken in behandeling te nemen. Als de gestelde schade de drempel niet overstijgt, is er geen aanleiding om het verzoek in behandeling te nemen.

Op dit moment ziet het kabinet geen andere reële alternatieven die tot een vergelijkbaar resultaat leiden.

**Vraag 52**

Wat zijn de hoge lasten waarvan u spreekt in het kader van weinig kansrijke schades? In welk rapport is dit onderzocht en beschreven?

**Antwoord 52**

Dit betreft bestuurlijke lasten (incl. advieskosten) die ontstaan door het beoordelen van verzoeken om vergoeding van planschade. Er geldt op dit moment een verplichting om een planschadeverordening vast te stellen met regels over de benoeming van een adviseur en de totstandkoming van het advies. Beslissingen hierover verlopen doorgaans in een groot aantal stappen die daarmee ook tot significante kosten voor het ambtelijk apparaat leiden. Het betreft ondermeer de volgende stappen: in behandeling nemen verzoek, hoorzitting adviescommissie met voorafgaande plaatsopneming en taxatie, opstellen concept advies, behandelen ingediende zienswijzen, reactie bestuursorgaan, opstellen eindrapport, opstellen besluit en behandelen van eventueel bezwaar, beroep en hoger beroep. Een volledig beeld van de bestuurlijke lasten is op dit moment nog niet voorhanden. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat de advieskosten al snel kunnen oplopen tot € 10.000,- per schadezaak. De financiële lasten van verzoeken om compensatie zullen onderwerp van



onderzoek zijn bij het onderzoek naar de financiële effecten van de Invoeringswet.

### **Vraag 53**

Waaruit bestaat de jurisprudentie die stelt dat een forfait van 5% redelijk is voor ontwikkelingen?

Is daarover één uitspraak gedaan of zijn er meerdere uitspraken? Waarvan is het 5%?

### **Antwoord 53**

Onderscheid moet worden gemaakt tussen het wettelijk forfait van 2% dat geldt op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de aftrek die de rechtspraak toepast op de schadevergoeding op grond van het «normaal maatschappelijk risico». Het wettelijk forfait leidt in alle gevallen tot een aftrek van 2% op de schadevergoeding, ongeacht de ontwikkeling die schade veroorzaakt en de hoogte van de schade. De aftrek op de schadevergoeding kan in de praktijk ook meer zijn op grond van het «normale maatschappelijke risico» en is in veel gevallen ook hoger. Op grond van dat principe behoren burgers de nadelige gevolgen van normale ontwikkelingen tot op zekere hoogte zelf te dragen, omdat die erbij horen als je aan de maatschappij deelneemt.

In haar uitspraak van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwogen dat bij waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn van de verwachtingen ligt, een waardevermindering tot 5% in beginsel voor rekening van de benadeelde blijft. Welke ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen ligt is afhankelijk van die ontwikkeling zelf, de omgeving, het gevoerde beleid, de afstand tot het benadeelde perceel en de omvang van de schade.

Daarover zijn meerdere uitspraken gedaan. Een aftrek van 5% van de waarde van het onroerende goed is in diverse uitspraken redelijk geacht als woningbouw op een inbreidingslocatie in de lijn van de verwachtingen lag. Gewezen kan worden op de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1720, van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2071 en van 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530. Bij uitzichtschade ten gevolge van een duinverhoging of dijkverhoging als kustversterkingsmaatregel wordt een aftrek van 5% eveneens redelijk geacht (zie uitspraken van 9 april 2014, ECLI:NL:2014:1198, van 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2396 en van 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2108). Een aftrek van 5% was ook redelijk bij wijziging van het baangebruik op Schiphol dat tot een toename van de geluidbelasting kon leiden, omdat woningen in de buurt van Schiphol met nadelige gevolgen van het vliegverkeer rekening moeten houden (uitspraak van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:572). Verder kan bijvoorbeeld worden gewezen op de uitspraak van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1205, waarbij een aftrek van 5% redelijk was, omdat de plaatsing van ondergrondse afvalcontainers (ORAC's) in een woonwijk in de lijn van de verwachtingen lag.

Het forfait is 5% van de waarde van het onroerend goed voordat de schade ontstaat. Schade kan ook bestaan uit inkomens- of omzetschade. Voor dat type schade wordt niet gedacht aan een wettelijk forfait.

### **Vraag 54**

Hoeveel toegekende planschadegevallen bevinden zich tussen 0% en 2%? En hoeveel tussen 2% en 5%? En hoeveel daarvan uitgesplitst in aantallen schades door kustversterking, de aanleg van nieuwe infrastructuur voor



energie, nieuwe infrastructuur voor verkeer en vervoer en transformatie van woon- en werkgebieden? Is er bij het forfait vervolgens sprake van nieuwe aanleg van zaken of ook infrastructuur bij reparaties en/of uitbreidingen van bestaande aanleg?

#### **Antwoord 54**

Voor zover de hoogte van de planschade niet hoger is dan 2%, wordt geen vergoeding toegekend. Dat komt door het wettelijke forfait in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het forfait zorgt ervoor dat in ieder geval 2% van de waardedaling voor rekening van de eigenaar blijft, dus ongeacht de schadeoorzaak en de hoogte van de geleden schade. Het forfait is van toepassing op bestaande en nieuwe ontwikkelingen. Verder is het forfait door de rechtspraak ook buiten de Wro toegepast op de aanleg van nieuwe infrastructuur en aanpassing daarvan.

De aftrek op de schadevergoeding kan ook hoger zijn dan het forfait op grond van het «normaal maatschappelijk risico». Op grond van dat principe behoren burgers de nadelige gevolgen van normale ontwikkelingen tot op zekere hoogte zelf te dragen omdat die erbij horen als je aan de maatschappij deelneemt. In de rechtspraak wordt deze hogere aftrek toegepast op zowel nieuwe ontwikkelingen en infrastructuur als op de aanpassing van bestaande infrastructuur en de uitbreiding van bestaande activiteiten. Voor een beeld van de zaken waar de hogere aftrek wordt toegepast, wordt verwezen naar de rechtspraak die is genoemd bij de beantwoording van vraag 53.

Cijfers die een volledig beeld geven zijn niet beschikbaar. Aan de hand van de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan enig inzicht worden verkregen in de verdeling naar het type zaak. Maar dat geeft geen sluitend beeld van de landelijke verdeling over het type zaken omdat het alleen de zaken betreft waarover tot en met de Raad van State is geprocedeerd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zet lijnen uit over het recht op planschade, maar een rechter hoeft er niet altijd aan te pas te komen bij de vraag of er recht op planschade bestaat. Het is in de eerste plaats aan het bestuursorgaan om te bepalen wat wel en wat niet normaal is. Wel kan uit de rechtspraak worden afgeleid dat het merendeel van de zaken gaat over schade door woningbouw, meestal op inbreidingslocaties. Andere veel voorkomende oorzaken zijn de recente kustversterkingsprojecten. Het aantal zaken over nieuwe infrastructuur en aanpassing van infrastructuur is ongeveer gelijk verdeeld maar het aantal zaken is veel minder groot dan het aantal zaken over woningbouw.

#### **Vraag 55**

Wat is de onderbouwing van de veronderstelling dat er bij een generieke regeling sprake is van een aanzuigende werking op claims die belemmerend werkt voor de besluitvorming? Is er nu ook sprake van een aanzuigende werking onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro)? In welk rapport is dit onderzocht en beschreven?

#### **Antwoord 55**

Op dit moment is er onder de werking van de Wro geen aanzuigende werking. De Wro en de daarop gebaseerde rechtspraak voorzien niet in de vergoeding van schaduw schade, omdat de Wro limitatief besluiten aanwijst die als schadeoorzaak gelden.

Een generieke regeling voor schaduw schade binnen het omgevingsrecht zou inhouden in dat op elk moment tijdens de voorbereiding van besluiten een verzoek om nadeelcompensatie zou kunnen worden ingediend. Kenmerkend voor het omgevingsrecht is dat aan besluiten die burgers binden een keten van beleidsvorming, voornemens, verkenningen en instructieregels vooraf kunnen gaan. Bij een generieke regeling

voor schaduw schade zouden deze voorbereidingshandelingen ieder afzonderlijk reden kunnen zijn voor het vergoeden van nadeelcompensatie. Het aantal momenten dat nadeelcompensatie aan de orde kan zijn, zou dan dus toenemen. Het zal vaak niet gemakkelijk zijn om te bepalen of zich schade voordoet en, zo ja, welke voorbereidingshandeling in de keten de schade veroorzaakt. De werklast voor de overheid zou daardoor toenemen.

De aanzuigende werking is niet beschreven in een rapport, maar wel zijn diverse juridische publicaties beschikbaar waarin de aanzuigende werking en de effecten daarvan worden beschreven. Gewezen kan worden op J.R.C. Tieman en H.H.L. Krans, «Nogmaals nadeelcompensatie. Het voorontwerp nadeelcompensatie bezien vanuit overheids perspectief», NTB 2010, 15; B.P.M. van Ravels, «De Wet nadeelcompensatie en de bijzondere wettelijke regeling van tegemoetkoming in planschade», O&A 2013/2; G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema, «De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht, IBR, 2015.

#### **Vraag 56**

Is het zo dat met het later toekennen van werkelijke schade bij het toekomstige systeem, de schade bij verkoop op het bordje van de verkopende partij komt, aangezien de wetenschap dat er binnen het omgevingsplan mogelijk ruimte is voor een ontwikkeling binnen tien jaar drukkend werkt op de verkoopprijs? Is het niet zo dat bij het pas uitbetalen van schade bij het concretiseren van het initiatief het pas dan tot uitbetaling van schade aan de nieuwe eigenaar komt, die al eerder een lagere prijs heeft bedongen bij de aankoop?

#### **Antwoord 56**

De mogelijke effecten die deze vraag beschrijft, zijn onderkend in de brief van 19 mei 2016. In de brief is aangekondigd dat bij de uitwerking van het systeem wordt bekeken of het een oplossing is als een koper in het geval van indirecte schade niet wordt tegengeworpen dat een activiteit op een naburig erf, mogelijk gemaakt door een omgevingsplan, voorzienbaar was ten tijde van de koop. Op dit moment wordt in overleg met de betrokken ministeries een regeling daarvoor onderzocht. Het is de bedoeling om de internetconsultatie te benutten voor reacties op een voorstel voor een dergelijke regeling.

#### **Vraag 57**

Op welk moment komt er duidelijkheid over de uitwerkingsvraag in hoeverre het verleggen van vergoeding voor indirecte schade bij een projectbesluit weliswaar concreet is, maar niet duidelijk is of het wordt uitgevoerd?

#### **Antwoord 57**

De duidelijkheid zal worden gegeven als het wetsvoorstel aan uw Kamer wordt aangeboden. Op dit moment wordt met betrokken ministeries en belangenorganisaties gesproken over deze uitwerkingsvraag. De internetconsultatie zal worden benut om reacties van andere betrokkenen mee te wegen en zo nodig te verwerken. Zoals in de brief van 19 mei 2016 is weergegeven, is nu het beeld dat de uitvoering van een projectbesluit niet onzeker is.

#### **Vraag 58**

Waarom is er bij het nieuwe systeem rond schades niet gewoon gekozen om de huidige Wro op te laten gaan in de Omgevingswet?

#### **Antwoord 58**

De Omgevingswet en titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht, vormen het uitgangspunt bij het maken van een regeling voor nadeelcompensatie. De huidige regeling voor planschade in de Wro en de daarop gebaseerde rechtspraak nodigt niet uit tot het maken van globale plannen. Dat komt omdat bij de vaststelling van de schade wordt uitgegaan van de maximale mogelijkheden van een nieuw bestemmingsplan, waardoor ook planschade wordt uitgekeerd voor mogelijkheden die niet worden benut (zo ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582). Ten opzichte van het bestemmingsplan krijgt het omgevingsplan echter meer het karakter van een verordening met daarin open normen en uiteenlopende regels over bijvoorbeeld milieu en geur en regels uit lokale verordeningen. Als het beginsel van planmaximalisatie uit de Wro in alle gevallen onder de Omgevingswet wordt voortgezet, zal het problematisch zijn om een reële inschatting van de schade te maken en om uitnodigingsplanologie van de grond te krijgen.

#### **Vraag 59**

Kan nader worden toegelicht welk nut en welke noodzaak het verhogen van het forfait van 2% naar 5% heeft? Kan aan de hand van een aantal voorbeelden een concretisering gegeven worden van wat dit in de praktijk betekent?

#### **Antwoord 59**

De regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht is het uitgangspunt voor de regeling in de Omgevingswet en treedt naar verwachting voor de Omgevingswet in werking. De Algemene wet bestuursrecht codificeert het beginsel van «égalité devant les charges publiques» ofwel het égalitébeginsel. Op grond van dit beginsel komt alleen schade voor vergoeding in aanmerking die uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en burgers onevenredig zwaar treft ten opzichte van andere burgers. Kort gezegd komt op grond van dat beginsel alleen bovenmatige schade voor vergoeding in aanmerking. In de rechtspraak over planschade komt dit beginsel tot uitdrukking via het normale maatschappelijke risico. Volgens deze rechtspraak is een aftrek van 5% van de waarde van het onroerende goed op de schadevergoeding substantieel maar niet onredelijk als de oorzaak een normale maatschappelijke ontwikkeling is die in de lijn van de verwachting ligt (zie hiervoor de rechtspraak genoemd onder vraag 53). Een dergelijk percentage sluit verder aan bij de planschadepraktijk die schades tot 5% als licht of enigszins nadelig kwalificeert (zie bijvoorbeeld het rapport «Planschade door windturbines», SAOZ, oktober 2012, uitgebracht in opdracht van Agentschap.nl). Het wettelijk forfait in de Wro is een minimumforfait. De aftrek op de schadevergoeding kan dus hoger zijn. Het percentage van 2% van de waarde van het onroerend goed geeft geen uitdrukking aan het normale maatschappelijke risico. Vandaar dat de aftrek vanwege het normale maatschappelijke risico in de rechtspraak vaak hoger uitpakt. Zonder het forfait te verhogen zal kortom geregeld de aftrek op de schadevergoeding al 5% van de waarde van het onroerend goed bedragen.

Een verhoging van het forfait van 2 naar 5% biedt meer duidelijkheid en rechtszekerheid. Zonder forfait zal geregeld een aftrek van 5% worden toegepast, maar niet in alle gevallen. Een forfait biedt aan bevoegd gezag, initiatiefnemer en benadeelde, meer inzicht in de mogelijke nadeelcompensatie voordat de activiteit wordt uitgevoerd. Het is nodig om uitnodigingsplanologie mogelijk te maken. Korthedshalve wordt hier verwezen naar de beantwoording van vragen 49 en 50. Daarnaast functioneert een forfait ook als drempel om verzoeken in behandeling te nemen. Als de gestelde schade de drempel niet overstijgt, is er geen aanleiding om het

verzoek in behandeling te nemen. Het kan daarom helpen om bestuurslasten te verminderen.

De vraag of een recht op nadeelcompensatie bestaat zal ten opzichte van de huidige rechtspraak minder afhankelijk zijn van de concrete omstandigheden van het geval en meer van het wettelijke forfait.

Of dat ook tot negatieve consequenties voor bewoners leidt, valt op dit moment moeilijk in te schatten. Door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan en het voorstel om indirecte schade vast te stellen aan de van de feitelijke situatie, kan de schade ook toenemen ten opzichte van de huidige wetgeving als die door vergelijkbare ontwikkelingen wordt veroorzaakt. Maar het is niet uitgesloten dat in een beperkt aantal gevallen minder nadeelcompensatie wordt toegekend dan nu het geval is. Bijvoorbeeld als sprake is van een bebouwing op korte afstand van een benadeeld perceel, welke uiteindelijk niet wordt gerealiseerd.

Voor kustversterking en zaken rondom Schiphol worden geen andere uitkomsten verwacht. In de rechtspraak lijkt in die gevallen in algemene termen een aftrek van 5% te worden toegepast, ook waar de schade aanzienlijk was (in sommige gevallen 10% van de waarde van het onroerende goed).

#### **Vraag 60**

Wordt het bevoegd gezag verplicht om de eigenaar van de grond (waar functies wegbestemd zullen worden) op de hoogte te stellen van het voornemen?

#### **Antwoord 60**

Om te voorkomen dat een benadeelde wordt geconfronteerd met het beëindigen of wijzigen van een tot dan toe onbenutte functie zonder dat hij hiervan op de hoogte is, is het de bedoeling dat het voornemen tot wijziging of beëindiging van de functie kenbaar wordt gemaakt via het DSO. In het DSO zal worden gezocht naar een geschikte plek, zodat iedereen daarvan op de hoogte kan zijn.

#### **Vraag 61**

Wat verstaat u onder een «redelijke termijn» die de grondeigenaar krijgt om alsnog van de mogelijkheden uit het huidige plan gebruik te maken (voor functies worden wegbestemd)?

Wordt de termijn van drie jaar uit het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet overgenomen?

#### **Antwoord 61**

Deze termijn zal nader worden uitgewerkt in het voorstel voor de Invoeringswet.

#### **Vraag 62**

In welke (theoretische) gevallen heeft de maatregel dat het forfait verhoogd wordt van 2% naar 5% een negatieve consequentie voor bewoners?

#### **Antwoord 62**

Of een ander forfait tot negatieve consequenties voor bewoners leidt, valt op dit moment moeilijk in te schatten. Door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan en het voorstel om indirecte schade vast te stellen aan de hand van de feitelijke situatie, kan de schade en daarmee de compensatie ook toenemen ten opzichte van de huidige wetgeving als die door vergelijkbare ontwikkelingen wordt veroorzaakt. Maar het is niet uitgesloten dat in een beperkt aantal gevallen minder nadeelcompensatie wordt toegekend dan nu het geval is (zie het

voorbeeld zoals genoemd in het antwoord op vraag 59). Voor kustversterking en zaken rondom Schiphol worden geen andere uitkomsten verwacht. In de rechtspraak lijkt in die gevallen in vrij algemene termen een aftrek van 5% van de waarde van het onroerende goed te worden toegepast, ook waar de schade aanzienlijk was (in sommige gevallen 10% van de waarde van het onroerende goed).

### **Vraag 63**

Wat is het verschil tussen de voorgestelde regeling waar u stelt dat bij directe schade een vergoeding eerder wordt uitgekeerd dan de feitelijke verkoopdatum en de stelling dat een generieke regeling voor compensatie in uw ogen geen oplossing biedt?

### **Antwoord 63**

De regeling voor nadeelcompensatie bij directe schade zal betrekking hebben op besluiten die voor burgers direct rechtsgevolgen hebben. Een voorbeeld daarvan is een omgevingsplan dat bestaande – maar onbenutte – rechten wijzigt omdat het een bouwmogelijkheid beëindigt (voorheen: «wegbestemt»). De uitkering van nadeelcompensatie vindt bij die schade plaats voor de verkoopdatum. Een generieke regeling voor compensatie waar elders in de brief van 19 mei 2016 over wordt gesproken, heeft te maken met schaduw die een toekomstig besluit vooruitwerpt. Dus vóórdat het omgevingsplan wordt vastgesteld of een projectbesluit wordt genomen. Als zich al problemen voordoen, betreffen die doorgaans de onverkoopbaarheid van een perceel. De regeling voor directe schade biedt dus een oplossing voor een ander probleem.

### **Vraag 64**

Is een situatie ook «voorzienbaar» als een activiteit niet waarschijnlijk is, maar wel theoretisch mogelijk?

### **Antwoord 64**

Ja, dat is mogelijk. Op grond van de huidige rechtspraak is een nadelige ontwikkeling voorzienbaar als deze openbaar is gemaakt in een concreet beleidsvoornemen, waarbij de meest ongunstige uitwerking beslissend is. De kans dat de nadelige ontwikkeling zich voordoet, is daarbij niet van belang. Voor het aannemen van voorzienbaarheid is verder niet vereist dat de nadelige ontwikkeling vaststaat of tot in detail is uitgewerkt, maar of de benadeelde met de ontwikkeling rekening had kunnen houden toen hij de investeringsbeslissing deed. In dit verband kan ook worden verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

### **Vraag 65**

Kunt u de planning schetsen met betrekking tot de ontwikkeling van het digitale platform?

### **Antwoord 65**

In de planning is, conform het Bestuursakkoord, uitgegaan van een gefaseerde uitwerking. Iedere fase leidt tot een zelfstandig werkend afgerond geheel en wordt voorafgegaan door een go/no-go-moment. Deze stapsgewijze aanpak richting het eindbeeld in 2024 geeft voldoende mogelijkheid tot bijsturing.

Bij inwerkingtreding zal de dienstverlening die het stelsel biedt op hetzelfde niveau als het huidige liggen. Gebruikers kunnen dan digitaal een omgevingsvergunning aanvragen en een melding doen. De kerninstrumenten (met uitzondering van de omgevingsvergunning) zijn digitaal ontsloten.

In de fase daarna (2019–2024) zal het stelsel stapsgewijs verder worden ontwikkeld, conform het advies van de commissie Elias. De partners

kunnen bij elke stap besluiten over het al dan niet uitvoeren van onderdelen.

#### **Vraag 66**

Is het niet zo dat de Nederlandse planschaderegeling ruimhartig is omdat er sprake is van veel (ontwikkeling) activiteit binnen een land met een kleine oppervlakte gelegen aan een delta?

#### **Antwoord 66**

Nee, dat is niet het geval. De ons omringende landen zijn ook dichtbevolkt of hebben dichtbevolkte stedelijke gebieden in of aan een delta gelegen (o.m. de Ruit Antwerpen-Leuven-Brussel-Gent, het Rhein/Ruhrgebied, Hamburg en Lille e.o.). Volgens recente cijfers van de Verenigde Naties leeft 73% van de Europese bevolking in stedelijke gebieden en zal dit aandeel in de toekomst nog verder toenemen («World Urbanization Prospects, the 2014 revision», United Nations, 2014). In de meeste van deze stedelijke gebieden is sprake van minstens zoveel ontwikkeling en activiteiten als in de Randstad of als bijvoorbeeld in de Brabantse stedenrij. De regelingen voor nadeelcompensatie zijn in België, Duitsland en Frankrijk echter veel terughoudender dan in ons land. Uit diverse onderzoeken en studies blijkt dat in tegenstelling tot Nederland, in die landen indirecte schade en schaduwshade niet voor vergoeding door de overheid in aanmerking komt en directe schade onder stringentere voorwaarden wordt vergoed (zie de in noot 9 van de brief van 19 mei 2016 genoemde publicaties). Dit houdt geen verband met de omvang van de ontwikkelingen of de geografische omstandigheden.

#### **Vraag 67**

Waar is meer informatie te vinden over de botsproeven die zijn gedaan met vertegenwoordigers van Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Unie van Waterschappen (UvW), gemeenten, provincies, adviseurs, advocatuur, bedrijfsleven, projectontwikkelaars en Vereniging Eigen Huis?

#### **Antwoord 67**

Er zijn botsproeven georganiseerd aan de hand van twee cases. Eén case over inbreiding, lintbebouwing, uitbreiding en «wegbestemmen» van woningbouw in een middelgrote gemeente. En een andere case over het maken van een nieuw bestemmingsplan in een krimpgemeente in relatie tot planschade. Gebotst is aan de hand van de contouren zoals die in de brief van 19 mei 2016 zijn geschetst. De reacties waren overwegend positief. De deelnemers waren benieuwd naar de uitwerking van de contouren in een concrete regeling en hoe deze in de praktijk zal uitpakken. Concreet gaat het de deelnemers met name om de volgende onderdelen: de vaststelling van de schade op basis van de feitelijke situatie, de regelingen voor het wegdenken van de actieve risicoaanvaarding, het beëindigen van functies (wegbestemmen) en de gevolgen van het werken met een wettelijk forfait van 5%. Op basis van de consultatieversie van de invoeringswet zullen daarom nieuwe botsproeven worden georganiseerd waar onder meer op de genoemde punten de effecten van een nieuwe regeling verder in beeld kunnen worden gebracht.

#### **Vraag 68**

Hoeveel bestuurlijke boetes zijn er uitgedeeld sinds 1 juli 2009 onder de Algemene wet bestuursrecht? En hoeveel bestuurlijke boetes zijn per 1 januari 2015 onder de Woningwet uitgedeeld? En hoe vaak is daarop bezwaar aangetekend?

#### **Antwoord 68**

Informatie over hoeveel bestuurlijke boetes er totaal zijn opgelegd onder de Algemene wet bestuursrecht vanaf 1 juli 2009 wordt niet centraal verzameld. Dit geldt ook voor de aantallen gevallen waarin bezwaar wordt gemaakt tegen de opgelegde boetes.

Het opleggen van de bestuurlijke boete onder de Woningwet is een gemeentelijke bevoegdheid. Het Ministerie van W&R volgt op hoofdlijnen de toepassing van het instrument door middel van een onderzoek en een leerkring van gemeenten. Het algemene beeld is dat gemeenten in 2015 nog niet grootschalig gebruik hebben gemaakt van de bestuurlijke boete, omdat zij nog ervaring met het instrument opdoen. Over bedoeld onderzoek dat ook het jaar 2016 zal beslaan, wordt uw Kamer naar verwachting in het najaar van 2017 geïnformeerd.

#### **Vraag 69**

Op welke wijze gaat er bij de informatievoorziening en bij de automatisering gezorgd worden voor bescherming van privacygevoelige gegevens? Brengt het grootschalig invoeren, digitaliseren en openstellen van alle gegevens, vergunningen en maatwerkomstandigheden niet met zich mee dat het systeem kwetsbaar wordt voor kwaadwillenden? Kunt u uw antwoord toelichten?

#### **Antwoord 69**

De verwerking van persoonsgegevens zal overeenkomstig de Wet bescherming persoonsgegevens plaatsvinden. Persoonsgegevens worden in het DSO uitsluitend verwerkt voor zover dat noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen die met het DSO worden gediend. Voor de informatievoorziening betekent dit dat informatie die tot een persoon herleidbaar is, behoudens zorgvuldig ingekaderde uitzonderingen, geanonimiseerd moet worden aangeboden. In de automatisering zullen de nodige technische waarborgen worden ingebouwd, zodat persoonsgegevens en andere gevoelige gegevens adequaat beschermd en beveiligd kunnen worden.

Bij de inrichting en het beheer van het DSO worden de beveiligingsaspecten die in de Baseline Informatiebeveiliging Rijk zijn vastgelegd, gehanteerd. Deze maatregelen beogen de robuustheid van het DSO te garanderen.

#### **Vraag 70**

Wordt er in de invoeringswet uitputtend geregeld wie er toegang krijgt tot welke informatie en hoe dit beschermd en gevolgd wordt? Hoe wordt omgegaan met het beheer en openstellen van privacygevoelige informatie als paspoortnummers, burgerservicenummers en aanverwante gegevens?

#### **Antwoord 70**

Dit wordt in de Invoeringswet en de daarop gebaseerde regelgeving geborgd. Het voornemen is om in de Invoeringswet grondslagen op te nemen voor de bescherming en beveiliging van persoonsgegevens en andere vertrouwelijke gegevens. Op grond daarvan zullen bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld.

#### **Vraag 71**

Waarom wordt pas in 2014 overgegaan tot stapsgewijze invoering van alle relevante beschikbare informatie, terwijl de Omgevingswet per 2018 of 2019 in werking zal gaan treden?

#### **Antwoord 71**



Bij de beantwoording van deze vraag wordt verondersteld dat u 2024 bedoelt en niet 2014. De stapsgewijze invoering van beschikbare informatie start vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Niet alle omgevingsdocumenten (nieuwe stijl) en voorzieningen zullen dan direct beschikbaar zijn. Zo worden de informatiehuizen in het DSO gefaseerd ontwikkeld, conform het advies van de commissie Elias. Het is dus niet mogelijk om alle informatie bij de inwerkingtreding te ontsluiten, maar wat er is, zal beschikbaar worden gesteld.

**Vraag 72**

Wat moet er naar uw mening in ieder geval digitaal «staan als een huis» alvorens wordt overgegaan tot invoering van de Omgevingswet?

**Antwoord 72**

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 65.

**Vraag 73**

Welke moties en amendementen zijn er ingevoerd op het punt van buitenplanse vergunningen tijdens de behandeling van de raamwet Omgevingswet?

**Antwoord 73**

Er zijn geen amendementen of moties over dit onderwerp ingediend bij de kamerbehandeling van de Omgevingswet.

**Vraag 74**

Welke noodmaatregel is in stelling te brengen, wanneer blijkt dat door gemeenten niet uitputtend is beschreven welke binnenplanse vergunningen binnen het omgevingsplan behoren? Hoe moet worden gehandeld als onverhoopt blijkt dat een pand vergeten is? Hoe wordt een dergelijke tussentijdse aanpassing van een omgevingsplan gecommuniceerd met belanghebbenden?

**Antwoord 74**

Het omgevingsplan bevat, net als momenteel het bestemmingsplan, de regels voor de bouwwerken die op een locatie mogen worden gebouwd en in stand worden gehouden. Met de wijziging die via de invoeringsregelgeving wordt doorgevoerd zal het omgevingsplan ook bepalen in hoeverre voor de bouwwerken die gebouwd mogen worden op grond van een omgevingsplan, een omgevingsvergunning nodig is. Ook als het omgevingsplan bij vergissing niet bepaalt dat er een vergunning nodig is, kunnen er alleen bouwwerken worden gebouwd die voldoen aan de regels uit het omgevingsplan. Een noodmaatregel zal dus niet nodig zijn. Voor een goede overgang naar het nieuwe stelsel zal er met de invoeringsregelgeving overigens voor worden gezorgd dat het bouwen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet vergunningplichtig blijft. Zolang er geen wijzigingen op dit punt in het omgevingsplan worden doorgevoerd, blijft de vergunningplicht voor het bouwen onverminderd bestaan. Het ligt daarmee niet voor de hand dat er een hiaat zal ontstaan waarvoor een noodmaatregel nodig is.

**Vraag 75**

Klopt het dat een sloopactiviteit onder werking van de nieuwe Omgevingswet niet langer vergunningplichtig is? En die lijn verder trekkend, moeten alle bouwwerken waarvan sloop ongewenst is opgenomen worden als binnenplanse vergunning? Geldt dat ook voor te rooien bomen?

**Antwoord 75**

De vergunningplicht voor het slopen van bouwwerken zal onder de Omgevingswet niet wezenlijk anders worden dan nu het geval is. Nu al bepaalt het bestemmingsplan in hoeverre er voor het slopen van bouwwerken een vergunning nodig is. Met de Invoeringswet wordt er voor gezorgd dat de gemeentelijke bestemmingsplannen bij inwerking-treding van de Omgevingswet samen het omgevingsplan vormen. Een eventuele in het bestemmingsplan opgenomen vergunningplicht voor het slopen wordt daardoor ongewijzigd overgenomen in het omgevingsplan. Wel verandert de grondslag voor de vergunningplicht voor het slopen van bouwwerken in door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten. De vergunningplicht voor het slopen van bouwwerken in deze beschermde gezichten, die nu nog in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel h, van de Wabo is opgenomen, keert onder de Omgevingswet terug via het omgevingsplan. Via de invoeringsregelgeving zal worden geborgd dat het omgevingsplan niet alleen het bouwen maar ook het slopen in de door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten uitputtend gaat regelen. Een aanvullend vergunningvereiste voor het slopen op wetsniveau is daarvoor niet nodig. Voor een goede overgang naar het nieuwe stelsel zal er via het overgangsrecht in de invoerings-regels voor worden gezorgd dat het slopen in de beschermde gezichten vergunningplichtig blijft, voor zover deze vergunningplicht nog niet in het omgevingsplan is opgenomen.

#### **Vraag 76**

Kan nader worden toegelicht waarom ook de mogelijkheid van binnen-planse vergunningen gecreëerd wordt? Kan nader worden toegelicht waarom dit niet leidt tot een procedurele stapeling?

#### **Antwoord 76**

Op grond van de Omgevingswet bestaat al de mogelijkheid om in het omgevingsplan te zorgen dat activiteiten vergunningplichtig zijn. De wijze waarop dit kan, is echter in redactioneel opzicht bij nader inzien minder transparant. Om te zorgen dat voor activiteiten een vergunning nodig is, is het in de nieuwe systematiek niet langer nodig om deze activiteiten geheel te verbieden. In de nieuwe opzet kan in het omgevingsplan worden aangegeven dat er voor een activiteit een vergunning nodig is. Dit vergroot de zelfstandige leesbaarheid van het omgevingsplan. Van een procedurele stapeling zal ook in de nieuwe systematiek geen sprake zijn. Binnen dezelfde procedure en aangevraagde activiteit kan worden afgewogen of de vergunning in afwijking van het omgevingsplan kan worden verleend. Er ontstaat dan geen situatie zoals nu nog onder de Wabo dat de aangevraagde activiteit mede moet worden aangemerkt als een andere activiteit waarbij in feite een stapeling van activiteiten plaatsvindt.

#### **Vraag 77**

Wat gebeurt er als er een «no-go» afgegeven wordt op een wettelijk verplicht onderdeel van het digitale platform? Hoe snel komt de implementatie in gevaar?

#### **Antwoord 77**

In het bestuursakkoord met de koepels van overheden zijn afspraken gemaakt over mogelijke «go of no go» beslissingen. Die hebben betrekking op latere fases en niet op de wettelijk verplichte onderdelen van het digitale stelsel, zoals deze nu aan de orde zijn. Er is dus op dit moment geen sprake van een risico voor de implementatie in relatie tot «go/no go»-beslissingen.

#### **Vraag 78**

Wat wordt specifiek bedoeld met de zinsnede: «wanneer een omgevingsvergunning op grond van het omgevingsplan moet worden geweigerd, de vergunningsaanvraag binnen dezelfde procedure alsnog kan worden toegekend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties»? Hoe werkt dit in de praktijk uit? Kan dit in de praktijk leiden tot het creëren van een «papieren maatregel», waarbij voor niemand controleerbaar is, wat waaraan getoetst is?

#### **Antwoord 78**

De aangehaalde zinsnede heeft betrekking op de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Het kan dan gaan om activiteiten die het omgevingsplan zelf vergunningplichtig stelt, maar waarbij de vergunning op grond van de beoordelingsregels zou moeten worden geweigerd. Denk bijvoorbeeld aan een bouwplan waarvan de nokhoogte in strijd is met de in het omgevingsplan geregelde maximale nokhoogte. Het kan ook gaan om activiteiten die het omgevingsplan in absolute zin verbiedt. Denk aan een bouwplan op een locatie waar bouwen op grond van het omgevingsplan in het geheel niet is toegestaan. In beide gevallen bestaat de mogelijkheid om de activiteit alsnog toe te staan door middel van het verlenen van een vergunning. In beide gevallen geldt ook dat deze mogelijkheid is begrensd door het wettelijke criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en door de instructieregels van het Rijk en de provincie stellen. Dat is de speelruimte die gemeenten hebben.

De mogelijkheid om activiteiten toe te staan in afwijking van het omgevingsplan bestaat al sinds de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (toen nog als «vrijstelling» van een bestemmingsplan). Hiermee zijn woonwijken, bedrijventerreinen en wegen gebouwd, die op een later tijdstip weer zijn verwerkt in het bestemmingsplan. Het is van belang dat dit ook onder de Omgevingswet mogelijk blijft, om snel te kunnen inspelen op concrete initiatieven.

Wel is de verwachting dat gemeenten onder de Omgevingswet minder vaak dit instrument hoeven te gebruiken, omdat zij een omgevingsplan globaler kunnen inrichten en open normen kunnen opnemen. Hierdoor kunnen ook nog niet in detail voorziene initiatieven binnen de regels van het omgevingsplan worden toegestaan.

#### **Vraag 79**

Kan er een uitputtende lijst komen met bouwwerken die middels de nieuwe voorstellen onder het Besluit bouwwerken leefomgeving vergunningvrij gaan worden?

#### **Antwoord 79**

Op dit moment kan een dergelijke lijst nog niet worden gegeven. Met het Invoeringsbesluit wil het kabinet hier invulling aan geven. Voorgesteld zal overigens worden om in het Bbl niet een uitputtende lijst van vergunningvrije bouwactiviteiten op te nemen, maar een uitputtende lijst met vergunningplichtige bouwactiviteiten.

#### **Vraag 80**

Hoe wordt omgegaan met zogenoemde «witte vlekken» in het Omgevingsplan in het kader van het Besluit bouwwerken leefomgeving? Kan het in de techniek zo zijn dat daar vergunningvrij een nieuw eenlaags bouwwerk, met brandcompartimentering tot vijftig personen kan worden opgetrokken? Kunt u uw antwoord toelichten?

#### **Antwoord 80**

Van witte vlekken zal geen sprake zijn. Voor de bouwactiviteiten waar een preventieve toets aan de bouwtechnische regels uit het Bbl nodig wordt geacht, zal een vergunningplicht gaan gelden op grond van de

Omgevingswet en het genoemde besluit. Dat staat los van de regels in het omgevingsplan en de eventuele vergunning die in verband met het omgevingsplan nodig is. De twee vergunningplichten hebben verschillende oogmerken en zullen daarom niet aan elkaar gekoppeld zijn. Als voor beide activiteiten een vergunning nodig is, kan een initiatiefnemer deze uiteraard wel in één keer aanvragen. Zoals al bij het antwoord op vraag 79 is aangegeven, wordt momenteel nog bezien voor welke bouwactiviteiten vanuit bouwtechnische optiek een vergunning nodig is. Op dit moment kan daar nog niet op vooruit gelopen worden

**Vraag 81**

Tot hoeveel administratieve lastenreductie leidt het opsplitsen van de stelselwijziging met de nieuwe opzet van de vergunningplicht?

**Antwoord 81**

De financiële effecten van de Invoeringswet zullen nog worden onderzocht.

**Vraag 82**

Wat is de definitie van «bepaalde veel voorkomende bouwwerken»? Geldt die definitie voor een rijtje eengezinswoningen twee-onder-een-kap?

**Antwoord 82**

De term is gebruikt om aan te geven dat gemeenten er bij het bepalen van de vergunningplicht voor bouwwerken in het omgevingsplan, voor moeten zorgen dat «veel voorkomende bouwwerken» die nu vergunningvrij zijn dat ook onder het nieuwe stelsel blijven. Daarbij moet gedacht aan de categorie bouwwerken die momenteel in artikel 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht zijn aangewezen. Het betreft hier onder meer bijbehorende bouwwerken (aan- en uitbouwen en bijgebouwen) in achtererfgebied, dakkapellen aan de zij- of achtergevel en erf- of perceelsafscheidings. Het gaat hierbij dus niet om (een rijtje) eengezinswoningen. Een en ander zal verder worden uitgewerkt in het Invoeringsbesluit.

**Vraag 83**

Hoe worden dubbelingen en rechtsvacuüm in rechtsregimes voorkomen, terwijl bij alle vier de AMvB's sprake is van andere formuleringen en uitwerkingen van het begrip zorgplicht?

**Antwoord 83**

Burgerbindende zorgplichten zijn te vinden in het Bal, het Bbl en in de Omgevingswet zelf (artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet). De algemene zorgplicht geldt altijd, dus een rechtsvacuüm kan niet ontstaan. Artikel 1.8 van de Omgevingswet bepaalt dat in ieder geval wordt voldaan aan de algemene zorgplicht voor zover er voor een onderwerp specifieke regels zijn gesteld en die worden nageleefd. Die algemene zorgplicht treedt dus terug als er een specifieke regel is gesteld, waaronder ook één van de specifieke zorgplichten. Een dubbeling tussen de algemene zorgplicht en de specifieke zorgplicht kan dus ook niet ontstaan. In de meeste gevallen zijn de oogmerken van de regels strak onderscheiden. Iemand die een rijksmonument verbouwt, heeft zowel te maken met de zorgplicht voor de rijksmonumentenactiviteit uit het Bal als met de zorgplicht voor bouw- en sloopwerkzaamheden uit het Bbl. Deze hebben echter wezenlijk andere oogmerken en dubbelingen niet. In enkele gevallen is er wel een zekere mate van dubbeling, bijvoorbeeld tussen de oogmerken van de milieubelastende activiteit en die van de beperkingengebiedactiviteit in een rijkswater. Degene die de activiteit verricht is gebonden aan

beide zorgplichten. Bij eventuele overtreding van beide zorgplichten kan het bevoegd gezag handhaven op grond van de meest toepasselijke regel.

#### **Vraag 84**

Op welke wijze dient een burgerparticipatie te weten welke differentiatie of rechtsfiguur door welk bestuursorgaan gevolgd gaat worden bij het overgangsrecht? Welke figuur of orgaan is bij optredend misverstand leidend? Is voor de burgerparticipatie voldoende duidelijk waartegen en op welk moment hij zijn bezwaren kan uiten of beroep kan aantekenen?

#### **Antwoord 84**

Het overgangsrecht zorgt ervoor dat helder is wat de status is van bestaande besluiten of instrumenten, zoals vergunningen, als het nieuwe stelsel in werking treedt.

Daarnaast bepaalt het overgangsrecht welke regels op lopende procedures van toepassing zijn. Uitgangspunt is dat hierop het oude recht van toepassing blijft. Dat geldt ook voor de regels over participatie, bezwaar en beroep. Dit voorkomt een tussentijdse wijziging van de spelregels. Het overgangsrecht biedt daarmee duidelijkheid voor zowel het bevoegd gezag als voor de initiatiefnemer, burgerparticipanten en belanghebbenden.

#### **Vraag 85**

Op welke wijze gaat – eventueel digitaal- vastgelegd worden op welk moment in tijd, welke spelregels gelden? Hoe wordt voorkomen dat ongewenste wijzigingen van spelregels in een digitaal niemandsland verdwijnen, aangezien de invoering en wijziging van gegevens binnen het omgevingsplan worden ingevoerd en aangepast door een gemeente die tegelijkertijd bevoegd gezag en ontwikkelaar kan zijn?

#### **Antwoord 85**

Wijzigingen van regels worden vastgelegd in besluiten van een bevoegd gezag. Die besluiten worden digitaal gepubliceerd. Bij een besluit van een bevoegd gezag met gevolgen voor een omgevingsdocument van een ander bevoegd gezag, bijv. een omgevingsplan, wordt dat besluit direct verwerkt en geïntegreerd in dat omgevingsplan. Deze werkwijze voorkomt de in de vraag bedoelde problemen.

#### **Vraag 86**

Waarom wordt de overgangstermijn voor een wettelijke verplichting tot het maken en vaststellen van een integrale omgevingsvisie niet vastgelegd? Op welk moment wordt dit besluit tot overgangsrecht al dan niet genomen voor provincies?

#### **Antwoord 86**

Het streven van het kabinet is erop gericht dat de nationale omgevingsvisie gereed is op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Een wettelijke overgangstermijn is dan niet nodig. Veel provincies hebben nu al een omgevingsvisie. Het is de verwachting dat ook provinciale omgevingsvisies tijdig gereed zullen zijn. In dat geval is een wettelijke overgangstermijn dus niet nodig.

De meeste gemeenten hebben nog geen omgevingsvisie. Het kabinet overweegt daarom een redelijke overgangstermijn op te nemen voor het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie.

Over de uitwerking van het overgangsrecht, zoals de overgangstermijn, is er nog overleg met de bestuurlijke partners. De uiteindelijke keuzes zullen worden opgenomen in het wetsvoorstel, zoals dat aan uw Kamer zal worden aangeboden.

#### **Vraag 87**

Hoe wordt omgegaan met het opheffen van het principe «verboden te lozen, tenzij»? Hoe denkt u lozingen aan te pakken die niet vergunningplichtig zijn en ook niet onder de regels van activiteiten vallen?

#### **Antwoord 87**

De Waterwet gaat inderdaad uit van «verboden te lozen, tenzij». Dat sluit echter niet aan op de wijze waarop lozingen daadwerkelijk zijn geregeld: verreweg de meeste lozingen zijn toegestaan en vallen onder algemene regels. De «tenzij» is de regel in plaats van de uitzondering; daarom draait de Omgevingswet het principe om en bepaalt de wet dat lozingen onder algemene regels vallen tenzij er een vergunningplicht voor wordt ingesteld.

Lozingsactiviteiten op regionale wateren en rijkswateren die samenhangen met milieubelastende activiteiten zijn geregeld in de hoofdstukken 2 t/m 5 van het Bal. Daarmee zijn de meest bezwaarlijke lozingen geregeld. Voor rijkswateren zijn in de hoofdstukken 6 en 7 van het Bal aanvullende regels opgenomen voor de overige lozingen. Er zijn daarmee geen lozingen meer op rijkswateren die niet onder algemene regels of een vergunningplicht vallen. Voor de overige lozingen op regionale wateren zullen de waterschappen in de waterschapsverordening regels stellen. Om te zorgen dat zij daarbij de verplichtingen van de kaderrichtlijn water in acht nemen, is een instructieregel voor de waterschapsverordeningen opgenomen in het Bkl. Dat bevordert dat alle lozingen die verontreiniging kunnen veroorzaken ofwel onder algemene regels vallen, ofwel onder een vergunningplicht.

#### **Vraag 88**

Waarom wordt de formele betrokkenheid van het drinkwaterbedrijf in het Omgevingsbesluit niet geregeld bij de aanvraag van een vergunning of maatwerkvoorschrift, wanneer die het drinkwaterbelang raken?

#### **Antwoord 88**

Het drinkwaterbelang wordt net als in het huidige recht gewaarborgd door de waterbeheerders, die dit moeten meewegen bij het verlenen van vergunningen en het opstellen van maatwerkvoorschriften voor wateractiviteiten. Dit gebeurt door de provinciebesturen, die net als in het huidige stelsel de taak hebben de grondwaterkwaliteit te waarborgen en daarvoor regels te stellen in hun omgevingsverordeningen, bijvoorbeeld door het aanwijzen van grondwaterbeschermingsgebieden. Binnen het huidige recht hebben drinkwaterbedrijven geen formele betrokkenheid bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Formele betrokkenheid van drinkwaterbedrijven is niet nodig om ervoor te zorgen dat voor hen voldoende schoon water beschikbaar is.

#### **Vraag 89**

Waarom wordt bij overtreding van de specifieke zorgplicht bepaald dat het bevoegd gezag dan handhavend kan optreden? Waarom is hier niet een moet-bepaling van gemaakt? Is het niet zo dat de zorgplicht gericht is op de bescherming van maatschappelijke functies? En hoe wordt overtreding van deze zorgplicht bepaald?

#### **Antwoord 89**

Om het milieu, de gezondheid, en de vervulling van maatschappelijke functies te beschermen zijn in het Bal specifieke zorgplichten opgenomen. De vervulling van maatschappelijke functies is een oogmerk van de algemene regels (inclusief de specifieke zorgplicht) voor wateractiviteiten, zoals lozingen op een oppervlaktewaterlichaam en grondwateronttrekkingen. De specifieke zorgplichten zijn gericht tot degene die de activiteit verricht. Het bevoegd gezag bepaalt uiteindelijk of door diegene aan de specifieke zorgplicht wordt voldaan, in het kader van toezicht op en

handhaving van de algemene regels. Het is vaste rechtspraak dat een bestuursorgaan, als het een overtreding constateert, in beginsel gebruik moet maken van de bevoegdheid tot handhaving (de beginselplicht tot handhaving). Van deze plicht mag echter in omstandigheden worden afgeweken, bijvoorbeeld als de overtreding legaliseerbaar is of als handhavend optreden niet in verhouding staat tot de daarmee te dienen belangen. Een moet-bepaling, oftewel een verplichting tot handhaving, past niet bij deze vaste jurisprudentie en zou kunnen leiden tot onredelijke handhavingsacties. Daarom neemt het kabinet geen moet-bepaling op.

#### **Vraag 90**

Kunnen decentrale overheden locatiespecifieke maatwerkregels stellen voor activiteiten die soepeler zijn dan de algemene regels, zoals de omgevingswaarden die gelden voor oppervlaktewater waarvan drinkwater wordt gemaakt?

#### **Antwoord 90**

Een omgevingswaarde is geen algemene rijksregel voor een activiteit, zoals de regels in het Bal en Bbl, maar een in regelgeving vastgelegd beleidsdoel, opgenomen in het Bkl. Decentrale overheden hebben niet de bevoegdheid om via maatwerkregels soepeler te zijn dan een omgevingswaarde. In het Bkl zijn wel mogelijkheden opgenomen om uitzonderingen te maken op de omgevingswaarden voor waterkwaliteit, maar alleen als dat in overeenstemming is met de strikte eisen die de kaderrichtlijn water daaraan verbindt. Een van die eisen is dat de toestand van het oppervlaktewaterlichaam niet achteruit gaat. De uitzonderingen moeten worden opgenomen en gemotiveerd in het nationale waterprogramma, als het rijkswateren betreft, of in het regionale waterprogramma, als het regionale wateren betreft.

Maatwerkregels kunnen de algemene rijksregels voor activiteiten in het Bal nader invullen, of er van afwijken door strengere of soepelere regels te stellen. Daarbij zijn de decentrale overheden gehouden aan de opdracht in de Omgevingswet om het oogmerk en de strekking van de algemene regels in acht te nemen, die zijn opgenomen in paragraaf 4.3.2 van die wet. Het stellen van maatwerkregels is dus geclausuleerd. De decentrale overheden moeten bij het stellen van die regels onder meer zorgen dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen en dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Maatwerkregels kunnen overigens niet gesteld worden voor lozingsactiviteiten in de rijkswateren, waar diverse innamepunten voor drinkwater zich bevinden.

#### **Vraag 91**

Hoe wordt bewaakt dat er voldoende preventieve randvoorwaarden of maatregelen worden genomen bij activiteiten ter bescherming van de duurzame openbare drinkwatervoorziening?

#### **Antwoord 91**

Voor de drinkwatervoorziening wordt gebruik gemaakt van zowel grondwater als oppervlaktewater. De zorg voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden is een provinciale taak op grond van artikel 2.17 van de Omgevingswet. Het Bkl bevat ter uitvoering van die taak de verplichting om regels te stellen in de omgevingsverordening voor activiteiten in dergelijke gebieden (artikel 7.10). Voor oppervlaktewaterlichamen ligt de zorg voor het beschermen van de chemische en ecologische waterkwaliteit bij de waterbeheerder. De artikelen 4.7 en 4.12 van het Bkl regelen dat de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking wordt opgenomen in de waterprogramma's. Op de waterwinlocaties uit oppervlaktewater gelden omgevingswaarden voor water dat voor menselijke consumptie wordt gebruikt. Via de program-



maplicht van de provincies, waterschappen en het Rijk is geborgd dat er maatregelen worden genomen om deze omgevingswaarden te bereiken.

Het Rijk heeft op grond van de Omgevingswet een verantwoordelijkheid om te zorgen dat de nadelige gevolgen van activiteiten voor de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater worden beheerst. Hieraan is invulling gegeven via de algemene regels en vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in het Bal. Deze algemene regels en vergunningplichten zorgen ook voor bescherming van grondwater en oppervlaktewater dat voor de openbare drinkwatervoorziening wordt gebruikt. De algemene regels omvatten de meest doeltreffende technieken die momenteel kunnen worden toegepast om emissies naar het grondwater en oppervlaktewater tegen te gaan. Als toch strengere regels nodig zijn om de drinkwaterwinning te beschermen, kan de provincie of het waterschap strengere eisen opleggen door maatwerkvoorschriften te stellen of maatwerkregels op te nemen in de waterschapsverordening of omgevingsverordening. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels kunnen immers gesteld worden om significante verontreiniging te voorkomen, en een dreigende overschrijding van bijvoorbeeld de omgevingswaarden voor water dat voor menselijke consumptie wordt gebruikt moet als significante verontreiniging worden beschouwd.

**Vraag 92**

Wordt een lozing op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk getoetst aan de omgevingswaarden voor oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor de bereiding van drinkwater?

**Antwoord 92**

Ja, een lozing moet eerst worden getoetst op de toepassing van de beste beschikbare technieken en daarna worden beoordeeld op aanvaardbaarheid. Voor beoordeling van de aanvaardbaarheid moet worden getoetst op de omgevingswaarden en het voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit. Als zich benedenstrooms een innamepunt voor drinkwater bevindt moet ook het drinkwaterbelang worden meegenomen in de toetsing omdat deze dan getoetst moet worden aan drinkwaterfunctie.

**Vraag 93**

Bent u van mening dat een omgevingsvergunning alleen mag worden verleend als verzekerd is dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening wordt geborgd?

**Antwoord 93**

Het drinkwaterbeleid moet naast veel andere belangen worden meegenomen in de afweging of een vergunning verleend mag worden. Als het gaat om de omgevingsvergunning voor de grondwateronttrekingsactiviteit en voor de lozingsactiviteit moet bij het beoordelen van de aanvraag het bevoegd gezag rekening houden met de relevante waterprogramma's en de daarin aangewezen drinkwaterfunctie. Dit heeft als gevolg dat bijvoorbeeld bij een lozingsactiviteit het bevoegd gezag in zijn beoordeling meeneemt dat er benedenstrooms een drinkwaterinnamepunt ligt.

**Vraag 94**

Worden de grondwaterbeschermingsgebieden aangegeven in de omgevingsdocumenten, die opgevraagd kunnen worden en een rol kunnen spelen bij elektronische aanvraag? Zo niet, kunnen die dan in het Omgevingsbesluit toegevoegd worden, aangezien het in verband met het tijdig signaleren van risico's voor de drinkwatervoorziening van belang is

dat het voor aanvrager en bestuursorgaan duidelijk is of de activiteit bij gebieden rond waterwinningen ligt?

**Antwoord 94**

De grondwaterbeschermingsgebieden zijn niet apart aangewezen als omgevingsdocument. Dat is niet nodig, omdat de kaartbeelden van deze gebieden aangeleverd worden als onderdeel van de omgevingsverordening. Grondwaterbeschermingsgebieden moet een provincie aanwijzen in de omgevingsverordening op grond van artikel 7.10 van het Bkl. De omgevingsverordening is aangewezen als omgevingsdocument in artikel 16.2 van de Omgevingswet en de grondwaterbeschermingsgebieden maken daar onderdeel van uit. Met de kaartbeelden uit de bestanden van omgevingsverordening kunnen burgers, bedrijven en overheden gebruiksvriendelijk en doeltreffend op de regels voor de bescherming van de grondwaterwinning in die verordening worden gewezen.

**Vraag 95**

Waarom is in het omgevingsdocument niet opgenomen dat de watertoets (weging van het waterbelang) uitgevoerd moet worden bij activiteiten die gevolgen hebben voor de veiligstelling van de duurzame drinkwatervoorziening en dat het drinkwaterbedrijf hierbij dient te worden betrokken?

**Antwoord 95**

Het ontwerp-Omgevingsbesluit regelt welke besluiten of andere instrumenten (zoals plannen en programma's) worden aangewezen als omgevingsdocument. Het regelt niet aan welke eisen moet worden voldaan bij het opstellen van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning. Dat gebeurt in het ontwerp-Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.22 van dat ontwerp-besluit regelt dat bij het opstellen van een omgevingsplan het waterbelang moet worden meegewogen. Deze instructieregel is de opvolger van de juridische borging van de huidige watertoets. Hierbij moeten de gevolgen voor de veiligstelling van de duurzame drinkwatervoorziening uiteraard worden meegewogen. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om op grond van artikel 5.22 de opvattingen de waterbeheerder hierbij te betrekken. Hij beziet of het watersysteem, gelet op de voorgenomen inhoud van het omgevingsplan, nog kan voldoen aan de daarvoor geldende functies en doelstellingen, waaronder het leveren van voldoende schoon water voor de drinkwatervoorziening. Zie voor de betrokkenheid van het drinkwaterbedrijf vraag 88.

**Vraag 96**

Heeft de watertoets ook betrekking op visies en plannen waarin locatiekeuzes aan de orde zijn? Beschouwt de watertoets naast de effecten op de waterkwantiteit ook de effecten op de waterkwaliteit? Zo ja, hoe?

**Antwoord 96**

De watertoets is verplicht voor omgevingsplannen, projectbesluiten en de omgevingsverordeningen voor zover daarin regels worden opgenomen die zien op de toedeling van functies aan locaties en met het oog op daarop te stellen regels. Daarmee is de watertoets voor een groter aantal besluiten verplicht ten opzichte van het huidige recht en heeft inderdaad mede betrekking op locatiekeuzes. Voor de visie is de toets niet verplicht. Op wetsniveau is bewust terughoudendheid betracht bij het stellen van eisen aan omgevingsvisies. Het voorschrijven van inhoudelijke vereisten kan tot juridisering van de omgevingsvisie leiden, waarbij discussies zich toespitsen op de vraag of aan alle vereisten is voldaan in plaats van op de inhoud en kwaliteit van het geformuleerde beleid. In het bestuursakkoord Water is evenwel afgesproken dat overheden ook op de omgevingsvisie een watertoets laten uitvoeren.

De watertoets omvat net als nu alle aspecten van het beheer van watersystemen: waterveiligheid, waterkwaliteit, wateroverlast, waterschaarste en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. De manier waarop de watertoets wordt uitgevoerd is, net als nu, onderdeel van bestuurlijke afspraken. Bij de uitvoering wordt in de praktijk gebruik gemaakt van de bestuurlijke notitie Watertoetsproces, de handreiking watertoets en de website [www.dewatertoets.nl](http://www.dewatertoets.nl)

#### **Vraag 97**

Hoe wordt, gezien het feit dat het Omgevingsbesluit beoogt te voorzien in de toedeling van handhavingstaken anders dan aan burgemeester en Wethouders, duidelijkheid geschapen in verantwoordelijkheden voor handhaving van de betrokken bevoegde overheden binnen aangewezen beschermde gebieden rond grondwaterwinningen ten behoeve van menselijke consumptie? Kan de regie van de handhaving binnen deze gebieden bij de provincie worden belegd?

#### **Antwoord 97**

In de Omgevingswet (artikel 2.18, eerste lid, onder c) is opgenomen dat de taak van het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op drinkwaterwinning, berust bij het provinciebestuur. Op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet gebeurt bescherming van grondwater in beginsel met instructieregels opgelegd door het provinciebestuur en niet met direct werkende provinciale regels. Vervolgens neemt de gemeente regels op over de bescherming van het grondwater het in omgevingsplan. De handhaving daarvan berust in dit geval bij de gemeente.

Als handhaving door gedeputeerde staten doelmatiger en doeltreffender is, dan kan de provincie gebruik maken van de uitzonderingsmogelijkheid die 4.2, tweede lid, biedt en kiezen voor regelgeving in de eigen verordening. De handhavingsbevoegdheid ligt in dit geval bij gedeputeerde staten.

#### **Vraag 98**

Waarom is er niet een verplichtende drinkwaterprioriteit in de rangorde waterschaarste bij grondwater zoals die er ook is voor oppervlaktewater?

#### **Antwoord 98**

Er is (net als nu het geval is) onder het regime van de Omgevingswet bij grondwater geen centraal geregelde voorkeursvolgorde in de rangorde waterschaarste omdat de afweging van functies in de ondergrond vraagt om gebiedsgericht maatwerk. Daarom is de bevoegdheid voor het grondwaterbeheer neergelegd bij de provincies. Er is momenteel geen reden om vanuit het Rijk een verplichtende drinkwaterprioriteit in te stellen.

#### **Vraag 99**

Is het, gezien het feit dat in een omgevingsverordening in ieder geval regels worden gesteld voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater vanwege de waterwinning voor drinkwater, mogelijk hier naast de kwalitatieve bescherming ook de ruimtelijke bescherming van het grondwater vanwege de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden als instructieregel op te nemen?

#### **Antwoord 99**

Ja. Daarbij zij aangetekend dat het onderscheid tussen «kwalitatieve bescherming» en «ruimtelijke bescherming» in het nieuwe stelsel niet gemaakt wordt. Het aangewezen gebied krijgt de functie grondwaterbeschermingsgebied en met het oog op die functie worden regels gesteld over activiteiten. Dat kunnen directe verboden zijn, zoals een verbod om

te werken met schadelijke stoffen, of indirecte verboden, zoals een verbod op bepaalde bedrijfstakken. Artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet bevat als uitgangspunt dat dit soort regels in de vorm van instructieregels worden gesteld. Dat leidt tot de grootste duidelijkheid voor initiatiefnemers die op een bepaalde locatie activiteiten willen verrichten.

#### **Vraag 100**

Wanneer verwacht u duidelijkheid te kunnen scheppen over de termijnen die van toepassing zijn in het overgangsrecht?

#### **Antwoord 100**

Overgangsrecht is een kwestie van maatwerk. Ten dele zal het overgangsrecht in de Invoeringswet Omgevingswet worden opgenomen. Voor onderwerpen die bij AMvB worden geregeld zal dat in het Invoeringsbesluit Omgevingswet gebeuren. Sluitstuk vormt het overgangsrecht voor de bestaande ministeriële regelingen in invoeringsregelingen.

Per instrument zal worden bekeken of er een overgangstermijn nodig is en wat een redelijke termijn is. Voor bepaalde onderwerpen, zoals bestaande vergunningen, is geen termijn nodig. Zij worden direct (van rechtswege) onderdeel van het nieuwe stelsel. Bij andere instrumenten kunnen termijnen verschillen vanwege de aard van het instrument of de omvang van het werk, bijvoorbeeld voor een omgevingsvisie of een omgevingsplan.

Over de uitwerking van het overgangsrecht voor gemeenten, waterschappen en provincies vindt nog overleg plaats met de bestuurlijke partners. Het wetsvoorstel zoals dat aan uw Kamer zal worden aangeboden zal de duidelijkheid over de termijnen geven.

#### **Vraag 101**

Is het uitgesloten dat er niet meer situaties zijn waarbij overgangsrecht gewenst is dan in het document is geschetst?

#### **Antwoord 101**

Dat is niet uitgesloten. Ook voor de invoering voor andere instrumenten dan die waarvoor in de brief het overgangsrecht is geschetst, is overgangsrecht gewenst. Dat overgangsrecht wordt vormgegeven in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet dat nu in voorbereiding is.

#### **Vraag 102**

Op welke wijze gaat voorkomen worden dat er een rechtvacuüm ontstaat tussen het moment van het omgevingsplan (dat nog geen omgevingswaarden of regels voor de bescherming van bijvoorbeeld milieu bevat) en de invoeringsregelgeving? Waaruit bestaat het overleg hierover met gemeenten en VNG? Wie komt op voor de belangen van participanten in dezen?

#### **Antwoord 102**

Het overgangsrecht moet zorgen voor een goede overgang van het oude naar het nieuwe regime. Het is inderdaad onacceptabel dat een rechtvacuüm zou ontstaan doordat bepaalde rijksregels vervallen bij inwerking-treding van de Omgevingswet, terwijl gemeenten nog niet in de gelegenheid zijn geweest vervangende regels te stellen. Het overgangsrecht zal dit rechtvacuüm daarom voorkomen. De Invoeringswet zal voorzien in een grondslag voor een regeling hiervan in het Invoeringsbesluit. Met de VNG, vertegenwoordigers van andere overheden en maatschappelijke organisaties is er overleg over de uitwerking van de regeling. Verder kan iedereen reageren bij de aanstaande internetconsultatie over het ontwerp van de Invoeringswet en te zijner tijd bij de internetconsultatie over het ontwerp van het Invoeringsbesluit. Ook bij de

totstandkoming van het overgangsrecht is dus geborgd dat participanten hun belangen kunnen inbrengen.

### **Vraag 103**

Wordt een en ander naar uw mening met het hebben van provinciale omgevingsverordeningen in alle gevallen voldoende gedekt, om geen omgevingsrecht te rechtvaardigen? Is dit juridisch onderzocht?

### **Antwoord 103**

In de beantwoording van deze vraag wordt verondersteld dat u doelt op het overgangsrecht in plaats van omgevingsrecht. Zoals hiervoor is aangegeven is er over de uitwerking van het overgangsrecht nog overleg met de bestuurlijke partners. Dat geldt ook voor het overgangsrecht voor provinciale verordeningen.

In de huidige provinciale verordeningen zijn uiteenlopende regels over de fysieke leefomgeving opgenomen. Een deel vloeit voort uit de bestaande wetgeving van het Rijk, zoals de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. Een ander deel betreft autonome provinciale regels. Die regels verschillen uiteraard per provincie. Gezien het primaat van de provincie zullen provincies voor de autonome regels zelf moeten bepalen of overgangsrecht wenselijk is.

Een aantal provincies heeft al een omgevingsverordening. Daarnaast werken provincies samen aan een handleiding voor het opstellen van een omgevingsverordening onder de Omgevingswet. Dit draagt bij aan een soepele en snelle overgang naar het regime van de Omgevingswet. Burgers en bedrijven weten dan waar zij aan toe zijn. Ook voor de doorwerking van de provinciale regels naar gemeenten en waterschappen is het wenselijk als de omgevingsverordeningen zo spoedig mogelijk gereed zijn. Zij kunnen die dan betrekken bij het opstellen van bijvoorbeeld omgevingsplannen en waterschapsverordeningen.

Momenteel wordt door de provincies geïnventariseerd welke onderwerpen en regels onder het regime van de Omgevingswet komen te vallen. Vervolgens zal worden geanalyseerd of overgangsrecht nodig is – en op welk niveau (provincie, Rijk) dat geregeld kan worden. Gezamenlijk hanteren we het uitgangspunt dat er geen hiaten of lacunes mogen ontstaan.

### **Vraag 104**

Waarom wordt ervoor gekozen dat overheden niet voorafgaand aan het vaststellen van een (nieuw) omgevingsplan een omgevingsvisie hebben vastgesteld? Wordt daarmee de doelstelling van een integrale afweging niet ondermijnd?

### **Antwoord 104**

De Omgevingswet is gebaseerd op een beleidscyclus. In die beleidscyclus staat de omgevingsvisie aan het begin. Daarbij past het als gemeenten eerst een omgevingsvisie vaststellen voordat zij systematisch onderdelen van hun huidige regelgeving gaan ombouwen naar het omgevingsplan. Een beleidsmatig kader dat de volle breedte van de fysieke leefomgeving omvat is immers van belang bij het maken van de vereiste keuzes bij het opstellen van een omgevingsplan.

Toch zal het vaak nodig zijn het omgevingsplan al te wijzigen voordat de omgevingsvisie tot stand is gekomen. Zo kunnen bijvoorbeeld wijzigingen met het oog op de uitvoering van concrete initiatieven vaak niet wachten op de integrale beleidsontwikkeling voor het grondgebied van de gehele gemeente. Ook kan wijziging van het omgevingsplan nodig zijn ter uitvoering van instructieregels, of wenselijk zijn met het oog op lokale of regionale doelstellingen die vooruitlopend op de omgevingsvisie al uitgewerkt zijn. Omgevingsplannen zijn dynamische documenten waarin

wijzigingen in het beleid (al dan niet voor een beperkte locatie) op ieder moment kunnen worden verwerkt.

Het kabinet wil dan ook geen regels stellen over de volgorde waarin gemeenten de verschillende kerninstrumenten inzetten. Het kabinet vertrouwt erop dat gemeenten daar zelf een verstandige afweging in maken.

**Vraag 105**

Kunt u om onnodige verwarring te voorkomen in de vervolgbrieven spreken van mevrouw Meijer, bij de in de Eerste Kamer ingediende motie-Meijer (Kamerstuk 33 962, K)?

**Antwoord 105**

Ja.

Vergaderjaar 2014–2015

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**A**

### **GEWIJZIGD VOORSTEL VAN WET**

1 juli 2015

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om, mede gelet op internationaalrechtelijke verplichtingen en artikel 21 van de Grondwet, met het oog op duurzame ontwikkeling, samenhangende, doelmatige en vereenvoudigde regels te stellen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN**

#### **AFDELING 1.1 BEGRIPSBEPALINGEN**

##### **Artikel 1.1 (begripsbepalingen)**

De bijlage bij deze wet bevat begrippen en definities voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen.

#### **AFDELING 1.2 TOEPASSINGSGBIED EN DOELEN**

##### **Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)**

1. Deze wet gaat over:
  - a. de fysieke leefomgeving, en
  - b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.
2. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:
  - a. bouwwerken,
  - b. infrastructuur,



- c. watersystemen,
- d. water,
- e. bodem,
- f. lucht,
- g. landschappen,
- h. natuur,
- i. cultureel erfgoed,
- j. werelderfgoed.

3. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

- a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
- b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
- d. het nalaten van activiteiten.

4. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

### **Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)**

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

### **Artikel 1.4 (verhouding tot andere wetgeving)**

Deze wet is niet van toepassing op onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld, tenzij uit de bepalingen van deze wet anders blijkt.

### **Artikel 1.5 (toepassing in de exclusieve economische zone en internationaal)**

1. Deze wet is van toepassing in de exclusieve economische zone, met uitzondering van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a tot en met c.

2. Een op grond van deze wet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling gestelde regel is van toepassing in de exclusieve economische zone als dat bij die regel is bepaald.

3. Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, is ook van toepassing op in Nederland geregistreerde vaartuigen en luchtvaartuigen die zich buiten Nederland en de exclusieve economische zone bevinden.

## **AFDELING 1.3 ZORG VOOR DE FYSIEKE LEEFOMGEVING**

### **Artikel 1.6 (zorgplicht voor een ieder)**

Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.

### **Artikel 1.7 (activiteit met nadelige gevolgen)**

Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,

- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken,
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.

### **Artikel 1.8 (verhouding tot specifieke regels)**

Aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 1.6 en 1.7, wordt in ieder geval voldaan, voor zover bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld met het oog op de doelen van de wet, en die regels worden nageleefd.

## **HOOFDSTUK 2 TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN BESTUURSORGANEN**

### **AFDELING 2.1 ALGEMENE BEPALINGEN**

#### **Artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden)**

1. Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.

2. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

3. Bij de op grond van deze wet gestelde regels kan de toepassing van het eerste en tweede lid worden uitgewerkt of begrensd. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu,
- d. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening,
- e. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden,
- f. het behoud van cultureel erfgoed,
- g. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed,
- h. de natuurbescherming,
- i. het tegengaan van klimaatverandering,
- j. de kwaliteit van bouwwerken,
- k. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- l. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten,
- m. het beheer van infrastructuur,
- n. het beheer van watersystemen,
- o. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen,
- p. het beheer van natuurlijke hulpbronnen,
- q. het beheer van natuurgebieden,
- r. het gebruik van bouwwerken,
- s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

4. Bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in ieder geval rekening gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid.

## **Artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)**

1. Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zondig met deze andere bestuursorganen af.

2. Bestuursorganen kunnen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. Daarbij wordt niet voorzien in een overdracht van taken of bevoegdheden.

3. Een bestuursorgaan treedt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden slechts in de taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan voor zover dat nodig is voor de uitvoering van zijn eigen taken en bevoegdheden.

## **Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)**

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.

2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:

a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of

b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:

a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of

b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

4. Bestuursorganen van het Rijk oefenen ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied.

## **AFDELING 2.2 OMGEVINGSPLAN, WATERSCHAPSVERORDENING EN OMGEVINGSVERORDENING**

### **Artikel 2.4 (omgevingsplan)**

De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

### **Artikel 2.5 (waterschapsverordening)**

Het algemeen bestuur van het waterschap stelt één waterschapsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

### **Artikel 2.6 (omgevingsverordening)**

Provinciale staten stellen één omgevingsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

## **Artikel 2.7 (uitsluiten van verplichte opname)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangegeven waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen.

## **Artikel 2.8 (delegatie)**

De gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten kunnen de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap respectievelijk gedeputeerde staten.

## AFDELING 2.3 OMGEVINGSWAARDEN

### *§ 2.3.1 Algemene bepalingen*

## **Artikel 2.9 (omgevingswaarden)**

1. Op grond van deze afdeling worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet.

2. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan:

- a. de gewenste staat of kwaliteit,
- b. de toelaatbare belasting door activiteiten,
- c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

3. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

## **Artikel 2.10 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en onderbouwing)**

1. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald:

- a. of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt,
- b. het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan,
- c. de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is.

2. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken.

### *§ 2.3.2 Omgevingswaarden gemeente*

## **Artikel 2.11 (omgevingswaarden gemeente)**

1. Bij omgevingsplan kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld.

2. Bij omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening of de maatregel anders is bepaald.

**Artikel 2.12 (omgevingswaarden provincie)**

1. Bij omgevingsverordening kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, omgevingswaarden worden vastgesteld.
2. Bij omgevingsverordening kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de maatregel anders is bepaald.

**Artikel 2.13 (verplichte omgevingswaarden provincie voor watersystemen)**

1. Bij omgevingsverordening worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het voorkomen of beperken van wateroverlast in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor:
  - a. de veiligheid van bij de verordening aangewezen andere dan primaire waterkeringen, voor zover die niet bij het Rijk in beheer zijn,
  - b. de gemiddelde overstromingskans per jaar van bij de verordening aangewezen gebieden met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht.
2. Bij of krachtens de verordening worden voor de toepassing van het eerste lid, onder a, voor daarbij aan te geven locaties nadere regels gesteld over de vaststelling van het waterkerend vermogen van de daar bedoelde waterkeringen.

**Artikel 2.14 (omgevingswaarden Rijk)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, omgevingswaarden worden vastgesteld.

**Artikel 2.15 (verplichte omgevingswaarden Rijk)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu en het beheer van natuurlijke hulpbronnen in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor:
  - a. de kwaliteit van de buitenlucht, waaronder de depositie en concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht, ook in verband met de blootstelling van de mens aan die stoffen, ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht,
  - b. de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen,
  - c. de kwaliteit van zwemwater, ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn,
  - d. de veiligheid van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen primaire waterkeringen, voor elk bij de maatregel aangewezen dijktraject,
  - e. de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen, voor zover die in beheer zijn bij het Rijk.
2. Bij ministeriële regeling worden voor de toepassing van het eerste lid, onder d en e, voor daarbij aan te geven locaties nadere regels gesteld over de vaststelling van het waterkerend vermogen.
3. De nadere regels, bedoeld in het tweede lid, worden voor primaire waterkeringen steeds na ten hoogste twaalf jaar herzien.

*§ 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk*

**Artikel 2.16 (gemeentelijke taken voor de fysieke leefomgeving)**

1. Bij het gemeentebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:

a. op het gebied van het beheer van watersystemen en waterketenbeheer:

1°. de doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater, voor zover de houder het afvloeiend hemelwater redelijkerwijs niet op of in de bodem of een oppervlaktewaterlichaam kan brengen, en het transport en de verwerking daarvan,

2°. het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijke gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de op grond van deze wet aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet op grond van artikel 2.17, 2.18 of 2.19 tot de taak van een waterschap, een provincie of het Rijk behoort,

3°. de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater,

4°. het beheer van watersystemen, voor zover toegedeeld bij omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.18, tweede lid, of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid,

5°. de zuivering van stedelijk afvalwater, in gevallen waarin toepassing is gegeven aan artikel 2.17, derde lid,

b. het behoeden van de staat en werking van openbare wegen, voor zover niet in beheer bij een waterschap, een provincie of het Rijk, voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen.

2. Op grond van het eerste lid, onder a, onder 3°, wordt stedelijk afvalwater ingezameld en getransporteerd naar een zuiveringstechnisch werk als dat vrijkomt:

a. op de percelen, gelegen binnen een bebouwde kom van waaruit stedelijk afvalwater met een vervuilingswaarde van ten minste tweeduizend inwonerequivalenten als bedoeld in de richtlijn stedelijk afvalwater wordt geloosd, door middel van een openbaar vuilwaterriool,

b. op andere percelen, voor zover dit doelmatig kan worden uitgevoerd door middel van een openbaar vuilwaterriool.

3. In plaats van een openbaar vuilwaterriool en een zuiveringstechnisch werk kunnen andere passende systemen in beheer bij een gemeente, een waterschap of een rechtspersoon die door een gemeente of waterschap met het beheer is belast, worden toegepast, als daarmee hetzelfde niveau van het beschermen van het milieu wordt bereikt.

**Artikel 2.17 (waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving)**

1. Bij het waterschapsbestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:

a. op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer:

1°. het beheer van watersystemen, voor zover aan het waterschap toegedeeld bij provinciale verordening als bedoeld in artikel 2.18, tweede lid, of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid,

2°. de zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk,

b. het behoeden van de staat en werking van openbare wegen voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen, voor zover het beheer van die wegen bij provinciale verordening is toegedeeld aan het waterschap.

2. Het waterschapsbestuur kan een andere rechtspersoon belasten met de exploitatie van een zuiveringstechnisch werk.

3. Het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur kunnen, in afwijking van het eerste lid, bij gezamenlijk besluit bepalen dat de zuiveringstaak, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 2°, tot de taak van de gemeente behoort, als dat doelmatiger is voor de zuivering van het stedelijk afvalwater.

### **Artikel 2.18 (provinciale taken voor de fysieke leefomgeving)**

1. Bij het provinciebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:

a. met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid: de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen,

b. het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden,

c. het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water,

d. op het gebied van het beheer van watersystemen en het zwemwaterbeheer:

1°. het beheer van watersystemen, voor zover dat aan de provincie is toegedeeld bij omgevingsverordening als bedoeld in het tweede lid of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid,

2°. het houden van toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toegedeeld aan de waterschappen, met uitzondering van het beheer van primaire waterkeringen,

3°. het nemen van beheersmaatregelen als bedoeld in artikel 2, zevende lid, van de zwemwaterrichtlijn,

e. het behoeden van de staat en werking van de volgende infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur:

1°. burgerluchthavens van regionale betekenis,

2°. lokale spoorweginfrastructuur,

3°. wegen in beheer bij de provincie.

2. Bij provinciale verordening wordt, met inachtneming van artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet, het beheer van regionale wateren toegedeeld aan waterschappen of bij omgevingsverordening aan andere openbare lichamen.

3. Bij of krachtens omgevingsverordening kunnen gronden binnen regionale wateren worden aangewezen als drogere oevergebieden.

### **Artikel 2.19 (rijkstaken voor de fysieke leefomgeving)**

1. Bij Onze Minister of Onze Minister die het aangaat berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan het Rijk toege-deelde taken voor de fysieke leefomgeving, de in het tweede en derde lid genoemde taken.

2. De volgende taken voor watersystemen berusten bij Onze Minister:

a. het beheer van rijkswateren die op grond van artikel 2.20, tweede lid, onder a, zijn aangewezen,

b. het voorkomen of tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn, voor zover dat volgens Onze Minister nodig is om te voldoen aan een omgevingswaarde voor de veiligheid van primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder d,

c. het houden van toezicht op het beheer van primaire waterkeringen



door een waterschap of een ander openbaar lichaam,

d. het tot stand brengen en beschikbaar stellen van technische leidraden voor het ontwerp en het beheer van primaire waterkeringen.

3. De volgende taken voor infrastructuur en andere voorzieningen berusten bij Onze daarbij genoemde Minister:

a. bij Onze Minister: het behoeden van de staat en werking van de volgende infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur:

1°. de luchthaven Schiphol en overige burgerluchthavens van nationale betekenis,

2°. hoofdspoorweginfrastructuur en bijzondere spoorweginfrastructuur,

3°. wegen in beheer bij het Rijk,

4°. communicatie-, navigatie- en radarapparatuur buiten luchthavens als bedoeld onder 1°,

b. bij Onze Minister van Defensie: het behoeden van de staat en werking van de volgende infrastructuur of andere voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur of andere voorzieningen:

1°. militaire luchthavens,

2°. laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen,

3°. militaire terreinen,

4°. munitieopslagplaatsen,

5°. radarstations en zend- en ontvanginstallaties buiten militaire luchthavens.

#### *§ 2.4.2 Aanwijzing van locaties*

#### **Artikel 2.20 (aanwijzing van locaties)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voor de toepassing van deze wet, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, locaties worden aangewezen.

2. Op grond van het eerste lid worden in ieder geval aangewezen:

a. rijkswateren,

b. beperkingengebieden met betrekking tot:

1°. wegen in beheer bij het Rijk,

2°. waterstaatswerken in beheer bij het Rijk,

3°. hoofdspoorweginfrastructuur en bijzondere spoorweginfrastructuur,

4°. installaties in een waterstaatswerk.

3. Bij ministeriële regeling kunnen rijkswateren worden aangewezen waarvan het beheer, in afwijking van het tweede lid, onder a, geheel of gedeeltelijk berust bij daarbij aangegeven niet tot het Rijk behorende openbare lichamen.

#### **Artikel 2.21 (nadere grondslag aanwijzing en begrenzing van locaties)**

1. Bij regeling van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat:

a. kunnen locaties worden aangewezen ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen,

b. kan de geometrische begrenzing van locaties als bedoeld in artikel 2.20, eerste lid, worden vastgelegd.

2. Op grond van het eerste lid, onder a, worden in ieder geval de volgende locaties aangewezen:

a. de Nederlandse delen van stroomgebiedsdistricten, met inbegrip van de toedeling van grondwaterlichamen aan die stroomgebiedsdistricten, bedoeld in de kaderrichtlijn water,

b. de gebieden binnen de rijkswateren waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen, bedoeld in de kaderrichtlijn water,

c. de zones en agglomeraties, bedoeld in de richtlijn omgevingslawaai, de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht.

3. Op grond van het eerste lid, onder b, wordt in ieder geval de geometrische begrenzing vastgelegd van:

a. oppervlaktewaterlichamen of onderdelen daarvan die behoren tot de rijkswateren en de daarvan deel uitmakende drogere oevergebieden,  
b. beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk.

4. Een beperkingengebied met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk valt samen met het waterstaatswerk, tenzij dat gebied bij de regeling is beperkt tot een deel van het waterstaatswerk of is uitgebreid met een gebied rondom dat waterstaatswerk.

## AFDELING 2.5 INSTRUCIEREGELS EN INSTRUCTIES

### *§ 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels*

#### **Artikel 2.22 (grondslag algemene instructieregels provincie)**

1. Bij omgevingsverordening kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen de regels bij besluit van gedeputeerde staten worden gesteld als deze inhouden:

a. de geometrische begrenzing van locaties of concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarop de regel ziet, of  
b. uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften.

#### **Artikel 2.23 (inhoud instructieregels provincie)**

1. Regels op grond van artikel 2.22 kunnen alleen worden gesteld over:

a. de inhoud, toelichting of motivering van:  
1°. een programma van gedeputeerde staten als bedoeld in de artikelen 3.4 en 3.8 of een programma als bedoeld in artikel 3.6, 3.7 of paragraaf 3.2.4 dat niet door een bestuursorgaan van het Rijk wordt vastgesteld,  
2°. een omgevingsplan of waterschapsverordening,  
3°. een projectbesluit van gedeputeerde staten als bedoeld in artikel 5.44 of een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap als bedoeld in artikel 5.44 of 5.46, tweede lid,  
4°. een legger, met inbegrip van een technisch beheerregister, of peilbesluit als bedoeld in artikel 2.39 of 2.41, die of dat niet door een bestuursorgaan van het Rijk wordt vastgesteld,

b. de uitoefening van een taak als bedoeld in artikel 2.16, 2.17 of 2.18.

2. De regels kunnen dienen ter uitvoering van een programma van gedeputeerde staten als bedoeld in paragraaf 3.2.4.

3. Regels over een omgevingsplan of waterschapsverordening kunnen alleen worden gesteld over:

a. de uitvoering van taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1, waaronder regels over op te nemen of opgenomen omgevingswaarden en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.3,  
b. in een omgevingsplan opgenomen andere dan onder a bedoelde omgevingswaarden,  
c. het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid,  
d. het stellen van maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6.

4. Bij de regels wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels.

5. Bij de regels wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken als de toepassing van de regels niet toereikend is voor, of in de weg staat aan, het bereiken van de doelen van de wet.

#### **Artikel 2.24 (grondslag algemene instructieregels Rijk)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen de regels bij ministeriële regeling worden gesteld als deze inhouden:

- a. de aanwijzing of begrenzing van een locatie of anderszins de geometrische begrenzing of concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarop de regel ziet, of
- b. uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften.

#### **Artikel 2.25 (inhoud instructieregels Rijk)**

1. Regels op grond van artikel 2.24 kunnen alleen worden gesteld over:

- a. de inhoud, toelichting of motivering van:
    - 1°. een programma als bedoeld in paragraaf 3.2.2 of 3.2.4,
    - 2°. een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening,
    - 3°. een maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5,
    - 4°. een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44 of 5.46,
    - 5°. een legger, met inbegrip van een technisch beheerregister, of peilbesluit als bedoeld in artikel 2.39 of 2.41,
    - 6°. een calamiteitenplan als bedoeld in artikel 19.14,
  - b. de uitoefening van een taak als bedoeld in paragraaf 2.4.1 of de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.38.
2. De regels kunnen dienen ter uitvoering van een programma van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat als bedoeld in paragraaf 3.2.4.
3. Regels over een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening kunnen alleen worden gesteld over:
- a. de uitvoering van taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1, waaronder regels over op te nemen of opgenomen omgevingswaarden en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4,
  - b. in een omgevingsplan of omgevingsverordening opgenomen andere dan onder a bedoelde omgevingswaarden,
  - c. het stellen van regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.22 of 5.19, tweede lid,
  - d. het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid,
  - e. het stellen van maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6.

4. Bij de regels wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels.

5. Bij de regels wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken als de toepassing van de regels niet toereikend is voor, of in de weg staat aan, het bereiken van de doelen van de wet.

6. Onverminderd het derde lid, onder c, kunnen de regels over een omgevingsverordening inhouden dat bij die verordening:

- a. afwijkende regels kunnen worden gesteld,
- b. nadere regels worden of kunnen worden gesteld.

### **Artikel 2.26 (verplichte instructieregels Rijk programma's)**

1. Regels op grond van artikel 2.24 worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu, de natuurbescherming en het beheer van watersystemen en natuurgebieden in ieder geval gesteld over programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 die voortvloeien uit internationaalrechtelijke verplichtingen.

2. De regels strekken mede ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

3. De regels strekken in ieder geval tot uitvoering van de:

- a. grondwaterrichtlijn,
- b. habitatrichtlijn,
- c. kaderrichtlijn mariene strategie,
- d. kaderrichtlijn water,
- e. richtlijn luchtkwaliteit,
- f. richtlijn omgevingslawaaï,
- g. richtlijn overstromingsrisico's,
- h. vogelrichtlijn,
- i. zwemwaterrichtlijn.

### **Artikel 2.27 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsverordening)**

Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over omgevingsverordeningen met het oog op:

- a. het behoud van cultureel erfgoed,
- b. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed, in ieder geval ter uitvoering van het werelderfgoedverdrag,
- c. het beschermen van de gezondheid en het milieu, met betrekking tot het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden,
- d. het beschermen van de gezondheid en het milieu, het beheer van natuurlijke hulpbronnen en het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening, met betrekking tot het beschermen van de kwaliteit van regionale wateren waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen, in ieder geval ter uitvoering van de kaderrichtlijn water,

e. het behoeden van de staat en werking van:

1°. lokale spoorweginfrastructuur, voor zover daarvoor geen toepassing is gegeven aan artikel 4, derde lid, van de Wet lokaal spoor,

2°. wegen in beheer bij een provincie,

voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die spoorweginfrastructuur of die wegen.

### **Artikel 2.28 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit)**

Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op:

- a. het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten, in ieder geval ter uitvoering van het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta,
- b. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed, in ieder geval ter uitvoering van het werelderfgoedverdrag,
- c. het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu, met betrekking tot de externe veiligheidsrisico's van opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen, in ieder

- geval ter uitvoering van de Seveso-richtlijn,
- d. het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen,
  - e. het behoeden van de staat en werking van de infrastructuur of voorzieningen, bedoeld in artikel 2.19, derde lid, onder a, onder 4°, en onder b, onder 2° tot en met 5°, voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur of voorzieningen,
  - f. het bij nieuwe ontwikkelingen bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

### **Artikel 2.29 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit voor luchthavens)**

1. Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid rond luchthavens, het behoeden van de staat en werking van luchthavens en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in de directe omgeving daarvan. De regels worden in ieder geval gesteld ter uitvoering van het verdrag van Chicago.

2. De regels gaan in ieder geval over:

a. het in het omgevingsplan of projectbesluit opnemen van het luchthavengebied behorend bij:

1°. de luchthaven Schiphol,

2°. de burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit geldt,

3°. de militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit geldt,

b. de functie en regels over het gebruik van de grond binnen het luchthavengebied, bedoeld onder a, voor zover die regels nodig zijn met het oog op het gebruik van het gebied als luchthaven,

c. het in het omgevingsplan of projectbesluit opnemen van het beperkingengebied behorend bij de luchthavens, bedoeld onder a, en het beperkingengebied, bedoeld in artikel 8a.54 in samenhang met artikel 8a.55 van de Wet luchtvaart, behorend bij buitenlandse luchthavens,

d. de beperkingen voor de functie, het gebruik en de staat van gronden, bouwwerken en andere objecten binnen het beperkingengebied, bedoeld onder c, voor zover die beperkingen nodig zijn met het oog op de vliegveiligheid of in verband met het externe veiligheidsrisico en de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer.

3. In afwijking van artikel 2.25, eerste en derde lid, kunnen de regels over burgerluchthavens van regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit geldt ook een opdracht bevatten tot het in het luchthavenbesluit overnemen van die regels of het in het luchthavenbesluit stellen van nadere regels.

### **Artikel 2.30 (verplichte instructieregels Rijk zwemlocaties)**

Regels op grond van artikel 2.24 worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid in ieder geval gesteld over:

a. de aanwijzing van zwemlocaties ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn, uit de door gedeputeerde staten opgestelde lijst met plaatsen waar naar hun oordeel door een groot aantal personen wordt gezwommen,

b. de uitoefening van de taken voor zwemwater en zwemlocaties, bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, onder d, onder 3°, en de bevoegdheid, bedoeld in artikel 2.38,

c. de vaststelling door gedeputeerde staten van het badseizoen, bedoeld in artikel 3 van de zwemwaterrichtlijn.

### **Artikel 2.31 (verplichte instructieregels Rijk stedelijk afvalwater)**

1. Regels op grond van artikel 2.24 worden met het oog op het beschermen van de gezondheid en het beheer van watersystemen in ieder geval gesteld over het ontwerp, de bouw en het onderhoud van openbare vuilwaterriolen.
2. De regels worden in ieder geval gesteld ter uitvoering van de richtlijn stedelijk afvalwater.

### **Artikel 2.32 (onthefing instructieregels)**

1. Bij een regel op grond van artikel 2.22, eerste lid, kan worden bepaald dat gedeputeerde staten, op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente of waterschap, ontheffing kunnen verlenen van die regel.
2. Bij een regel op grond van artikel 2.24, eerste lid, kan worden bepaald dat Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente, waterschap of provincie, ontheffing kan verlenen van die regel.
3. Als bij een regel op grond van artikel 2.25, zesde lid, is bepaald dat bij omgevingsverordening van een regel kan worden afgeweken of nadere regels worden of kunnen worden gesteld, kan daarbij ook worden bepaald dat gedeputeerde staten op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente of waterschap ontheffing kunnen verlenen van die regel of nadere regels.
4. Een ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd.
5. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. In de ontheffing kan worden bepaald dat deze geldt voor een daarbij gestelde termijn.

#### *§ 2.5.2 Doorwerking van beleid door instructies*

### **Artikel 2.33 (grondslag instructie provincie)**

1. Gedeputeerde staten kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, de gemeenteraad of het waterschapsbestuur waarvan het beheergebied geheel of grotendeels in de betrokken provincie is gelegen een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid.
2. Een instructie kan alleen worden gegeven aan:
  - a. de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
  - b. het waterschapsbestuur, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer,
  - c. het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44 of 5.46, tweede lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
3. Op het geven van een instructie is artikel 2.23, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.
4. Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing kan worden gegeven aan:
  - a. Artikel 124, 124a of 273a van de Gemeentewet, of
  - b. Artikel 156, eerste lid, van de Waterschapswet.

### **Artikel 2.34 (grondslag instructie Rijk)**

1. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, kan, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid.

2. Een instructie kan alleen worden gegeven aan:

a. het provinciebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig waterbeheer,

b. provinciale staten over het stellen van regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.22, 4.2, tweede lid, of 5.19, tweede lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,

c. gedeputeerde staten over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,

d. de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,

e. het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44 of 5.46, tweede lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3. In aanvulling op het tweede lid kan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in overeenstemming met Onze Minister een instructie geven aan de gemeenteraad tot het in het omgevingsplan aan een locatie toedelen van de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht en daarbij bepalen dat wordt voorzien in het beschermen daarvan, als dat nodig is voor het behoud van cultureel erfgoed.

4. Op het geven van een instructie is artikel 2.25, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.

5. Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing kan worden gegeven aan:

a. Artikel 124a, 124b of 268 van de Gemeentewet,

b. Artikel 121 of 261 van de Provinciewet, of

c. de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

### **Artikel 2.35 (toepassing instructie)**

1. Een instructie kan niet worden gegeven als deze is bedoeld voor herhaalde uitvoering door meerdere bestuursorganen.

2. Een instructie met het oog op een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, of derde lid, onder a, kan alleen worden gegeven als het belang is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk openbaar gemaakt document.

#### *§ 2.5.3 Indeplaatstreding en vernietiging waterschapsbeslissingen*

### **Artikel 2.36 (bevoegdheid tot indeplaatstreding)**

1. Als het waterschapsbestuur niet binnen de daarvoor gestelde termijn uitvoering geeft aan een instructie op grond van artikel 2.33, kunnen gedeputeerde staten namens dat bestuur en ten laste van dat waterschap voorzien in het gevorderde.

2. Als het waterschapsbestuur niet binnen de daarvoor gestelde termijn uitvoering geeft aan een instructie op grond van artikel 2.34, kan Onze Minister namens dat bestuur en ten laste van dat waterschap voorzien in



het gevorderde. De artikelen 121, tweede en vierde lid, en 121a tot en met 121e van de Provinciewet zijn van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 2.37 (vernietiging waterschapsbeslissingen door het Rijk)**

1. Een besluit of een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur, genomen in strijd met een regel op grond van artikel 2.24 of een instructie op grond van artikel 2.34, kan bij koninklijk besluit worden vernietigd.

2. Op de vernietiging van een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg zijn de artikelen 266 tot en met 274a van de Provinciewet en de afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

## **AFDELING 2.6 BIJZONDERE BEHEERTAKEN EN -BEVOEGDHEDEN**

### **Artikel 2.38 (zwemverbod en negatief zwemadvies)**

Gedeputeerde staten zijn bevoegd voor zwemwateren of zwemlocaties een negatief zwemadvies te geven of een zwemverbod in te stellen met het oog op het waarborgen van de veiligheid of het beschermen van de gezondheid.

### **Artikel 2.39 (legger)**

1. De beheerder van waterstaatswerken stelt een legger vast, waarin is omschreven waaraan die waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op waterstaatswerken die op grond van artikel 2.18, tweede lid, of 2.20, derde lid, in beheer zijn bij een ander openbaar lichaam dan een waterschap of het Rijk.

3. Als bijlage bij de legger wordt voor primaire waterkeringen of waterkeringen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld als bedoeld in artikel 2.13, eerste lid, onder a, of 2.15, eerste lid, onder e, een technisch beheerregister opgenomen, waarin de voor het behoud van het waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand nader zijn omschreven.

4. Bij of krachtens omgevingsverordening of, voor waterstaatswerken in beheer bij het Rijk, algemene maatregel van bestuur, kan vrijstelling worden verleend van de in het eerste lid bedoelde verplichtingen voor waterstaatswerken die zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van die elementen, of die geringe afmetingen hebben.

### **Artikel 2.40 (toegangsverbod waterstaatswerken en wegen)**

1. Onze Minister kan de toegang tot een waterstaatswerk of een weg in beheer bij het Rijk beperken of verbieden door dat ter plaatse, of op een andere geschikte wijze, bekend te maken.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik door het openbaar verkeer, tenzij het verbod of de beperking van de toegang betrekking heeft op een beperkingengebied met betrekking tot een installatie in de exclusieve economische zone die is ingesteld in overeenstemming met artikel 60 van het VN-Zeerechtverdrag, of een installatie in de territoriale zee.

### **Artikel 2.41 (peilbesluit)**

1. Het waterschapsbestuur of het bevoegde bestuursorgaan van een ander openbaar lichaam waarbij op grond van artikel 2.18, tweede lid, watersystemen in beheer zijn, stelt een of meer peilbesluiten vast voor de

bij omgevingsverordening aangewezen oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen of onderdelen daarvan die deel uitmaken van die watersystemen.

2. Onze Minister stelt een of meer peilbesluiten vast voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen of onderdelen daarvan, die behoren tot de rijkswateren.

3. Een peilbesluit voorziet in de vaststelling van waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren, die gedurende daarbij aangegeven perioden of omstandigheden zoveel mogelijk in stand worden gehouden.

#### **Artikel 2.42 (rangorde bij waterschaarste)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vastgesteld, die bij waterschaarste of dreigende waterschaarste bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater.

2. Bij of krachtens de maatregel en, als dat bij de maatregel is bepaald, bij omgevingsverordening kunnen nadere regels over de rangorde worden gesteld. Bij die regels kan de rangorde van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het beschikbare grondwater.

### **HOOFDSTUK 3 OMGEVINGSVISIES EN PROGRAMMA'S**

#### **AFDELING 3.1 OMGEVINGSVISIES**

##### **Artikel 3.1 (vaststellen omgevingsvisie)**

1. De gemeenteraad stelt een gemeentelijke omgevingsvisie vast.

2. Provinciale staten stellen een provinciale omgevingsvisie vast.

3. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, een nationale omgevingsvisie vast.

##### **Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)**

Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:

a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,

b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,

c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

##### **Artikel 3.3 (doorwerking beginselen)**

In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

## AFDELING 3.2 PROGRAMMA'S

### § 3.2.1 Algemene bepalingen

#### **Artikel 3.4 (vaststellen programma)**

Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze Minister of Onze Minister die het aangaat kunnen programma's vaststellen.

#### **Artikel 3.5 (inhoud programma)**

Een programma bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,
- b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

### § 3.2.2 Verplichte programma's

#### **Artikel 3.6 (verplichte programma's gemeente)**

1. Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, gelegen in een door Onze Minister aangewezen agglomeratie als bedoeld in artikel 3, onder k, van de richtlijn omgevingslawaaai, stelt het actieplan, bedoeld in artikel 8 van die richtlijn, vast voor de volgende geluidbronnen:

- a. alle wegen,
- b. alle spoorwegen,
- c. belangrijke luchthavens als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn,
- d. een activiteit of een samenstel van activiteiten, waarvoor een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of 2.24, eerste lid, of paragraaf 4.1.1 voor de geluidbelasting is gesteld.

2. Het actieplan wordt vastgesteld aan de hand van de voor die geluidbronnen op grond van artikel 20.17 vastgestelde geluidbelastingkaarten.

#### **Artikel 3.7 (verplichte programma's waterschap)**

Het dagelijks bestuur van het waterschap stelt voor de watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn een waterbeheerprogramma vast, waarbij het rekening houdt met het regionale waterprogramma voor die watersystemen, voor zover het de onderdelen betreft die uitvoering geven aan de richtlijnen, bedoeld in artikel 3.8, tweede lid.

#### **Artikel 3.8 (verplichte programma's provincie)**

1. Gedeputeerde staten stellen ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaaai, overeenkomstig artikel 3.6, een actieplan vast voor de volgende geluidbronnen:

- a. belangrijke wegen als bedoeld in artikel 3, onder n, van die richtlijn en die in beheer zijn bij de provincie,
- b. belangrijke spoorwegen als bedoeld in artikel 3, onder o, van die richtlijn en anders dan die, bedoeld in de artikelen 3.6, eerste lid, onder b, en 3.9, eerste lid, onder b,
- c. belangrijke luchthavens van regionale betekenis als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn.

2. Gedeputeerde staten stellen ter uitvoering van de grondwaterrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's, de zwemwater-richtlijn en andere Europese richtlijnen over water regionale waterprogramma's vast, waarin het provinciale waterbeleid is opgenomen.

3. Gedeputeerde staten van de provincie waarin een Natura 2000-gebied ligt of, als dat gebied in meer dan een provincie ligt, gedeputeerde staten van de provincie waarin dat gebied grotendeels ligt, stellen voor dat gebied een beheerplan vast.

### **Artikel 3.9 (verplichte programma's Rijk)**

1. Onze Minister stelt ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaaai, overeenkomstig artikel 3.6, een actieplan vast voor de volgende geluidbronnen:

- a. wegen in beheer bij het Rijk,
- b. hoofdspoorwegen,
- c. de luchthaven Schiphol en andere belangrijke luchthavens van nationale betekenis als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn.

2. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, de volgende programma's vast:

- a. de stroomgebiedsbeheerplannen, bedoeld in artikel 13 van de kaderrichtlijn water, voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben of ook betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied,
- b. de overstromingsrisicobeheerplannen, bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's, voor de stroomgebiedsdistricten, genoemd onder a,
- c. het actieplan, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie,
- d. een nationaal waterprogramma waarin het nationale waterbeleid is opgenomen.

3. Het beheerplan voor een Natura 2000-gebied dat geheel of gedeeltelijk wordt beheerd door een van Onze andere Ministers dan Onze Minister van Economische Zaken wordt in afwijking van artikel 3.8, derde lid, voor dat gebied of dat gedeelte vastgesteld door:

- a. Onze Minister, als dat gebied of dat gedeelte onderdeel is van de rijkswateren,
- b. Onze Minister van Defensie, als dat gebied of dat gedeelte een militair terrein is,
- c. Onze Minister van Economische Zaken, in andere dan de onder a en b bedoelde gevallen.

### **Artikel 3.10 (verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde)**

1. Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is een programma vast, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.

2. In afwijking van het eerste lid:

- a. stelt het dagelijks bestuur van het waterschap of Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, het programma vast als de omgevingswaarde betrekking heeft op een watersysteem dat bij het waterschap of het Rijk in beheer is,
- b. kan met inachtneming van artikel 2.3 bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening een ander bestuursorgaan worden aangewezen dat het programma vaststelt.

### **Artikel 3.11 (wijziging met oog op doelbereik)**

1. Het bestuursorgaan dat een programma als bedoeld in deze paragraaf heeft vastgesteld, wijzigt dat programma als uit de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, blijkt dat met dat programma niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan.

2. Het programma wordt zo gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

### **Artikel 3.12 (uitvoering maatregelen)**

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de in de programma's opgenomen maatregelen uitgevoerd of operationeel moeten zijn volgens de daarbij te stellen regels.

### **Artikel 3.13 (gezamenlijke vaststelling programma's)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bestuursorganen worden verplicht om programma's als bedoeld in deze paragraaf gezamenlijk vast te stellen.

#### *§ 3.2.3 Onverplichte programma's*

### **Artikel 3.14 (gemeentelijk rioleringsprogramma)**

Het college van burgemeester en wethouders kan ter invulling van de taak, bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 1° tot en met 3°, een gemeentelijk rioleringsprogramma vaststellen.

#### *§ 3.2.4 Programmatische aanpak*

### **Artikel 3.15 (toepassingsbereik programmatische aanpak)**

1. Deze paragraaf is van toepassing op programma's als bedoeld in het tweede lid.

2. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen programma's als bedoeld in artikel 3.16 worden aangewezen, die betrekking hebben op omgevingswaarden van gemeente, provincie of Rijk als bedoeld in paragraaf 2.3.2, 2.3.3 of 2.3.4 of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarvoor een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, 2.24, eerste lid, 5.18, 5.19 of 5.30 is gesteld.

3. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welk bestuursorgaan een programma kan vaststellen.

### **Artikel 3.16 (inhoud en werking programmatische aanpak)**

1. In een programma wordt aangegeven welke ruimte er, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling, in een daarbij aangegeven gebied en periode beschikbaar is voor activiteiten.

2. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur wordt bepaald hoe de omgevingswaarde of de andere doelstelling bij de uitoefening van taken en bevoegdheden wordt betrokken en, in voorkomende gevallen, welke daarop betrekking hebbende bepalingen op grond van artikel 2.22, eerste lid, 2.24, eerste lid, 5.18, 5.19 of 5.30 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven.

### **Artikel 3.17 (eisen aan programma bij programmatische aanpak)**

1. Het programma bevat in ieder geval een beschrijving van:
  - a. het gebied waarvoor het programma geldt,
  - b. de periode waarop het programma betrekking heeft,
  - c. de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld,
  - d. de toestand van het onderdeel van de fysieke leefomgeving waarvoor het programma wordt vastgesteld,
  - e. de verwachte ontwikkelingen in het gebied die naar verwachting gevolgen hebben voor het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling,
  - f. de activiteiten die naar verwachting tijdens de periode waarop het programma betrekking heeft in het gebied zullen worden verricht, die naar verwachting effect hebben op:
    - 1°. het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling, of
    - 2°. de wijze waarop de ruimte die, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling, beschikbaar is voor activiteiten wordt bepaald en verdeeld,
  - g. de gevolgen van de ontwikkelingen, bedoeld onder e, en de activiteiten, bedoeld onder f, voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving,
  - h. de maatregelen die bijdragen aan het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling, de verwachte gevolgen daarvan voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving en de termijn waarbinnen deze maatregelen worden uitgevoerd.
2. Voor zover de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onder h, het wijzigen van de voorschriften van een omgevingsvergunning of het intrekken van een omgevingsvergunning omvatten, kan het programma ook een beschrijving bevatten van het moment waarop en de voorwaarden waaronder daaraan uitvoering kan of moet worden gegeven.

### **Artikel 3.18 (uitvoeringsplicht bij programmatische aanpak)**

1. De bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn.
2. De uitvoeringsplicht geldt alleen:
  - a. voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd, of
  - b. als deze volgt uit regels en instructies als bedoeld in de artikelen 2.23, eerste lid, onder b, en tweede lid, 2.25, eerste lid, onder b, en tweede lid, 2.33 en 2.34.
3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een programma als bedoeld in de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid.

### **Artikel 3.19 (wijziging programma bij programmatische aanpak)**

1. Het bestuursorgaan dat daarvoor in het programma is aangewezen, kan:
  - a. in dat programma opgenomen maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen ambtshalve wijzigen of vervangen of laten vervallen, en
  - b. maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen aan het programma toevoegen,als aannemelijk wordt gemaakt dat die wijzigingen per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma.

2. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 3.18, eerste lid, kunnen verzoeken om een wijziging van het programma. Bij dat verzoek wordt aannemelijk gemaakt dat is voldaan aan het in het eerste lid opgenomen vereiste.

3. Het bestuursorgaan dat een programma heeft vastgesteld, wijzigt dat programma als volgens dat bestuursorgaan uit de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, eerste en tweede lid, blijkt dat artikel 3.16, tweede lid, niet langer in redelijkheid op dat programma van toepassing kan zijn.

## **HOOFDSTUK 4 ALGEMENE REGELS OVER ACTIVITEITEN IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING**

### **AFDELING 4.1 ALGEMENE BEPALINGEN VOOR REGELS OVER ACTIVITEITEN**

#### *§ 4.1.1 Algemene regels*

#### **Artikel 4.1 (decentrale regels over activiteiten)**

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

2. Bij het stellen van de regels in de omgevingsverordening worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

#### **Artikel 4.2 (toedeling van functies aan locaties)**

1. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn.

2. De omgevingsverordening bevat uitsluitend een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels, als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een instructieregel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, kan worden behartigd.

#### **Artikel 4.3 (grondslag rijksregels)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de volgende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving:

- a. bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken,
- b. milieubelastende activiteiten,
- c. lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,
- d. wateronttrekingsactiviteiten,
- e. mijnbouwactiviteiten,
- f. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:
  - 1°. een weg,
  - 2°. een waterstaatswerk,
  - 3°. een installatie in een waterstaatswerk,
- g. het gelegenheid bieden tot zwemmen of baden,
- h. activiteiten die cultureel erfgoed betreffen,
- i. activiteiten die werelderfgoed betreffen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over de volgende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving:



- a. ontgrondingsactiviteiten,
- b. stortingsactiviteiten op zee,
- c. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:
  - 1°. een luchthaven,
  - 2°. een hoofdspoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg.
3. De regels kunnen bij ministeriële regeling worden gesteld als deze uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften inhouden.
4. Bij het stellen van de regels worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen.

#### *§ 4.1.2 Inhoud*

#### **Artikel 4.4 (specificeren inhoud)**

1. Regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen inhouden een verbod om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten.
2. De regels in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen inhouden een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten.

#### **Artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften)**

1. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van regels als bedoeld in artikel 4.3.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.
3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan bij die regels worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

#### **Artikel 4.6 (maatwerkregels)**

1. Bij regels als bedoeld in artikel 4.1 die in de omgevingsverordening zijn opgenomen kan worden bepaald dat in het omgevingsplan of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld.
2. Bij regels als bedoeld in artikel 4.3 kan worden bepaald dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkregels.
3. De maatwerkregels kunnen afwijken van de in de omgevingsverordening gestelde regels of van regels als bedoeld in artikel 4.3, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

#### **Artikel 4.7 (gelijkwaardigheid)**

1. Als regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, kan op aanvraag toestemming worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.

2. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kan de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden toegestaan zonder voorafgaande toestemming, al dan niet gekoppeld aan een verbod om de maatregel toe te passen zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag.

3. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid, of kan de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden uitgesloten.

#### *§ 4.1.3 Bevoegd gezag*

#### **Artikel 4.8 (bevoegd gezag voor decentrale regels)**

Voor het omgevingsplan is het college van burgemeester en wethouders, voor de waterschapsverordening is het dagelijks bestuur van het waterschap en voor de omgevingsverordening zijn gedeputeerde staten:

- a. het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan,
- b. het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen,
- c. het bevoegd gezag dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel.

#### **Artikel 4.9 (gemeente bevoegd gezag voor rijksregels)**

Tenzij op grond van de artikelen 4.10 tot en met 4.13 anders is bepaald, wordt op grond van artikel 4.3 het college van burgemeester en wethouders aangewezen als:

- a. het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan,
- b. het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen,
- c. het bevoegd gezag dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel.

#### **Artikel 4.10 (bevoegd gezag voor rijksregels over wateractiviteiten)**

Op grond van artikel 4.3 worden in het belang van een doelmatig waterbeheer voor wateractiviteiten gevallen aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister het bevoegd gezag is.

#### **Artikel 4.11 (provincie bevoegd gezag voor rijksregels)**

1. Op grond van artikel 4.3 worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn:
  - a. het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden,
  - b. het brengen van stoffen in het grondwater.
2. Bij het aanwijzen van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

#### **Artikel 4.12 (Rijk bevoegd gezag voor rijksregels)**

1. Op grond van artikel 4.3 worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin een van Onze daarbij aangewezen Ministers het bevoegd gezag is:
  - a. milieubelastende activiteiten:
    - 1°. met betrekking tot een mijnbouwwerk,
    - 2°. waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken,
  - b. ontgrondingsactiviteiten in de rijkswateren,
  - c. mijnbouwactiviteiten,
  - d. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:
    - 1°. wegen in beheer bij het Rijk,

- 2°. andere luchthavens dan burgerluchthavens van regionale betekenis,
- 3°. hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen,
- 4°. mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk,
- e. activiteiten die geheel of in hoofdzaak plaatsvinden in:
  - 1°. de territoriale zee voor zover gelegen buiten een gemeente of provincie,
  - 2°. de exclusieve economische zone.
- 2. Bij het aanwijzen van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen.

#### **Artikel 4.13 (bevoegd gezag rijksregels in combinatie met een omgevingsvergunning)**

- 1. Op grond van artikel 4.3 kunnen gevallen worden aangewezen waarin het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning het bevoegd gezag is. Dit betreft gevallen waarin activiteiten worden verricht waarvoor een omgevingsvergunning is vereist in combinatie met activiteiten waarvoor regels gelden als bedoeld in artikel 4.3.
- 2. In ieder geval worden aangewezen milieubelastende activiteiten:
  - a. met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies,
  - b. waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is.

#### AFDELING 4.2 VOORBEREIDINGSBESCHERMING

#### **Artikel 4.14 (voorbereidingsbesluit omgevingsplan)**

- 1. De gemeenteraad kan voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van het omgevingsplan.
- 2. Om te voorkomen dat een in het voorbereidingsbesluit aangewezen locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel waarvoor het omgevingsplan wordt vastgesteld, kan bij dat besluit worden bepaald dat het in daarbij aangewezen gevallen verboden is:
  - a. werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren,
  - b. bouwwerken te slopen,
  - c. het gebruik van bouwwerken of locaties te wijzigen.
- 3. In het voorbereidingsbesluit kunnen gevallen worden aangewezen waarin een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit kan worden aangehouden.
- 4. Het voorbereidingsbesluit vervalt na anderhalf jaar, of, voor zover binnen die termijn het besluit over de vaststelling van het omgevingsplan is bekendgemaakt, op het tijdstip waarop het omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd.
- 5. De gemeenteraad kan de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

#### **Artikel 4.15 (voorbereidingsbesluit omgevingsverordening)**

- 1. Provinciale staten kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van de omgevingsverordening.
- 2. Artikel 4.14, tweede en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.
- 3. Provinciale staten kunnen de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, delegeren aan gedeputeerde staten.

#### **Artikel 4.16 (voorbereidingsbesluit in verband met projectbesluit of instructies)**

1. Provinciale staten kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructieregel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, gericht op de vaststelling en inwerking-treding van het omgevingsplan.

2. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, kan voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructie-regel als bedoeld in artikel 2.24, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.34, eerste lid, gericht op de vaststelling en inwerking-treding van het omgevingsplan.

3. Artikel 4.14, tweede lid, en 4.15, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

4. In het voorbereidingsbesluit kunnen gevallen worden aangewezen waarin een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwacti-viteit wordt aangehouden.

5. Het voorbereidingsbesluit vervalt:

- a. als niet binnen anderhalf jaar na inwerking-treding van dat besluit het projectbesluit, de instructieregel of de instructie in werking is getreden,
- b. op het tijdstip waarop het projectbesluit of het overeenkomstig de instructieregel of de instructie gewijzigde omgevingsplan in werking treedt.

#### **AFDELING 4.3 BIJZONDERE BEPALINGEN VOOR REGELS OVER ACTIVI-TEITEN**

##### *§ 4.3.1 Decentrale regels*

#### **Artikel 4.17 (actualisering in verband met afwijkactiviteiten)**

Het omgevingsplan wordt uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende afwijkactiviteit, waaraan geen termijn is verbonden als bedoeld in artikel 5.36, eerste lid, met die vergunning in overeenstemming gebracht.

#### **Artikel 4.18 (aanwijzen moderniseringslocaties)**

In het omgevingsplan kunnen locaties worden aangewezen waar de daar aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing. Zolang deze modernisering of vervanging niet is verwezenlijkt, wordt het gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie.

#### **Artikel 4.19 (regels over het uiterlijk van bouwwerken)**

Als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Deze beleids-regels zijn zo veel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken.

**Artikel 4.20 (rijksregels implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op grond van artikel 4.3 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:

- a. de grondwaterrichtlijn,
- b. de kaderrichtlijn afvalstoffen,
- c. de kaderrichtlijn water,
- d. de richtlijn autowrakken,
- e. de richtlijn benzinedamptergewinning,
- f. de richtlijn energieprestatie van gebouwen,
- g. de richtlijn geologische opslag van kooldioxide,
- h. de richtlijn havenontvangstvoorzieningen,
- i. de richtlijn hernieuwbare energie,
- j. de richtlijn industriële emissies,
- k. de richtlijn stedelijk afvalwater,
- l. de richtlijn winningsafval,
- m. de Seveso-richtlijn,
- n. het verdrag van Granada,
- o. het verdrag van Valletta.

**Artikel 4.21 (rijksregels bouwwerken)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken worden gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. duurzaamheid en bruikbaarheid.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat:

- a. de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken is gewaarborgd,
- b. een brandveilig gebruik van bouwwerken is gewaarborgd,
- c. het belang van de veiligheid en de gezondheid in de directe omgeving van het bouwen en slopen is gewaarborgd,
- d. de toegankelijkheid van nieuw te realiseren bouwwerken en de directe omgeving daarvan voor mensen met een functiebeperking is gewaarborgd.

**Artikel 4.22 (rijksregels milieubelastende activiteiten)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over milieubelastende activiteiten worden gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu, waaronder het beschermen van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, het zuinig gebruik van energie en grondstoffen en een doelmatig beheer van afvalstoffen.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat:

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,
- b. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen,
- c. de beste beschikbare technieken worden toegepast,
- d. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt,
- e. het ontstaan van afvalstoffen zo veel mogelijk wordt voorkomen en de ontstane afvalstoffen doelmatig worden beheerd,

- f. energie doelmatig wordt gebruikt,
- g. maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken,
- h. bij de definitieve beëindiging van activiteiten maatregelen worden getroffen om significante nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen.

#### **Artikel 4.23 (rijksregels wateractiviteiten)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, wateronttrekingsactiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk worden gesteld met het oog op:

- a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
- b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,
- c. de vervulling van de op grond van deze wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies,
- d. het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

2. De regels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk strekken er in ieder geval toe dat:

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,
- b. de beste beschikbare technieken worden toegepast,
- c. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt.

#### **Artikel 4.24 (rijksregels mijnbouwactiviteiten)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over mijnbouwactiviteiten worden gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat:

- a. het belang van de veiligheid in relatie tot de scheepvaart is gewaarborgd,
- b. het belang van het kunnen uitvoeren van activiteiten die betrekking hebben op de landsverdediging is gewaarborgd.

#### **Artikel 4.25 (rijksregels beperkingengebiedactiviteiten wegen)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een weg worden gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking van een weg voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die weg, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van die weg kan behoren.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat het doelmatig en veilig gebruik van wegen wordt verzekerd.

#### **Artikel 4.26 (rijksregels beperkingengebiedactiviteiten installatie in een waterstaatswerk)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat nadelige gevolgen voor het veilig en doelmatig gebruik van installaties in een waterstaatswerk worden voorkomen.

#### **Artikel 4.27 (rijksregels gelegenheid bieden tot zwemmen en baden)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid van de gebruikers.
2. De regels strekken er in ieder geval toe dat het risico op significante nadelige gevolgen voor de veiligheid en gezondheid van de gebruikers wordt beheerst, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruikers.

#### **Artikel 4.28 (rijksregels cultureel erfgoed)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over activiteiten die cultureel erfgoed betreffen, worden gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed.
2. De regels strekken er in ieder geval toe dat beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed wordt voorkomen, en dat het, voor zover het monumenten betreft, in stand wordt gehouden.

#### **Artikel 4.29 (rijksregels werelderfgoed)**

1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over activiteiten die werelderfgoed betreffen, worden gesteld met het oog op het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed.
2. De regels strekken er in ieder geval toe dat beschadiging of vernieling van werelderfgoed wordt voorkomen.

### **HOOFDSTUK 5 De omgevingsvergunning en het projectbesluit**

#### **AFDELING 5.1 DE OMGEVINGSVERGUNNING**

##### *§ 5.1.1 Verbodsbepalingen*

#### **Artikel 5.1 (omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet)**

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:
  - a. een bouwactiviteit,
  - b. een afwijkactiviteit,
  - c. een rijksmonumentenactiviteit,
  - d. een ontgrondingsactiviteit,
  - e. een stortingsactiviteit op zee,tenzij het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.
2. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:
  - a. een brandveilig gebruiksactiviteit,
  - b. een milieubelastende activiteit,
  - c. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,
  - d. een wateronttrekkingsactiviteit,
  - e. een mijnbouwactiviteit,
  - f. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:
    - 1°. een weg,
    - 2°. een waterstaatswerk,
    - 3°. een luchthaven,
    - 4°. een hoofdspoorweg of lokale spoorweg,



5°. een installatie in een waterstaatswerk, voor zover het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

3. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

- a. een Natura 2000-activiteit,
- b. een flora- en fauna-activiteit,

voor zover op die activiteiten ook van toepassing zijn een of meer van de verboden, bedoeld in het eerste of tweede lid of in artikel 5.3 of 5.4.

#### **Artikel 5.2 (afbakening vergunningplicht artikel 5.1)**

1. Bij de aanwijzing van gevallen op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen. Daarbij kunnen voor:

- a. een ontgrondingsactiviteit,
- b. een brandveilig gebruiksactiviteit,
- c. een milieubelastende activiteit,
- d. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,
- e. een wateronttrekkingsactiviteit,
- f. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg,

gevallen worden aangewezen waarin, binnen bij die aanwijzing aangegeven grenzen, in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening van de aanwijzing kan worden afgeweken.

2. Op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, worden in ieder geval gevallen aangewezen ter uitvoering van:

- a. de kaderrichtlijn afvalstoffen,
- b. de kaderrichtlijn water,
- c. het Londen-protocol,
- d. de mer-richtlijn,
- e. het Ospar-verdrag,
- f. de richtlijn industriële emissies,
- g. de richtlijn offshore veiligheid,
- h. de Seveso-richtlijn,
- i. de richtlijn stedelijk afvalwater,
- j. de richtlijn winningsafval,
- k. het verdrag van Aarhus,
- l. het verdrag van Valletta.

#### **Artikel 5.3 (omgevingsvergunningplicht waterschapsverordening)**

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de waterschapsverordening is bepaald.

#### **Artikel 5.4 (omgevingsvergunningplicht omgevingsverordening)**

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de omgevingsverordening is bepaald.

#### **Artikel 5.5 (verbod handelen in strijd met voorschriften omgevingsvergunning)**

Het is verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

## **Artikel 5.6 (verbod in stand laten zonder vergunning gebouwd bouwwerk)**

1. Het is verboden een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten.

2. Het eerste lid geldt niet als voor de bouwactiviteit geen omgevingsvergunning is of was vereist. Als die bouwactiviteit betrekking heeft op een bouwwerk waarvan de aanwezigheid voor een beperkte periode is toegestaan, geldt het eerste lid alleen niet tijdens die periode.

*§ 5.1.2 Reikwijdte aanvraag omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag*

## **Artikel 5.7 (aanvraag los of gelijktijdig)**

1. Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan naar keuze van de aanvrager op één of meer activiteiten betrekking hebben.

2. In het belang van een doelmatig waterbeheer wordt een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, los aangevraagd van de omgevingsvergunning voor andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4.

3. Een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlakte-waterlichaam of een zuiveringstechnisch werk worden gelijktijdig aangevraagd als:

a. die activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies, of

b. als op die activiteiten de Seveso-richtlijn van toepassing is.

4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op aanvragen om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning.

## **Artikel 5.8 (bevoegd gezag gemeente aanvraag één activiteit)**

Het college van burgemeester en wethouders beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op één activiteit, tenzij op grond van artikel 5.9, 5.10 of 5.11 een ander bestuursorgaan is aangewezen.

## **Artikel 5.9 (bevoegd gezag aanvraag één wateractiviteit)**

Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatig waterbeheer voor wateractiviteiten gevallen aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister op de aanvraag beslissen.

## **Artikel 5.10 (bevoegd gezag provincie aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin gedeputeerde staten op de aanvraag beslissen:

a. afwijkactiviteiten van provinciaal belang,

b. ontgrondingsactiviteiten:

1°. in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier,

2°. buiten de rijkswateren,

c. milieubelastende activiteiten:

1°. met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies,

2°. waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is,

3°. met betrekking tot het brengen van stoffen in het grondwater,

- d. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot burgerluchthavens van regionale betekenis en lokale spoorwegen,
  - e. Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten,
  - f. activiteiten als bedoeld in artikel 5.4,
  - g. activiteiten die niet vallen onder de onderdelen a tot en met f en die plaatsvinden op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd.
2. Bij de aanwijzing van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

#### **Artikel 5.11 (bevoegd gezag Rijk aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin een van Onze daarbij aangevozen Ministers op de aanvraag beslist:
- a. afwijkactiviteiten van nationaal belang,
  - b. ontgrondingsactiviteiten in de rijkswateren, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 5.10, eerste lid, onder b, onder 1,
  - c. milieubelastende activiteiten:
    - 1°. met betrekking tot een mijnbouwwerk,
    - 2°. waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken,
  - d. mijnbouwactiviteiten,
  - e. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:
    - 1°. wegen in beheer bij het Rijk,
    - 2°. andere luchthavens dan burgerluchthavens van regionale betekenis,
    - 3°. hoofdspoorwegen,
    - 4°. mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk,
  - f. Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang,
  - g. activiteiten die niet vallen onder de onderdelen a tot en met f en die geheel of in hoofdzaak plaatsvinden in:
    - 1°. de territoriale zee voor zover gelegen buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied,
    - 2°. de exclusieve economische zone.
2. Bij de aanwijzing van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen.
3. In afwijking van de artikelen 5.8 en 5.10 en van het eerste lid kan Onze Minister in andere gevallen dan bedoeld in het eerste lid, onder c, onder 2, beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als dat nodig is met het oog op nationale veiligheidsbelangen.

#### **Artikel 5.12 (bevoegd gezag aanvraag meer activiteiten)**

1. Op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op meer dan één activiteit wordt beslist door een bestuursorgaan dat op grond van artikel 5.8, 5.9, 5.10 of 5.11 voor ten minste een van die activiteiten bevoegd zou zijn op een aanvraag te beslissen. Hierbij worden de volgende leden in acht genomen.
2. Als het college van burgemeester en wethouders een bestuursorgaan is als bedoeld in het eerste lid, beslist het college op de aanvraag, tenzij bij algemene maatregel van bestuur een ander van de betrokken bestuursorganen wordt aangewezen. Bij die aanwijzing worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.
3. In andere gevallen dan bedoeld in het tweede lid, wordt op de aanvraag beslist door het betrokken bestuursorgaan dat bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen.
4. In afwijking van het eerste tot en met derde lid kan Onze Minister op de aanvraag beslissen als dat nodig is met het oog op nationale veiligheidsbelangen.

### **Artikel 5.13 (eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag)**

1. In afwijking van de artikelen 5.10, 5.11, eerste lid, en 5.12, eerste tot en met derde lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur gedeputeerde staten of een van Onze Ministers worden aangewezen als bevoegd gezag om te beslissen op elke aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een locatie waarvoor een door hen eerder verleende omgevingsvergunning geldt.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.9.

### **Artikel 5.14 (bevoegd gezag grondgebiedoverstijgende aanvraag)**

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit of activiteiten die op het grondgebied van meer dan een gemeente, waterschap of provincie plaatsvinden, wordt op die aanvraag beslist door het daarvoor op grond van artikel 5.8, 5.9, 5.10 of 5.12 aangewezen bestuursorgaan van de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

### **Artikel 5.15 (bevoegd gezag toepassing paragraaf 5.1.5)**

Het bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen, is ook bevoegd tot toepassing van paragraaf 5.1.5.

### **Artikel 5.16 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)**

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen of bevoegd is tot toepassing van paragraaf 5.1.5, kan die bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen, als dat bestuursorgaan daarmee instemt.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid.

#### *§ 5.1.3 De beoordeling van de aanvraag*

### **Artikel 5.17 (gedeeltelijke conversie aanvraag)**

Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt ook aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, voor zover die bouwactiviteit in strijd is met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken en vanwege deze strijd niet eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend.

### **Artikel 5.18 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten bij algemene maatregel van bestuur)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1.

2. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren.

3. Artikel 2.32, tweede tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels.

### **Artikel 5.19 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten in omgevingsplan en omgevingsverordening)**

1. In het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan.

2. In de omgevingsverordening kunnen regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of voor een milieubelastende activiteit.

3. Bij het stellen van de regels, bedoeld in het tweede lid, worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen. Artikel 2.32, eerste, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels, waarbij een verzoek als bedoeld in artikel 2.32, eerste lid, ook door een van Onze Ministers kan worden gedaan.

### **Artikel 5.20 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag bouwactiviteit)**

1. Voor een bouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

2. Deze regels strekken er in ieder geval toe dat de vergunning voor de bouwactiviteit:

a. wordt geweigerd als niet aan de krachtens artikel 4.21 gestelde regels over bouwactiviteiten is voldaan,

b. wordt geweigerd als deze in strijd is met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken, tenzij vanwege deze strijd al een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is of tegelijkertijd met de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend,

c. kan worden geweigerd als voor die activiteit de grondexploitatiekosten, bedoeld in artikel 12.1, worden verhaald en de exploitatieopzet die behoort bij de vast te stellen exploitatievoorschriften een exploitatietekort bevat, dat niet is gedekt.

### **Artikel 5.21 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag afwijkactiviteit)**

1. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of op een voorbereidingsbesluit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat de op grond van artikel 2.24 gestelde regels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn op het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, met dien verstande dat bij die regels daarvan kunnen worden uitgezonderd:

a. gevallen waarin een termijn als bedoeld in artikel 5.36, eerste lid, aan de vergunning wordt verbonden,

b. gevallen waarin de afwijkactiviteit van beperkte omvang is.

3. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op andere regels in het omgevingsplan dan de regels, bedoeld in het eerste lid, strekken de regels, bedoeld in artikel 5.18, ertoe dat de vergunning slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de desbetreffende regels in het omgevingsplan zijn gesteld.

### **Artikel 5.22 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag rijksmonumentenactiviteit)**

Voor een rijksmonumentenactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed en in dat kader tot:

- a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging, sloop of verplaatsing van rijksmonumenten,
- b. het bevorderen van het gebruik van rijksmonumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden,
- c. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

### **Artikel 5.23 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag ontgrondingsactiviteit)**

Voor een ontgrondingsactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

### **Artikel 5.24 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag wateractiviteit)**

1. Voor een wateractiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op:

- a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
- b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,
- c. de vervulling van de op grond van deze wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies,
- d. voor zover de regels een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk betreffen: het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

2. Op het stellen van de regels voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is artikel 4.23, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

3. Voor een stortingsactiviteit op zee worden de regels ook gesteld ter uitvoering van het Londen-protocol en het Oskar-verdrag.

4. In afwijking van het eerste lid worden de regels voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, voor zover die plaatsvindt buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

### **Artikel 5.25 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag brandveilig gebruiksactiviteit)**

Voor een brandveilig gebruiksactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

### **Artikel 5.26 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit)**

1. Voor een milieubelastende activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu.

2. Op het stellen van deze regels is artikel 4.22, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 5.27 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag mijnbouwactiviteit)**

Voor een mijnbouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

### **Artikel 5.28 (artikel 5.18 beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit anders dan een wateractiviteit)**

Voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:

- a. een weg,
- b. een luchthaven,
- c. een spoorweg,
- d. een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk,

worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking daarvan voor nadelige gevolgen van activiteiten, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van de onder a tot en met d genoemde werken en objecten kan behoren.

### **Artikel 5.29 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit)**

1. Voor een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op de natuurbescherming.

2. Deze regels strekken in ieder geval tot uitvoering van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, en artikel 16 van de habitatrichtlijn en artikel 9 van de vogelrichtlijn.

### **Artikel 5.30 (beoordelingsregels artikel 5.3- en 5.4-activiteiten)**

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn bepaald in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening.

### **Artikel 5.31 (weigeren vergunning vanwege Wet bibob)**

1. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen milieubelastende activiteit weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Daarbij wordt onder betrokkene als bedoeld in dat artikel ook verstaan degene die op grond van feiten en omstandigheden redelijkerwijs met de aanvrager van de omgevingsvergunning gelijk kan worden gesteld.

2. Voordat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, kan het bevoegd gezag het bureau, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet vragen.

### **Artikel 5.32 (weigeren vergunning vanwege ernstige gezondheidsrisico's)**

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid.



### **Artikel 5.33 (weigeren vergunning vanwege onthouden instemming)**

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor het verlenen van de omgevingsvergunning op grond van artikel 16.16 instemming van een ander bestuursorgaan behoeft, wordt de omgevingsvergunning voor die activiteit geweigerd als de instemming is onthouden.

#### *§ 5.1.4 Inhoud en werking*

### **Artikel 5.34 (voorschriften omgevingsvergunning)**

1. Aan een omgevingsvergunning worden de voorschriften verbonden die nodig zijn met het oog op de regels, bedoeld in de artikelen 5.18, 5.19, 5.30 en 5.31.

2. Onverminderd de artikelen 12.1, vierde lid, 12.8, eerste lid, 13.5, eerste tot en met derde lid, en 13.6, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor daarbij aangewezen activiteiten regels gesteld over de toepassing van het eerste lid. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld over:

- a. voorschriften die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waarover bij de aanvraag gegevens of bescheiden zijn verstrekt,
- b. voorschriften die, ook al houden deze verband met regels als bedoeld in het eerste lid, niet aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden.

3. Voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 kunnen in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening ook regels worden gesteld over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor die activiteit.

4. Voor een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit kunnen in het omgevingsplan ook regels worden gesteld over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor die activiteit.

### **Artikel 5.35 (verhouding voorschriften omgevingsvergunning en rijksregels)**

1. Voor zover op een activiteit regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, kunnen de voorschriften van een omgevingsvergunning voor die activiteit alleen van die regels afwijken voor zover:

- a. dat op grond van regels als bedoeld in artikel 4.5, derde lid, is toegestaan, of
- b. die voorschriften strekken tot een hoger niveau van bescherming dan de regels, bedoeld in artikel 4.22 of 4.23.

2. Het eerste lid, onder b, is alleen van toepassing op een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk die betrekking heeft op een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is.

### **Artikel 5.36 (termijnstelling in omgevingsvergunning)**

1. In een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit kan worden bepaald dat die vergunning geldt voor een daarbij gestelde termijn.

2. In een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit kan worden bepaald dat de vergunninghouder na afloop van een bij de vergunning gestelde termijn, de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand heeft hersteld of een andere, in de omgevingsvergunning omschreven, toestand heeft gerealiseerd. De eerste zin is niet

van toepassing op een omgevingsvergunning voor een mijnbouwactiviteit die betrekking heeft op het plaatsen van een mijnbouwinstallatie.

3. In een omgevingsvergunning voor een seizoensgebonden bouwwerk:

a. kan worden bepaald dat het bouwwerk op grond van die vergunning gedurende opeenvolgende kalenderjaren kan worden gebouwd, gebruikt en gesloopt, en

b. wordt bepaald binnen welke opeenvolgende tijdvakken van een kalenderjaar het bouwen, gebruiken en slopen van het bouwwerk plaatsvindt.

4. In een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat daarbij aangewezen voorschriften nadat de vergunning haar gelding heeft verloren, tijdens een daarbij gestelde termijn van kracht blijven.

5. Bij algemene maatregel van bestuur worden gevallen aangewezen waarin een termijn als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt gesteld.

Bij de maatregel kunnen over die termijn worden geregeld:

a. de maximale duur,

b. de gevallen waarin verlenging mogelijk is.

### **Artikel 5.37 (normadressaat omgevingsvergunning)**

1. Een omgevingsvergunning geldt voor een ieder die de activiteit of activiteiten verricht waarop zij betrekking heeft. De vergunninghouder draagt zorg voor de naleving van de vergunningvoorschriften.

2. Als een aangevraagde of verleende omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder, meldt de aanvrager of de vergunninghouder dat ten minste een maand van tevoren aan het bevoegd gezag. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de gegevens die bij die melding worden verstrekt.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangewezen, waarin, in afwijking van het eerste lid, eerste zin, de omgevingsvergunning alleen geldt voor degene aan wie zij is verleend. Daarbij kan worden bepaald dat:

a. de vergunning tijdens een daarbij aangegeven termijn nog blijft gelden voor rechtsopvolgers van degene aan wie zij is verleend,

b. de vergunning ook geldt voor een rechtspersoon aan wie zij is overgedragen door een andere rechtspersoon, als het bevoegd gezag daarvoor toestemming heeft verleend.

#### *§ 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning*

### **Artikel 5.38 (actualisering omgevingsvergunning)**

1. Voor zover een omgevingsvergunning betrekking heeft op:

a. een stortingsactiviteit op zee,

b. een milieubelastende activiteit,

c. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,

bezieet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

2. Onder ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu wordt ook verstaan de vaststelling van nieuwe of herziene conclusies over beste beschikbare technieken, bedoeld in artikel 13, vijfde en zevende lid, van de richtlijn industriële emissies.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden met het oog op het beschermen van het milieu regels gesteld over de wijze waarop het eerste lid wordt toegepast voor daarbij aangewezen activiteiten. Bij de maatregel

kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels alleen gelden in daarbij aangewezen gevallen.

#### **Artikel 5.39 (verplichting tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)**

Het bevoegd gezag wijzigt de voorschriften van een omgevingsvergunning of trekt een omgevingsvergunning in:

- a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,
- b. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.

#### **Artikel 5.40 (bevoegdheid tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)**

1. Het bevoegd gezag kan de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen:

- a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,
- b. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.

2. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning intrekken:

- a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,
- b. als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning,
- c. op verzoek van de vergunninghouder,
- d. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.31, eerste lid: in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, waarbij artikel 5.31, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is,
- e. voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk waarvoor met toepassing van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, gecoördineerd omgevingsvergunningen zijn verleend: als de omgevingsvergunning voor de samenhangende lozingsactiviteit respectievelijk de milieubelastende activiteit is ingetrokken,
- f. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.

#### **Artikel 5.41 (toepassing artikelen 5.39 en 5.40 op verzoek instemmingsorgaan)**

Het bevoegd gezag wijzigt de voorschriften van een omgevingsvergunning of trekt de omgevingsvergunning in met toepassing van artikel 5.39 of 5.40, als het bestuursorgaan waarvan op grond van artikel 16.16 de instemming vereist is met de voorgenomen beslissing op een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning daarom heeft verzocht.

## **Artikel 5.42 (invulling algemene maatregel van bestuur artikelen 5.39 en 5.40)**

1. Als voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1 toepassing wordt gegeven aan artikel 5.39, onder a, of 5.40, eerste lid, onder a, of tweede lid, onder a, worden bij algemene maatregel van bestuur gevallen of gronden met hetzelfde oogmerk bepaald als het oogmerk waarmee op grond van artikel 5.18 regels voor die activiteit worden gesteld.

2. Als geval als bedoeld in artikel 5.39, onder a, waarin het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigt, wordt in ieder geval aangewezen het geval waarin uit toepassing van artikel 5.38 is gebleken dat de nadelige gevolgen die de desbetreffende activiteit voor het milieu veroorzaakt:

a. gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu, verder kunnen worden beperkt, of

b. gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.

3. Als geval als bedoeld in artikel 5.40, eerste lid, onder a, of tweede lid, onder a, wordt in ieder geval aangewezen het geval waarin de voorschriften van de omgevingsvergunning kunnen worden gewijzigd of de omgevingsvergunning kan worden ingetrokken, met het oog op het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid, bedoeld in artikel 4.22, tweede lid, onder b.

## **Artikel 5.43 (revisievergunning)**

1. Als voor een of meer activiteiten verschillende omgevingsvergunningen van kracht zijn, kan het bevoegd gezag, in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving, ambtshalve een omgevingsvergunning verlenen die de eerder verleende omgevingsvergunningen vervangt. Daarbij kan het bevoegd gezag de rechten die de vergunninghouder aan die omgevingsvergunningen ontleende, niet wijzigen anders dan mogelijk zou zijn met toepassing van artikel 5.39 of 5.40.

2. Als de omgevingsvergunningen niet door hetzelfde bevoegd gezag zijn verleend, kan het eerste lid worden toegepast door elk van de betrokken bestuursorganen, als de andere betrokken bestuursorganen toepassing hebben gegeven aan artikel 5.16.

3. Het eerste lid kan ook worden toegepast tegelijk met het beslissen op een aanvraag om een nieuwe omgevingsvergunning. Dit geldt ook als, in afwijking van het eerste lid, slechts één omgevingsvergunning van kracht is.

4. Een met toepassing van dit artikel verleende omgevingsvergunning schorst met ingang van de dag waarop zij in werking treedt, en daarna, in de periode waarin deze vergunning nog niet onherroepelijk is, zolang zij in werking blijft, de werking van de omgevingsvergunningen die zij vervangt. Deze omgevingsvergunningen vervallen op de dag waarop de met toepassing van dit artikel verleende omgevingsvergunning onherroepelijk wordt.

## **AFDELING 5.2 PROJECTPROCEDURE**

### *§ 5.2.1 Algemene bepalingen voor het projectbesluit*

## **Artikel 5.44 (bevoegd gezag voor het projectbesluit)**

1. Voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan kan een projectbesluit worden vastgesteld. Een projectbesluit wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister.

2. Bij het vaststellen van een projectbesluit door gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.

3. Het dagelijks bestuur van het waterschap kan een projectbesluit alleen vaststellen met het oog op de taken, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a.

4. Gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd, zijn bevoegd om het projectbesluit vast te stellen.

5. Als Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, en gedeputeerde staten van een of meer provincies gezamenlijk een project willen uitvoeren, is Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, bevoegd om het projectbesluit vast te stellen.

6. Onze Minister die het aangaat kan, in overeenstemming met Onze Minister, in afwijking van het eerste of vijfde lid bepalen dat Onze Minister die het aangaat bevoegd is om het projectbesluit vast te stellen.

#### **Artikel 5.45 (coördinatie uitvoeringsbesluiten)**

1. Het bevoegd gezag voor het projectbesluit kan bepalen dat artikel 16.7 van toepassing is op de coördinatie van de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit.

2. Artikel 16.7 is van toepassing op de coördinatie van besluiten ter uitvoering van projectbesluiten als bedoeld in artikel 5.46.

3. Als het coördinerend bestuursorgaan treedt het bevoegd gezag voor het projectbesluit op.

4. In afwijking van het derde lid treden als het coördinerend bestuursorgaan op:

a. gedeputeerde staten: als het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd is om het projectbesluit vast te stellen,

b. Onze Minister die het aangaat: als hij op grond van artikel 5.44, eerste, vijfde of zesde lid, bevoegd is om het projectbesluit vast te stellen.

#### **Artikel 5.46 (projectbesluit voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen)**

1. Onze Minister stelt voor werken met een nationaal belang in ieder geval een projectbesluit vast voor de volgende projecten:

a. de aanleg van een autoweg of autosnelweg, spoorweg of vaarweg,

b. een wijziging van een autoweg of autosnelweg, die bestaat uit:

1°. de ombouw van een weg tot autosnelweg, of

2°. de uitbreiding van een weg met een of meer rijstroken, als het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt,

c. een wijziging van een spoorweg die bestaat uit:

1°. een uitbreiding van die spoorweg met een of meer sporen, als het uit te breiden spoorweggedeelte twee aansluitingen met elkaar verbindt,

2°. de aanleg van spoorwegbouwkundige bouwwerken,

3°. de aanleg van een verbindingsboog, of

4°. een geheel van onderling samenhangende maatregelen voor die spoorweg,

d. het opnieuw in gebruik nemen van een al aangelegde spoorweg van vijf kilometer of meer,

e. een wijziging van een vaarweg die bestaat uit een vergroting of verdieping waardoor het ruimteoppervlak van de vaarweg met ten minste twintig procent toeneemt of de vaarweg blijvend wordt verdiept waarbij meer dan vijf miljoen kubieke meter grond wordt verzet,

f. de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk.

2. Het dagelijks bestuur van het waterschap stelt in ieder geval een projectbesluit vast voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet onder het eerste lid, aanhef en onder f, vallen.

#### *§ 5.2.2 Voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing*

##### **Artikel 5.47 (voornemen)**

1. Het bevoegd gezag geeft kennis van zijn voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving en om:

- a. een projectbesluit vast te stellen zonder daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing, of
- b. een projectbesluit vast te stellen en ter voorbereiding daarvan een voorkeursbeslissing te nemen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegd gezag wordt bepaald wanneer een voorkeursbeslissing in ieder geval wordt genomen.

3. Bij het voornemen stelt het bevoegd gezag met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid, binnen een door hem te stellen termijn, mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.

4. Uiterlijk bij aanvang van de verkenning geeft het bevoegd gezag, onverminderd het derde lid, kennis van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het bepaalde in het vierde lid.

##### **Artikel 5.48 (verkenning)**

1. Bij de verkenning vergaart het bevoegd gezag de nodige kennis en inzichten over:

- a. de aard van de opgave,
- b. de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen, en
- c. de mogelijke oplossingen voor die opgave.

2. Degene die een mogelijke oplossing als bedoeld in artikel 5.47, derde lid, heeft voorgedragen, kan daarbij verzoeken dat het bevoegd gezag daarover advies vraagt aan een onafhankelijke deskundige. Het bevoegd gezag kan ook ambtshalve een onafhankelijke deskundige verzoeken te adviseren.

3. Het bevoegd gezag beslist of de voorgedragen mogelijke oplossingen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen.

##### **Artikel 5.49 (voorkeursbeslissing)**

De voorkeursbeslissing kan inhouden:

- a. het uitvoeren van een project,
- b. een oplossing zonder project,
- c. een combinatie van de onderdelen a of b met de uitvoering van andere projecten, of
- d. het niet uitwerken van een oplossing.

##### **Artikel 5.50 (uitwerken of wijzigen projectbesluit zonder paragraaf 5.2.2)**

Deze paragraaf is niet van toepassing op een uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.54 of een wijziging van een projectbesluit.

### **Artikel 5.51 (inhoud projectbesluit)**

In het projectbesluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

### **Artikel 5.52 (integraal besluit)**

1. De regels van het projectbesluit wijzigen de regels van het omgevingsplan voor zover die regels met de regels van het projectbesluit in strijd zijn.

2. Voor zover dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is bepaald, geldt het projectbesluit:

a. als omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit,

b. als een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluit volgens de bij die maatregel aangegeven regels.

### **Artikel 5.53 (beoordelingsregels)**

1. Voor de toepassing van artikel 5.52, eerste lid, zijn de artikelen 4.1 en 4.2, eerste lid, en de paragrafen 4.1.2 en 4.3.1 van overeenkomstige toepassing.

2. Voor de toepassing van artikel 5.52, tweede lid, onder a, zijn de paragrafen 5.1.3, 5.1.4 en 5.1.5 en voor de toepassing van 5.52, tweede lid, onder b, zijn de bij de maatregel op grond van artikel 5.52, tweede lid, onder b, aangegeven regels van overeenkomstige toepassing.

3. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door gedeputeerde staten, onevenredig wordt belemmerd door regels die bij of krachtens een regeling van een gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die regels bij het projectbesluit of bij besluit van gedeputeerde staten om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten.

4. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door Onze Minister, Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, of Onze Minister die het aangaat, onevenredig wordt belemmerd door regels die bij of krachtens een regeling van een provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die regels bij het projectbesluit of bij besluit van Onze Minister om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten.

### **Artikel 5.54 (uitwerking binnen besluit)**

1. Bij een projectbesluit kan worden bepaald dat het besluit met inachtneming van de daarbij gestelde randvoorwaarden door het bevoegd gezag kan worden uitgewerkt.

2. Deze uitwerking maakt deel uit van het projectbesluit en kan, zolang de uitwerking nog niet is verwezenlijkt, worden vervangen door een nieuwe uitwerking.



### **Artikel 5.55 (gemeentelijk project van publiek belang)**

Als de gemeenteraad met overeenkomstige toepassing van de artikelen 5.45, eerste en derde lid, 5.47, 5.48, 5.49 en 5.51, het opnemen van regels in het omgevingsplan voorbereidt die gericht zijn op het uitvoeren van een project van publiek belang, is artikel 16.87 van overeenkomstige toepassing.

### **HOOFDSTUK 6**

[Gereserveerd]

### **HOOFDSTUK 7**

[Gereserveerd]

### **HOOFDSTUK 8**

[Gereserveerd]

### **HOOFDSTUK 9**

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 10 GEDOOGPLICHTEN**

### **AFDELING 10.1 ALGEMENE BEPALINGEN**

#### **Artikel 10.1 (begripsbepalingen)**

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

*initiatiefnemer*: degene onder wiens verantwoordelijkheid een werk van algemeen belang waarvoor een gedoogplicht is opgelegd, tot stand wordt gebracht of wordt opgeruimd;

*rechthebbende*: degene die enig recht heeft op de onroerende zaak waarin, waarop, waarboven of waaronder:

- a. activiteiten als bedoeld in afdeling 10.2 worden verricht, of
- b. een werk van algemeen belang tot stand wordt gebracht of wordt opgeruimd;

*tot stand brengen*: aanleggen, in stand houden, wijzigen, verplaatsen of uitvoeren;

*werk van algemeen belang*: werk of activiteit als bedoeld in paragraaf 10.3.2.

### **AFDELING 10.2 GEDOOGPLICHTEN VAN RECHTSWEGE**

#### **Artikel 10.2 (gedoogplichten wegen en waterstaatswerken)**

1. Een rechthebbende gedooft voor wegen en waterstaatswerken:
  - a. het door of namens de beheerder verrichten van onderhouds- en herstelwerkzaamheden aan de weg of het waterstaatswerk,

b. het door of namens de beheerder aanbrengen en in stand houden van meetmiddelen, seinen, merken, verkeerstekens of andere tekens, als dat volgens de beheerder nodig is voor de functievervulling van de weg of het waterstaatswerk,

c. graaf- of meetwerkzaamheden voor het maken van ontwerpen voor het aanleggen, onderhouden of wijzigen van de weg of het waterstaatswerk,

d. het door of namens de beheerder aanleggen en in stand houden van elektrische geleidingen, voor zover dat niet plaatsvindt in afgesloten tuinen en erven die een geheel vormen met bewoonde percelen.

2. Een rechthebbende gedooft voor waterstaatswerken het door of namens het bevoegd gezag op grond van de Scheepvaartverkeerswet aanbrengen en in stand houden van verkeerstekens.

### **Artikel 10.3 (gedoogplichten waterbeheer)**

1. Een rechthebbende gedooft bij gronden, gelegen aan of in een oppervlaktewaterlichaam waarvan het onderhoud wordt verricht door of namens de beheerder: het ontvangen op die gronden van specie of maaisel, dat vanwege regulier onderhoud van dat oppervlaktewaterlichaam wordt verwijderd.

2. Voor de toepassing van het eerste lid worden gronden die zijn gescheiden van het oppervlaktewaterlichaam vanwege een weg of door een grondstrook die te smal is om het maaisel of de specie te ontvangen, aangemerkt als gronden gelegen aan een oppervlaktewaterlichaam.

3. Een rechthebbende gedooft bij gronden waar het grondwater invloed ondervindt van een wateractiviteit bestaande uit:

a. het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, of

b. het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met dat onttrekken,

voor zover die activiteit wordt verricht op grond van een omgevingsvergunning of als daarvoor een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, is vereist: het onder a en b bedoelde onttrekken of in de bodem brengen.

4. Een rechthebbende gedooft bij gronden, gelegen in of deel uitmakend van een oppervlaktewaterlichaam of bergingsgebied: wateroverlast en overstromingen door de afvoer of tijdelijke berging van oppervlaktewater.

### **Artikel 10.4 (melding werkzaamheden)**

Bij werkzaamheden als bedoeld in de artikelen 10.2 en 10.3, eerste lid, informeert de beheerder de rechthebbende ten minste achtenveertig uur van tevoren schriftelijk over de voorgenomen werkzaamheden, tenzij dit door het spoedeisende karakter van die werkzaamheden niet mogelijk is.

### **Artikel 10.5 (bevoegdheid tot betreden plaatsen)**

1. De met de inspectie van watersystemen of onderdelen daarvan belaste personen, werkzaam onder verantwoordelijkheid van de beheerder, zijn bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner.

2. Onze Minister of het bestuur van een waterschap is bevoegd tot het geven van een machtiging als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Algemene wet op het binnentreden tot het zonder toestemming van de bewoner binnentreden in een woning door een daartoe bij besluit van Onze Minister of dat bestuur aangewezen persoon, voor zover die woning deel uitmaakt van een waterstaatswerk of daarmee rechtstreeks in verbinding staat.

3. De artikelen 5:13, 5:15, tweede en derde lid, 5:16 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 10.6 (gedoogplichten Wet milieubeheer)**

1. Een rechthebbende op een onroerende zaak waar maatregelen als bedoeld in artikel 8.49, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer voor een gesloten stortplaats worden getroffen, gedooft dat werkzaamheden worden verricht vanwege die maatregelen.

2. Een rechthebbende op een onroerende zaak waar een beroepshalve of bedrijfsmatig verrichte activiteit, ongeacht het openbare of particuliere, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan, wordt verricht of waar sprake is van milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan, gedooft dat preventieve of herstelmaatregelen als bedoeld in titel 17.2 van de Wet milieubeheer worden getroffen.

#### **Artikel 10.7 (gedoogplicht Wet luchtvaart)**

De exploitant van een luchthaven als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart gedooft op de luchthaven elektronische, meteorologische en andere hulpmiddelen, bestemd voor de uitvoering van de taken, toegedeeld aan de Luchtverkeersleiding Nederland, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van die wet, en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, voor de luchtverkeersbeveiliging en de luchtvaartmeteorologische dienstverlening.

#### **Artikel 10.8 (gedoogplichten Spoorwegwet en Wet lokaal spoor)**

1. Een rechthebbende op infrastructuur, anders dan hoofdspoorwegen, waarvan het beheer bij of krachtens de wet is opgedragen aan, of dat in beheer is bij, een openbaar lichaam gedooft aanraking, doorsnijding of overbrugging van die infrastructuur door hoofdspoorwegen.

2. Het eerste lid geldt ook voor de rechthebbenden op de onder of naast de hoofdspoorweg gelegen grond, de daarin gelegen werken en de daarop gelegen opstallen.

3. Een rechthebbende gedooft het beheer van lokale spoorweginfrastructuur als bedoeld in de Wet lokaal spoor, voor zover dit voor de goede uitvoering van dat beheer nodig is.

#### **Artikel 10.9 (gedoogplicht Mijnbouwwet)**

Een rechthebbende gedooft dat de houder van een vergunning voor het opsporen van CO<sub>2</sub>-opslagcomplexen, het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte of het opslaan van stoffen als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet, in de ondergrond CO<sub>2</sub>-opslagcomplexen opspoort, delfstoffen of aardwarmte opspoort of wint respectievelijk stoffen opslaat volgens de voor die activiteiten geldende regels, voor zover die activiteiten plaatsvinden op een diepte van meer dan honderd meter beneden de oppervlakte.

#### **Artikel 10.10 (gedoogplicht zwemwater)**

Een rechthebbende op een onroerende zaak waarin of waarop tekens met voorlichting ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn worden geplaatst, gedooft het aanbrengen en in stand houden van die tekens.

*§ 10.3.1 Algemene bepalingen*

**Artikel 10.11 (toepassingscriteria)**

Een gedoogplicht op grond van deze afdeling kan worden opgelegd als voor een werk van algemeen belang:

- a. voor bepaalde of onbepaalde tijd gebruik moet worden gemaakt van een onroerende zaak,
- b. met de rechthebbende op de onroerende zaak ondanks een redelijke poging daartoe geen schriftelijke overeenstemming is bereikt over het gebruik daarvan,
- c. het gebruik van de onroerende zaak niet meer zal worden belemmerd dan redelijkerwijs nodig is, en
- d. de belangen van de rechthebbende redelijkerwijs onteigening niet vorderen.

**Artikel 10.12 (op aanvraag en ambtshalve)**

Het opleggen van een gedoogplicht op grond van deze afdeling geschiedt op aanvraag van de initiatiefnemer of ambtshalve, als de initiatiefnemer op grond van deze wet zelf bevoegd is om voor het werk van algemeen belang een gedoogplicht op te leggen.

*§ 10.3.2 Gedoogplichten*

**Artikel 10.13 (gedoogplichten infrastructuur en water)**

1. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen of opruimen van:

- a. een betaalpoort als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit,
- b. een werk voor hoofdspoorwegen,
- c. infrastructuur nodig voor de productie en distributie van drinkwater als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder b, van de Drinkwaterwet,
- d. een werk ter uitvoering van een projectbesluit waarop artikel 5.46, eerste en tweede lid, van toepassing is,
- e. een werk voor het transport van afvalwater, uitgevoerd door een waterschap,
- f. een werk voor het transport van afvalwater, hemelwater of grondwater, uitgevoerd door een gemeente,
- g. lokale spoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1 van de Wet lokaal spoor.

2. Als voor werken ter uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in het eerste lid, onder d, een van Onze andere Ministers dan Onze Minister het coördinerend bestuursorgaan is, beslist Onze Minister over de oplegging van een gedoogplicht na overleg met Onze Minister die het aangaat.

**Artikel 10.14 (gedoogplichten energie en mijnbouw)**

Onze Minister kan, na overleg met Onze Minister van Economische Zaken, aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen of opruimen van:

- a. een net als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998,
- b. een gasproductienet of een gastransportnet als bedoeld in de Gaswet,

- c. een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet en pijpleidingen en kabels die mijnbouwwerken onderling met elkaar verbinden of mijnbouwwerken met andere werken verbinden voor het vervoer van stoffen of het functioneren van een mijnbouwwerk,
- d. werken bestemd voor het opsporen van CO<sub>2</sub>-opslagcomplexen als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet,
- e. een installatie waarvoor een vergunning is verleend op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet,
- f. een werk voor de levering van warmte als bedoeld in de Warmtewet.

#### **Artikel 10.15 (gedoogplicht Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag)**

Onze Minister kan, na overleg met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen of opruimen van werken voor grenswateren als bedoeld in de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag.

#### **Artikel 10.16 (gedoogplichten ontgrondingen)**

1. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek op een locatie in verband met een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit of een aanvraag om een dergelijke vergunning.
2. Onze Minister kan op verzoek van de aanvrager of houder van een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek en voor het aanbrengen, in stand houden, onderhouden, gebruiken en verwijderen van de voor dat onderzoek benodigde middelen als dat voor de ontgrondingsactiviteit nodig is.
3. De bevoegdheden, bedoeld in het eerste en tweede lid, berusten bij gedeputeerde staten als zij bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning.

#### **Artikel 10.17 (gedoogplichten waterstaatswerken)**

1. De beheerder kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek dat nodig is voor de aanvraag of wijziging van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of ter voldoening aan een andere in het kader van het waterbeheer op grond van deze wet, een waterschapsverordening of omgevingsverordening op hem rustende plicht.
2. De beheerder kan, voor zover dat voor de vervulling van zijn taken redelijkerwijs nodig is, aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor:
  - a. het op of in gronden verrichten van onderzoek en daarmee verband houdende werkzaamheden in verband met een waterstaatswerk,
  - b. de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verband houdende werkzaamheden.

#### **Artikel 10.18 (gedoogplicht luchtverontreiniging)**

Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen als door een gemeente, een provincie, het Rijk of een openbaar lichaam voor het bepalen van de mate van luchtverontreiniging gebruik moet worden gemaakt van onroerende zaken.

### **Artikel 10.19 (gedoogplichten archeologisch onderzoek)**

1. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het in het belang van een archeologisch onderzoek betreden van terreinen, het daarop verrichten van metingen of het daarin doen van opgravingen.

2. Het bestuursorgaan dat is belast met de voorbereiding of uitvoering van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen als bedoeld in het eerste lid, voor zover dat onderzoek dient ter voorbereiding of uitvoering van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning.

3. Artikel 10.11, aanhef en onder d, is niet van toepassing op de beslissing tot het opleggen van een gedoogplicht als bedoeld in dit artikel.

### **Artikel 10.20 (gedoogplicht vanwege het maken van een ontwerp)**

Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het uitvoeren van meetwerkzaamheden of graafwerkzaamheden, het aanbrengen van tekens in, boven of op een onroerende zaak, of het verrichten van onderzoek met gebruikmaking van de daarvoor benodigde hulpmiddelen, als die activiteiten nodig zijn voor het maken van een ontwerp voor de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing of opruiming van een werk als bedoeld in artikel 10.13, 10.14 of 10.15.

### **Artikel 10.21 (gedoogplicht andere werken van algemeen belang)**

1. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen of opruimen van een werk van algemeen belang dat geen werk of activiteit is als bedoeld in de artikelen 10.13 tot en met 10.19, als het belang van de openbare veiligheid, het belang van het beschermen van de fysieke leefomgeving, zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen.

2. Als de oplegging van een gedoogplicht een belang dient waarvoor de zorg niet bij Onze Minister berust, beslist Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat.

#### *§ 10.3.3 De gedoogplichtbeschikking*

### **Artikel 10.22 (inhoud gedoogplichtbeschikking)**

1. Een gedoogplichtbeschikking bevat in ieder geval een beschrijving van:

- a. de onroerende zaak waarop de beschikking betrekking heeft,
- b. het werk van algemeen belang waarvoor de beschikking geldt,
- c. de te verrichten activiteiten en de voorbereiding daarvan,
- d. de plichten van de rechthebbende,
- e. de rechten en plichten van de initiatiefnemer.

2. De gedoogplichtbeschikking vermeldt of er voor bepaalde of onbepaalde tijd gebruik wordt gemaakt van de onroerende zaak.

3. Als dat voor de instandhouding van het werk van algemeen belang nodig is, kan in de gedoogplichtbeschikking een gebied rondom het werk worden vastgesteld waarbinnen in de beschikking te noemen activiteiten niet zijn toegestaan zonder voorafgaande toestemming van de initiatiefnemer.

4. Aan een gedoogplichtbeschikking kunnen voorschriften worden verbonden.

### **Artikel 10.23 (wijziging van een gedoogplichtbeschikking)**

1. Op verzoek van de rechthebbende kan de gedoogplichtbeschikking worden gewijzigd wat betreft de locatie van het werk van algemeen belang binnen de desbetreffende onroerende zaak.

2. Het eerste lid is alleen van toepassing als de rechthebbende over de wijziging van de locatie ondanks een redelijke poging daartoe geen overeenstemming heeft bereikt met de initiatiefnemer.

3. Het verzoek wordt in ieder geval afgewezen als het werk van algemeen belang redelijkerwijs niet op een andere locatie tot stand kan worden gebracht.

#### *§ 10.3.4 Bijzondere bepalingen*

### **Artikel 10.24 (bomen en beplantingen)**

Degene op wie een gedoogplicht op grond van paragraaf 10.3.2 rust, gedooft dat de initiatiefnemer bomen en beplantingen root, inkort of snoeit voor zover die bomen en beplantingen hinderlijk zijn voor de het tot stand brengen of opruimen van het werk van algemeen belang.

### **Artikel 10.25 (rechtsopvolging)**

De in de gedoogplichtbeschikking opgenomen rechten en plichten van de rechthebbende en van de initiatiefnemer rusten ook op hun rechtsopvolgers.

### **Artikel 10.26 (toegang tot de onroerende zaak)**

Voor de in de gedoogplichtbeschikking genoemde werkzaamheden heeft de initiatiefnemer of diens gemachtigde toegang tot de onroerende zaak voor zover dat redelijkerwijs voor de uitvoering van zijn werkzaamheden nodig is.

### **Artikel 10.27 (opruimen van een werk van algemeen belang)**

1. Als de gedoogplichtbeschikking voor een werk van algemeen belang is ingetrokken, ruimt de initiatiefnemer dat werk op, tenzij met degene op wie de gedoogplicht rustte anders is overeengekomen.

2. Bij de opruiming wordt de onroerende zaak zoveel als mogelijk teruggebracht in de staat van voor de aanleg van het werk van algemeen belang, voor zover niet anders is overeengekomen.

3. Artikel 10.25 is van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 10.28 (eigendom van een werk van algemeen belang)**

Artikel 20, tweede lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing op werken van algemeen belang die met toepassing van een gedoogplichtbeschikking worden aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd of verplaatst.

## AFDELING 10.4 SCHADEVERGOEDING

### **Artikel 10.29 (recht op schadevergoeding)**

Het bestaan van een gedoogplicht op grond van dit hoofdstuk laat onverlet het recht op schadevergoeding.



## HOOFDSTUK 11

[Gereserveerd]

## HOOFDSTUK 12 GRONDEXPLOITATIE

### **Artikel 12.1 (verhaal van kosten, verbonden aan grondexploitatie)**

1. Het bevoegd gezag verhaalt de kosten, verbonden aan de exploitatie van locaties waar:

- a. een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteit kan worden verricht, en
- b. sprake is van kosten die behoren tot bij de maatregel aangewezen grondexploitatiekosten.

2. De rechtspersoon waartoe het bevoegd gezag behoort, kan een overeenkomst over grondexploitatie aangaan waarin het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten wordt verzekerd.

3. Als het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten over de in de locatie begrepen gronden niet anderszins verzekerd is, stelt het bevoegd gezag exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast om die kosten te verhalen.

4. Het bevoegd gezag kan exploitatieregels of exploitatievoorschriften vaststellen voor locaties waar een bouwactiviteit als bedoeld in het eerste lid kan worden verricht voor het stellen van eisen aan:

- a. de inrichting van het exploitatiegebied, of
- b. bij algemene maatregel van bestuur aangewezen woningbouwcategorieën.

5. In afwijking van het derde lid kan het bevoegd gezag in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen besluiten geen exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast te stellen.

### **Artikel 12.2 (exploitatiegebied en bovenwijkse voorzieningen in omgevingsplan)**

1. In een omgevingsplan worden voor een locatie als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid, een of meer gebieden aangewezen waarbinnen de aan de grondexploitatie verbonden kosten worden verhaald op grond van exploitatieregels of exploitatievoorschriften.

2. In het omgevingsplan wordt per exploitatiegebied bepaald:

- a. of exploitatieregels dan wel exploitatievoorschriften worden vastgesteld voor het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten,
- b. welke voorzieningen waarvan het exploitatiegebied ten dele profijt heeft, naar evenredigheid aan het exploitatiegebied worden toegerekend.

### **Artikel 12.3 (vaststelling exploitatieregels of exploitatievoorschriften)**

1. Als het bevoegd gezag voornemens is de aan de grondexploitatie verbonden kosten te verhalen op grond van exploitatieregels, worden die regels opgenomen in het omgevingsplan als dat plan een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid, mogelijk maakt.

2. Als het bevoegd gezag voornemens is de aan de grondexploitatie verbonden kosten te verhalen op grond van exploitatievoorschriften, worden die voorschriften verbonden aan een van de volgende besluiten, als die een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid, mogelijk maken:

- a. een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit,

- b. een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit,
- c. een projectbesluit.

#### **Artikel 12.4 (overeenkomst over grondexploitatie)**

1. In een overeenkomst over grondexploitatie kunnen bepalingen worden opgenomen over:

- a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie,
- b. verrekening van schade die op grond van hoofdstuk 15 voor vergoeding in aanmerking zou komen.

2. Als exploitatieregels of exploitatievoorschriften zijn vastgesteld, worden bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie die regels of voorschriften in acht genomen. De overeenkomst kan bepalingen bevatten ter uitwerking van in die regels of voorschriften opgenomen onderwerpen. De overeenkomst kan geen bepalingen bevatten over onderwerpen die deel hadden kunnen uitmaken van die regels of voorschriften, maar daarin niet zijn opgenomen.

3. Van de overeenkomst wordt binnen twee weken na het aangaan daarvan door het college van burgemeester en wethouders:

- a. kennisgegeven in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad,
- b. een beschrijving van de zakelijke inhoud ter inzage gelegd.

#### **Artikel 12.5 (inhoud exploitatieregels of -voorschriften)**

1. De exploitatieregels en de exploitatievoorschriften bevatten:  
a. bepalingen over het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten, en

b. de exploitatieopzet waarop die regels en voorschriften zijn gebaseerd.

2. Exploitatievoorschriften, verbonden aan een besluit als bedoeld in artikel 12.3, tweede lid, onder a of b, bevatten, als de locatie waarop het besluit betrekking heeft niet binnen een exploitatiegebied als bedoeld in artikel 12.2, eerste lid, valt, een begrenzing van het exploitatiegebied. Die begrenzing omvat geen gronden, gelegen buiten de locatie waarop het besluit betrekking heeft.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de inhoud van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften. Bij de maatregel worden in ieder geval regels gesteld over:

- a. het bepalen van een tijdvak of fasering van de grondexploitatie,
- b. het stellen van eisen aan de inrichting van het exploitatiegebied,
- c. het stellen van eisen aan het overleggen van gegevens,
- d. de uitvoering en uitvoerbaarheid van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften, en
- e. het stellen van eisen aan de woningbouwcategorieën, bedoeld in artikel 12.1, vierde lid, onder b.

#### **Artikel 12.6 (exploitatieopzet)**

1. De te verhalen kosten worden berekend aan de hand van een exploitatieopzet.

2. Voor de berekening van de kosten en opbrengsten in de exploitatieopzet wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht.

3. Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen, waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft en die toerekenbaar zijn aan de exploitatieregels of de exploitatievoorschriften, worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:

- a. het opstellen van en de berekeningsmethode van de exploitatieopzet, en

b. de in die exploitatieopzet op te nemen opbrengsten en de verhaalbare kostensoorten.

5. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de hoogte en de begrenzing van een of meer van de in het vierde lid bedoelde verhaalbare kostensoorten. Bij de regels kan een onderscheid worden gemaakt naar type locatie en aard en omvang van de bouwactiviteit.

#### **Artikel 12.7 (herziening exploitatieregels)**

1. Exploitatieregels worden ten minste eenmaal per twee jaar herzien totdat de in het omgevingsplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen zijn gerealiseerd.

2. Deze termijn begint op de dag na de dag waarop het omgevingsplan waarbij exploitatieregels zijn vastgesteld, onherroepelijk is geworden.

#### **Artikel 12.8 (verhaal kosten)**

1. Het bevoegd gezag verhaalt de kosten, verbonden aan de exploitatie van de locaties in een exploitatiegebied, door aan:

a. een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die op grond van artikel 12.1, eerste lid, is aangewezen, of een omgevingsvergunning voor een gedeelte daarvan,

b. een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, of

c. een projectbesluit,

met inachtneming van de exploitatieregels of de exploitatievoorschriften, het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage is verschuldigd aan de rechtspersoon waarvan het bevoegd gezag deel uitmaakt.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als voorafgaand aan de indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit een exploitatiebijdrage voor de locaties anderszins is verzekerd.

3. Het bevoegd gezag stelt bij de omgevingsvergunning of het projectbesluit een termijn waarbinnen de exploitatiebijdrage wordt betaald. Als gehele of gedeeltelijke betaling na de start van de bouw plaatsvindt, kunnen aanvullende zekerheden voor de betaling worden geëist.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de berekening van de exploitatiebijdrage.

#### **Artikel 12.9 (afrekening en intrekking exploitatieregels)**

1. Binnen drie maanden na uitvoering van de in de exploitatieregels voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen stelt het bevoegd gezag een afrekening van die regels vast en trekt het de exploitatieregels in met ingang van een bij dat besluit te bepalen tijdstip.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de afrekening en de herberekening van de betaalde exploitatiebijdragen en over het geheel of gedeeltelijk terugbetalen van het teveel betaalde.

#### **Artikel 12.10 (vergoeding bevoegd gezag)**

1. Als na verlening van de omgevingsvergunning de houder daarvan een in exploitatieregels of exploitatievoorschriften omschreven prestatie heeft verricht, verstrekt het bevoegd gezag de houder daarvoor op zijn verzoek een vergoeding overeenkomstig de exploitatieopzet, als de prestatie in overeenstemming met de exploitatieregels of de exploitatievoorschriften is verricht.

2. De vergoeding is geen subsidie als bedoeld in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Artikel 12.11 (sancties bij overschrijden termijn van betaling exploitatiebijdrage)**

1. Het bevoegd gezag kan onmiddellijk na overschrijding van de betalingstermijn van een gedeelte of het geheel van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, beslissen dat een bouwactiviteit niet kan beginnen of moet worden gestaakt totdat aan de betalingsverplichtingen is voldaan. Het bevoegd gezag stelt de termijn, bedoeld in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht, op ten hoogste vier weken.

2. Het bevoegd gezag kan het verschuldigde bedrag bij dwangbevel invorderen.

3. Als de bijdrage niet binnen drie maanden na het besluit, bedoeld in het eerste lid, is ontvangen, kan het bevoegd gezag het besluit waaraan de exploitatiebijdrage is verbonden geheel of gedeeltelijk intrekken.

## **HOOFDSTUK 13 FINANCIËLE BEPALINGEN**

### **AFDELING 13.1 LEGES**

#### **Artikel 13.1 (heffen van rechten)**

1. Onze Minister die het aangaat kan ter dekking van de kosten voor het door hem in behandeling nemen van een aanvraag, wijziging of intrekking van een besluit op grond van deze wet rechten heffen van de aanvrager of van degene ten behoeve van wie die aanvraag wordt gedaan. De tarieven worden zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde kosten.

2. Bij ministeriële regeling worden voor de behandeling van de aanvraag:

- a. de tarieven voor te heffen rechten vastgesteld,
- b. regels gesteld over hoe die rechten worden geheven.

#### **Artikel 13.2 (berekening en bedragen rechten en doelbelastingen)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de berekening en de bedragen van de op grond van:

- a. de artikelen 228a en 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet,
- b. Artikel 115, eerste lid, onder b en c, van de Waterschapswet,
- c. Artikel 223, eerste lid, onder b, van de Provinciewet, of
- d. Artikel 13.1,

te heffen rechten en belastingen inzake de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet.

### **AFDELING 13.2 VERGOEDING VAN EXTRA KOSTEN VAN DE GEMEENTE**

#### **Artikel 13.3 (extra kosten omgevingsplan of omgevingsvergunning voor afwijkactiviteit)**

1. Als op grond van een wettelijk voorschrift of schriftelijk verzoek van een ander openbaar lichaam in een omgevingsplan regels of in een omgevingsvergunning voorschriften voor een afwijkactiviteit zijn opgenomen die extra kosten voor de gemeente tot gevolg kunnen hebben en over de toedeling van deze kosten geen overeenstemming is bereikt, kunnen gedeputeerde staten op verzoek van het college van burgemeester en wethouders het openbaar lichaam verplichten om aan de gemeente een vergoeding toe te kennen.

2. De vergoeding kan worden toegekend voor zover:

- a. de kosten redelijkerwijs niet voor rekening van de gemeente behoren

te blijven,

- b. de vergoeding niet voldoende op een andere manier is verzekerd, en
- c. de vergoeding niet op grond van een wettelijk voorschrift is uitgesloten.

3. Een verzoek om een vergoeding kan worden ingediend binnen vier weken nadat het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit in werking is getreden.

4. In afwijking van het eerste lid wordt het besluit op een verzoek als bedoeld in het derde lid genomen door Onze Minister of door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, als het andere openbare lichaam het Rijk is.

#### **Artikel 13.4 (andere kosten)**

1. Artikel 13.3 is van overeenkomstige toepassing als op verzoek van een ander openbaar lichaam:

- a. een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is verleend, of
- b. is besloten tot aanhouding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.

2. Het verzoek om een kostenvergoeding kan worden ingediend binnen vier weken nadat de omgevingsvergunning of het besluit tot aanhouding onherroepelijk is geworden.

### **AFDELING 13.3 FINANCIËLE BEPALINGEN VANWEGE OMGEVINGSVERGUNNINGEN**

#### **Artikel 13.5 (financiële zekerheidsstelling)**

1. Aan een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, kan, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, het voorschrift worden verbonden dat degene die de activiteit verricht, financiële zekerheid stelt:

- a. voor het nakomen van op grond van de omgevingsvergunning voor hem geldende verplichtingen,
- b. ter dekking van zijn aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

2. Bij de maatregel worden regels gesteld over de vorm waarin, de hoogte van het bedrag waarvoor en hoe lang de zekerheid in stand wordt gehouden en over de voorwaarden waaronder de zekerheidsstelling kan worden opgeheven.

3. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder a, bepaalt het bevoegd gezag het ten hoogste te verhalen bedrag bij het niet nakomen van een verplichting. Het bevoegd gezag kan het te verhalen bedrag invorderen bij dwangbevel.

4. Aan een besluit tot geheel of gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid kan:

- a. een voorschrift als bedoeld in het eerste lid worden verbonden,
- b. worden bepaald dat een voorschrift als bedoeld in het eerste lid gedurende een in het besluit te bepalen termijn blijft gelden.

#### **Artikel 13.6 (financiële voorschriften voor een ontgrondingsactiviteit)**

1. Onverminderd artikel 13.5 kan aan een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit het voorschrift worden verbonden dat:

- a. in plaats van de in artikel 5.36, tweede lid, bedoelde plicht tot het herstellen of realiseren van een toestand een bepaald bedrag ineens of in gedeelten wordt betaald,

- b. de kosten van het beheer van onroerende zaken die zijn ontgrond geheel of gedeeltelijk worden betaald, of
  - c. de kosten voor de aanpassing van de inrichting van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken en van het beheer van de aangepaste omgeving, voor zover zij het gevolg zijn van de ontgronding, geheel of gedeeltelijk worden betaald.
2. Een financiële zekerheid als bedoeld artikel 13.5, eerste lid, kan voor een ontgrondingsactiviteit niet worden gevorderd van openbare lichamen.

#### AFDELING 13.4 VERGOEDING VOOR ADVIEZEN VAN DE COMMISSIE VOOR DE MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

##### **Artikel 13.7 (vergoeding voor adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage)**

1. De kosten van de Commissie voor de milieueffectrapportage en het bureau van de commissie worden gedekt uit door de commissie vast te stellen en in rekening te brengen tarieven voor de uit te brengen adviezen.
2. De tarieven hebben een rechtstreeks verband met de adviezen, belopen niet meer dan nodig is ter dekking van de voor de adviezen gemaakte kosten en behoeven de goedkeuring van Onze Minister.
3. De artikelen 10:28 tot en met 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing op de goedkeuring.

#### **HOOFDSTUK 14**

[Gereserveerd]

#### **HOOFDSTUK 15 SCHADE**

[Gereserveerd]

#### **HOOFDSTUK 16 PROCEDURES**

##### AFDELING 16.1 ELEKTRONISCH VERKEER EN GEBRUIK VAN GEGEVENS EN METHODEN

###### *§ 16.1.1 Elektronisch verkeer*

##### **Artikel 16.1 (elektronische aanvraag en melding)**

1. Een aanvraag om een besluit of een melding op grond van deze wet kan, in afwijking van artikel 2:15 van de Algemene wet bestuursrecht, elektronisch worden ingediend of gedaan voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.
2. Daarbij kunnen gevallen worden aangewezen waarin de aanvraag of melding alleen elektronisch kan worden ingediend of gedaan.

##### **Artikel 16.2 (omgevingsdocumenten en daaraan te stellen vormvereisten)**

1. Omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en projectbesluiten alsmede de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, worden aangemerkt als omgevingsdocument.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere besluiten of andere rechtsfiguren worden aangewezen als omgevingsdocument.

3. Omgevingsdocumenten hebben de vorm van een elektronisch bestand overeenkomstig de bij ministeriële regeling te stellen regels.

4. Een ieder kan op verzoek een papieren afschrift verkrijgen van een omgevingsdocument tegen vergoeding van ten hoogste de kosten van het maken van dat afschrift.

### **Artikel 16.3 (procedurele vereisten omgevingsdocumenten)**

1. Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, stellen een omgevingsdocument aan een ieder elektronisch beschikbaar via de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.12.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de kennisgeving en bekendmaking van een omgevingsdocument.

### **Artikel 16.4 (landelijke voorziening elektronisch aanvragen en melden)**

1. Er is een landelijke voorziening voor het indienen van een aanvraag en het doen van een melding als bedoeld in artikel 16.1. Hierin worden de bij de aanvraag of melding verstrekte gegevens en bescheiden opgenomen.

2. Het bevoegd gezag en de andere bestuursorganen die zijn betrokken bij de beslissing op de aanvraag of bij de melding maken gebruik van de landelijke voorziening. Het bevoegd gezag draagt zorg voor het beheer van de in de voorziening opgenomen gegevens en bescheiden en de toegangsverlening aan de andere bestuursorganen tot die gegevens en bescheiden.

3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:

- a. het beheer en de toegangsverlening, bedoeld in het tweede lid,
- b. de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening.

#### *§ 16.1.2 Gebruik van gegevens en methoden*

### **Artikel 16.5 (houdbaarheid onderzoeksgegevens)**

1. Bij het nemen van een besluit op grond van deze wet kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij het ontwerpbesluit of, bij het ontbreken daarvan, bij de aanvraag zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar.

2. Bij het nemen van besluit op grond van deze wet kan ook gebruik worden gemaakt van gegevens uit rapporten die bij de vaststelling van het besluit ouder zijn dan twee jaar als wordt onderbouwd dat de gegevens nog actueel zijn.

3. Het eerste lid is niet van toepassing op besluiten die betrekking hebben op een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit.

### **Artikel 16.6 (beoordeling van gevolgen)**

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de meet- en rekenmethoden en uitgangspunten aan de hand waarvan op het moment van het nemen van een besluit de gevolgen van dat besluit worden beoordeeld.



*§ 16.2.1 Toepassing afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht*

**Artikel 16.7 (toepassing coördinatie-regeling Awb)**

1. Afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van:

a. de beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning of wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor:

1°. een of meer op grond van artikel 5.7, tweede lid, aangewezen wateractiviteiten, en

2°. een of meer andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4, die gelijktijdig zijn ingediend,

b. de beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning of wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk waarvoor op grond van artikel 5.7, derde lid, de verplichting geldt deze gelijktijdig in te dienen, of de beslissingen tot ambtshalve wijziging van die voorschriften,

c. de besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarvoor dat op grond van artikel 5.45, eerste of tweede lid, is bepaald.

2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt voor de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder a en b, het coördinerend bestuursorgaan, bedoeld in artikel 3:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, aangewezen.

3. De volgende bepalingen van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op de hierna genoemde gevallen:

a. de artikelen 3:21, tweede lid, en 3:24, eerste en derde lid: de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder a en b,

b. Artikel 3:28: de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder b.

**Artikel 16.8 (koepelconcept)**

1. In een coördinatiebesluit als bedoeld in artikel 3:20, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht kan, met het oog op de doelen van de wet en voor het optimaliseren van gebruiksruimte in een gebied, worden bepaald dat afdeling 3.5 van die wet van toepassing is op de vaststelling, wijziging of intrekking van:

a. een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening,

b. een programma, en

c. een projectbesluit of een omgevingsvergunning.

2. Artikel 3:30 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op besluiten waartegen geen beroep kan worden ingesteld.

*§ 16.2.2 Aanvullende bepalingen voor coördinatie van de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit in gevallen als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b*

**Artikel 16.9 (toepassingsbereik paragraaf 16.2.2)**

Deze paragraaf is:

a. van toepassing op de beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b,

b. van overeenkomstige toepassing op de beslissingen op aanvragen om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of de beslissingen tot ambtshalve wijziging van die voorschriften, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b.

### **Artikel 16.10 (buiten behandeling laten aanvraag)**

1. Als maar één van de aanvragen om een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, is ingediend, laat het bevoegd gezag die aanvraag buiten behandeling, nadat de aanvrager eerst in de gelegenheid is gesteld de ontbrekende aanvraag in te dienen binnen een door het bevoegd gezag gestelde termijn.

2. Als van beide aanvragen om een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, er één buiten behandeling wordt gelaten, laat het bevoegd gezag voor de andere aanvraag ook die aanvraag buiten behandeling.

### **Artikel 16.11 (advies)**

De bestuursorganen die bevoegd gezag zijn met betrekking tot elk van de aanvragen, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, brengen aan elkaar een advies uit met het oog op de samenhang tussen de beslissingen op beide aanvragen.

### **Artikel 16.12 (termijn gelding omgevingsvergunningen)**

1. Als in de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit met toepassing van artikel 5.36, eerste lid, een termijn voor de gelding van de vergunning wordt gesteld, kan in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit een gelijke termijn worden gesteld.

2. Als in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit met toepassing van artikel 5.36, eerste lid, een termijn voor de gelding van de vergunning wordt gesteld, wordt in de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit een gelijke termijn gesteld.

### **Artikel 16.13 (instructie op initiatief algemeen bevoegd gezag)**

1. Als gedeputeerde staten of Onze Minister het bevoegd gezag is voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, kunnen gedeputeerde staten respectievelijk Onze Minister, als dat vanwege de samenhang tussen de beslissingen op de beide aanvragen met het oog op het beschermen van het milieu geboden is, aan het bevoegd gezag voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit een instructie geven over de inhoud van die beslissing. Op de instructie zijn de artikelen 2.33 en 2.34 van overeenkomstige toepassing, waarbij kan worden afgeweken van regels als bedoeld in de artikelen 2.22 en 2.23.

2. De instructie wordt gegeven binnen acht weken na de dag waarop het ontwerpbesluit voor de beslissing op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit overeenkomstig artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing als het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, met dien verstande dat gedeputeerde staten op verzoek van het college van burgemeester en wethouders met overeenkomstige toepassing van artikel 2.33 een instructie kunnen geven aan het bevoegd gezag voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit.

### **Artikel 16.14 (instructie op initiatief bevoegd gezag water)**

1. Als het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, kunnen gedeputeerde staten, als dat vanwege de

samenhang tussen de beslissingen op de beide aanvragen met het oog op het beschermen van het milieu geboden is, aan het college van burgemeester en wethouders, op verzoek van het bevoegd gezag voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit, een instructie geven over de inhoud van die beslissing. Op de instructie is artikel 2.33 van overeenkomstige toepassing, waarbij kan worden afgeweken van regels als bedoeld in de artikelen 2.22 en 2.23.

2. De instructie wordt gegeven binnen acht weken na de dag waarop het ontwerpbesluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit overeenkomstig artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

#### *§ 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen*

#### **Artikel 16.15 (advies)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden bestuursorganen of andere instanties aangewezen die, in daarbij aangewezen gevallen, in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over:

- a. een aanvraag om een besluit op grond van deze wet, of
- b. het ontwerp van het besluit op die aanvraag.

2. Bij een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening kunnen bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over:

- a. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4, of
- b. het ontwerp van het besluit op die aanvraag.

3. Een bestuursorgaan of andere instantie wordt als adviseur aangewezen als dat wenselijk is vanwege:

- a. de deskundigheid van het bestuursorgaan of de instantie, of
- b. de door het bestuursorgaan te behartigen belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving.

4. In ieder geval worden als adviseur aangewezen:

- a. een bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met toepassing van artikel 5.16 heeft overgedragen aan een ander bestuursorgaan, en
- b. gedeputeerde staten als het betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op een activiteit in strijd met regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, in door gedeputeerde staten aan te wijzen gevallen van een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

#### **Artikel 16.16 (instemming)**

1. Als een aanvraag om een besluit op grond van deze wet betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, behoeft het voorgenomen besluit op die aanvraag instemming van het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.15 in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen.

2. Bij de maatregel worden gevallen aangewezen waarin instemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is vanwege:

- a. de bijzondere deskundigheid van het bestuursorgaan,
- b. door het bestuursorgaan te behartigen zwaarwegende belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, of
- c. door het provinciebestuur te behartigen provinciale belangen.

3. Bij de maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan gevallen kan aanwijzen waarin instemming niet is vereist.

4. Het aangewezen bestuursorgaan kan bij het op grond van artikel 16.15 uitgebrachte advies bepalen dat instemming niet is vereist.

#### **Artikel 16.17 (gronden onthouden instemming)**

In afwijking van artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht kan instemming als bedoeld in artikel 16.16 alleen worden onthouden vanwege een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen belang.

#### **Artikel 16.18 (termijn instemming; geen fictieve instemming)**

1. Het besluit over instemming als bedoeld in artikel 16.16 wordt binnen vier weken na indiening van het verzoek om instemming bekendgemaakt door toezending aan het bevoegd gezag.

2. Artikel 10:31, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

#### **Artikel 16.19 (advies en instemming bij ambtshalve besluiten)**

1. De artikelen 16.15 tot en met 16.18 zijn van overeenkomstige toepassing op een ambtshalve besluit tot wijziging of intrekking van een besluit of een omgevingsvergunning.

2. Daarbij wordt met een aanvraag om een besluit of een omgevingsvergunning gelijkgesteld: een voorgenomen ambtshalve besluit tot wijziging of intrekking van dat besluit of die omgevingsvergunning.

#### **Artikel 16.20 (advies en instemming bij projectbesluit)**

De artikelen 16.15 tot en met 16.19 zijn van overeenkomstige toepassing op het uitbrengen van advies over het ontwerp van een projectbesluit of het verlenen van instemming met een voorgenomen projectbesluit, waarbij geen instemming is vereist als:

a. een projectbesluit wordt vastgesteld door een van Onze Ministers als bedoeld in artikel 5.44 en dat projectbesluit geldt als een besluit waarmee een ander bestuursorgaan oorspronkelijk op grond van artikel 16.16 zou moeten instemmen, of

b. een projectbesluit wordt vastgesteld door gedeputeerde staten en het projectbesluit geldt als een besluit waarmee een ander bestuursorgaan, met uitzondering van een bestuursorgaan van het Rijk, oorspronkelijk op grond van artikel 16.16 zou moeten instemmen.

#### **Artikel 16.21 (bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan)**

1. Gedeputeerde staten kunnen besluiten dat een onderdeel van een omgevingsplan geen deel daarvan uitmaakt als:

a. zij over een onderdeel van het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze naar voren hebben gebracht en die zienswijze niet volledig in het omgevingsplan is overgenomen, of

b. in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van een zienswijze van gedeputeerde staten.

2. Gedeputeerde staten kunnen alleen gebruik maken van die bevoegdheid voor zover:

a. de bevoegdheid betrekking heeft op die onderdelen van een omgevingsplan die regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, bevatten, en

b. er sprake is van strijd met een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

3. Gedeputeerde staten vermelden in de motivering van het besluit de daaraan ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die het provinciebestuur beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen.

4. Het besluit wordt bekendgemaakt binnen vier weken nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan.

## AFDELING 16.3 TOTSTANDKOMINGSPROCEDURES

### *§ 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht*

#### **Artikel 16.22 (toepassing paragraaf 16.3.1)**

Deze paragraaf is van toepassing als bij of krachtens deze wet is bepaald dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

#### **Artikel 16.23 (kring inspraakgerechtigden)**

1. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen zienswijzen over een gedoogplichtbeschikking alleen naar voren worden gebracht door belanghebbenden en door de besturen van de gemeenten, de waterschappen en de provincies waarbinnen de onroerende zaak gelegen is of naastgelegen gemeenten, waterschappen en provincies.

#### **Artikel 16.24 (intrekking of wijziging)**

Tenzij het een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval of besluit betreft, zijn de paragrafen 16.3.2 tot en met 16.3.6 en de artikelen 16.40, eerste lid, 16.50, eerste lid, 16.70 en 16.71 van overeenkomstige toepassing op een wijziging of intrekking van de daarin genoemde besluiten of andere rechtsfiguren of documenten.

### *§ 16.3.2 Zwemlocaties*

#### **Artikel 16.25 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van de aanwijzing van zwemlocaties.

### *§ 16.3.3 Omgevingsvisie*

#### **Artikel 16.26 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsvisie.

### *§ 16.3.4 Programma's*

#### **Artikel 16.27 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een programma als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4 en de documenten die voor het opstellen van een programma afzonderlijk worden vastgesteld.

### **Artikel 16.28 (voorbereiding stroomgebiedsbeheerplan en overstromingsrisicoplan)**

1. Het ontwerp van een stroomgebiedsbeheerplan en van een overstromingsrisicobeheerplan, als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder a en b, wordt ten minste een jaar voor het begin van de periode waarop het programma betrekking heeft, ter inzage gelegd.

2. Voor de documenten die voor het opstellen van een stroomgebiedsbeheerplan afzonderlijk worden vastgesteld, bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes maanden.

#### *§ 16.3.5 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening*

### **Artikel 16.29 (kennisgeving voornemen)**

De gemeenteraad geeft kennis van zijn voornemen om een omgevingsplan vast te stellen. Artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 16.30 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsplan.

2. Op een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan, zijn de artikelen 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht en 139 van de Gemeentewet niet van toepassing.

### **Artikel 16.31 (zienswijzen)**

Zienswijzen kunnen geen betrekking hebben op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

### **Artikel 16.32 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een waterschapsverordening en een omgevingsverordening.

#### *§ 16.3.6 Gedoogplichtbeschikking*

### **Artikel 16.33 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht en bekendmaking)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking.

2. De verplichting tot gedogen gaat niet eerder in dan vier dagen na de dag waarop de gedoogplichtbeschikking is bekendgemaakt.

3. Het eerste lid is niet van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in de artikelen 10.16, 10.17, eerste en tweede lid, onder a, en 10.20.

4. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.19 vanwege spoedeisende omstandigheden.

**Artikel 16.34 (reikwijdte, bevoegd gezag plan-mer)**

1. Deze paragraaf gaat over de milieueffectrapportage voor plannen en programma's als bedoeld in artikel 2, onder a, van de smb-richtlijn, waarvan de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en waarin het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan en de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd.

2. In deze paragraaf wordt onder een plan of programma in ieder geval verstaan een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing.

**Artikel 16.35 (uitzondering plan-mer-plicht)**

Deze paragraaf is niet van toepassing op plannen of programma's die:

- uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensieactiviteiten of op een noodsituatie als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, of

- betrekking hebben op de begroting of de financiën van een gemeente, een waterschap, een provincie of het Rijk.

**Artikel 16.36 (plan-mer-plichtige plannen of programma's)**

1. Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als dat plan of programma het kader vormt voor te nemen besluiten voor projecten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid.

2. Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als bij de voorbereiding van dat plan of programma op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming een passende beoordeling moet worden gemaakt.

3. Voor een plan of programma als bedoeld in het eerste of tweede lid dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van een plan of programma als bedoeld in het eerste of tweede lid maakt het bevoegd gezag een milieueffectrapport als dat plan of programma of de wijzigingen daarvan aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

4. Voor een plan of programma dat het kader vormt voor andere projecten dan bedoeld in het eerste lid maakt het bevoegd gezag een milieueffectrapport als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

5. Het bevoegd gezag beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten als bedoeld in het derde en vierde lid, tenzij het zonder een voorafgaande beoordeling een milieueffectrapport maakt. Het bevoegd gezag houdt bij het besluit over de beoordeling van de milieueffecten rekening met de criteria van bijlage II bij de smb-richtlijn. Het bevoegd gezag raadpleegt daarvoor:

- de bestuursorganen en instanties die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over de besluiten, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, waarvoor het plan of programma het kader vormt, en

- Onze Minister, Onze Minister van Economische Zaken, Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of in plaats van de betrokken Minister een door hem aangewezen bestuursorgaan.

6. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de:

- toepassing van het derde lid,

- procedure voor de raadpleging, bedoeld in het vijfde lid.



### **Artikel 16.37 (gebruik andere plan-MER'en)**

Om overlapping van milieueffectrapporten te voorkomen:

- a. stemt het bevoegd gezag het milieueffectrapport, waaronder het detailniveau daarvan, af op:
  - 1°. de mate van gedetailleerdheid van het plan of programma,
  - 2°. de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan of programma zich bevindt,
  - 3°. als het plan of programma deel uitmaakt van een rangorde van plannen of programma's, in het bijzonder op de plaats die het plan of programma inneemt in die rangorde,
- b. kan het bevoegd gezag gebruikmaken van andere milieueffectrapporten als die voldoen aan de bij of krachtens deze paragraaf gestelde eisen.

### **Artikel 16.38 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)**

1. Over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie in het milieueffectrapport raadpleegt het bevoegd gezag de bestuursorganen en instanties, bedoeld in 16.36, vijfde lid, onder a en b.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de raadpleging.

### **Artikel 16.39 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)**

1. Het bevoegd gezag stelt de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid om over het milieueffectrapport te adviseren.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering.

### **Artikel 16.40 (voorbereidingsprocedure plan of programma)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een plan of programma als bedoeld in artikel 16.36 waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.
2. Een milieueffectrapport dat is opgenomen in een plan of programma wordt in dat plan of programma als zodanig herkenbaar weergegeven.
3. Als het milieueffectrapport niet is opgenomen in het ontwerp van een plan of programma:
  - a. wordt bij de terinzagelegging, bedoeld in artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht, ook het milieueffectrapport ter inzage gelegd,
  - b. wordt bij de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht, ook kennisgegeven van het milieueffectrapport, en
  - c. kan een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 van de Algemene wet bestuursrecht ook betrekking hebben op het milieueffectrapport.
4. Het bevoegd gezag stelt het plan of programma niet eerder vast dan twee weken na afloop van de termijn, bedoeld in artikel 3:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Artikel 16.41 (plan of programma grondslag in het plan-MER)**

Het bevoegd gezag stelt een plan of programma niet vast als het milieueffectrapport redelijkerwijs niet aan het plan of programma ten grondslag kan worden gelegd.

### **Artikel 16.42 (inhoud plan-MER)**

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud van het milieueffectrapport.

**Artikel 16.43 (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten en besluiten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de projecten en de daarvoor benodigde besluiten aangewezen:
  - a. die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, en
  - b. waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.
2. Het bevoegd gezag beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten als bedoeld in het eerste lid, onder b, tenzij het een:
  - a. besluit op aanvraag betreft en degene die voornemens is het project uit te voeren bij de mededeling, bedoeld in artikel 16.45, verklaart dat hij bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport maakt, of
  - b. ambtshalve te nemen besluit betreft en het bevoegd gezag zonder een voorafgaande beoordeling een milieueffectrapport maakt.
3. Bij de beoordeling houdt het bevoegd gezag rekening met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn. Als er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, wordt dat bij het besluit gemotiveerd.
4. Bij de maatregel kan worden bepaald dat:
  - a. de aanwijzing van een project of besluit alleen geldt in daarbij aangewezen gevallen,
  - b. een omgevingsvisie, programma of onderdeel van een omgevingsplan als een te nemen besluit voor een project wordt aange-merkt.
5. Degene die voornemens is het project uit te voeren maakt het milieueffectrapport.

**Artikel 16.44 (onthefing voor het maken van een MER)**

1. Het bevoegd gezag kan ontheffing verlenen van de plicht tot het maken van een milieueffectrapport als het algemeen belang het onmiddellijk uitvoeren van het project noodzakelijk maakt.
2. Als toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, beoordeelt het bevoegd gezag of een andere vorm van beoordeling van de milieueffecten geschikt is. Als een andere beoordeling van de milieueffecten moet worden uitgevoerd, is artikel 16.49, eerste en derde lid, van overeenkomstige toepassing.

**Artikel 16.45 (mededeling voornemen)**

Degene die voornemens is een besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, aan te vragen, deelt dat voornemen zo spoedig mogelijk mee aan het bevoegd gezag.

**Artikel 16.46 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)**

1. Op verzoek van de aanvrager om een besluit brengt het bevoegd gezag voorafgaand aan de indiening van de aanvraag advies uit over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor het milieueffectrapport.
2. Het bevoegd gezag raadpleegt voor het advies de bestuursorganen en instanties, bedoeld in artikel 16.36, vijfde lid, onder a en b.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering en de raadpleging.

### **Artikel 16.47 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)**

1. Het bevoegd gezag kan de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid stellen advies uit te brengen over het milieueffectrapport.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering.

### **Artikel 16.48 (één MER)**

Degene die het milieueffectrapport zou moeten maken, kan gebruik maken van een ander milieueffectrapport als dat voldoet aan de bij of krachtens deze afdeling gestelde eisen en het project in dat milieueffectrapport is beschreven.

### **Artikel 16.49 (aanhouden en buiten behandeling laten aanvraag)**

1. Bij de aanvraag om een besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt:

a. wordt een milieueffectrapport gevoegd, tenzij op grond van artikel 16.44, eerste lid, ontheffing van de plicht tot het maken van een milieueffectrapport is verleend, en

b. wordt de mededeling van het voornemen, bedoeld in artikel 16.45, gevoegd.

2. Bij de aanvraag om een besluit waarop artikel 16.43, tweede lid, van toepassing is, wordt de mededeling van het voornemen, bedoeld in artikel 16.45, gevoegd.

3. Als niet wordt voldaan aan het eerste of tweede lid, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten nadat de aanvrager eerst in de gelegenheid is gesteld binnen een door het bevoegd gezag gestelde termijn de aanvraag aan te vullen. Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

4. Als het bevoegd gezag overeenkomstig het tweede lid na de aanvraag beslist of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt, houdt het de beslissing op de aanvraag aan zolang die beslissing niet is genomen. Als het bevoegd gezag beslist dat een milieueffectrapport gemaakt moet worden, wordt de aanvraag afgewezen.

### **Artikel 16.50 (voorbereidingsprocedure mer-plichtig besluit)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2. Artikel 16.40, tweede, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 16.51 (project grondslag in het MER)**

1. Het bevoegd gezag stelt een besluit niet vast als het milieueffectrapport redelijkerwijs niet aan het project ten grondslag kan worden gelegd.

2. Artikel 16.5 is niet van toepassing op het eerste lid.

### **Artikel 16.52 (inhoud project-MER)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud van het milieueffectrapport.

2. Bij de maatregel, bedoeld in het eerste lid, worden ten aanzien van de in het milieueffectrapport op te nemen onderwerpen in ieder geval regels gesteld over:

- a. de beschrijving van het voorgenomen project, en
- b. de beschrijving van de redelijke alternatieven voor het project.

3. Als voor het voorgenomen project in een plan of programma als bedoeld in artikel 16.36 een locatie, waaronder een tracé, is aangewezen, en voor dat plan of programma een milieueffectrapport is gemaakt, zijn de op grond van het tweede lid, aanhef en onder b, gestelde regels niet van toepassing voor zover het alternatieven voor die locatie of dat tracé betreft.

4. Als er door degene die het project wil uitvoeren alternatieven onderzocht zijn, worden die beschreven in het milieueffectrapport.

### **Artikel 16.53 (milieugevolgen van het besluit)**

1. Bij het nemen van een besluit houdt het bevoegd gezag rekening met alle gevolgen die het project, waarop het besluit betrekking heeft, voor het milieu kan hebben.

2. Het bevoegd gezag kan:

a. aan een besluit, ongeacht de beperkingen die in de wettelijke regeling waarop het besluit berust, zijn gesteld, de voorwaarden, voorschriften en beperkingen verbinden, die nodig zijn met het oog op het beschermen van het milieu, en

b. beslissen dat het project niet wordt uitgevoerd als het uitvoeren van dat project kan leiden tot ontoelaatbare gevolgen voor het milieu.

3. Een besluit dat op grond van een andere wettelijke regeling wordt genomen, wordt als toepassing aan het tweede lid wordt gegeven, geacht op grond van die regeling te worden genomen.

## AFDELING 16.5 DE OMGEVINGSVERGUNNING

### *§ 16.5.1 Algemeen*

### **Artikel 16.54 (indienen aanvraag; ontvangstbevestiging)**

1. De aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht. Als een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is, kan de aanvraag bij dat bestuursorgaan worden ingediend.

2. Als de aanvraag is ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, bedoeld in het eerste lid, terwijl een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is, wordt voor de toepassing van deze afdeling als de dag van ontvangst aangemerkt de dag van ontvangst bij het college.

3. Het bestuursorgaan waarbij de aanvraag is ingediend, zendt de aanvrager onverwijld een bewijs van ontvangst, waarin de dag van ontvangst van de aanvraag wordt vermeld. In afwijking van artikel 14, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet, geeft dit bestuursorgaan ten aanzien van het bewijs van ontvangst ook uitvoering aan de in dat artikel onderdeel gestelde verplichting berichten te verzenden via het centraal loket, bedoeld in die wet. Artikel 29 van de Dienstenwet is niet van toepassing.

4. Het bestuursorgaan dat het bevoegd gezag is, deelt de aanvrager dit na ontvangst van de aanvraag zo spoedig mogelijk mee. In de mededeling worden ook vermeld:

- a. de procedure ter voorbereiding van het besluit,
- b. de beslistermijn die van toepassing is,
- c. de tegen het besluit openstaande rechtsmiddelen.

5. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning.

#### **Artikel 16.55 (aanvraagvereisten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning.

2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

3. Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 kunnen in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

4. Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit kunnen in het omgevingsplan ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

5. De gegevens en bescheiden, bedoeld in het tweede tot en met vierde lid, behoeven niet te worden verstrekt voor zover het bevoegd gezag al over die gegevens of bescheiden beschikt.

6. Op grond van het tweede lid worden in ieder geval regels gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden.

#### **Artikel 16.56 (overleggen gegevens en bescheiden in verband met actualisering omgevingsvergunning)**

1. De vergunninghouder verschaft op verzoek van het bevoegd gezag aan dat bevoegd gezag gegevens en bescheiden die nodig zijn voor:

a. het met toepassing van artikel 5.38 bezien of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu,

b. het naar aanleiding van de toepassing van artikel 5.38 wijzigen van de voorschriften van een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 5.42, tweede lid.

2. Artikel 16.55, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 16.57 (beslissing over kerkelijk rijksmonument)**

1. Voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit en het rijksmonument of voorbeschermde rijksmonument een kerkelijk monument is als bedoeld in artikel 1, onder e, van de Monumentenwet 1988, neemt het bevoegd gezag pas een beslissing na overleg met de eigenaar.

2. Voor zover het betreft een beslissing waarbij wezenlijke belangen van het belijden van de godsdienst of levensovertuiging in dat monument in het geding zijn, beslist het bevoegd gezag alleen in overeenstemming met de eigenaar.

#### **Artikel 16.58 (aanhoudingsregeling vanwege voorbereidingsbesluit)**

1. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit, kan het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 16.64, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing op de aanvraag aanhouden, als:

a. er geen grond is om de vergunning te weigeren,

b. de aanvraag betrekking heeft op een geval dat bij een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.14, derde lid, is aangewezen, en  
c. het voorbereidingsbesluit, bedoeld onder b, voor de dag van ontvangst van de aanvraag in werking is getreden.

2. Het bevoegd gezag houdt, in afwijking van artikel 16.64, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit aan, als:

a. er geen grond is om de vergunning te weigeren,  
b. de aanvraag betrekking heeft op een geval dat bij een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16, vierde lid, is aangewezen, en  
c. het voorbereidingsbesluit, bedoeld onder b, voor de dag van ontvangst van de aanvraag in werking is getreden.

3. De aanhouding duurt totdat het voorbereidingsbesluit is vervallen.

4. In afwijking van het tweede lid kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning verlenen als:

a. de activiteit niet in strijd is met het omgevingsplan, zoals dat zal komen te luiden na de inwerkingtreding van het in voorbereiding zijnde projectbesluit, of

b. nadat aan de instructieregel, bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of 2.24, eerste lid, of de instructie, bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, of 2.34, eerste lid, uitvoering is gegeven.

### **Artikel 16.59 (aanhoudingsregeling vanwege exploitatieregels)**

1. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit en daarop exploitatieregels van toepassing zijn, houdt het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 16.64, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing op de aanvraag aan, als er geen grond is om de vergunning te weigeren en de exploitatieregels, die voor de in de aanvraag opgenomen locatie zijn vastgesteld, nog niet onherroepelijk zijn.

2. De aanhouding duurt totdat de op de bouwactiviteit van toepassing zijnde exploitatieregels onherroepelijk zijn.

3. In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning verlenen als een ingesteld beroep tegen de in het omgevingsplan opgenomen exploitatieregels geen gevolgen kan hebben voor de beoordeling van de aangevraagde activiteit of de aan de omgevingsvergunning voor die activiteit te verbinden voorschriften, of als deze gevolgen volgens het bevoegd gezag niet opwegen tegen het belang dat met verlening van de omgevingsvergunning is gediend.

### **Artikel 16.60 (mededeling van aanhouding)**

Het bevoegd gezag deelt de aanhouding op grond van de artikelen 16.58, tweede lid, en 16.59, eerste lid, mee aan de aanvrager.

### **Artikel 16.61 (begin beslistermijn)**

Als een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt aangehouden, wordt voor de toepassing van artikel 16.64, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in plaats van de dag van ontvangst van de aanvraag uitgegaan van de dag waarop de aanhouding eindigt.

**Artikel 16.62 (toepassingsbereik reguliere voorbereidingsprocedure)**

1. Deze paragraaf is van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.5.3 daarop van toepassing is.

2. Deze paragraaf is van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.5.3 daarop van toepassing is.

3. Artikel 3:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

**Artikel 16.63 (kennisgeving aanvraag)**

Het bevoegd gezag geeft bij de toepassing van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht ook onverwijld kennis van de aanvraag om een omgevingsvergunning in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Daarbij wordt de dag van ontvangst van de aanvraag vermeld.

**Artikel 16.64 (beslistermijn)**

1. Het bevoegd gezag beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning binnen acht weken of, als de voorgenomen beslissing op de aanvraag instemming als bedoeld in artikel 16.16 behoeft, binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag.

2. Het bevoegd gezag kan de beslistermijnen, bedoeld in het eerste lid, eenmaal met ten hoogste zes weken verlengen. Dit besluit wordt bekendgemaakt binnen de beslistermijn. Tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking deelt het bevoegd gezag dat besluit mee op dezelfde wijze als het heeft kennisgegeven van de aanvraag.

3. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag.

§ 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht

**Artikel 16.65 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning, als de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit.

2. Deze paragraaf is van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van de beslissing:

- a. op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning,
- b. tot ambtshalve wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of tot ambtshalve intrekking van een omgevingsvergunning.

3. Bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid worden in ieder geval activiteiten aangewezen ter uitvoering van het verdrag van Aarhus.



### **Artikel 16.66 (aanvullende bepalingen)**

1. Bij de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning worden de volgende leden en artikel 16.67 in acht genomen.

2. Als een ander bestuursorgaan als bedoeld in artikel 16.54, eerste lid, tweede zin, het bevoegd gezag is, ligt het ontwerpbesluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerpbesluit, ook ter inzage in de gemeente waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

3. Als de aanvraag is ingediend bij het college van burgemeester en wethouders en een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is, begint, in afwijking van artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de beslistermijn, bedoeld in dat lid, op de dag na de dag waarop laatstbedoeld bestuursorgaan de aanvraag heeft ontvangen.

4. De in artikel 3:18, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde redelijke termijn bedraagt ten hoogste zes weken. De termijn waarbinnen op de aanvraag wordt beslist, kan ten hoogste eenmaal worden verlengd. De verlenging en de duur daarvan worden, met inachtneming van de in artikel 3:18, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn van acht weken, gemotiveerd aan de aanvrager meegedeeld. Artikel 31, vierde lid, van de Dienstenwet is niet van toepassing.

### **Artikel 16.67 (openbaarheid informatie)**

1. Het bevoegd gezag stelt op verzoek van de aanvrager, voordat het stukken ter inzage legt die niet door de aanvrager zijn ingebracht, hem in de gelegenheid die stukken in te zien met het oog op toepassing van de artikelen 19.3 tot en met 19.5 van de Wet milieubeheer.

2. Tot deze stukken behoren niet de verslagen, bedoeld in artikel 3:17 van de Algemene wet bestuursrecht, en de afschriften van zienswijzen, die door anderen dan betrokken bestuursorganen naar voren zijn gebracht overeenkomstig artikel 3:15 van die wet.

3. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is niet van toepassing.

### **Artikel 16.68 (uitzonderingen)**

Het bevoegd gezag kan op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit die op grond van artikel 16.65 is aangewezen, de afdelingen 3.4 en 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing laten als:

- a. de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvan de uitvoering door een bijzondere omstandigheid op korte termijn nodig is,
- b. nationale veiligheidsbelangen dat vereisen, of
- c. de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting dat vereist.

#### *§ 16.5.4 Exploitatievoorschriften*

### **Artikel 16.69 (zienswijze ontwerp exploitatievoorschriften)**

Als toepassing wordt gegeven aan artikel 12.3, tweede lid, stelt het bevoegd gezag, voorafgaand aan het nemen van een besluit waarop de reguliere voorbereidingsprocedure, bedoeld in paragraaf 16.5.2, van toepassing is, de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze over de in dat besluit op te nemen exploitatievoorschriften naar voren te brengen.

*§ 16.6.1 Voorkeursbeslissing*

**Artikel 16.70 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing voor:

- a. een projectbesluit,
- b. het opnemen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 5.55.

*§ 16.6.2 Projectbesluit*

**Artikel 16.71 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van:

- a. een projectbesluit,
- b. een besluit ter uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.54,
- c. een besluit tot het buiten toepassing laten van regels als bedoeld in artikel 5.53, derde of vierde lid.

**Artikel 16.72 (goedkeuring projectbesluit waterschap)**

1. Een door het dagelijks bestuur van het waterschap genomen projectbesluit, of een uitwerking of een wijziging daarvan, behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie waar dat besluit wordt uitgevoerd. Als het project in meer dan één provincie ligt, beslissen gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak zal worden uitgevoerd over de goedkeuring.

2. Op de goedkeuring van een projectbesluit is artikel 10:31, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

**Artikel 16.73 (afwijzing aanvraag om projectbesluit vast te stellen)**

Artikel 16.71 is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een projectbesluit vast te stellen.

**Artikel 16.74 (geen belemmering projectbesluit)**

1. De gemeenteraad stelt geen omgevingsplan vast voor zover dat plan de uitvoering, het in werking hebben of het in stand houden van een ander project dat zijn grondslag vindt in een projectbesluit van gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, belemmert. In het projectbesluit kan een termijn worden bepaald voor de toepassing van de eerste zin.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het vaststellen van een projectbesluit door het dagelijks bestuur van een waterschap.

3. Gedeputeerde staten stellen geen projectbesluit vast voor zover dat projectbesluit de uitvoering, het in werking hebben of het in stand houden van een ander project dat zijn grondslag vindt in een projectbesluit van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, belemmert. In het projectbesluit kan een termijn worden bepaald voor de toepassing van de eerste zin.

## **Artikel 16.75 (toepassing onteigeningswet)**

De in artikel 18, eerste lid, van de onteigeningswet bedoelde dagvaarding kan plaatsvinden nadat het projectbesluit is vastgesteld.

## **Artikel 16.76 (toepassing onteigeningswet)**

1. Onverminderd artikel 59, eerste lid, van de onteigeningswet kan het vonnis van onteigening van de rechtbank niet eerder in de openbare registers worden ingeschreven dan nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden.

2. In aanvulling op de artikelen 54n en 59 van de onteigeningswet is voor de inschrijving een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of een verklaring van de Secretaris van de Raad van State nodig, waaruit blijkt dat het projectbesluit onherroepelijk is geworden.

## **AFDELING 16.7 BESLISTERMIJN, INWERKINGTREDING EN BEROEP**

### *§ 16.7.1 Beslistermijn*

## **Artikel 16.77 (opschorting beslistermijn)**

Als een beslissing op een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of een besluit tot wijziging daarvan niet kan worden genomen dan nadat is voldaan aan een internationaalrechtelijke verplichting, wordt de termijn voor het nemen van dat besluit opgeschort tot de voor die verplichting geldende procedure is afgerond.

### *§ 16.7.2 Inwerkingtreding*

## **Artikel 16.78 (inwerkingtreding omgevingsplan en projectbesluit)**

1. Een omgevingsplan en een projectbesluit treden in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop van het besluit mededeling is gedaan.

2. Een besluit als bedoeld in artikel 16.21 treedt tegelijk in werking met het omgevingsplan waarop het betrekking heeft.

3. Als het eerder in werking treden van een projectbesluit volgens het bevoegd gezag vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan het in afwijking van het eerste lid bepalen dat het besluit eerder in werking treedt.

4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een besluit tot wijziging of intrekking van een omgevingsplan, van een projectbesluit en van de goedkeuring.

5. In afwijking van het eerste lid treedt een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop van de goedkeuring mededeling is gedaan.

## **Artikel 16.79 (inwerkingtreding omgevingsvergunning)**

1. Een omgevingsvergunning treedt in werking met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken sinds de dag waarop:

a. het besluit is bekendgemaakt, of

b. als van het besluit na de bekendmaking ervan mededeling moet worden gedaan: van het besluit mededeling is gedaan.

2. Als binnen de termijn, bedoeld in eerste lid, bij de bevoegde rechter een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt de omgevingsvergunning niet in werking voordat op het verzoek is beslist. Belangheb-

benden die door de opschorting rechtstreeks in hun belang worden getroffen, kunnen de voorzieningenrechter verzoeken de opschorting op te heffen of te wijzigen.

3. Als het eerder in werking treden van een omgevingsvergunning volgens het bevoegd gezag vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan het in afwijking van het eerste en tweede lid bepalen dat het besluit eerder in werking treedt en het tweede lid niet van toepassing is.

4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een besluit tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of tot intrekking van een omgevingsvergunning.

#### **Artikel 16.80 (aanvullende inwerkingtredeingsbepaling vanwege Kernenergiewet)**

Onverminderd artikel 16.79 treedt een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als die activiteit ook is aan te merken als het oprichten of wijzigen van een installatie waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet is vereist, niet eerder in werking dan nadat laatstbedoelde vergunning in werking is getreden.

#### **Artikel 16.81 (aanvullende inwerkingtredeingsbepaling vanwege bodemverontreiniging)**

1. Onverminderd artikel 16.79 treedt een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als die activiteit betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwwerk en het bevoegd gezag op basis van een bij de vergunningaanvraag verstrekt onderzoeksrapport of om een andere reden een redelijk vermoeden heeft dat ter plaatse van het bouwwerk sprake is van een vóór 1 januari 1987 ontstaan geval van ernstige verontreiniging als bedoeld in de Wet bodembescherming, niet eerder in werking dan nadat:

a. op grond van artikel 29, eerste lid, in samenhang met artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming is vastgesteld dat geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging waarvoor spoedige sanering noodzakelijk is en dat besluit in werking is getreden,

b. op grond van artikel 39, tweede lid, van die wet met het saneringsplan, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, is ingestemd en dat besluit in werking is getreden, of

c. een melding van een voornemen tot sanering als bedoeld in artikel 39b, derde lid, van die wet is gedaan en de bij of krachtens het vierde lid van dat artikel gestelde termijn is verstreken.

2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder b, treedt de omgevingsvergunning in werking als in de beschikking, bedoeld in artikel 29, eerste lid, in samenhang met artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming, is vastgesteld dat:

a. sprake is van een geval van ernstige verontreiniging waarvoor spoedige sanering noodzakelijk is,

b. geen sprake is van risico's voor de mens, en

c. de bouwactiviteit de uitvoering van de sanering niet belemmert, mits degene die het nader onderzoek heeft verstrekt daarom bij het verstrekken van dat onderzoek gemotiveerd heeft verzocht en de beschikking, bedoeld in de aanhef, in werking is getreden.

3. Bij de omgevingsvergunning, bedoeld in het eerste lid, vermeldt het bevoegd gezag of het een vermoeden heeft als bedoeld in dat lid.

### **Artikel 16.82 (aanvullende inwerkingtredingsbepaling vanwege doelmatige uitvoering en handhaving)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, als dat nodig is in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving, gevallen worden aangewezen waarin een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, onverminderd artikel 16.79, niet eerder in werking treedt dan nadat een omgevingsvergunning voor een andere activiteit in werking is getreden.

#### *§ 16.7.3 Beroep*

### **Artikel 16.83 (ondergeschikte wijzigingen aangevochten besluit)**

Als tegen een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht beroep aanhangig is, kan die afdeling, voor zover niet in strijd met internationaalrechtelijke verplichtingen, buiten toepassing worden gelaten op de voorbereiding van een besluit tot wijziging van dat besluit, als het een wijziging van ondergeschikte aard betreft.

### **Artikel 16.84 (reikwijdte beroep na toepassing artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b)**

1. Als nadat toepassing is gegeven aan artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, uitsluitend beroep is ingesteld tegen de beslissing op de aanvraag om één van de omgevingsvergunningen, heeft het beroep ook betrekking op de beslissing op de aanvraag om de andere omgevingsvergunning, voor zover het beroep de samenhang tussen beide omgevingsvergunningen betreft.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het beroep tegen beslissingen op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning en tegen beslissingen tot ambtshalve wijziging van die voorschriften als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b.

### **Artikel 16.85 (bundeling beroep)**

Voor de mogelijkheid van beroep wordt:

- a. een besluit over een ontheffing op grond van artikel 2.32,
  - b. een instructie, gegeven op grond van artikel 2.33 of 2.34, en
  - c. een besluit over het verlenen van instemming op grond van artikel 16.16,
- geacht deel uit te maken van het besluit waarop dat besluit betrekking heeft.

### **Artikel 16.86 (beroepsgronden bij uitvoeringsbesluit van projectbesluit)**

Bij het beroep tegen een besluit tot uitvoering van een projectbesluit kunnen geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op het projectbesluit waarop dat besluit rust.

### **Artikel 16.87 (rechterlijke beslistermijn bij projectprocedure)**

1. Op beroepen tegen een projectbesluit of tegen een besluit over goedkeuring als bedoeld in artikel 16.72 beslist de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift.

2. In bijzondere omstandigheden kan de Afdeling de in het eerste lid genoemde termijn met ten hoogste drie maanden verlengen.

3. Op beroepen tegen besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarop op grond van artikel 16.7 afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, beslist de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van de verweerschriften.

#### AFDELING 16.8 ALGEMENE DELEGATIEGRONDSLAGEN PROCEDURELE EN VORMVEREISTEN

##### **Artikel 16.88 (delegatiegrondslag procedurele en vormvereisten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, voor zover daarin niet bij deze wet of de Algemene wet bestuursrecht is voorzien, regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, toepassing of wijziging van, of de op te nemen onderwerpen in:

- a. besluiten op grond van deze wet,
- b. omgevingsvisies, programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 tot en met 3.2.4, en plannen of programma's als bedoeld in paragraaf 16.4.1,
- c. meldingen als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid,
- d. voornemens als bedoeld in artikel 5.47 en voorkeursbeslissingen,
- e. milieueffectrapporten en beoordelingen van de milieueffecten, bedoeld in artikel 16.36, vijfde lid, of 16.43, tweede lid.

2. Op grond van het eerste lid kunnen in ieder geval regels worden gesteld over de volgende onderwerpen:

- a. hoe een aanvraag of melding wordt gedaan,
- b. bekendmaking en het doen van een mededeling aan derden,
- c. kennisgeving, terinzagelegging en beschikbaarstelling,
- d. participatie van en overleg met derden, waaronder raadpleging van bevoegde autoriteiten van andere staten,
- e. coördinatie en samenwerking met bevoegde autoriteiten van andere staten,
- f. uitvoering en uitvoerbaarheid,
- g. evaluatie en actualisatie,
- h. rapportage,
- i. welke onderwerpen ten minste worden opgenomen.

3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:

- a. de bij een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, te verstrekken gegevens en bescheiden,
- b. de toezending van gegevens en bescheiden aan derden.

4. Op grond van het derde lid worden in ieder geval regels gesteld over de bij de aanvraag om een gedoogplichtbeschikking te verstrekken gegevens en bescheiden.

##### **Artikel 16.89 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op grond van artikel 16.88 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:

- a. de grondwaterrichtlijn,
- b. de habitatrichtlijn,
- c. de kaderrichtlijn water,
- d. de kaderrichtlijn mariene strategie,
- e. de mer-richtlijn,
- f. de richtlijn industriële emissies,
- g. de richtlijn luchtkwaliteit,
- h. de richtlijn omgevingslawaai,
- i. de richtlijn overstromingsrisico's,
- j. de richtlijn prioritair stoffen,
- k. de Seveso-richtlijn,
- l. de smb-richtlijn,

- m. de richtlijn winningsafval,
- n. het verdrag van Granada,
- o. het verdrag van Valletta,
- p. de zwemwaterrichtlijn.

## **HOOFDSTUK 17 ADVIESORGANEN EN ADVISEURS**

### AFDELING 17.1 ADVIESORGANEN OP RIJKSNIVEAU

#### *§ 17.1.1 Algemene bepalingen*

##### **Artikel 17.1 (toepassing)**

Deze paragraaf is van toepassing op de op grond van deze afdeling ingestelde adviesorganen.

##### **Artikel 17.2 (samenstelling, benoeming leden, werkwijze en ondersteuning adviesorganen)**

1. Onze Minister benoemt en ontslaat de voorzitter en leden van een adviesorgaan. De voorzitter en leden kunnen voorts zelf ontslag nemen door schriftelijke kennisgeving aan Onze Minister.

2. De artikelen 11, tweede lid, 12, 15, 16, 19 tot en met 21, en 29 van de Kaderwet adviescolleges zijn van overeenkomstige toepassing op adviesorganen.

##### **Artikel 17.3 (nadere regels)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de samenstelling, inrichting en werkwijze van een adviesorgaan.

##### **Artikel 17.4 (reglement van orde)**

Als toepassing is gegeven aan artikel 21 van de Kaderwet adviescolleges, zendt het adviesorgaan het reglement aan Onze Minister.

#### *§ 17.1.2 Adviesorganen*

##### **Artikel 17.5 (instelling Commissie voor de milieueffectrapportage)**

1. Er is een Commissie voor de milieueffectrapportage die tot taak heeft het advies, bedoeld in de artikelen 16.39 en 16.47, uit te brengen.

2. De taak, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend uitgeoefend door personen die niet rechtstreeks betrokken zijn, zullen zijn, of zijn geweest bij:

a. een plan of programma als bedoeld in artikel 16.34, bij de voorbereiding waarvan het milieueffectrapport wordt of zou moeten worden gemaakt,

b. een besluit voor een project als bedoeld in artikel 16.43, bij de voorbereiding waarvan het milieueffectrapport wordt of zou moeten worden gemaakt, of

c. een voorgenomen activiteit, alsmede van de in beschouwing te nemen redelijke alternatieven daarvoor, bij de voorbereiding waarvan het milieueffectrapport wordt of zou moeten worden gemaakt.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de Commissie voor de milieueffectrapportage.



4. In afwijking van artikel 17.2, tweede lid, zijn de artikelen 15, vijfde lid, en 20 van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing op de Commissie voor de milieueffectrapportage.

### **Artikel 17.6 (grondslag voor instelling overige adviesorganen)**

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen adviesorganen worden ingesteld met een in de maatregel omschreven adviserende taak op het terrein van de fysieke leefomgeving, anders dan de taak, bedoeld in artikel 17.5.

## AFDELING 17.2 ADVIESORGANEN OP GEMEENTELIJK NIVEAU

### *§ 17.2.1 Algemene bepalingen*

#### **Artikel 17.7 (leden adviesorgaan)**

1. De gemeenteraad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn vast van een op grond van deze afdeling ingesteld gemeentelijk adviesorgaan.
2. De gemeenteraad benoemt en ontslaat de leden van een gemeentelijk adviesorgaan.

#### **Artikel 17.8 (eisen aan leden)**

De leden van het gemeentebestuur zijn geen lid van een gemeentelijk adviesorgaan.

### *§ 17.2.2 Verplichte gemeentelijke adviesorganen*

#### **Artikel 17.9 (gemeentelijke adviescommissie)**

1. De gemeenteraad stelt een commissie in die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft. Binnen deze commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg, die in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een rijksmonumentenactiviteit.
2. Het college van burgemeesters en wethouders vraagt de commissie advies:
  - a. voordat het met betrekking tot een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid:
    - 1°. beslist op een aanvraag, of
    - 2°. adviseert over een aanvraag of ontwerpbesluit,
  - b. in door de gemeenteraad aangewezen gevallen.
3. Het college van burgemeester en wethouders kan de commissie tevens advies vragen over:
  - a. andere aanvragen om een omgevingsvergunning dan de aanvragen, bedoeld in het eerste lid, en
  - b. het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
4. De commissie baseert haar advies, voor zover van toepassing, op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de beleidsregels, bedoeld in artikel 4.19. Bij een advies over een rijksmonumentenactiviteit neemt de commissie de uitgangspunten, bedoeld in artikel 5.22, in acht.
5. De adviezen van de commissie zijn deugdelijk gemotiveerd en worden schriftelijk openbaar gemaakt.
6. De door de commissie gehouden vergaderingen zijn openbaar. Een vergadering of een gedeelte daarvan is niet openbaar in gevallen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur en

in gevallen waarin het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de in artikel 10, tweede lid, van die wet genoemde belangen.

7. De commissie zendt de gemeenteraad elk jaar een verslag over de door haar verrichte werkzaamheden.

#### AFDELING 17.3 ADVISEURS

##### **Artikel 17.10 (advisering over beroepen door StAB)**

Bij algemene maatregel van bestuur kan de taak van de stichting, bedoeld in artikel 20.14 van de Wet milieubeheer, worden uitgebreid tot andere in de maatregel aangegeven onderdelen van het omgevingsrecht.

### **HOOFDSTUK 18 HANDHAVING EN UITVOERING**

#### AFDELING 18.1 BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING

##### *§ 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid*

##### **Artikel 18.1 (inhoud handhavingstaak)**

De bestuursrechtelijke handhavingstaak omvat:

- a. het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van het verzamelen en registreren van gegevens die hiervoor van belang zijn,
- b. het behandelen van klachten over de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, en
- c. het opleggen en ten uitvoer leggen van een bestuurlijke sanctie vanwege enig handelen of nalaten in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet.

##### **Artikel 18.2 (toedeling handhavingstaak)**

1. Als sprake is van een activiteit waarvoor op grond van paragraaf 4.1.1 algemene regels zijn gesteld, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bij of krachtens paragraaf 4.1.3 voor die activiteit aangewezen bevoegd gezag.
2. Als sprake is van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bij of krachtens paragraaf 5.1.2 voor die omgevingsvergunning aangewezen bevoegd gezag.
3. Als sprake is van een projectbesluit berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bestuursorgaan dat dit besluit heeft vastgesteld.
4. In de overige gevallen berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht, tenzij die taak bij algemene maatregel van bestuur is opgedragen aan een ander bestuursorgaan.

##### **Artikel 18.3 (bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan)**

In bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen is het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.16 bevoegd is instemming te verlenen met de voorgenomen beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit, bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang, voor zover het die activiteit betreft.

#### **Artikel 18.4 (bestuursdwangbevoegdheid Minister)**

Onze Minister of Onze Minister die het aangaat is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet voor zover bij hem de bestuursrechtelijke handhavingstaak daarvan berust.

#### **Artikel 18.5 (niet overgaan van bevoegdheid tot handhaving)**

Als een beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie is gegeven en vervolgens een ander bestuursorgaan daartoe bevoegd wordt, blijft het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven bevoegd totdat:

- a. de beschikking onherroepelijk is geworden en ten uitvoer is gelegd,
- b. de beschikking is ingetrokken, of
- c. als de beschikking de oplegging van een last onder dwangsom betreft:
  - 1°. de dwangsom is ingevorderd, of
  - 2°. de bij de beschikking opgelegde last onder dwangsom is opgeheven.

#### *§ 18.1.2 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders*

#### **Artikel 18.6 (aanwijzing toezichthouder)**

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de personen die daartoe bij besluit van het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister, Onze Minister die het aangaat of andere met de uitvoering van deze wet belaste bestuursorganen zijn aangewezen.

2. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat kan bepalen dat de bij zijn besluit aangewezen personen in de door hem aangewezen gevallen met uitsluiting van andere toezichthouders belast zijn met het toezicht op de naleving.

3. Van een besluit tot aanwijzing van toezichthouders wordt mededeling gedaan door plaatsing in het gemeenteblad, het waterschapsblad, het provinciaal blad of de Staatscourant.

#### **Artikel 18.7 (bevoegdheid binnentreden woning)**

1. Een krachtens artikel 18.6 aangewezen toezichthouder is bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, voor zover hem deze bevoegdheid in het besluit tot aanwijzing is toegekend.

2. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid wordt in een besluit tot aanwijzing alleen toegekend voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen.

#### **Artikel 18.8 (bevoegdheid rijksbelastingdienst)**

De ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane, geven geen toestemming tot vertrek van een vaartuig of luchtvaartuig uit Nederland als zij ernstige redenen hebben om te vermoeden dat in strijd zal worden gehandeld met artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, of in samenhang daarmee artikel 5.5.

### **Artikel 18.9 (inachtneming VN-Zeerechtverdrag)**

Onze Minister of Onze Minister die het aangaat en de toezichhouders nemen bij de toepassing van artikel 18.4 respectievelijk bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, afdeling 7 van Deel XII van het VN-Zeerechtverdrag in acht.

#### *§ 18.1.3 Intrekking begunstigende beschikking*

### **Artikel 18.10 (bevoegdheid intrekken begunstigende beschikking)**

1. Het bevoegd gezag kan een beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken als in strijd met die beschikking of met de voor de activiteit waarvoor de beschikking is gegeven, geldende regels is of wordt gehandeld.

2. Een beschikking die betrekking heeft op het beheer van gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, of van andere afvalstoffen die van elders afkomstig zijn, kan, voor zover die beschikking het beheer van afvalstoffen betreft, ook worden ingetrokken als in strijd is of wordt gehandeld met de op grond van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer voor dat beheer geldende voorschriften.

3. Voordat het bevoegd gezag toepassing geeft aan het eerste of tweede lid, biedt het de overtreder de gelegenheid binnen een bepaalde termijn zijn handelen alsnog in overeenstemming te brengen met die beschikking of die regels.

4. Het bevoegd gezag kan een beschikking ook geheel of gedeeltelijk intrekken:

a. als de beschikking is gegeven op basis van een onjuiste of onvolledige opgave van gegevens,

b. in gevallen als bedoeld in artikel 5.37, derde lid: als de activiteit wordt verricht door een ander dan degene aan wie de omgevingsvergunning is verleend.

#### *§ 18.1.4 Bestuurlijke boete*

[Gereserveerd]

## AFDELING 18.2 STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING

### **Artikel 18.11 (toepasselijkheid Nederlandse strafwet)**

1. Onverminderd het recht van andere staten om overeenkomstig het VN-Zeerechtverdrag tot rechtsvervolging over te gaan, is de Nederlandse strafwet van toepassing op een ieder die in of boven de exclusieve economische zone in strijd handelt met een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift.

2. Bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid wordt afdeling 7 van Deel XII van het VN-Zeerechtverdrag in acht genomen.

## AFDELING 18.3 KWALITEITSBEVORDERING EN AFSTEMMING

[Gereserveerd]

## **HOOFDSTUK 19 BEVOEGDHEDEN IN BIJZONDERE OMSTANDIGHEDEN**

### **AFDELING 19.1 ONGEWOON VOORVAL**

#### **Artikel 19.1 (begripsbepalingen afdeling 19.1)**

1. In deze afdeling wordt onder het voorkomen van de nadelige gevolgen van een ongewoon voorval ook verstaan:

- a. het zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken van die gevolgen,
- b. het voorkomen dat het voorval verergert, voortduurt of zich herhaalt,
- c. het wegnemen van de oorzaak van het voorval.

2. In deze afdeling wordt onder de veroorzaker verstaan de natuurlijke persoon of rechtspersoon:

- a. die de activiteit waardoor het ongewoon voorval is veroorzaakt, verricht of heeft verricht,
- b. die houder is van een omgevingsvergunning of een andere vorm van publiekrechtelijke toestemming voor het verrichten van die activiteit,
- c. die van de activiteit een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, heeft gedaan,
- d. aan wie ten tijde van het voorval over die activiteit een doorslaggevende economische zeggenschap was overgedragen.

#### **Artikel 19.2 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)**

1. In deze afdeling wordt onder bevoegd gezag verstaan:

- a. het bestuursorgaan waarbij op grond van artikel 18.2 de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust of dat op grond van artikel 18.3 of 18.4 bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang, of
- b. voor zover het ongewoon voorval betrekking heeft op luchtverontreiniging: de commissaris van de Koning.

2. Als bij een ongewoon voorval meer bevoegde bestuursorganen zijn betrokken, stemmen deze bestuursorganen de nodige maatregelen om de nadelige gevolgen van een ongewoon voorval te voorkomen op elkaar af. In spoedeisende gevallen kan van afstemming worden afgezien, mits zo spoedig mogelijk na het nemen van de eerst noodzakelijke maatregelen afstemming plaatsvindt.

#### **Artikel 19.3 (doormeldings- en informatieplicht bevoegd gezag)**

1. Het bevoegd gezag dat een melding van een ongewoon voorval ontvangt, geeft van die melding, de daarbij verstrekte gegevens en van de getroffen of voorgenomen maatregelen onmiddellijk kennis aan:

- a. de burgemeester van de gemeente waarbinnen dat voorval zich voordoet, of als de nadelige gevolgen van dat voorval gemeenteeverstijgend zijn, aan de voorzitter van de veiligheidsregio waarbinnen dat voorval zich voordoet,
- b. de beheerder van een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, als het voorval verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam veroorzaakt of de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk belemmert,

- c. de Inspectie Leefomgeving en Transport, en
- d. andere bestuursorganen of overheidsdiensten, die belang hebben bij een onmiddellijke kennisgeving.

2. Het bevoegd gezag kan degene van wie de melding is ontvangen of, als dit een ander betreft, de veroorzaker verplichten aanvullende informatie te verstrekken over het voorval, de getroffen maatregelen en de gevolgen van die maatregelen.

### **Artikel 19.4 (veroorzaker verplichten tot treffen van maatregelen)**

1. Het bevoegd gezag verplicht de veroorzaker tot het treffen van de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval te voorkomen.

2. Het bevoegd gezag kan aanwijzingen geven over het verrichten van de activiteit of het treffen van maatregelen, waaronder de aanwijzing om de activiteit waardoor het ongewoon voorval is veroorzaakt, onmiddellijk stil te leggen.

3. Een beslissing tot het treffen van maatregelen wordt op schrift gesteld en geldt als een beschikking.

4. Als een ongewoon voorval de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk belemmert of dreigt te belemmeren, kan het bestuur waarbij de zuiveringstaak, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 2°, berust het bevoegd gezag verzoeken de veroorzaker van het voorval te verplichten tot het treffen van de nodige maatregelen of de veroorzaker de nodige aanwijzingen te geven om de nadelige gevolgen voor de werking van het zuiveringstechnische werk te beperken of weg te nemen.

5. Het bevoegd gezag geeft onverwijld uitvoering aan dit verzoek, voor zover dat niet in strijd is met het belang van de bescherming van het milieu.

### **Artikel 19.5 (bevoegdheid tot treffen van maatregelen)**

1. Als niet onmiddellijk of tijdig kan worden vastgesteld door wie of waardoor het ongewone voorval is veroorzaakt, kan het bevoegd gezag of, als niet onmiddellijk of tijdig kan worden vastgesteld welk bestuursorgaan bevoegd is, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen het voorval zich voordoet, preventieve of herstelmaatregelen treffen.

2. Een beslissing tot het treffen van maatregelen wordt op schrift gesteld en geldt als een beschikking. De beschikking wordt onmiddellijk aan de veroorzaker gezonden, zodra die bekend is.

3. Als het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen het voorval zich voordoet, toepassing geeft aan het eerste lid, zijn de artikelen 19.3, tweede lid, 19.4 en 19.6 van toepassing, zodra bekend is wie de veroorzaker is.

### **Artikel 19.6 (kostenverhaal getroffen maatregelen)**

1. Als het bevoegd gezag maatregelen treft of laat treffen door derden, verhaalt het de kosten van die maatregelen op de veroorzaker.

2. De artikelen 5:10, tweede lid, 5:25 en 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 19.7 (onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling)**

1. Het bevoegd gezag ziet erop toe dat de nodige gegevens worden verzameld om het ongewone voorval te analyseren en de oorzaak ervan te achterhalen.

2. Om herhaling te voorkomen wijzigt het bevoegd gezag zo nodig de voorschriften van de omgevingsvergunning, of, als voor de activiteit regels gelden als bedoeld in artikel 4.1 of 4.3, stelt het maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 of doet het, als het daarvoor niet zelf bevoegd is, daarop gerichte aanbevelingen.

**Artikel 19.8 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)**

1. Bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de vondst zich voordoet.

2. Bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang die zich voordoet in een gebied dat niet gemeentelijk is ingedeeld, is Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

3. In afwijking van het eerste lid kunnen de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 19.9, worden uitgeoefend door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, van nationaal belang is.

4. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zich een archeologische toevalsvondst van algemeen belang voordoet en Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stellen elkaar onverwijld in kennis van een melding van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, de daarbij verstrekte gegevens en de getroffen of voorgenomen maatregelen.

**Artikel 19.9 (bevoegdheden bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang)**

De artikelen 19.3, tweede lid, 19.4 en 19.7, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing op een archeologische toevalsvondst van algemeen belang.

AFDELING 19.3 ALARMERINGSWAARDEN

**Artikel 19.10 (vaststelling van alarmeringswaarden)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden in ieder geval alarmeringswaarden vastgesteld voor:

a. concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht en in water,

b. hoogwaterstanden die een gevaar voor primaire waterkeringen, bestemd tot directe kering van het buitenwater, kunnen opleveren.

2. Bij de maatregel worden bestuursorganen of andere instanties aangewezen die bij een overschrijding of een dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde onverwijld:

a. het publiek of bij die maatregel aangewezen overige bestuursorganen of andere instanties informeren of waarschuwen om de risico's te beperken voor de fysieke leefomgeving, de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen,

b. maatregelen of voorzieningen treffen tot het beschermen van de fysieke leefomgeving, waaronder primaire waterkeringen, en van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen.

3. Bij ministeriële regeling kunnen maatregelen of voorzieningen worden aangewezen, die getroffen moeten worden bij een overschrijding of een dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde.



### **Artikel 19.11 (informatieverstrekking bij overschrijding alarmeringswaarden)**

1. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het geven van informatie of waarschuwingen bij een overschrijding of dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde en als de buitenlucht wordt verontreinigd of dreigt te worden verontreinigd door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld, aan:

- a. het publiek,
- b. bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen,
- c. de beheerders van primaire waterkeringen,
- d. gedeputeerde staten, en
- e. overige bestuursorganen of andere instanties.

2. Bij de regeling worden regels gesteld over:

- a. de inhoud van de te verstrekken informatie en de te geven waarschuwingen,
- b. hoe die informatie wordt verstrekt en die waarschuwingen worden gegeven, en
- c. hoe uitvoering wordt gegeven aan artikel 24 van de richtlijn luchtkwaliteit.

### **Artikel 19.12 (tijdelijke regels bij luchtverontreiniging)**

1. Bij overschrijding van alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit of bij verontreiniging van de buitenlucht door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld, kan de commissaris van de Koning, met het oog op het beschermen van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen, bij besluit regels stellen over het gebruik van installaties of brandstoffen en over andere verontreinigende activiteiten.

2. Deze regels kunnen in ieder geval inhouden een verbod om een installatie in werking te hebben of een brandstof te gebruiken.

3. Een besluit vervalt achtenveertig uur nadat het in werking is getreden. Deze termijn kan door gedeputeerde staten telkens voor ten hoogste achtenveertig uur worden verlengd.

## **AFDELING 19.4 GEVAAR VOOR WATERSTAATSWERKEN**

### **Artikel 19.13 (begripsbepaling en reikwijdte afdeling 19.4)**

1. In deze afdeling wordt onder gevaar voor waterstaatswerken verstaan: omstandigheid waardoor de goede staat van een waterstaatswerk onmiddellijk wordt aangetast of dreigt te worden aangetast of dit werk ernstig beschadigd of onbruikbaar wordt.

2. Deze afdeling is niet van toepassing op gevaren die het gevolg zijn van een ongeval als bedoeld in de Wet bestrijding ongevallen Noordzee.

### **Artikel 19.14 (calamiteitenplan beheer waterstaatswerken)**

1. De beheerder zorgt voor het houden van oefeningen om doeltreffend te kunnen optreden bij gevaar voor de waterstaatswerken. Hij stelt voor de waterstaatswerken een calamiteitenplan vast, dat voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels.

2. Het calamiteitenplan wordt afgestemd op de voor het betrokken gebied vastgestelde crisisplannen, bedoeld in artikel 16 van de Wet veiligheidsregio's, en rampbestrijdingsplannen, bedoeld in artikel 17 van die wet.

3. De besturen van de veiligheidsregio's waarbinnen de waterstaatswerken liggen, worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het ontwerp van het calamiteitenplan naar voren te brengen.

### **Artikel 19.15 (maatregelen beheerder bij gevaar voor waterstaatswerken)**

1. De beheerder is bij gevaar voor waterstaatswerken, zolang de daardoor ontstane situatie dit vergt, bevoegd de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften, met uitzondering van de Grondwet of internationaalrechtelijke verplichtingen.

2. Als het bestuur van een waterschap gebruikmaakt van deze bevoegdheid, meldt het dit onverwijld aan gedeputeerde staten of, als van deze bevoegdheid gebruik is gemaakt in verband met gevaar voor een primaire waterkering, aan Onze Minister.

3. De beheerder brengt, zodra de feitelijke omstandigheden dat toelaten, het waterstaatswerk weer zo veel mogelijk in overeenstemming met de in de legger voorgeschreven staat.

4. De beheerder zorgt voor een evaluatie van de toepassing van het eerste en derde lid en zendt een verslag van deze evaluatie ter kennisgeving aan:

- a. gedeputeerde staten of, als de evaluatie betrekking heeft op een primaire waterkering, Onze Minister,
- b. de besturen van de veiligheidsregio's waarbinnen de waterstaatswerken zijn gelegen.

### **Artikel 19.16 (instructiebesluit bij gevaar voor waterstaatswerken)**

1. Gedeputeerde staten kunnen, als naar hun oordeel een waterschapsbestuur niet of niet voldoende optreedt bij gevaar voor waterstaatswerken, aan dat bestuur een instructie geven als bedoeld in artikel 2.33.

2. Als dit vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan de commissaris van de Koning die instructie geven, zolang het gevaar voortduurt en gedeputeerde staten van die bevoegdheid geen gebruik maken.

3. Op een instructie als bedoeld in het eerste en tweede lid is artikel 2.36, eerste lid, van toepassing.

4. Onze Minister kan aan het waterschapsbestuur een instructie geven als bedoeld in artikel 2.34 als naar zijn oordeel:

- a. gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning ten onrechte niet of niet voldoende gebruikmaken van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste of tweede lid, en
- b. het waterschapsbestuur niet of niet voldoende optreedt bij gevaar voor een primaire waterkering.

5. Op een instructie als bedoeld in het vierde lid is artikel 2.36, tweede lid, van toepassing.

## **AFDELING 19.5 BUITENGEWONE OMSTANDIGHEDEN**

### **Artikel 19.17 (in- en buitenwerkingstelling regulering bij schaarste)**

1. Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kan, als buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, artikel 19.18 of 19.19 in werking worden gesteld.

2. Wanneer het in het eerste lid bedoelde besluit is genomen, wordt onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden over het voortduren van de werking van de bij dat besluit in werking gestelde regels.

3. De regels die op grond van het eerste lid in werking zijn gesteld, worden bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President,

onverwijld buiten werking gesteld:

a. als het voorstel van wet door één van beide kamers der Staten-Generaal wordt verworpen, of

b. zodra de omstandigheden dit toelaten.

4. Het besluit, bedoeld in het eerste en derde lid, wordt op de daarin te bepalen wijze bekendgemaakt en treedt in werking onmiddellijk na de bekendmaking. Het besluit wordt in ieder geval geplaatst in het Staatsblad.

#### **Artikel 19.18 (regulering prioritering uitvoering projecten bij schaarste)**

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt in overeenstemming met Onze andere Ministers die het aangaat, bij ministeriële regeling vast aan welke projecten bij schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen uitvoering kan worden gegeven.

2. Bij de regeling kunnen regels worden gesteld over, en zo nodig in afwijking van, het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken 4 en 5.

3. Bij de regeling kan worden bepaald dat het verboden is een project uit te voeren zonder toestemming van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en, voor zover van toepassing, van Onze andere Ministers die het aangaat.

#### **Artikel 19.19 (landsverdediging)**

Onze Minister van Defensie stelt bij regeling vast welke voor de landsverdediging vereiste activiteiten worden verricht, waarbij voor zover noodzakelijk de bij of krachtens deze wet gestelde regels voor het verrichten van die activiteiten buiten toepassing blijven.

## **HOOFDSTUK 20 MONITORING EN INFORMATIE**

### **AFDELING 20.1 MONITORING EN VERZAMELING VAN GEGEVENS**

#### **Artikel 20.1 (monitoringsplicht)**

1. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde en alarmeringswaarde wordt de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving door monitoring bewaakt en wordt beoordeeld of aan die omgevingswaarde of alarmeringswaarde wordt voldaan.

2. Voor een op grond van paragraaf 3.2.4 opgesteld programma worden de voortgang, uitvoering en het doelbereik van het programma door monitoring bewaakt. Daarbij wordt specifiek aandacht geschonken aan de eisen die in artikel 3.17 aan het programma worden gesteld.

3. Bij een omgevingsplan en, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen andere parameters dan omgevingswaarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving worden aangewezen die door monitoring worden bewaakt en dienen als referentiepunt voor de beoordeling daarvan.

#### **Artikel 20.2 (aanwijzing methode en bestuursorgaan)**

1. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van een omgevingswaarde of alarmeringswaarde, aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.15, tweede lid, of aanwijzing van een andere parameter worden

de methode van monitoring en het bestuursorgaan of een andere instantie die met de uitvoering van de monitoring is belast aangewezen.

2. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.15, tweede lid, wordt tevens de frequentie van de monitoring bepaald.

3. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen in ieder geval regels worden gesteld over het verzamelen en verstrekken van voor de monitoring relevante gegevens door daarbij aangewezen bestuursorganen aan de:

- a. op grond van het eerste lid aangewezen bestuursorganen of andere instanties die met de uitvoering zijn belast,
- b. bevoegde autoriteiten van andere staten,
- c. Europese Commissie.

### **Artikel 20.3 (regels over de uitvoering)**

1. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de uitvoering van de monitoring voor omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.13 en paragraaf 2.3.4, alarmeringswaarden of op grond van artikel 20.1, derde lid, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen andere parameters.

2. Daarbij kunnen in ieder geval regels worden gesteld over:

- a. het meten of berekenen, waaronder de frequentie daarvan, de verhouding tussen het meten en berekenen en de monitoringspunten,
- b. de verificatie en beoordeling van gelijkwaardigheid van te gebruiken methoden,
- c. de beoordeling van de resultaten en de daarbij te gebruiken methoden,
- d. de vaststelling van ontwikkelingen of trends,
- e. de inrichting en het beheer van landelijke of regionale meetnetten,
- f. de kwaliteitsborging en de coördinatie daarvan,
- g. de wijze van opslag van gegevens.

### **Artikel 20.4 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op grond van de artikelen 20.1 tot en met 20.3 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van de:

- a. grondwaterrichtlijn,
- b. kaderrichtlijn water,
- c. richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht,
- d. richtlijn luchtkwaliteit,
- e. richtlijn prioritaire stoffen,
- f. richtlijn stedelijk afvalwater,
- g. zwemwaterrichtlijn.

### **Artikel 20.5 (toetsing en correctie methoden door Minister)**

1. Onze Minister is voor de toepassing van deze wet voor omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.13 en paragraaf 2.3.4 bevoegd tot toetsing van:

- a. de nauwkeurigheid van een meetmethode of een andere methode waarmee op grond van artikel 20.2 of 20.3 de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of het effect van activiteiten, maatregelen of andere in artikel 3.17 genoemde elementen worden gemeten of berekend,
- b. de nauwkeurigheid van de toepassing van een onder a bedoelde methode.

2. Onze Minister kan bepalen dat bij de toetsing verkregen resultaten over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving voor de toepassing van deze wet in de plaats treden van eerdere of op een andere manier verkregen resultaten van monitoring. Hij informeert in dat geval het betrokken bestuursorgaan.

#### **Artikel 20.6 (gegevensverzameling anders dan monitoring)**

1. Bij omgevingsverordening respectievelijk algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, regels worden gesteld over:

a. het door daarbij genoemde bestuursorganen, rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf:

- 1°. bijhouden, verzamelen of berekenen van daarbij aangewezen gegevens,

- 2°. verstrekken van die gegevens aan bestuursorganen of andere instanties, bevoegde autoriteiten van andere staten of de Europese Commissie,

- b. de toetsing van de kwaliteit van de gegevens, bedoeld onder a.

2. Bij omgevingsverordening respectievelijk ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over:

- a. de uitvoering van het eerste lid en de bekostiging daarvan,

- b. de toe te passen berekeningsmethodiek.

3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing voor zover bij of krachtens de artikelen 20.1 tot en met 20.5 wordt voorzien in de in die leden geregelde onderwerpen.

#### **Artikel 20.7 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

Op grond van artikel 20.6 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:

- a. de nec-richtlijn,

- b. de PRTR-verordening,

- c. de richtlijn omgevingslawaaï,

- d. de richtlijn overstromingsrisico's,

- e. het werelderfgoedverdrag.

### AFDELING 20.2 GEGEVENSBEHEER EN TOEGANG TOT GEGEVENS

#### **Artikel 20.8 (verstrekking van informatie aan het publiek)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:

- a. het aan het publiek ter beschikking stellen van de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, of van gegevens als bedoeld in artikel 20.6,

- b. de wijze van actieve verstrekking van informatie als uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of dreigt niet te worden voldaan aan een omgevingswaarde of andere parameter.

2. De regels strekken er mede toe dat de resultaten en gegevens, bedoeld in het eerste lid, onder a, zoveel mogelijk beschikbaar worden gesteld langs elektronische weg, in een open en machinaal leesbaar formaat, samen met de metadata. Het formaat en de metadata voldoen voor zover mogelijk aan formele open standaarden, overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie.

3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld die uitvoeringstechnische of administratieve voorschriften bevatten.

### **Artikel 20.9 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)**

1. Op grond van artikel 20.8 worden in ieder geval regels gesteld over het aan het publiek ter beschikking stellen van milieu-informatie ter uitvoering van het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieu-informatie.

2. Op grond van artikel 20.8 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:

- a. de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht,
- b. de richtlijn luchtkwaliteit.

### **Artikel 20.10 (grondslag registers)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, regels worden gesteld over het door een of meer daarbij aangewezen bestuursorganen of andere instanties:

a. opnemen van de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, of van gegevens als bedoeld in artikel 20.6 in een bij de maatregel ingesteld register,

b. verstrekken van in het register opgenomen gegevens.

2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van het eerste lid. De regels kunnen in ieder geval inhouden:

- a. de in het register op te nemen gegevens,
- b. de vorm, de inrichting, het beheer, de toegankelijkheid en de beveiliging van het register,
- c. de weergave van gegevens en de verstrekking van gegevens aan derden,
- d. het herstellen van fouten in het register.

### **Artikel 20.11 (verplichte registers)**

Op grond van artikel 20.10, eerste lid, worden in ieder geval de volgende registers ingesteld:

a. een landelijk register met gegevens over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (Pollutants Release and Transfer Register, PRTR),

b. een landelijk register dat gegevens bevat over de externe veiligheid van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen installaties of een samenstel daarvan, transportroutes, buisleidingen of andere systemen,

c. een of meer registers van beschermde gebieden als bedoeld in artikel 6 van de kaderrichtlijn water,

d. een provinciaal register ter uitvoering van artikel 12, tweede lid, van de zwemwaterrichtlijn.

### **Artikel 20.12 (landelijke voorziening omgevingsdocumenten)**

1. Er is een landelijke voorziening waarmee een ieder langs elektronische weg kennis kan nemen van omgevingsdocumenten als bedoeld in artikel 16.2.

2. De beschikbaarstelling door de voorziening omvat een geometrische verbeelding van de regels of besluiten met de daarbij behorende toelichting.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kan voor beschikkingen worden bepaald dat de beschikbaarstelling alleen geldt voor daarbij aangewezen elementen.

4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening.

### **Artikel 20.13 (ter plaatse verstrekken van informatie aan het publiek)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het ter plaatse verstrekken van informatie aan het publiek over een op grond van deze wet aangewezen locatie.

2. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld over het ter plaatse verstrekken van informatie over de onderwerpen die zijn genoemd in artikel 12, eerste lid, van de zwemwatterrichtlijn.

### **AFDELING 20.3 VERSLAGEN EN KAARTEN**

#### **Artikel 20.14 (verslaglegging)**

1. Het bestuursorgaan dat of de andere instantie die op grond van artikel 20.2, eerste lid, is belast met de uitvoering van de monitoring zorgt voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring van:

a. omgevingswaarden, bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, en de beoordeling daarvan,

b. de voortgang, uitvoering en het doelbereik van een op grond van paragraaf 3.2.4 opgesteld programma, bedoeld in artikel 20.1, tweede lid.

2. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.15, tweede lid, wordt tevens de methode en de frequentie van de verslaglegging bepaald.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een daarbij aangewezen bestuursorgaan zorgt voor de verslaglegging en de beoordeling van:

a. de resultaten van de monitoring van alarmeringswaarden of andere parameters voor de staat of kwaliteit van de leefomgeving, bedoeld in artikel 20.1, eerste en derde lid,

b. de gegevens, bedoeld in artikel 20.6, eerste lid.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de openbaarmaking van verslagen.

5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de:

a. toezending van een verslag aan Onze Minister, Onze Minister die het aangaat of een ander bestuursorgaan, voor rapportage aan beide kamers der Staten-Generaal of de Europese Commissie,

b. bekendmaking van een verslag of het doen van een mededeling aan derden.

6. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:

a. de in een verslag op te nemen gegevens,

b. de vorm van een verslag,

c. de beoordeling van de gegevens en de daarbij te gebruiken methoden.

#### **Artikel 20.15 (verslag veiligheid primaire waterkeringen)**

Als uit de beoordeling van de resultaten van de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of zal worden voldaan aan de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen, bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder d, wordt in het verslag, bedoeld in artikel 20.14, ook een omschrijving opgenomen van de maatregelen die op een daarbij aangegeven termijn nodig worden geacht.



### **Artikel 20.16 (kaarten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, regels worden gesteld over het verbeelden van de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, of van gegevens als bedoeld in artikel 20.6 op kaarten.
2. Artikel 20.14, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.
3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:
  - a. de op de kaart te verbeelden gegevens,
  - b. de vorm van een kaart.

### **Artikel 20.17 (verplichte kaarten)**

1. Op grond van artikel 20.16, eerste lid, worden in ieder geval regels gesteld over het vaststellen van de volgende kaarten door de daarbij genoemde bestuursorganen:
  - a. geluidbelastingkaarten als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaaï voor:
    - 1°. wegen, spoorwegen, luchthavens, een activiteit of een samenstel van activiteiten als bedoeld in artikel 3.6: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, bedoeld in dat artikel,
    - 2°. wegen, spoorwegen en luchthavens als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid: gedeputeerde staten,
    - 3°. wegen, spoorwegen en luchthavens als bedoeld in artikel 3.9, eerste lid: Onze Minister,
  - b. kaarten van de kustlijn waarvan de landwaartse verplaatsing op grond van artikel 2.19, tweede lid, onder b, door Onze Minister wordt voorkomen of tegengegaan: Onze Minister,
  - c. overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn overstromingsrisico's: gedeputeerde staten.
2. Op grond van artikel 20.16, derde lid, worden in ieder geval regels gesteld over geluidbelastingkaarten als bedoeld in het eerste lid, onder a.

## AFDELING 20.4 EVALUATIE

### **Artikel 20.18 (wetenschappelijk onderzoek van de fysieke leefomgeving)**

1. Het Planbureau voor de Leefomgeving brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt beschreven.
2. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de staat van cultureel erfgoed en werelderfgoed wordt beschreven.

### **Artikel 20.19 (effecten omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen)**

Onze Minister zendt elke twaalf jaar een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen, bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder d, aan beide kamers der Staten-Generaal.

**Artikel 20.20 (digitaal stelsel)**

1. Er is een digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving.
2. In het digitaal stelsel worden omgevingsdocumenten als bedoeld in artikel 16.2 of andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens of gegevensverzamelingen opgenomen.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de onafhankelijke kwaliteitsborging en de beschikbaarstelling van de omgevingsdocumenten, gegevens of gegevensverzamelingen.

**HOOFDSTUK 21**

[Gereserveerd]

**HOOFDSTUK 22 OVERGANGSRECHT**

[Gereserveerd]

**HOOFDSTUK 23 OVERIGE EN SLOTBEPALINGEN**

AFDELING 23.1 IMPLEMENTATIE INTERNATIONAALRECHTELIJKE VERPLICHTINGEN

**Artikel 23.1 (implementatie)**

Voor zover deze wet niet in een andere grondslag voor het stellen van regels voorziet, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarop deze wet van toepassing is.

**Artikel 23.2 (doorwerking wijzigingen Europese richtlijnen in Nederlands recht)**

Een wijziging van een richtlijn of verordening als bedoeld in de bijlage, onder B, bij deze wet gaat voor de toepassing van deze wet gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

AFDELING 23.2 EXPERIMENTEERBEPALING

**Artikel 23.3 (experimenten)**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:
  - a. deze wet,
  - b. de Elektriciteitswet 1998, voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag,
  - c. de Warmtewet,
  - d. de Wet milieubeheer.

2. Een experiment wordt alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover.

3. Bij de maatregel wordt in ieder geval bepaald:

- a. wat het doel van het experiment is,
- b. wat de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn,
- c. welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment,
- d. wat de tijdsduur van het experiment is, waarbij geldt dat het experiment niet langer duurt dan nodig is voor het doel van het experiment,
- e. van welke regels kan worden afgeweken,
- f. welke afwijkingen voor bij de maatregel aan te wijzen gevallen zijn toegestaan,
- g. voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan,
- h. hoe lang die afwijkingen ten hoogste, met een maximum van tien jaar voor zover het omgevingswaarden betreft, zijn toegestaan,
- i. welke afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven,
- j. hoe de evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd en hoe vaak tussentijds wordt gemonitord met het oog op de doelen, bedoeld in het tweede lid, en de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

4. Afwijkingen als bedoeld in het derde lid, onder i, zijn alleen toegestaan wanneer het afwijkingen betreft die onderdeel zijn van het experiment en wanneer het in overeenstemming brengen met de regelgeving na afloop van het experiment onevenredig is in verhouding tot het te beschermen belang van de fysieke leefomgeving.

5. Als uit de monitoring en evaluatie, bedoeld in het derde lid, onder j, blijkt dat het experiment niet bijdraagt aan de doelen, bedoeld in het tweede lid, neemt degene die het experiment uitvoert maatregelen gericht op het bereiken van die doelen.

6. Het verantwoordelijke bestuursorgaan, bedoeld in het derde lid, onder c, kan aanwijzingen geven tot het treffen van maatregelen. Artikel 19.4, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

7. Als de te nemen maatregelen niet toereikend zijn, kan Onze Minister besluiten om het experiment te beëindigen. Aan dat besluit kunnen voorschriften worden verbonden.

8. Als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, kan Onze Minister, in afwijking van de maatregel waarbij de tijdsduur van het experiment is bepaald, een besluit nemen om die tijdsduur met ten hoogste vijf jaar te verlengen met het oog op het aanpassen van die regelgeving.

## AFDELING 23.3 PUBLIEKSPARTICIPATIE, BETROKKENHEID PARLEMENT, TOTSTANDKOMINGSVEREISTEN UITVOERINGSREGELGEVING EN OVERIGE BEPALINGEN

### **Artikel 23.4 (internetpublicatie)**

1. Een ieder wordt langs elektronische weg in de gelegenheid gesteld gedurende een periode van ten minste vier weken opmerkingen te maken over het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op grond van deze wet.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als op andere wijze aan artikel 8 van het verdrag van Aarhus is voldaan.

### **Artikel 23.5 (voorhangprocedure)**

1. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20 en artikel 23.3 wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

2. Als het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden bevat kan binnen de termijn, bedoeld in het eerste lid, een der kamers de wens te kennen geven dat die omgevingswaarden bij wet worden vastgesteld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend.

3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing als het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving of als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. Als dat het geval is, geeft Onze betrokken Minister daarvan kennis aan beide kamers der Staten-Generaal.

4. Van de inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur en de publicatie van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het uitgebrachte nader rapport van een algemene maatregel van bestuur waarbij toepassing is gegeven aan het eerste lid, geeft Onze betrokken Minister kennis aan beide kamers der Staten-Generaal.

### **Artikel 23.6 (doorwerking beginselen)**

Bij een algemene maatregel van bestuur waarop artikel 23.5 van toepassing is, wordt in de nota van toelichting gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

### **Artikel 23.7 (verhouding publiek- en privaatrecht)**

De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten over onderwerpen waarover regels als bedoeld in artikel 4.21 zijn gesteld of over onderwerpen met betrekking tot het bouwen die geregeld zijn op grond van hoofdstuk 5.

### **Artikel 23.8 (Staat is eigenaar vaste stoffen EEZ)**

De staat is eigenaar van op de zeebodem in de exclusieve economische zone of in de ondergrond daarvan aanwezige vaste stoffen, met inbegrip van de delfstoffen, bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet, voor zover die delfstoffen op een diepte van minder dan honderd meter onder de zeebodem aanwezig zijn.

## **AFDELING 23.4 EVALUATIE- EN SLOTBEPALINGEN**

### **Artikel 23.9 (evaluatie)**

Onze Minister zendt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens na vijf jaar aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

**Artikel 23.10 (inwerkingtreding)**

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

**Artikel 23.11 (citeertitel)**

Deze wet wordt aangehaald als: Omgevingswet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Infrastructuur en Milieu,

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

**A. Begrippen**

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

*afvalstoffen*: afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

*afvalwater*: afvalwater als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

*afwijkactiviteit*: activiteit in strijd met in het omgevingsplan gestelde regels of een voorbereidingsbesluit;

*alarmeringswaarde*: alarmeringswaarde als bedoeld in artikel 19.10;

*archeologisch monument*: archeologisch monument als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Monumentenwet 1988;

*archeologische toevalsvondst van algemeen belang*: onverwachte vondst in of op de bodem, anders dan bij het doen van opgravingen als bedoeld in artikel 1, onder h, van de Monumentenwet 1988, voor zover evident of vermoedelijk van algemeen belang uit het oogpunt van de archeologische monumentenzorg;

*autosnelweg*: op grond van de Wegenverkeerswet 1994 aangeduide autosnelweg;

*autoweg*: op grond van de Wegenverkeerswet 1994 aangeduide autoweg;

*beheer van afvalstoffen*: beheer van afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer;

*beheer van watersystemen*: samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies;

*beperkingengebied*: bij of krachtens de wet aangewezen gebied waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object;

*beperkingengebiedactiviteit*: activiteit binnen een beperkingengebied die niet in overeenstemming is met de functie van het aanwezige werk of object;

*bergingsgebied*: gebied waaraan op grond van deze wet een functie voor waterstaatkundige doeleinden is toegekend, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam of onderdeel daarvan, dat dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen en dat ook als bergingsgebied op de legger is opgenomen;

*beschermen*: behouden of verbeteren van de staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving;

*bijzondere spoorweg*: spoorweg die niet als hoofdspoorweg of lokale spoorweg is aangewezen;

*bodem*: het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen;

*bouwactiviteit*: activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk;

*bouwen*: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten;

*bouwwerk*: constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties;



*brandveilig gebruiksactiviteit*: activiteit inhoudende het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarbij de brandveiligheid in het bijzonder van belang is;

*buitenwater*: water van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de waterstand direct invloed ondergaat bij hoge stormvloed, bij hoog oppervlaktewater van een van de grote rivieren, bij hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer, of bij een combinatie daarvan;

*burgerluchthaven van regionale betekenis*: luchthaven, niet zijnde de luchthaven Schiphol, een overige burgerluchthaven van nationale betekenis of een militaire luchthaven;

*Commissie voor de milieueffectrapportage*: het adviesorgaan, genoemd in artikel 17.5;

*cultureel erfgoed*: zich in de fysieke leefomgeving bevindend erfgoed bestaande uit:

a. monumenten, voor zover het onroerende zaken betreft, met inbegrip van archeologische monumenten,

b. stads- en dorpsgezichten,

c. cultuurlandschappen, voor zover van algemeen belang vanwege hun schoonheid, vervaardigde structuren, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde;

*doelen van de wet*: de doelen, bedoeld in artikel 1.3;

*duurzame ontwikkeling*: ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen;

*emissie*: directe of indirecte uitstoot, uit puntbronnen of diffuse bronnen, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem;

*exploitatiegebied*: in het omgevingsplan aangewezen gebied als bedoeld in artikel 12.2, eerste lid;

*exploitatieregels*: in een omgevingsplan opgenomen regels over grondexploitatie;

*exploitatievoorschriften*: aan een omgevingsvergunning of projectbesluit verbonden voorschriften over grondexploitatie;

*flora- en fauna-activiteit*: activiteit inhoudende het verrichten van een handeling als bedoeld in een van de volgende bepalingen van de Wet natuurbescherming:

a. Artikel 3.1, tenzij het betreft een geval als bedoeld in het vijfde lid van dat artikel of in artikel 3.3, tweede, zesde of zevende lid, of 3.29, eerste lid, van de Wet natuurbescherming,

b. Artikel 3.5, tenzij het betreft een geval als bedoeld in artikel 3.8, tweede, zesde of zevende lid, of 3.29, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, of

c. Artikel 3.10, eerste lid, tenzij het betreft een geval als bedoeld in het tweede lid van dat artikel, in samenhang met artikel 3.8, tweede, zesde of zevende lid, van de Wet natuurbescherming, of in artikel 3.10, derde lid, 3.11, eerste lid, of 3.29, eerste lid, van die wet;

*gedoogplichtbeschikking*: beschikking tot oplegging van een gedoogplicht als bedoeld in afdeling 10.3;

*gesloten stortplaats*: gesloten stortplaats als bedoeld in artikel 8.47, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer;

*grondexploitatie*: exploitatie van locaties als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid;

*grondwater*: water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat;

*grondwaterlichaam*: afzonderlijke grondwatermassa in een of meer watervoerende lagen;

*hoofdspoorweg*: spoorweg als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Spoorwegwet;

*hoofdspoorweginfrastructuur*: hoofdspoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet;

*infrastructuur*: wegen en vaarwegen, waaronder routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen, en spoorwegen, havens, luchthavens, energie-infrastructuur, buisleidingen, openbare hemelwater- en ontwateringsstelsels en vuilwaterriolen, infrastructuur voor watervoorzieningswerken als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet en andere vitale infrastructuur;

*internationaalrechtelijke verplichting*: verplichting op grond van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie;

*landschappen*: gebieden zoals die door mensen worden waargenomen, waarvan het karakter wordt bepaald door natuurlijke of menselijke factoren en de interactie daartussen;

*legger*: legger als bedoeld in artikel 2.39;

*lokale spoorweg*: spoorweg die krachtens artikel 2, eerste lid, van de Wet lokaal spoor als zodanig is aangewezen;

*lokale spoorweginfrastructuur*: de elementen, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, van de Wet lokaal spoor;

*lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk*: activiteit, niet zijnde een stortingsactiviteit op zee, inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water:

a. direct in een oppervlaktewaterlichaam, met uitzondering van de krachtens artikel 2.18, derde lid, of 2.21 aangewezen drogere oevergebieden, of

b. met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een waterschap van waaruit die stoffen of warmte of dat water in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht, voor zover het betreft de effecten van die stoffen of warmte of dat water op het watersysteem of het zuiveringstechnisch werk;

*luchthaven*: luchthaven als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

*luchthavenbesluit*: luchthavenbesluit als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

*maatwerkregels*: maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6;

*maatwerkvoorschriften*: maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5;

*mijnbouwinstallatie*: mijnbouwinstallatie als bedoeld in artikel 1, onder o, van de Mijnbouwwet;

*mijnbouwactiviteit*: activiteit inhoudende:

a. het plaatsen van een mijnbouwinstallatie, met inbegrip van het om die installatie gelegen beperkingengebied zoals dat op grond van artikel 2.20 is aangewezen, of

b. het verrichten van een verkenningsonderzoek;

*mijnbouwwerk*: mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1, onder n, van de Mijnbouwwet;

*milieubelastende activiteit*: activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit;

*milieueffectrapport*: milieueffectrapport als bedoeld in afdeling 16.4;

*militaire luchthaven*: militaire luchthaven als bedoeld in artikel 10.12, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

*monument*: monument als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Monumentenwet 1988;

*Natura 2000*: Europees ecologisch netwerk dat bestaat uit de speciale beschermingszones, bedoeld in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 1, onderdeel l, van de Habitatrichtlijn;

*Natura 2000-activiteit*: activiteit inhoudende het realiseren van een project of het verrichten van een andere handeling als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, tenzij het betreft

een geval als bedoeld in artikel 2.7, vierde lid, of 2.9, eerste, tweede, derde of vijfde lid, van die wet;

*Natura 2000-gebied*: gebied dat:

a. door de bevoegde autoriteit van het land waarin het gebied is gelegen is aangewezen als speciale beschermingszone, ter uitvoering van de artikelen 3, tweede lid, onder a, en 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn of de artikelen 3, tweede lid, en 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, of

b. is opgenomen op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn;

*natuurlijke hulpbronnen*: delfstoffen, water, biomassa, warmte, windenergie, zonne-energie, waterkracht en energie uit een zee, voor zover die door de mens aan de fysieke leefomgeving onttrokken kunnen worden;

*omgevingsplan*: omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4;

*omgevingsvergunning*: omgevingsvergunning als bedoeld in afdeling 5.1;

*omgevingsverordening*: omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.6;

*omgevingsvisie*: omgevingsvisie als bedoeld in afdeling 3.1;

*omgevingswaarde*: omgevingswaarde als bedoeld in afdeling 2.3;

*ongewoon voorval*: gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan, waaronder:

a. een geval van een inbreuk op vergunningsvoorwaarden als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn industriële emissies, of

b. een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 3, onderdeel 13, van de Seveso-richtlijn;

*ontgrondingsactiviteit*: activiteit inhoudende het ontgronden;

*Onze Minister*: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu;

*openbaar vuilwaterriool*: voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, in beheer bij een gemeente of een rechtspersoon die door een gemeente met het beheer is belast;

*oppervlaktewaterlichaam*: samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, en de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk op grond van deze wet aangewezen, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna;

*overige burgerluchthaven van nationale betekenis*: luchthaven als bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, onder a, derde of vierde lid, van de Wet luchtvaart;

*programma*: programma als bedoeld in afdeling 3.2;

*project*:

a. de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken,

b. andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, inclusief de activiteiten voor de ontginning van delfstoffen;

*projectbesluit*: projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3;

*regionale wateren*: watersystemen of onderdelen daarvan die niet in beheer zijn bij het Rijk;

*rijksmonument*: beschermd monument als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Monumentenwet 1988;

*rijksmonumentenactiviteit*: activiteit inhoudende het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;

*rijkswateren*: watersystemen of onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk;

*sloopactiviteit*: activiteit inhoudende het slopen van een bouwwerk;

*slopen*: geheel of gedeeltelijk afbreken;

*stads- en dorpsgezichten*: groepen van onroerende zaken, van algemeen belang vanwege hun schoonheid, onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang, wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groepen zich een of meer monumenten bevinden;

*stedelijk afvalwater*: huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater;

*stortingsactiviteit op zee*: activiteit inhoudende:

a. het zich ontdoen van stoffen in de zee door deze vanaf vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken in de zee te brengen, tenzij het betreft:

1°. handelingen die samenhangen met of voortvloeien uit het normale gebruik van het vaartuig, luchtvaartuig of werk, mits dat gebruik niet ten doel heeft het zich ontdoen van stoffen,

2°. het plaatsen van vaste substanties of voorwerpen met een ander oogmerk dan het zich enkel ervan te ontdoen,

3°. het achterlaten van vaste substanties of voorwerpen die aanvankelijk in de zee zijn geplaatst met een ander oogmerk dan het zich ervan te ontdoen,

b. het zich ontdoen in de zee van vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken, of

c. het aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig nemen van stoffen met het oogmerk om zich daarvan op een wijze als bedoeld onder a te ontdoen, of het afgeven of opslaan van stoffen met dat oogmerk;

*stroomgebiedsdistrict*: gebied als bedoeld in artikel 2, onder 15, van de kaderrichtlijn water;

*verkenningsonderzoek*: verkenningsonderzoek als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Mijnbouwwet;

*verontreinigende stof*: een stof of groep van stoffen die, vanwege zijn eigenschappen en de introductie ervan in het milieu, schadelijk kan zijn voor het milieu of de menselijke gezondheid;

*voorbereidingsbesluit*: besluit als bedoeld in afdeling 4.2;

*voorbeschermde rijksmonument*: monument waarvoor de mededeling, bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Monumentenwet 1988, heeft plaatsgevonden, vanaf de dag van die mededeling tot het moment van inschrijving in het register, bedoeld in artikel 6, eerste lid, of 7 van die wet, of het moment waarop vaststaat dat het monument niet wordt ingeschreven in een van die registers;

*voorkeursbeslissing*: beslissing als bedoeld in artikel 5.49;

*wateractiviteit*: beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk, lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, stortingsactiviteit op zee, wateronttrekkingsactiviteit of, voor zover het betreft een waterschapsverordening, elke andere activiteit waarvoor die verordening regels bevat;

*wateronttrekkingsactiviteit*: activiteit inhoudende:

a. het onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam,

b. het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, of

c. het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening;

*waterschapsverordening*: waterschapsverordening als bedoeld in artikel 2.5;

*waterstaatswerk*: oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk;

*watersysteem*: samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken;

*weg*: weg met inbegrip van de daarin gelegen kunstwerken en wat verder naar zijn aard daartoe behoort;

*werelderfgoed*: op het grondgebied van Nederland gelegen cultureel en natuurlijk erfgoed dat op grond van het werelderfgoedverdrag is opgenomen in de Lijst van het Werelderfgoed;

*zee*: mariene wateren, met uitzondering van de binnenwateren van staten, met inbegrip van de zeebodem en ondergrond daarvan;

*zuiveringstechnisch werk*: werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij een waterschap of gemeente, of een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, met inbegrip van het bij dat werk behorende werk voor het transport van stedelijk afvalwater;

*zwemlocatie*: zwemlocatie als bedoeld in artikel 2.30.

## **B. Verordeningen, richtlijnen en besluiten als bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en internationale verdragen**

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

*grondwaterrichtlijn*: Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU 2006, L 372);

*habitatrijlijn*: Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206);

*kaderrichtlijn afvalstoffen*: Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312);

*kaderrichtlijn mariene strategie*: Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEU 2008, L 164);

*kaderrichtlijn water*: Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327);

*Londen-protocol*: op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het op 29 december 1972 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1998, 134);

*mer-richtlijn*: Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26);

*nec-richtlijn*: Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG 2001, L 309);

*Ospar-verdrag*: op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noodostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, 16);

*PRTR-verordening*: Verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEG 2006, L 33);

*richtlijn autowrakken*: Richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken (PbEG 2000, L 269);

*richtlijn benzinedampsterugwinning:* Richtlijn 2009/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 inzake fase II-benzinedampsterugwinning tijdens het bijtanken van motorvoertuigen in benzinstations (PbEU 2009, L 285);

*richtlijn energieprestatie van gebouwen:* Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEU 2010, L 153);

*richtlijn geologische opslag van kooldioxide:* Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2009, L 140);

*richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht:* Richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (PbEU 2005, L 23);

*richtlijn havenontvangstvoorzieningen:* Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG 2000, L 332);

*richtlijn hergebruik van overheidsinformatie:* Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2003, L 345);

*richtlijn hernieuwbare energie:* Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L 140);

*richtlijn industriële emissies:* Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L 334);

*richtlijn luchtkwaliteit:* Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEU 2008, L 152);

*richtlijn offshore veiligheid:* Richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178);

*richtlijn omgevingslawaaai:* Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaai (PbEG 2002, L 189);

*richtlijn overstromingsrisico's:* Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (PbEU 2007, L 288);

*richtlijn prioritaire stoffen:* Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG (PbEU 2008, L 348);

*richtlijn stedelijk afvalwater:* Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG 1991, L 135);

*richtlijn toegang tot milieu-informatie:* Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEG 2003, L 41);



*richtlijn winningsafval*: Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van de winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn nr. 2004/35/EG (PbEU 2006, L 102);

*Seveso-richtlijn*: Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (PbEU 2012, L 197);

*smb-richtlijn*: Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197);

*verdrag van Aarhus*: op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289);

*verdrag van Chicago*: op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Stb. 1947, H 165);

*verdrag van Granada*: op 3 oktober 1985 te Granada tot stand gekomen Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa (Trb. 1985, 163);

*verdrag van Valletta*: op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen herziene Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 1992, 32);

*VN-Zeerechtverdrag*: op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83);

*vogelrichtlijn*: Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20);

*werelderfgoedverdrag*: op 16 november 1972 te Parijs tot stand gekomen overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Trb. 1973, 155);

*zwemwaterrichtlijn*: Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG (PbEU L 64).



Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**B**

### **VERSLAG VAN DE DESKUNDIGENBIJEENKOMST OVER HET WETSVOORSTEL OMGEVINGSWET (33 962), GEHOUDEN OP MAANDAG 12 OKTOBER 2015 IN DE PLENAIRE ZAAL VAN DE EERSTE KAMER**

Aanwezig zijn tien leden der Kamer, te weten: Bikker, Van Hattem, Jorritsma-Lebbink, Koffeman, Meijer, Sent, Stienen, Teunissen, Verheijen en Vos,

alsmede de volgende deskundigen:

#### **Thema 1 – De kwaliteit van wet- en regelgeving**

A.G.A. (Tonny) Nijmeijer, hoogleraar Radboud Universiteit Nijmegen  
K.J. (Kars) de Graaf, hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen  
D. (Daniël) Korsse, universitair docent Universiteit Utrecht

#### **Thema 2 – De verhouding tussen overheden**

R.W. (Bart) Krol, IPO  
M. (Marco) Lurks, VNG  
P. (Peter) Glas, UvW

#### **Thema 3 – Samenleving (ronde 1)**

J.J. (Jaap Jelle) Feenstra, Havenbedrijf Rotterdam N.V.  
R.M. (Rosita) Thé en A. (Arie) Deelen, DCMR Milieudienst Rijnmond  
A. (Annette) van Velde, LTO Nederland  
T. (Tjerk) Wagenaar en M. (Marga) Robesin, Natuur & Milieu

#### **Thema 3 – Samenleving (ronde 2)**

J.H.G. (Jan) van den Broek, VNO-NCW en MKB-Nederland  
B.N. (Bondine) Kloostra, Van den Biesen Kloostra Advocaten  
J.M.H. (Jos) Roosen, VNCI  
M. (Michael) Beverwijk en Q. (Quirien) Karman, pilotgemeente omgevingsplan, gemeente Veere

**Voorzitter: Sent**  
**Griffier: De Boer**

Aanvang 17.05 uur

## **Thema 1 – De kwaliteit van wet- en regelgeving**

De **voorzitter**: Welkom bij de deskundigenbijeenkomst over de Omgevingswet. Hartelijk welkom, vooral aan de deskundigen, en veel dank voor hun aanwezigheid. Drie deskundigen hebben aan tafel plaatsgenomen. Zij krijgen elk vijf minuten de tijd om iets te vertellen, om hun deskundigheid met ons te delen. Na afloop ervan zal er ongeveer twintig minuten tijd zijn om vragen te stellen. Degenen die vragen willen stellen, moeten naar de interruptiemicrofoon lopen en het knopje ingedrukt houden en hun naam van tevoren noemen. Dat is voor de verslaglegging belangrijk.  
Ik begin graag met het woord te geven aan prof. Nijmeijer van de Radboud Universiteit.

De heer **Nijmeijer**: Voorzitter. Vijn minuten is niet veel. Ik zal dus mijn verhaal voornamelijk baseren op de notitie die ik u heb doen toekomen. Er werd gevraagd om een persoonlijke opvatting over de Omgevingswet. Die is tweërlei. Laat ik beginnen met te zeggen dat de waardering voor het werk dat is verricht, voor het wetsvoorstel dat bij uw Kamer ligt, van mijn kant groot is. Er is veel werk verzet in relatief korte tijd. Dat verdient niets dan lof. Op de universiteit zouden wij echter zeggen: tot zo ver de vriendelijke woorden.

Wat de inhoud betreft kunnen de nodige kanttekeningen bij het wetsvoorstel worden gezet. Dat verbaast ook niet. Het is een heel ingewikkeld rechtsgebied, zoals de regering in het begin ook heeft aangegeven. Het omgevingsrecht is ingewikkeld en complex geworden; er zijn veel regels en verschillende regels. Als een van de doelstellingen van het wetsvoorstel wordt genoemd dat het eenvoudig en daardoor beter moet.

Ik heb vijf punten in mijn notitie genoemd. Die spreken hopelijk voor zich. Een belangrijk punt om vanavond nog eens te benadrukken is dat het omgevingsrecht vooral ingewikkeld is door de aard van de normstelling. Het omgevingsrecht bevat veel verschillende kwantitatieve normen voor geluid, voor stof en voor trilling. Een bestuursrechter wil die inzichtelijk gemaakt zien als het gaat om de belangenafweging die bijvoorbeeld bij de realisering van een woningbouwproject is gemaakt door de overheid. Bij die verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving – geluid, stof, trilling en noem maar op – werken wij nu eenmaal met verschillende normen, met kwantitatieve normen. Ik noemde in mijn notitie ook het voorbeeld van water en olie: die kun je bij elkaar doen, maar ze lossen niet op. Ik denk dat daarmee de Omgevingswet qua wetsvoorstel goed is geduid.

Vervolgens is de vraag of het wetsvoorstel dan aan de verwachtingen voldoet. Het is maar net hoe je de verwachtingen formuleert. Als het erom gaat dat de verschillende wettelijke stelsels voor geluid, stof, trilling, luchtkwaliteit en noem maar op, die nu nog in afzonderlijke wetten staan, in een wet worden opgenomen, is dat een doelstelling die met dit wetsvoorstel zeker wordt bereikt. Wat de inhoudelijke kant van de zaak betreft, denk ik dat vereenvoudiging nauwelijks plaatsvindt. Zoals gezegd, kan dat naar mijn stellige overtuiging ook nauwelijks.

Wat de kwaliteit van het wetsvoorstel als zodanig betreft, beperk ik mij even tot de wet in formele zin. Misschien komen wij over de vier AMvB's nog te spreken. De wet leidt tot stroomlijning van definities en procedures die nu nog zijn opgenomen in de afzonderlijke wetten, zoals de Wet geluidhinder of de Wet geurhinder en veehouderij. Die stroomlijning lijkt

mij prima. Daar is niets op tegen. Dat geldt ook voor het punt van de onderzoekslasten die worden verminderd. Je moet niet zaken onderzoeken waarvan je uiteindelijk zegt dat je zaken hebt onderzocht die nooit realiteit zijn geworden, zoals je vandaag de dag bij bestemmingsplannen nogal eens tegenkomt. Dat alles vind ik pluspunten die zonder meer lof verdienen.

Minder positief ben ik over bepaalde keuzes die worden gemaakt, bijvoorbeeld de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels. Dat is één van de elementen die in het wetsvoorstel naar voren komen. Wij zien dat vandaag de dag bijvoorbeeld ook bij het vergunningvrij bouwen, als je het hebt over het bouwcompartiment binnen het omgevingsrecht. De vraag is voor mij in hoeverre dat lastenverlichtend werkt. Als je je oor te luisteren legt bij de verschillende gemeenten, hoor je naar aanleiding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dat het feit dat een vergunningplicht weg is, niet per definitie betekent dat er voor de gemeente en de burger minder werk aan de winkel is. Of iets vergunningvrij mag worden gebouwd, zal toch door iemand van de gemeente moeten worden gecontroleerd. De regels voor vergunningvrij bouwen zijn zo gedetailleerd geworden, dat die controle meer werk oplevert dan in het verleden de vaststelling of iets vergunningplichtig is of niet. Bovendien – maar dat is een kleine kanttekening – kunnen gemeenten voor dat werk geen leges heffen, want er is geen vergunningmoment. Dus meer werk, minder inkomsten. Dit als detailpunt. Tot slot, als je het hebt over detailpunten, maar toch ook niet helemaal: het instrument in het wetsvoorstel voor het stellen van algemene regels voor de fysieke leefomgeving door gemeenten is het omgevingsplan. Over dat omgevingsplan gaan we het vanavond, denk ik, nog uitgebreid hebben. Dat omgevingsplan moet uitnodigen tot uitnodigingsplanologie, zo staat op verschillende plekken in de toelichting bij het wetsvoorstel. Daar zet ik de nodige vraagtekens bij, omdat naar mijn overtuiging het feit dat een bestemmingsplan vandaag de dag te weinig flexibel is, niet het gevolg is van de manier waarop dat plan in de Wet ruimtelijke ordening is geregeld, maar van andere zaken zoals de regeling voor planschadetegevoetkoming en grondexploitatie. Die onderwerpen regelt het wetsvoorstel voorlopig niet.

De **voorzitter**: Dank voor uw bijdrage. Ik geef nu graag het woord aan prof. De Graaf van de Rijksuniversiteit Groningen.

De heer **De Graaf**: Voorzitter. Dank voor de uitnodiging om hier iets over de Omgevingswet te mogen ventileren. Ik sluit mij graag aan bij de complimenten van prof. Nijmeijer voor de opstellers van het wetsvoorstel. Maar juristen zijn natuurlijk geneigd om negatieve dingen naar voren te brengen. Dat is misschien ook wel de bedoeling van deze sessie. Ik heb vijf punten in een notitie verwoord, die ik graag aan u voorleg. Als eerste punt heb ik iets opgeschreven over het vertrouwen op goede bestuurlijke verhoudingen. Er staat een vraagteken. Het is makkelijk gezegd. De Omgevingswet bouwt voort op vertrouwen en goede verhoudingen tussen bestuursorganen. De vraag is: moeten juridische normen niet ook of juist de regels stellen voor de gevallen waarin de bestuurlijke verhoudingen op scherp komen te staan? Op heel veel punten kun je daarover iets zeggen als het gaat om de Omgevingswet. Ik noem een punt. In het verband van de goede bestuurlijke verhoudingen en regels voor het geval de situatie op scherp komt te staan, is het niet opmerkelijk dat gedeputeerde staten een bijzondere bevoegdheid hebben gekregen om in gemeentelijke omgevingsplannen in te grijpen als die in strijd zouden komen met bijvoorbeeld provinciale verordeningen of instructies. Dat vind ik niet opmerkelijk. Op rijksniveau bestaat die bevoegdheid echter niet meer. Het logische antwoord op het verdwijnen van dat instrument is: maar dat gebruikte het Rijk ook niet meer en wij

willen dat eigenlijk ook niet meer. Dat duidt op de ingewikkelde constructie van het interbestuurlijke toezicht, het specifieke interbestuurlijke toezicht en het specifieke interbestuurlijke toezicht dat in de Wet ruimtelijke ordening nog wel nadrukkelijk aanwezig is, maar dat hier dus wordt afgebouwd. Ik vraag mij af of het verdwijnen van die bevoegdheid van het Rijk een verstandige keuze is. Misschien zit u eerder op de lijn dat de mogelijkheid van provinciaal ingrijpen in de omgevingsplanprocedure juist zou moeten verdwijnen, maar dat laat ik dan nu maar even in het midden.

Het tweede punt dat ik heb genoteerd, is inhoudelijke sturing door milieubeginselen. Een van de punten die de Raad van State naar voren heeft gebracht tegen het conceptwetsvoorstel, is dat het wellicht zinvol zou zijn om milieubeginselen, genoemd in artikel 191 van het Werkingsverdrag van de Europese Unie, te codificeren in de Omgevingswet. In het algemeen kan worden gezegd dat de Omgevingswet instrumenteel van aard is. Instrumenten worden toegekend aan de overheid om bepaalde doelen te realiseren. Er wordt weinig sturing op inhoud gegeven voor het toepassen van de bevoegdheden. Dat is wel verbeterd, maar je zou kunnen zeggen dat dit nog niet voldoende is. Een ander punt is dat die milieubeginselen nu toch door enerzijds amendementen en anderzijds een wijziging in de Omgevingswet terecht zijn gekomen. En dan ga ik heel vervelend doen, want nu ze erin staan, zou je kunnen zeggen dat het te beperkt is en dat we moeten oppassen dat de beginselen niet alleen voor de instrumenten waarvoor ze gecodificeerd zijn relevant zijn, terwijl ze ook daarbuiten vanwege Europa door zouden moeten werken.

Het derde punt betreft de beoordelingsregels voor de vergunningverlening. Die worden in een AMvB uitgewerkt. Daar wordt hard aan gewerkt. De Omgevingswet kent geen weigeringsgronden voor de omgevingsvergunning. De Raad van State heeft geadviseerd dat het verstandig zou zijn om die wel erin op te nemen. Vanuit een oogpunt van wetgevingskwaliteit is het opmerkelijk dat er nu door amendementen van de Tweede Kamer toch weigeringsgronden in de wet zelf zijn opgenomen. Op zich lijkt het erop dat een enorm belangrijke weigeringsgrond toch in de wet is gekomen, terwijl die weigeringsgrond niet belangrijker of minder belangrijk is dan de andere weigeringsgronden. Vanuit een oogpunt van wetsystematiek lijkt me dat dus onwenselijk.

Het vierde punt is de integrale belangenafweging. Ik was ook bij een bijeenkomst van de Tweede Kamer. Toen ging het over de wens om te komen tot een integrale belangenafweging. Ik kreeg de vraag hoe deze wet veranderd zou moeten worden om nog meer integrale belangenafweging te krijgen. Ik geloof dat ik toen heb geantwoord: misschien is dat niet wenselijk. Dat staat ook onder het vierde punt.

Het vijfde punt gaat over de kwaliteit van de uitvoering. Die is altijd relevant. Terecht is er ook nu al aandacht voor de uitvoering. De wet is misschien niet zo relevant voor cultuuromslagen en gedragsveranderingen. Op dat punt wijs ik op twee zaken die relevant zijn voor de uitvoering. Dat is het wetsvoorstel Vergunningverlening, toezicht en handhaving, dat over omgevingsdiensten en de uitvoering van het omgevingsrecht gaat. Wij moeten ervoor zorgen dat het geen rommeltje wordt, heb ik aan het eind gezet. Hetzelfde geldt voor de keuze, die nog hangt, voor een bestuurlijke boete of een strafbeschikking in het punitieve strafstelsel in het omgevingsrecht. Het zijn twee belangrijke wetsvoorstellen voor de uitvoering, waarvan ik denk dat het devies zou moeten zijn: voorkom dat het een rommeltje wordt.

En sorry voor de extra minuut, voorzitter.

**De voorzitter:** Dank. Als laatste spreker bij het eerste thema krijgt nu dr. Korsse van de Universiteit Utrecht.

De heer **Korsse**: Voorzitter. Ik wil me beperken tot een specifiek punt, namelijk de toedeling van bevoegdheden aan respectievelijk het Rijk, de provincies en de gemeenten in het wetsvoorstel. Dat is mijns inziens een beetje een ondergeschoven kindje geweest tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel. Als we daarnaar kijken, zien we dat de discussie voornamelijk is gericht op de formulering van het subsidiariteitsvereiste. Het subsidiariteitsvereiste is de grondslag voor de bevoegdheidstoedeling. Daarover is de nodige discussie geweest, maar op het meer algemene vlak is dat niet uitgebreid behandeld. Dat is jammer, want er is best veel kritiek op de manier waarop de zorg van de verschillende bestuurslagen wordt afgestemd.

We kunnen bijvoorbeeld kijken naar de Wro, waarin Rijk, provincies en gemeenten allemaal een rol hebben. Neem de bepaling over duurzaam ruimtegebruik bij plannen voor verstedelijking. Daarover staat een bepaling in het Bro, de AMvB, maar die wordt uitgewerkt op provinciaal niveau in verordeningen. Dat leidt – dat hoor je veel, dat is toch wel een klacht – tot ondoorzichtige en moeilijk toepasbare, gestapelde regelgeving. Juist het systeem uit de Wro wordt overgenomen in de Omgevingswet. Dat systeem zou je kunnen omschrijven als het Rijk, de provincies en de gemeenten zijn bevoegd, tenzij. Dat schuilt in de eerste plaats in reikwijdte van de doelstelling van de wet, die ontzettend breed is. Die is zo breed dat de taken van de verschillende bestuurslagen eigenlijk niet goed van elkaar te onderscheiden zijn. Aan iedere activiteit in de fysieke leefomgeving kleven wel aspecten op grond waarvan de betrokkenheid van een van de drie bestuurslagen gerechtvaardigd is. Dat leidt dan tot de conclusie in de memorie van toelichting – terecht, denk ik – dat het ontrafelen van de taken van het Rijk, de provincie en de gemeente eigenlijk niet goed mogelijk en ook niet wenselijk is. Dat gebeurt dus ook niet in het wetsvoorstel.

Daarnaast kennen we het principe van bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid. Als we dan een verantwoordelijkheid onderscheiden op rijksniveau of provinciaal niveau, dan moet er ook een bevoegdheid bestaan om zich te bemoeien met die activiteit in de leefomgeving. Eigenlijk komt er een heel brede bevoegdheid van alle drie de bestuurslagen om activiteiten in de leefomgeving te realiseren, te stimuleren, te beperken of juist te voorkomen. Dat is een heel algemene bevoegdheid.

Er is nog wel een «tenzij». Die betreft het subsidiariteitsvereiste. Als niet is voldaan aan het subsidiariteitsvereiste zoals dat is neergelegd in artikel 2.3, dan mag de bevoegdheid niet worden toegepast. Als we kijken naar dat subsidiariteitsvereiste, dan vallen er drie dingen op. In de eerste plaats moeten het Rijk en de provincies zelf bepalen of het gebruik van de bevoegdheden doelmatig en doeltreffend is. Als dat het geval is, kunnen zij hun bevoegdheden aanwenden. In het wetsvoorstel staat echter helemaal niets over wanneer precies sprake is van doelmatigheid of doeltreffendheid. In de tweede plaats zal de rechter niet zelf beoordelen of bevoegdheden doelmatig en doeltreffend zijn. Die zal het bestuurlijk oordeel terughoudend toetsen. In de derde plaats lijken het provinciaal en nationaal belang los te worden gelaten omdat doelmatigheid en doeltreffendheid genoeg zijn om bevoegdheden aan te wenden.

Als mij zou worden gevraagd of het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt om de taken van de overheden te onderscheiden, dan zou ik zeggen: nee, eigenlijk niet. Wat krijg je dan? Allereerst de vraag wat er resteert van het decentralisatiebeginsel, en vervolgens die stapeling van regelgeving. Ik refereerde al aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Wat is daarvoor de oplossing? Het zou betekenen dat we in de AMvB goed moeten kijken welke normen worden opgenomen, wie wat mag regelen en hoe dat gaat. Per sectorale norm zal moeten worden bepaald of uitwerking of afwijking mogelijk is en of dat uitputtend is bedoeld. Dat is iets waarop bij de verdere behandeling goed zal moeten worden gelet.

De **voorzitter**: Ik dank de inleiders van het eerste thema, de kwaliteit van wet- en regelgeving. Ik geef nu graag de aanwezige senatoren de gelegenheid om vragen te stellen. Ik doe nogmaals het verzoek om naar de interruptiemicrofoon te lopen, het knopje ingedrukt te houden en dan uw naam te vermelden, ten behoeve van de verslaglegging.

Mevrouw **Teunissen** (PvdD): Goedemiddag. Mijn naam is Christine Teunissen. Ik ben senator voor de Partij voor de Dieren. Ik heb allereerst een vraag aan de heer Nijmeijer. Hij sprak over het bijeenbrengen van de verschillende normen in één wet. Misschien kan hij nog even ingaan op de handhaving van die normen. Vindt hij dat de wet afdoende instrumenten biedt om goed te kunnen handhaven en de kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen? Daarnaast vraag ik mij af of de heer Nijmeijer de normen die op dit moment in de wet worden genoemd afdoende vindt om natuurwaarden te beschermen. Beter gezegd: leidt deze wet niet tot een verslechtering, een achteruitgang, van de bescherming van natuurwaarden?

De heer **Nijmeijer**: Wat de eerste vraag betreft, meen ik persoonlijk dat de Omgevingswet niet zo verschrikkelijk veel verandering brengt ten opzichte van het systeem dat wij nu hebben, omdat de handhaving in het bestuursrecht vooral loopt via de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht; de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en soms een bestuurlijke boete. Dat instrumentarium zal net als nu onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die ook voor een belangrijk deel verwijst naar het instrumentarium van de Awb, worden voortgezet. Als ik puur kijk naar de systematiek die gaat gelden voor handhaving, dan zie ik in het wetsvoorstel geen aanleiding om te zeggen dat de natuur daar straks slechter mee af is.

Mevrouw Teunissen vraagt verder naar de regels die het wetsvoorstel bevat aangaande natuurwaarden. Het wetsvoorstel bevat nauwelijks inhoudelijke waarden. Die inhoudelijke waarden komen vooral in de vier Algemene Maatregelen van Bestuur te liggen, die alleen in concept beschikbaar zijn. Ik heb althans hier en daar wat teksten gezien. Als ik een tipje van de sluier oplicht, dan kan ik zeggen dat we kunnen vaststellen dat de natuurwaarden die we nu nog in Nederland hebben – de Wet natuurbescherming is onlangs ook door het parlement gekomen, en in Nederland hebben we veel wat meer beschermenswaardig is dan Europa vereist – worden afgeschaft. Wat je overhoudt aan flora- en faunawetgeving en natuurbeschermingswetgeving, zoals de passende beoordeling in het kader van het vaststellen van een bestemmingsplan, is wat Europa vereist. Die regels, of ze nu in een AMvB staan of in een ministeriële regeling, zullen in Nederland geïmplementeerd moeten worden. Ik verwacht niet anders dan dat de regels die nu voor de bescherming van natuur gelden, onverkort terugkomen in het wetsvoorstel. Nogmaals, die zijn voor 99% afkomstig uit Europese richtlijnen, bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn. Ik verwacht dus geen achteruitgang.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD): Ik heb een vraag aan de heer De Graaf. Begrijpelijkerwijs intrigeerde mij vooral zijn eerste punt. Hij geeft namelijk geen argument waarom het zo onverstandig is om die rijksbevoegdheid niet in deze wet op te nemen. De Minister heeft het nooit opgenomen, voor zover ik kan overzien, omdat het nooit werd toegepast. Als het nooit werd toegepast, wat is dan de zin van het opnemen van zo'n verantwoordelijkheid? Daar hoor ik dan graag argumenten voor.

De heer **De Graaf**: Ik ben bang dat mevrouw Jorritsma een heel goede vraag heeft gesteld.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD): Mijn avond kan niet meer stuk!



De heer **De Graaf**: Daar ben ik dan blij om. Ik denk dat er een belangrijk punt zit tussen het specifieke interbestuurlijk toezicht en het algemene, generieke interbestuurlijk toezicht. Stel dat een omgevingsplan het in de toekomst mogelijk maakt om een haven grenzend aan de Waddenzee uit te breiden tot in de Waddenzee en stel dat de provincie geen zin heeft om vanuit een nationaal ruimtelijk belang daartegen op te treden, dan moet de nationale overheid zich bedienen van het vernietigingsinstrumentarium. De vraag is dan of dat voldoende snel, specifiek en gericht kan worden ingezet. Ik ga ervan uit dat we kunnen vertrouwen op de bestuurlijke verhoudingen. Dat kunnen we in Nederland namelijk heel goed. Dat vertrouwen heb ik ook wel, maar dat werkt vaak nog net iets beter als er ook een stok achter de deur is. Er bestaat al heel lang specifiek interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht, tenminste in het ruimtelijk-ordeningsrecht. Men zou daarvan kunnen zeggen dat het nooit wordt gebruikt, maar het biedt wel de gelegenheid om mensen uit te nodigen voor een gesprek en daarover te praten. Zonder zo'n bevoegdheid zou een provincie of gemeente kunnen zeggen: wat komt u doen, u hebt helemaal geen bevoegdheden en eigenlijk ook geen verantwoordelijkheden, dus u zoekt het maar uit. Dat moeten wij zien te voorkomen. Dat is een beetje de achtergrond van mijn eerste opmerking.

De heer **Verheijen** (PvdA): Misschien mag ik het wat verbreden? Ik mis in het betoog van de heer De Graaf de positie van de rijkscoördinatieregeling, van het Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening), van de programmatische aanpak die geldt voor de internationale verplichting die Nederland heeft, en van de implementatiewetgeving waarmee lagere overheden, als ik ze zo mag duiden, worden aangesproken op hun nalatigheid c.q. op te weinig voorzorg ten aanzien van de doorwerking van die Europese verplichtingen. Ik wil graag dat hij zijn betoog wat verbreedt op het punt van de positie die het Rijk dan wel heeft.

De heer **De Graaf**: Nogmaals, ik denk dat er voldoende redenen zijn om te vertrouwen op bestuurlijke groei en bestuurlijke verhoudingen. De rijksoverheid heeft in het Barro nationale ruimtelijke belangen geïdentificeerd. In de Wro bestaat op dit moment ook de bevoegdheid om in te grijpen als er een bestemmingsplan wordt opgesteld dat korte metten maakt met het nationale belang. Ik geef ook direct toe dat het op dit moment zo is, in de politieke cultuur, ook op basis van het interbestuurlijk toezicht en de normen die daaronder hangen, dat de nationale overheid zich daar niet mee bemoeit. De nationale overheid neemt ook niet, of onvoldoende, verantwoordelijkheid om die belangen voldoende te laten doorwerken naar gemeente en provincie. De overheid vertrouwt erop dat provincies en gemeenten dat doen, maar controleert dat nauwelijks. Als de provincie wordt gevraagd of het goed gaat met de nationale ruimtelijke belangen, dan is er in de toekomst wellicht minder reden voor de provincie om daarop in te gaan. Waarom zouden ze?

De heer **Verheijen** (PvdA): Ik lees in de Omgevingswet dat de positie van de rijksoverheid eigenlijk versterkt wordt omdat de programmatische aanpak kan worden opgelegd wat betreft doelstellingen die de Nederlandse overheid zich heeft gesteld rondom tal van milieuonderwerpen die ook Europees worden geregeld. De bestuurlijke praktijk die de heer De Graaf beschrijft mag een andere zijn, maar onlangs is men bij de behandeling van de Natuurwet, die ook in deze Kamer aan de orde gaat komen, nog uitgebreid ingegaan op de instrumenten die de rijksoverheid heeft om provincies aan te spreken als zij niet leveren in het kader van het Natuurpact. Het beeld dat u schetst, is dus niet mijn beeld van de instrumenten die de rijksoverheid kan inzetten.



De heer **De Graaf**: Ik geef u graag gelijk, in die zin dat de rijksoverheid voldoende instrumenten heeft om uit te spreken welke sturing wenselijk is om zelf het voortouw te nemen. Ik denk dat de Omgevingswet daar voldoende instrumentarium voor toekent. Ik heb als voorbeeld genoemd dat er iets onwelgevalligs op een lager, ander overheidsniveau geschiedt. Ik heb gezegd dat de rijksoverheid er wellicht op vertrouwt, ook als je kijkt naar wat de provinciale overheid in de Omgevingswet aan reactieve mogelijkheid krijgt bij omgevingsplannen – het is een voorbeeld – dat het goed komt en dat als het nodig is, de provinciale overheid ingrijpt in het gemeentelijke omgevingsplan.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Ik heb een vraag aan de heer Nijmeijer en de heer Korsse. Gaan we nu met deze wet realiseren wat we willen? Hoe zit het met de kwaliteit van wetgeving? De heer Nijmeijer geeft aan dat het naar zijn idee geen vereenvoudiging is. Hij noemt voorbeelden van problemen waar men nu mee worstelt, rond vergunningplicht en bestemmingsplannen. Hij zegt dat die in feite niet worden opgelost; de echte oorzaken worden niet aangepakt met deze wet. Daarnaast spreekt de heer Korsse over de onduidelijke rolverdeling van de verschillende bestuurslagen. Dat moet blijkbaar nog uitkristalliseren in de AMvB's. Mijn vraag aan hen beiden is: denkt u dat deze wet de problemen oplost die er nu zijn en die men wil oplossen?

De heer **Korsse**: Ik moet beginnen met onderschrijven wat de heer Nijmeijer al zei. De wet brengt ook een hoop goeds, door procedurele vereenvoudiging en door alles overzichtelijk bij elkaar te plaatsen. De wet zelf is ook behoorlijk overzichtelijk en in die zin goed toepasbaar. Er is echter natuurlijk altijd een maar. Ik probeer het volgende te verduidelijken. Als de doelstelling van de wet is om regelgeving inzichtelijker en overzichtelijker te maken, dan weet ik niet of het wetsvoorstel zelf daarin zo goed geslaagd is. Door die ondoorzichtige rolverdeling van de bestuurslagen dreigt er een cumulatie van regelgeving, die tegenstrijdig kan zijn of door zijn grote hoeveelheid moeilijk toepasbaar kan zijn. Ik zal het iets concreter maken. Als voorbeeld kunt u denken aan het feit dat iedere bestuurslaag nu de bevoegdheid heeft om een omgevingswaarde vast te stellen, daaraan een programma te koppelen en daaraan weer een programmatische aanpak vast te hangen. Stel nu dat iemand in de toekomst op een plek een bedrijf wil beginnen en daarvoor een bepaalde rijksprogrammatische aanpak, een provinciale programmatische en een gemeentelijke programmatische aanpak gelden. Wat moet hij dan volgen? Hoe zijn die drie programmatische aanpakken op elkaar afgestemd? En welke maatregelen moet die initiatiefnemer treffen? Dat is echt heel moeilijk te zien. Voor juristen is dat al niet eenvoudig, laat staan voor een burger. Dus ja, ik voorzie op dat punt wel wat problemen.

De heer **Nijmeijer**: Eens in de zoveel weken mag ik als rechter-plaatsvervanger optreden in de rechtbank Gelderland. Ik zie dat men omgevingsrechtelijke zaken, bijvoorbeeld met betrekking tot de bouw van een simpele woning, vaak erg ingewikkeld vindt. Als de woning ligt aan een provinciale weg, moet het geluid worden onderzocht. Als er een bos in de buurt ligt, moet worden bekeken of er vleermuizen of andere beschermde soorten in dat bos huizen. Als er vrachtwagens over die weg rijden, moet worden bekeken of er zodanig veel trilling is dat het leefklimaat in die enkele woning voldoende is geborgd. Kortom, er spelen verschillende normen tegelijkertijd. Het is mijn stellige overtuiging dat dit wetsvoorstel op dat punt geen enkele vereenvoudiging zal bieden. Dat kan alleen anders als het belangenkader wordt losgelaten, als er bijvoorbeeld niet meer wordt getoetst op trilling; dan wordt het inderdaad eenvoudiger. Maar dat doet het wetsvoorstel niet. Ik ben daar ook niet voor.

Nu de vraag: waarom vereenvoudigen we het dan wel? Ik laat het omgevingsplan even rusten, want volgens mij zal daar nog veel over worden gesproken. In mijn notitie stel ik dat de bundeling van regels, het bij elkaar zetten ervan, het niet altijd overzichtelijker maakt. U moet zich bovendien realiseren dat die bundeling maar ten dele plaatsvindt. Ik noem één concreet voorbeeld. In het wetsvoorstel vindt u de waterschapsverordening. Het wetsvoorstel stelt uitdrukkelijk dat wateraspecten onderdeel uitmaken van de fysieke leefomgeving. Dat is logisch, want de wateractiviteiten zijn omgevingsvergunningplichtig. In het licht van het wetsvoorstel zou je verwachten dat die wateraspecten ook in het omgevingsplan worden geregeld. Maar waterschappen hebben nu ineens hun eigen verordeningen, dus die bundeling vindt maar ten dele plaats. Als klap op de vuurpijl is de rechtsbescherming tegen de waterschapsverordening afwijkend van het omgevingsplan. Het omgevingsplan wordt appellabel bij de bestuursrechter, maar de waterschapsverordening niet. Dat zijn inconsistenties, en daar denk ik het mijne van. Het gaat dus om een bundeling c.q. vereenvoudiging. Deels kun je niet verder vereenvoudigen, maar waar dat wel kan, doet het wetsvoorstel het maar ten dele.

Mevrouw **Stienen** (D66): Wij maken ons zorgen over een mogelijke run op de rechter vanwege de onduidelijkheden die de heer Nijmeijer in zijn vorige antwoord aangaf. Hij had het over vergunningenvrij bouwen. Het is onze indruk dat deze wet ongelooflijk gunstig is voor mensen die flexibiliteit willen. Maar wat heeft een burger die wordt geconfronteerd met iemand die vergunningenvrij gaat bouwen, voor mogelijkheden om daartegen in bezwaar te gaan, ook bij de rechter? Hoe kijkt de heer Nijmeijer daartegen aan?

De heer **Nijmeijer**: Je ziet in de praktijk, in het handhavingstraject zoals ze dat noemen, het repressieve spoor. De voorkant is men kwijt, want er wordt geen vergunning meer aangevraagd. Het vooroverleg neemt overigens zienderogen toe en daar staat geen kostendekkend aspect tegenover, want gemeenten kunnen dan geen leges innen. Het verschuift dus naar de handhaving. Als je je oor te luisteren legt bij een x-aantal gemeenten, onder andere Apeldoorn, zullen zij bevestigen dat er inderdaad een run op de rechter plaatsvindt over de band van verzoeken om handhaving. Dat is de enige ingang tot een rechter die een omwonende, wiens buurman vergunningenvrij een bijkeuken pal in diens uitzicht heeft gezet, kan afdwingen. Meer in het algemeen denk ik dat je moet realiseren dat wat het wetsvoorstel toelicht over een toename aan flexibiliteit, vooral is geschreven vanuit het perspectief van de aanvrager, dus van de initiatiefnemer van de activiteiten. Ik ben van mening dat het omgevingsrecht een typisch rechtsgebied is. De meeste zaken die bij mij in Gelderland aanhangig worden gemaakt, komen van omwonenden, door de «derde belanghebbende» zoals wij hen in het bestuursrecht noemen. Tja, doorgaans is de vrijheid van de een de beperking van de ander.

De **voorzitter**: Ik dank de inleiders van dit thema voor hun inleiding en voor de beantwoording van onze vragen. Ik wil hun vragen om plaats te nemen in de zaal.

## **Thema 2 – De verhouding tussen overheden**

De **voorzitter**: Ik nodig de inleiders van het tweede thema, de verhouding tussen overheden, uit om naar voren te komen: de heer Krol van het IPO, de heer Lurks van de VNG en de heer Glas van de UvW. Het eerste woord is aan de heer Krol van het IPO.

De heer **Krol**: Dank u wel, voorzitter. Ik zal proberen om in vijf minuten een aantal dingen te zeggen vanuit het perspectief van de provincies. De vorige sprekers hebben mij op een paar punten wel getriggerd, maar om deze vergadering daarmee niet te veel te belasten, zal ik proberen om buiten deze zaal daarop te reageren.

Vanuit het IPO-perspectief is er, ook met een blik op de Kamerbehandeling en de snelheid waarmee dit proces is verlopen, een knap stukje werk geleverd op het gebied van de Omgevingswet. Verder moet ik constateren dat er tussen IPO, VNG en Unie goede afspraken zijn gemaakt over onze onderlinge bestuurlijke verhoudingen, ondanks dat het weleens anders lijkt. Wij vinden namelijk allemaal dat de fysieke leefomgeving goed moet worden beschermd, dat deze beter moet worden benut en dat ze ook nog een beetje mooier moet worden gemaakt.

Er is een goede slag gemaakt om allerlei wetten te bundelen en te stroomlijnen. De Omgevingswet biedt mooie kerninstrumenten om onze provinciale rol vorm te kunnen geven, zeker met betrekking tot ontwikkelingen. Wij zijn wel benieuwd naar de AMvB's die nu enigszins naar voren komen. Het is namelijk wel opvallend dat er nog veel moet worden uitgewerkt in AMvB's. Dat valt op, omdat de spelregels meestal in de wet staan en uitwerkingen in AMvB's komen. In juridische zin is het opvallend dat een aantal onderdelen echt nog moeten worden ingevuld in de AMvB's. Ik wil het bij deze constatering laten. Wij zijn ook benieuwd naar de aanvullingswetten met betrekking tot bodem, geluid, natuur en grond. En als ik het zo mag zeggen: wij kunnen daar niet op wachten. Op één punt is er spanning, en daar wil ik me nog even op richten. Naast woordvoerder Omgevingswet namens het IPO ben ik ook bestuurder te Utrecht. Vanuit dat perspectief heb ik nog een opmerking te maken over de reikwijdte van het projectbesluit. Dit is een interessante kwestie. Als je de wet goed leest, lijkt ze buitengewoon geschikt vanuit het provinciale perspectief. We zagen net al enige voorbeelden van het aanleggen van bedrijventerreinen, woningen en provinciale wegen, als andere overheden daar niet al te gelukkig mee zijn. Er zijn goede afspraken gemaakt over dit instrument. We moeten daar buitengewoon terughoudend mee omgaan, maar dat instrument is er dus wel. Wij vinden het opvallend dat het projectbesluit zich juist op één punt niet richt: het wegnemen van plancapaciteit. Ik wijs even op het hete hangijzer van de kantorenproblematiek in Nederland. We zijn in het hele bouwwerk van de Omgevingswet met elkaar heel goed in staat om ervoor te zorgen dat er geen nieuwe kantoorruimten worden bijgebouwd. Ik noem even een concreet voorbeeld vanuit het perspectief van Utrecht: daar staat 1,2 miljoen m<sup>2</sup> leeg. Iedereen denkt bij kantorenleegstand altijd aan lege gebouwen, waarvoor iets nieuws moet worden verzonnen, waarmee we eventueel andere maatschappelijke vraagstukken kunnen oplossen en dergelijke. Maar het grote vraagstuk bij de kantoren, en straks ook bij de detailhandel, is niet wat er al staat, maar wat er nog aankomt. Dit gaat om het vraagstuk van de plancapaciteit. Ik geef weer een Utrechts voorbeeld: daar staat nog zo'n 3 miljoen m<sup>2</sup> harde plancapaciteit in de respectievelijke bestemmingsplannen. Terwijl we dus met allerlei vraagstukken 1 miljoen adresseren, is er een grote tanker van 3 miljoen die er nog aankomt en op de muur afvaart. Een gek en opvallend fenomeen van deze wet is dat het projectbesluit juist op dat punt geen mogelijkheid biedt om te interveniëren. We hebben dus allerlei spannende afspraken gemaakt over het al dan niet gebruiken van het interventie-instrumentarium, waar IPO, VNG en waterschappen volgens mij goed uit zijn gekomen, maar op dit punt is de wet eigenlijk versmald. Ik heb ooit geleerd dat samenvoegen, bundelen en harmoniseren de essentie van deze wet was, en dat dat zou moeten betekenen dat wat in de Wro kon, ongeveer ook in de Omgevingswet zou moeten kunnen. In het kader van de Wro kunnen we capaciteit wegnemen met het instrument van het provinciaal inpassingsplan, maar in het kader van de Omgevingswet kunnen we dat niet meer. Ik beschouw dat toch als

een omissie. Ik heb daar uiteraard ook met de Tweede Kamer over gesproken. Mocht u hier meer over willen weten, ik heb een klein position paper meegenomen. Ik had gehoord dat het niet meer dan één A4'tje mocht zijn en dat is me gelukt.

Ik rond af, want de voorzitter had mij vijf minuten gegeven. Ondanks deze kritische kanttekening bij de reikwijdte van het projectbesluit in relatie tot de afspraken die we hebben gemaakt toen we deze wet met elkaar bedachten en deze ontstond, kijk ik ernaar uit om me met deze wet bezig te houden en om ervoor zorg te dragen dat deze wet gaat werken, ook vanuit het perspectief van de twaalf provincies.

De **voorzitter**: Dank. Ik geef nu graag het woord aan de heer Lurks van de VNG.

De heer **Lurks**: Voorzitter. Mijn naam is Marco Lurks en ik vervang de heer Boudewijn Revis, die nu vanwege een ingelaste collegevergadering niet hier kan zijn. U heeft mij gevraagd om in te gaan op de bestuurlijke verhoudingen. De VNG staat positief tegenover het omgevingswet-wetsvoorstel, maar heeft nog wel enige zorgen over de onduidelijkheden over de afbakening van de bevoegdheden tussen Rijk, provincies en waterschappen. De Minister gaat ervan uit dat vanwege het subsidiariteitsbeginsel, provincies en het Rijk meer dan onder de Wro het geval is worden gedwongen tot een terughoudende inzet van hun bevoegdheden. Wij signaleren dat in het huidige recht, onder de Wro, het subsidiariteitsbeginsel ook al geldt voor instructieregels en aanwijzingen, via het noodzakelijkheidsvereiste in de wet. Hieruit rijst de vraag waaruit die aanscherping precies bestaat.

Mijn tweede punt betreft de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wro. De Wro gaat over bestemmingen en over regels met het oog op een goede ruimtelijke ordening. De Omgevingswet gaat uit van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat is breder dan alleen het planologische motief. Een evenwichtige toedeling van functies gaat over een samenhangende regulering van alle onderwerpen; dus naast over bestemmingen en regels, ook over gemeentelijke monumenten, welstandsbeoordeling et cetera. Dit betekent dat de reikwijdte van de instructieregels en de instructiebesluiten ook breder wordt.

Nog iets over de inhoud van het provinciaal en nationaal belang. De voorwaarden waaronder het Rijk en de provincies hun taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen, worden beperkt door de vraag of er sprake is van een nationaal of provinciaal belang. In het bestuursakkoord implementatie Omgevingswet, gesloten tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen, is een afspraak gemaakt over het onderscheid tussen provinciale en gemeentelijke belangen. Daarin staat dat het provinciale belang moet zijn vastgesteld door provinciale staten, dat het altijd kenbaar moet zijn en dat het moet worden gemotiveerd. Maar in de memorie van toelichting staat te lezen dat een provinciaal belang ook kan worden vastgesteld in het kader van de motivering van een concreet besluit. Er is dus enige onduidelijkheid.

Verder wil ik het hebben over het ingrijpen zonder een provinciaal belang. In het wetsvoorstel staat expliciet dat de provincie, zonder dat er sprake is van een provinciaal belang, kan ingrijpen als dat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken en bevoegdheden. In het bestuursakkoord is afgesproken dat uit de motivering duidelijk moet zijn dat het provinciale belang niet doelmatig en niet doeltreffend kan worden behartigd door het gemeentelijke bevoegd gezag. Wij zien hierin wat onduidelijkheden over wat er is afgesproken en over wat in de parlementaire behandeling duidelijk naar voren is gekomen. Uit een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen bleek overigens al dat de

uitzondering voor Rijk en provincie, dus de bevoegdheid om in te grijpen als er sprake van een noodzaak is, te ruim is geformuleerd.

Nog één opmerking over het nationale en het provinciale belang, die ook al is gemaakt door de Raad van State. Het is onduidelijk in hoeverre daaraan gevolg is gegeven. Het is de vraag of het subsidiariteitsbeginsel een generieke gelding heeft. Als het subsidiariteitsbeginsel een generieke gelding heeft, mogen we ervan uitgaan dat provinciale en nationale programma's en omgevingsvisies door dit beginsel worden beperkt. Dat betekent dat nationale en provinciale omgevingsvisies worden beperkt door hetgeen specifiek nationaal of provinciaal van belang is. Wij kunnen dit nog niet zo goed uit deze wet afleiden. Ook hierover is dus meer duidelijkheid gewenst.

Bij amendement is het beginsel van de minst belastende interventie opgenomen. Het is ons niet helder wat de aanvullende vereisten zijn om gebruik te kunnen maken van die interventiemiddelen.

Nu mijn laatste punt. Aan het waterschap is de bevoegdheid toegekend om een projectbesluit vast te stellen. Het projectbesluit zet alle regels van het omgevingsplan die ermee in strijd zijn, opzij. Het projectbesluit moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Bij deze bevoegdheid rijst de vraag in hoeverre de provincie is gebonden aan het subsidiariteitsbeginsel of misschien wel aan het beginsel van de minst belastende interventie. Dat is nu niet duidelijk.

**De voorzitter:** Dank. Nu het woord aan de heer Glas van de UvW.

**De heer Glas:** Dank, voorzitter, dat we hier mogen spreken over de interbestuurlijke verhoudingen. Ik kan wel zeggen dat het totstandkomingsproces van deze Omgevingswet door de bewindsvrouw zeer intensief is opgezet. We hebben regelmatig met elkaar en met andere betrokkenen rond de tafel gezeten. Al met al zijn wij tevreden over het proces. Wij spiegelen dit aan de eerder tot stand gekomen Waterwet van 2009, die weer een codificatie was van 100 jaar aan verschillende wetten. Er was dus eerder een aanleiding om zaken bij elkaar te brengen. Dat is gelukt, en daardoor is er ook één watervergunning tot stand gekomen. Wij spiegelen dit daaraan, want wij waren en zijn daar zeer tevreden mee. Ik wil wel een paar zorgpunten naar voren brengen. Onze eerste zorg betreft juist het proces van de interbestuurlijke verhoudingen. Bij ons heet dat het «watertoetsproces». Iedereen ziet de klimaatverandering om zich heen: die enorme plensbuien af en toe, weer gevolgd door een enorme droogte; bedreigingen van rivieren en de zee. Bij alles wat we in het ruimtelijk bereik doen, is het verstandig om te bezien wat het betekent voor onze veiligheid, de waterkwaliteit enzovoort. Iedereen kan dat begrijpen. In het begin van deze eeuw is daarvoor het watertoetsproces afgesproken. Dat is in het Besluit ruimtelijke ordening vastgelegd. Dat kent een aantal pijlers. Ten eerste de overlegverplichting: de initiatiefnemer, bij een bestemmingsplanwijziging de gemeente, gaat naar het waterschap en dan volgt overleg. Ten tweede de motiveringsverplichting. Daarvan kan eventueel worden afgeweken vanwege het specifieke en functionele waterbelang, in de algemene democratie, zogezegd. Tot 2008 was goedkeuring door de provincie vereist van de bestemmingsplanwijziging van de gemeente, maar dat is er bij een eerdere wijziging uitgegaan. De provinciale goedkeuring is dus weggevallen. We hebben veel discussie gehad over hoe dit in een AMvB terecht zou gaan komen. Dit zal daarin namelijk ook weer moeten worden verankerd. Wij hechten zeer aan die stok achter de deur van de overlegverplichting. Schrijf dus gewoon «Er vindt overleg plaats» op, zoals het er nu ook staat. Vervolgens komt de motivering. Nogmaals, er kunnen altijd redenen zijn om af te wijken van dat specifieke afgegeven wateradvies. De teksten liggen nu voor en zijn ambtelijk uitgewisseld. Ik heb me laten vertellen dat het een stapel van zo'n 15 centimeter is, dubbelzijdig geprint. Dat zijn dan de

AMvB's. Volgens ons hangt het vooral om een motivatieverplichting met een ingewikkelde formule. Je zou daaruit kunnen afleiden dat er ook nog overleg moet plaatsvinden. Wij hechten daar zeer aan. Maak dit helder en laat wat er nu in de AMvB staat daarbij de leidraad zijn.

Het tweede punt dat ik naar voren wil brengen zijn de normen. Die zijn ook getoetst aan de Waterwet. Het gaat om de normen voor de primaire veiligheid in ons land: voor de kust, de rivierdijken, de Markermeerdijken, noem maar op. Nu staat in de wet welke veiligheid wij met zijn allen willen. In dit wetsvoorstel verhuizen de normen naar een AMvB. Wij zijn van mening dat dit in dit land, in deze delta waarin 10 miljoen mensen achter dijken wonen en daarvan voor hun veiligheid afhankelijk zijn, eigenlijk op het niveau van de wet moet worden geregeld.

Mijn derde en laatste punt is van meer praktische aard. We zullen onder andere de ontwikkeling zien dat er, als het even kan, één digitaal loket komt voor burgers en bedrijven. Dat is hartstikke goed. Achter dat loket zijn dan in beginsel de bevoegdheden niet veranderd. Wij hechten zeer aan de eigenstandige bevoegdheid van de waterschappen en Rijkswaterstaat om vergunningen te verlenen. Die hebben we namelijk keihard nodig, ook bij kwesties van watersnood of anderszins. Als je niet bevoegd bent, kun je niet handhaven en kun je ook niet doorpakken als dat nodig is. De Moerdijk kan ik noemen als voorbeeld, maar ook vele andere. En helemaal tot slot: er komt nog een enorme implementatieslag op ons af voor de digitalisering en de bekostiging daarvan. Dit is misschien een praktisch punt, maar wel iets waar we met zijn allen nog heel veel aandacht voor zullen moeten hebben. Dit zal dus nog volgen.

**De voorzitter:** Dank voor alle inleidingen. Aan wie mag ik het woord geven voor vragen?

Mevrouw **Stienen** (D66): Ik heb aan de heren van het IPO en de VNG een vraag. Ik kom uit de mooie provincie Limburg. Er kan sprake zijn van een dilemma. Wie bepaalt wat er moet gebeuren als er een belangenverstremming is, bijvoorbeeld tussen een industrieterrein als Chemelot, de gezondheidsbehoeften van bewoners, en milieu en natuurbehoeften met betrekking tot het toerisme? Bepaalt dan het Rijk, de provincie of de gemeenten, die ook nog eens tegenstrijdige belangen kunnen hebben, wat er moet gaan gebeuren?

De heer **Krol**: Dit mag ik in dit gezelschap een mooie vraag noemen. Uiteraard ken ik de casus in Limburg niet, maar in algemene zin kan ik er wel vanuit het IPO-perspectief op antwoorden. In normale onderlinge verhoudingen is de gemeente de eerstaangewezen partij voor de eerste vraag, namelijk of een bedrijventerrein ergens mogelijk is, hoe dat eruitziet en wat de regels ervoor zijn. Zo zit de wet in elkaar. Er is geen enkele twijfel over, niet in dit gezelschap en ook niet na het betoog van mijn buurman van zonet, dat het IPO vindt dat in eerste instantie de gemeente daarvoor verantwoordelijk is. Een dergelijk bedrijventerrein kan echter gemeentegrensoverschrijdend zijn en er kan dan tussen beide gemeenten een heftig dispuut ontstaan, waarin de ene gemeente het bedrijventerrein een zegen vindt en de andere een ramp, en daar dus problemen mee heeft. Ik merk aan uw non-verbale communicatie dat dit het geval is geweest. Ik kan mij heel goed voorstellen dat de provincie, vanuit het provinciale perspectief, het niet ondenkbaar vindt om in zo'n geval te stellen dat er sprake is van een provinciaal belang, bijvoorbeeld omdat er gezondheidsbelangen, milieubelangen of natuurbelangen in het geding komen, en omdat er meerdere gemeentelijke overheden bij betrokken zijn. Dat ligt ook in de lijn van de subsidiariteit, waaraan mijn buurman refereerde. Dusdanige belangen van gezondheid en een goede ruimtelijke ordening kunnen dan daar een provinciale opvatting over mogelijk maken. Ik heb hier in de afgelopen jaren mee te maken gehad. In



dit land is dit altijd een beetje ingewikkeld. We houden er eigenlijk niet van, we zijn nogal op onszelf. Gemeenten zijn graag bezig met hun eigen plannen. En provincies hebben precies hetzelfde gedrag jegens het Rijk: wij vinden het ook niet fijn als een Minister langskomt, haar raampje naar beneden draait en zegt dat er ergens geen windmolen mag komen. Wij kunnen dan wel zeggen dat ze daar niet over gaat, maar vervolgens komt die molen er toch niet. Dit zijn reële voorbeelden. We houden er dus eigenlijk niet van, maar in dit volle landje hebben we voor een goede fysieke leefomgeving zoiets wel nodig. Ik ga er geen casus bij halen, maar tot op de dag van vandaag blijkt dat je in Nederland soms moeilijke vraagstukken hebt te beantwoorden die over gemeentegrenzen heen gaan – neem het vluchtelingenvraagstuk – en dat het soms noodzakelijk is dat de overheden, de rijksoverheid of provinciale overheden, hun verantwoordelijkheid hebben of nemen, zodat die vraagstukken kunnen worden opgelost. Aan de ene kant is er dus een grote terughoudendheid, die ook in de wet is verankerd en waarover in de onderlinge bestuursakkoorden de zaken goed zijn afgesproken. Aan de andere kant is er bij echte vraagstukken de noodzaak om provinciale of rijksinterventie mogelijk te maken. Weer even concreet: ik kan mij de hele dag druk maken over de transformatie van bestaande leegstaande kantoren en daar met teams, wasstraten, experts, beleggers en veel geld werk van maken, maar we zijn in dit land echt van de gekke als er tegelijkertijd 3 miljoen m<sup>2</sup> leegstand bij wordt gebouwd omdat onherroepelijke, harde plancapaciteit dat mogelijk maakt. Dat zijn precies de problemen waarbij je niet kunt verwachten dat een individueel gemeentebestuur, dat soms zit met grondexploitatie en met privaatrechtelijke afspraken in de sfeer van contracten, die gewoon even gaat oplossen. Dan komen er namelijk enorme juridische procedures in de sfeer van contracten of grote problemen met de eigen grondexploitatie. Dan is er een overheid nodig, het Rijk of de provincie, die zegt dat het een grensoverschrijdend vraagstuk is. En dan is het misschien aardig als die overheid daar een oordeel over heeft.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD): U zult begrijpen dat ik geïnteresseerd ben in de opvatting van de VNG over dit onderwerp. Mijn ervaring tot nu toe is namelijk dat gemeenten dat in gezamenlijkheid beter kunnen oplossen dan de provincie, maar misschien is dat ook een regionaal ingegeven oplossing.

De heer **Lurks**: Gemeenten hebben er in de eerste plaats behoefte aan dat er helderheid bestaat over wie wat doet. Niet alleen gemeenten zijn daarbij gebaat; ook ondernemers en burgers in het land. Wij vinden het van belang om vooraf te weten wat er onder het provinciaal belang wordt verstaan, dus dat dat kenbaar is, waardoor gemeenten kunnen weten waar zij aan toe zijn. Daarbij komt dat de ruimtelijke ordening en de inrichting van de leefomgeving door de gemeenten zijn uitgevonden. Zij zijn daar dagelijks mee bezig. Belangrijke exploitatievraagstukken en de indeling van de ruimte liggen als eerste bij de gemeenten. Dat is het uitgangspunt, zo staat het ook in artikel 2.3 van de wet. Alleen als daarop een uitzondering moet worden gemaakt, als er sprake is van een provinciaal of nationaal belang, dan komt de provincie of het Rijk om de hoek kijken. Zij hebben dan wel de plicht om goed te motiveren waarom de gemeente dit in het onderhavige voorbeeld niet kan, dus waarom het niet kan worden overgelaten aan de gemeente.

Mevrouw **Stienen** (D66): Wie heeft de doorzettingsmacht in de casus waarin er een provinciaal belang is omdat twee gemeenten in conflict zijn geraakt over verschillende belangen en er bedrijfsbelangen staan tegenover de belangen van burgers? Het maakt niet uit in welke provincie dat is, Limburg of een andere. Zoiets wordt dan op een hogere schaal gebracht, maar wie krijgt volgens de wet de doorzettingsmacht?



De heer **Lurks**: De doorzettingsmacht is bij de provincie. De provincie zal gebruik kunnen maken van interventiemiddelen en in zo'n geval het laatste woord hebben, zij het dat er nog wel een rechterlijke toets zal plaatsvinden. Die zal wel terughoudend zijn over de vraag of er sprake van provinciale belangen is en bovendien marginaal, omdat de rechter niet op de stoel van de bestuurder wil gaan zitten.

Mevrouw **Meijer** (SP): Mijn vraag gaat over de financiën. De heer Glas refereerde al aan de bekostiging. In het vorige blokje kwam al ter sprake dat gemeenten minder leges binnenkrijgen. Ik vraag aan de provincies, de gemeenten en de waterschappen of er al over de bekostiging is gesproken. Ik denk hierbij met name aan de kosten van de hele transitie; die kost natuurlijk geld en levert wat frictie op. Ik denk daarbij ook aan de kleinere gemeenten, die wellicht niet alle kennis en kunde in huis hebben om dit allemaal vorm te kunnen geven. Dit is misschien een heel brede en grote vraag, maar ik hoop dat u er wat mee kunt.

De heer **Krol**: Heel kort. De bekostiging is een vraagstuk waarover tussen de overheden nog wel wordt gediscussieerd. Ik wil naar aanleiding van deze vraag de opmerking toevoegen dat er veel stelselwijzigingen op de gemeenten zijn afgekomen. Inderdaad is dit een groot vraagstuk. Wij doen er vanuit het IPO-perspectief alles aan om samen de implementatie goed vorm te geven; zo goed zijn de verhoudingen dan toch nog wel. In de meeste regio's werken provincies en gemeenten dus heel intensief samen, om zo de kosten voor de gemeenten zo laag mogelijk te houden.

De heer **Lurks**: Er vindt momenteel in het kader van artikel 2 van de Wet financiële verhoudingen een onderzoek plaats naar de implementatiekosten. De VNG is de trekker van dit onderzoek. Wij wachten daarop.

De heer **Glas**: Daar kan ik me bij aansluiten. Ik zal hier niet de eerste cijfers citeren die wij hebben gezien, maar dit gaat om groot geld. Er lag, zoals dat heet, een «positieve businesscase» onder. Het is goed dat dat onderzoek een paar spaden dieper graaft, zodat we zeker weten waar we mee beginnen. We hebben al ervaringen met ICT-programma's binnen de overheid, dus bezint eer gij begint.

De heer **Verheijen** (PvdA): Ik wil graag een bruggetje maken tussen dit laatste en het eerste wat de heer Lurks heeft ingebracht. Bij de implementatie van de Omgevingswet is het natuurlijk de bedoeling dat de digitale instrumenten allemaal beschikbaar komen, zodat die ook feitelijk kan functioneren. Als dat niet het geval zou zijn, wat moet er dan met de wet gebeuren? Moet die dan worden aangehouden? Graag een reactie. Verder verbaas ik me een beetje over de inspraak van de heer Lurks. De VNG heeft met het IPO en de Unie een bestuursovereenkomst gesloten, voorafgaande aan de besluitvorming in de Tweede Kamer. Misschien hadden zij die moeten afwachten, want de heer Lurks stelt nu vragen over zaken die in feite door amendementen in de Tweede Kamer aan het wetsvoorstel zijn toegevoegd. Wij kunnen dat hier in de Eerste Kamer wel gaan uitleggen, maar dat lijkt me niet zo verstandig. De vraag blijft echter staan. Ik vind het opvallend dat hij praat over de provinciale belangen alsof hij die niet kent, maar de meeste provincies hebben deze allang in hun omgevingsvisies en structuurvisies gedefinieerd. Het instrument van het bestuursakkoord is interessant. Ik denk dat het probleem dat de heer Korsse hier neerlegde, kan worden opgelost als de lagere overheden met elkaar preciezer formuleren hoe de taakverdeling op een aantal terreinen zo kan worden ingevuld dat competentiediscussies daarover en jurisprudentie niet nodig zijn. Graag een reactie van uw kant.

De heer **Lurks**: Het is de bedoeling om een heldere afbakening van de bevoegdheden te krijgen. Als er afspraken zijn gemaakt in een bestuursakkoord, is het wel van belang dat de inhoud daarvan duidelijk in het parlementaire proces naar voren is gekomen. Als de wet straks in werking treedt, zal er worden gekeken naar de totstandkoming ervan en de parlementaire geschiedenis. Partijen gaan dan niet echt in het bestuursakkoord kijken. Als er tegenstrijdigheden zijn tussen de memorie van toelichting en hetgeen is afgesproken, dan acht ik het van belang dat de Minister nog eens duidelijk uitlegt wat zij verstaat onder zaken als, bijvoorbeeld, het provinciale belang. Zo kunnen de rechter en ook de provincies door het lezen van de toelichting weten wat er is afgesproken. Over de digitalisering nog het volgende. Wij hebben daar heel duidelijk over afgesproken dat de wet niet in werking zal treden voordat de digitalisering helemaal rond is. Natuurlijk hebben we geleerd van de fouten in eerdere wetten als de Wabo en de Wro. Wij hebben nadrukkelijk afgesproken dat wij een goed werkend digitaal stelsel willen zien, voordat die wet in werking kan treden.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie): Mijn vraag gaat over de waterveiligheidsnormen. Ik heb het pleidooi van de Unie van Waterschappen met interesse gelezen. Ik vroeg mij daarbij wel af welke waterveiligheidsnormen we gaan vastleggen. Volgens mij is daar ook met de Deltacommissie over gesproken. Worden die nu ook vastgelegd in de wijziging van de Waterwet? Kunt u een toelichting geven? Is het niet mogelijk om dit juist in een invoeringswet alsnog te regelen? De Eerste Kamer kan immers niet amenderen. Ik ben op zoek naar wat de rol van deze Kamer zou kunnen zijn.

De heer **Glas**: Ik realiseer me dat dat laatste inderdaad complicerend kan zijn. De stand van zaken is als volgt. In de huidige normstellingsmethodiek werken we met aannames waarin het water eens in de zoveel jaar zo en zo hoog kan komen terwijl we daartegen beveiligd zijn. We gaan naar een risicoaanpak. De basis daarvan is dat niemand in dit land een grotere kans heeft dan eens in de 100.000 jaar om te overlijden door een watersnood. Dat is de basisveiligheid, daarbovenop gelden overwegingen van economische aard en bijzondere kwetsbaarheden. Een en ander leidt tot een nieuw en gedifferentieerd normenstelsel voor de dijkringen in ons land. Ons punt was tot en met de behandeling in de Tweede Kamer van principiële aard. Ik realiseer me dat de positie van de Eerste Kamer in dat opzicht anders is, dus ik moet passen bij de hoe-vraag. Wel blijven wij het punt maken dat de maatschappelijke wens om in deze delta een zekere veiligheid te hebben, waarop wij allemaal mogen vertrouwen, in de wet moet staan. Dat vinden wij van groot belang.

De **voorzitter**: We hebben nog twee minuten en twee vragen.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD): Ik had eigenlijk ook een vraag over de kosten, maar niet zozeer over de invoeringskosten als wel over de kosten daarna. Als er meer van vergunningen naar algemene regels wordt verschoven, hoeft dat voor de belastingbetaler niet altijd gunstig te zijn. Dat is natuurlijk helder, maar het is de vraag of dat ernstig is. De hoogle-raren Nijmeijer en Korsse hebben hier al iets over gezegd. Heeft de VNG daar ook een opvatting over? Ik neem namelijk aan dat dit per saldo zou betekenen dat dit onderwerp weer terechtkomt in het artikel 2-overleg.

De heer **Lurks**: Ja, dat is juist. Ik kan wel zeggen dat die verschuiving van vergunningen naar algemene regels zeer beperkt is. Wij hebben de preconsultatieversie van de AMvB's nu binnengekregen. Er is maar een zeer geringe verschuiving van vergunningen naar algemene regels te zien,

omdat bijna alles wat maar een beetje mogelijk is al door algemene regels is geregeld. Wij verwachten dus niet dat het effect nog groot zal zijn.

De heer **Van Hattem** (PVV): Ik heb nog een vraag over de opmerkingen over de digitale structuren en de werking van het digitale platform. De inwerkingtreding van de wet moet dus wachten totdat die goed zijn geregeld. Ziet u deze problematiek vooral in de uitwerking op ICT-niveau of ziet u ook een problematiek in de structuur van de wet en de wetgeving, die belemmerend kan zijn voor een goede digitale uitwerking?

De **voorzitter**: Aan wie stelt u de vraag?

De heer **Van Hattem** (PVV): Dat maakt mij eigenlijk niet veel uit. Het gaat mij om de koppeling van de verschillende bestuurslagen aan het bestuursakkoord. Degene die hierover een duidelijke visie heeft, mag van mij de vraag beantwoorden.

De heer **Lurks**: Daar is nog heel weinig over te zeggen. Momenteel vindt er uitgebreid onderzoek plaats naar hoe de digitalisering van de instrumenten het best kan worden vormgegeven. Er staat nog betrekkelijk weinig over in de AMvB's. Waarschijnlijk zal dit in ministeriële regelingen komen. Ik kan u verzekeren dat de VNG, als voornaamste gebruiker in het omgevingsrecht, daar in ieder geval goed bovenop zit. Ik heb er ook alle vertrouwen in dat we hierover goede afspraken kunnen maken.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Ik heb nog een vraag over de primaire veiligheidsnormen die u graag in de wet had willen hebben. Die brachten mij namelijk op de vraag of we sowieso niet meer materiële normen nodig hadden gehad en in de wet hadden moeten opnemen, bijvoorbeeld over de waterkwaliteit en andere milieuaspecten. Datzelfde zou kunnen gelden voor meer sturing op hoe de wet wordt uitgevoerd. Mijn vraag is of het niet zou hebben geholpen als hierover meer in de wet was opgenomen. Daardoor zouden de uitvoerende en sturende overheden straks meer duidelijkheid hebben gehad over een aantal normen, ook met betrekking tot de uitvoering. Ik kijk nu naar het IPO, maar ik neem aan dat u deze vraag allemaal zou kunnen beantwoorden.

De heer **Krol**: Ja, maar ik doe dat natuurlijk met een zekere terughoudendheid om daar een heel zware opvatting over neer te zetten in dit huis. Kijkend naar het traject, zou je natuurlijk kunnen vinden dat een zekere normstelling en meer duidelijkheid op een aantal punten ons wel zouden hebben geholpen. Ik denk echter dat we nu, op de typisch Nederlandse wijze van bestuursakkoorden en met vriendelijke woorden, ook een heel eind zijn gekomen. Het was dus een typisch Nederlandse oplossing om dit op deze manier te regelen, maar een tikje meer normstelling had ons wel geholpen.

De heer **Lurks**: Bij de Wet milieubeheer zie je dat de normstelling ervoor ook al in AMvB's is opgenomen. Dat is dus eigenlijk niet nieuw. Als je in de wet meer normstelling opneemt, zullen dat toch betrekkelijk open normen zijn, die dan weer worden uitgewerkt in een AMvB. Dat maakt het eigenlijk alleen maar weer lastiger, dus dan kun je het maar beter gelijk in een AMvB doen.

De **voorzitter**: Hiermee wil ik het tweede thema, de verhouding tussen overheden, afsluiten. Ik dank de sprekers heel hartelijk voor hun bijdragen. Ik nodig alle aanwezigen nu uit in de Noenzaal, voor een broodje en een drankje.

Schorsing 18.17 uur tot 18.44 uur

### Thema 3 – Samenleving (ronde 1)

De **voorzitter**: Welkom bij deze eerste ronde over de samenleving. Ik geef graag het woord aan de heer Feenstra van het Havenbedrijf Rotterdam.

De heer **Feenstra**: Dank, voorzitter. Nederland kent momenteel een heel bescheiden economische groei. Toch hebben wij in het Rotterdamse havencomplex in het afgelopen halfjaar een groei weten te realiseren van 6,8%. Voor ons is een heel goed vestigingsklimaat, en daarbinnen een heel uitnodigend en passend omgevingsbeleid, van groot belang. Wij zijn als zodanig erg ingenomen met de Omgevingswet, die streeft naar eenvoudiger en beter, en vooral wil kijken naar wat er wél mogelijk is. De huidige planbesluiten zijn altijd eerst gebaseerd op een onderzoek naar de omgevingseffecten. Daarna komt het overleg met stakeholders en uiteindelijk de bestuurlijke vaststelling. Daarbij wordt niet bepaald dat de binnen die kaders aangegeven ontwikkelingen ook feitelijk mogen worden gerealiseerd. Daarvoor wordt deze cyclus van onderzoek, overleg en vaststelling altijd nog een keer doorlopen, veelal met dezelfde gegevens en dezelfde partijen, gefragmenteerd op projectniveau. Wij achten het van veel belang om dit integraal en vooraf te doen, en in ons geval voor een samenhangend gebied. Misschien mag ik dit met een voorbeeld duidelijk maken. In de door mij uitgereikte documentatie vindt u op pagina 2 een heel aardig prentje. Voor de Tweede Maasvlakte hebben we een milieueffectrapport opgesteld en een passende beoordeling van 6.500 pagina's omvang. Bij de uitgang ligt er een kopietje voor u gereed. Ook de milieuworst-case maakte onderdeel uit van deze milieueffectrapportage. Maar als zich een bedrijf op de Tweede Maasvlakte wil gaan vestigen dat past binnen deze contouren, moet het desondanks een geheel vergelijkbaar traject opnieuw doorlopen. Dat vinden wij niet passen bij de bestemmingen van dit gebied en de snelheden die we op dit punt nastreven. Wij waren daarom erg ingenomen met de aanneming van twee amendementen bij de behandeling in de Tweede Kamer op dit punt, de amendementen op de stukken nrs. 166 en 168, die keurig zijn verwerkt in de artikelen 3.16 en 16.7. Voor het havencomplex maken ze in ieder geval een koppelconceptbenadering mogelijk. Een dergelijke benadering maakt het mogelijk om vooraf op planniveau te kijken naar de beschikbare milieugebruiksruimte. Activiteiten die daarbinnen passen, kunnen vervolgens worden toegelaten. Daardoor verschuift het zwaartepunt in de besluitvorming en in de rechtsbescherming op een bijna Elverdingachtige wijze van projectniveau naar planniveau. Zo'n koppelconcept vergt een periodieke actualisatie, om nieuwe normstelling, nieuwe wet- en regelgeving en ook Europese verplichtingen te kunnen implementeren. Met het koppelconcept veranderen natuurlijk niet de milieukwaliteitsnormen en het toepassen van de best available techniques, noch de bestaande bestuurlijke taken en bevoegdheden, rechtsbescherming, toezicht en handhaving. Wat wel verandert, is dat de besluitvorming verschuift van een incidentele toetsing per vergunning op bedrijfsniveau naar een structurele toetsing op gebiedsniveau. Dat biedt mogelijkheden voor innovatie en voor het verhogen van het milieurendement, bijvoorbeeld omdat een knelpunt bij één bedrijf kan worden opgelost door de toepassing van de maatregel op een ander bedrijf, inclusief de toerekening van de baten en kosten die daarbij horen. Zo krijg je een verhoging van de milieuefficiëntie binnen het gehele gebied. Zo biedt het koppelconcept duidelijkheid vooraf aan de betrokken partijen. Ook aan bedrijven wordt vooraf helderheid geboden over de vestigingsfactoren. Tevens wordt de omgeving duidelijkheid geboden over de beschermingsniveau. Wij zijn erg ingenomen met de brede steun die hiervoor in de Tweede Kamer bestond. Ik wil u danken voor deze mogelijkheid om een en ander toe te lichten.

De **voorzitter**: Dan geef ik nu graag het woord aan mevrouw Thé van DCMR Milieudienst Rijnmond.

Mevrouw **Thé**: Dank u, voorzitter. Ik stel het op prijs om u te mogen informeren over mijn ideeën over de Omgevingswet en de uitvoering ervan. Ik doe dit als directeur van de milieudienst die namens de gemeenten en de provincie in het Rijnmondgebied is belast met de dagelijkse zorg voor milieu en veiligheid. Ik focus met deze inbreng vanuit vergunningverlening, toezicht en handhaving vooral op de toepassing van de wet op de grote, complexe bedrijven in ons gebied. Het is belangrijk om te zeggen dat ik pas per 1 september in dienst ben getreden, en daarom heb ik mijn zeer ervaren collega Arie Deelen, lid van het directieteam, meegenomen. Hij kan mij eventueel bij de vragen ondersteunen. Zo snapt u waarom we hier met zijn tweeën zitten.

Ik onderschrijf de doelstellingen van de Omgevingswet van harte. De Omgevingswet biedt vele kansen voor een meer integrale, gebiedsgerichte benadering van de fysieke leefomgeving. Ik wil u wel een aantal belangrijke aandachtspunten meegeven. Ik zal het onderwerp benaderen vanuit drie uitgangspunten, die ik zo zal noemen. Daaruit zal ik voor u weer drie aandachtspunten formuleren. De uitgangspunten zijn: er mag geen sprake zijn van achteruitgang ten opzichte van wat tot nu toe qua veilige en gezonde leefomgeving is bereikt; de primaire verantwoordelijkheid voor veiligheid en verantwoord produceren ligt bij het bedrijfsleven zelf; er moet zorg worden gedragen voor een efficiënte uitvoerbaarheid van de wet, voor zowel de bedrijven als voor de overheid. De aandachtspunten die ik met u wil doorlopen, zijn de volgende. Ten eerste gaat de winst van de eenduidigheid van één bevoegd gezag voor grote bedrijven met deze Omgevingswet verloren. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wabo, kent momenteel de eenduidigheid dat een bedrijf voor de belangrijkste omgevingsaspecten, milieu, veiligheid, bouw en dergelijke, slechts één bevoegd gezag heeft, veelal de provincie. Dat is helder voor een bedrijf. Dat is helder voor de overheid. Daarmee samenhangend kan voor deze omgevingsaspecten door dat ene bevoegde gezag een besluit worden genomen over vergunningverlening en handhaving. Dit was winst ten opzichte van de versnippering van bevoegde gezagen in het verleden. Met de Omgevingswet dreigt deze winst verloren te gaan. In de Omgevingswet wordt het begrip «inrichting» vervangen door het begrip «activiteit». Dat betekent dat de grotere bedrijven in de termen van de wet niet meer als eenheid, dus het begrip «inrichting», worden gezien, maar als een veelheid van activiteiten. Het bevoegd gezag kan dan per activiteit verschillen: dat kan de provincie of de gemeente zijn. Dat is voor een bedrijf en voor uitvoerende overheden niet helder. Het risico is een minder integrale afweging van de gevolgen van die activiteiten en mogelijk een negatief effect op de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving. In de uitvoeringsregelgeving kunnen nu nog waarborgen worden ingebouwd om deze omissie op wetsniveau enigszins te repareren. Ik wil u daarbij twee denkrichtingen meegeven: het begrip «onlosmakelijkheid» uit de Wabo opnemen en het begrip «magneetactiviteit» in de Omgevingswet hanteren. Wat vragen we de commissie? Wij vragen van de Minister de toezegging dat zij er in de uitvoeringsregelgeving voor zorgt dat het integrale aspect rond het bevoegd gezag van de Wabo behouden blijft.

Nu het tweede punt: de wet schenkt geen aandacht aan de noodzaak van een altijd actuele digitale vergunning. Dit onderwerp was net al aan de orde. Voor de grotere, complexe bedrijven is de dynamiek groot. Aan de overheidskant, EU en landelijk, zijn er vele veranderingen en wettelijke eisen, evenals verplicht toe te passen praktijkrichtlijnen zoals de pgs-normen voor gevaarlijke stoffen. Maar er zijn er ook aan de kant van het bedrijf zelf. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft in zijn aanbevelingen naar aanleiding van de casus-Odfjell uitgesproken dat een

vergunning te allen tijde actueel dient te zijn, zodat voor een bedrijf, de overheid en de burger helder is wat de actuele lijnen zijn. Digitale mogelijkheden moeten ons daarbij helpen. De verantwoordelijkheid voor het actueel houden, dient in onze ogen echter primair bij het bedrijf zelf te liggen. Het bedrijf kent immers de eigen bedrijfsvoering en wordt geacht de wet te kennen. De Omgevingswet is hierop nog niet toegesneden. Bij amendement is in de Tweede Kamer een stap in de goede richting gezet. Dat amendement voorziet in de bevoegdheid om van bedrijven gegevens te verlangen om te kunnen bezien of de vergunning nog toereikend is. Dat is voor ons echter nog niet de basis waarop wij hopen om op een efficiënte wijze tot actuele digitale vergunningen te komen. Wij zijn er voorstander van om bedrijven te verplichten om de verleende vergunning altijd actueel te laten houden. Door te werken met een digitale interactieve vergunningaanvraag en vergunning kan altijd een actueel overzicht worden gemaakt van installaties, processen en voorschriften. Bedrijven kunnen wijzigingen aanvragen, overheden kunnen deze beoordelen en zo nodig in de digitale omgeving voorschriften opleggen. Hiermee wordt voorkomen dat er na verloop van tijd een grote en dure inspanning moet worden geleverd om de vergunning actueel te houden, dat wil zeggen in lijn met de nieuwe wet- en regelgeving en de veranderingen binnen het bedrijf. Wat vragen wij de commissie? Wij vragen haar om de Minister te verzoeken om experimenten rond digitale vergunningen op te starten en de consequenties van de experimenten voor de regelgeving te bezien, en om de Kamer daarover te rapporteren.

Tot slot. De mogelijkheden tot normstelling op alle overheidsniveaus is een kans, maar kent ook risico's. De Omgevingswet biedt een basis voor een integrale afweging. Daartoe wordt voorzien in de normstelling op het niveau van Rijk en provincies en, veel sterker dan nu, ook op het niveau van de gemeenten. Dat is op zich een goede zaak. Maatwerk, ook in normstelling, wordt daardoor meer mogelijk. Ik heb wel twee kanttekeningen. De ruimte in de normstelling is vaak al groot vanwege afwijkingmogelijkheden en dergelijke. Bovendien leert de ervaring dat de gemeenten die nu al integraal werken, zelden worden belemmerd door een sectorale landelijke normstelling. Het vergt daarom een goede afstemming van de betrokken overheden om daartoe te komen. Ik rond af. Wij vragen de commissie om de Minister te vragen of zij de noodzaak van afstemming onderkent en hoe zij kan borgen dat de gevraagde afstemming bij de ontwikkeling van normen door alle overheden gaat plaatsvinden.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik geef nu graag het woord aan mevrouw Van Velde van LTO Nederland.

Mevrouw **Van Velde**: Dank u, voorzitter. Er is een grote verscheidenheid aan activiteiten van boeren en tuinders; van een stal of een ruimte voor huisverkoop bouwen, tot het aanleggen van een containerveld of een veld voor potplanten. Deze grote diversiteit aan activiteiten en de steeds complexere regelgeving veroorzaken lange procedures en hoge leges- en advieskosten. De vraag daarbij is: leiden al deze procedures en papieren wel tot een echt betere vergunning? De voordelen van de nieuwe Omgevingswet kunnen op dit punt een verbetering opleveren, al kun je daarbij wel discrepanties tegenkomen. Bedrijven hebben een belang bij rechtszekerheid, een voorspelbare overheid en een gelijk speelveld. Met de nieuwe Omgevingswet kunnen gemeenten en provincies allemaal hun eigen omgevingswaarden vaststellen. Er is een risico op willekeur in de omgevingsregels. LTO Nederland dringt daarom aan op het opnemen van duidelijke, haalbare normen en regels. Ook kan er bijvoorbeeld binnen een bepaalde duidelijke bandbreedte worden geacteerd. Daarnaast vraagt LTO Nederland aandacht voor de legeskosten. Deze zijn in veel gemeenten onverklaarbaar hoog en ondoorzichtig. Wij vragen om



te streven naar transparantie en efficiëntie in het systeem. Efficiëntie kan worden gestimuleerd door de instelling van een maximale hoogte van legeskosten of door een korting te geven bij volledige en correcte aanvragen. Deze kunnen immers ook sneller worden afgewikkeld. Een korting stimuleert dat. De Tweede Kamer heeft het amendement-Veldman hierover aangenomen. Wij hopen dat de algemene maatregel van bestuur snel zal worden ingevuld, zodat onze bezwaren tegen de huidige praktijk worden ondervangen.

De nieuwe Omgevingswet kent een aantal duidelijke voordelen: de integrale aanpak, meer ruimte voor initiatieven, van «nee, tenzij» naar «ja, mits» en van een toelatingsplanologie naar een uitnodigingsplanologie. LTO Nederland vindt brede participatie ook heel belangrijk. Dit is een kans om de ontwikkelingen in de land- en tuinbouw meer gedragen te maken. Een voorbeeld waaraan ikzelf heb gewerkt, is het Groninger Verdienmodel, dat ook in de vorm van zo'n participatie tot stand is gekomen. Ook hierbij kan er echter willekeur ontstaan. Er moeten dus duidelijke regels en kaders zijn, die deugdelijk zijn gemotiveerd en zijn onderbouwd met een objectief onderzoek.

Juist de voordelen van de nieuwe Omgevingswet vereisen nogal wat van de overheid. LTO Nederland vraagt zich af of die cultuuromslag wel kan worden gemaakt en of de overheden daar echt toe bereid zijn. Welke mogelijkheden zijn er om een goede cultuuromslag te maken? Welke uitvoeringsregelingen zouden deze kunnen bevorderen? Wij zijn voorstander van maatwerk en van de totstandkoming van gedragen beslissingen en regels, maar beslissingen en regels moeten duidelijk worden gemotiveerd en onderbouwd en op een gedegen wijze tot stand komen.

De **voorzitter**: Tot slot het woord aan de heer Wagenaar van Natuur & Milieu.

De heer **Wagenaar**: Dank u, voorzitter. Ik heb het genoeg om ook namens een aantal andere ngo's te mogen praten: Milieudefensie en de provinciale Natuur- en Milieufederaties. Ik wil beginnen met een aantal complimenten, met name in de richting van de ambtelijke ondersteuning bij deze wet. Wij zijn hier op allerlei manieren bij betrokken geweest. Wij zijn diep onder de indruk van hoe zij dit majeure stuk werk met zo'n grote groep in een korte tijd hebben neergelegd. Dit gezegd hebbende, willen wij ook onze waardering uitspreken voor de doelstelling van de wet. De Tweede Kamer heeft erin geamendeerd dat er ook moet worden gepraat over een verbetering van het leefmilieu, uiteraard passend in een duurzame ontwikkeling. Wat ons betreft – dat hebben we vanaf dag een gezegd – had de wet beter het thema kunnen hebben «beter en eenvoudiger» in plaats van «eenvoudig en beter»

Wanneer we wat kritischer gaan kijken naar de wet, dan is deze eigenlijk niets anders dan een gereedschapskist. Het zijn namelijk de democratische lichamen die de normen bepalen. Bij het beoordelen van die gereedschapskist moet je nagaan of die al dan niet effectief is. Daarbij kom je altijd terecht in de nuances van wat er in de wet zou moeten staan en wat in een AMvB. Vanuit de milieuorganisaties hebben we de indruk dat om de Omgevingswet echt succesvol te maken, drie punten bijzondere aandacht verdienen. Dat betreft allereerst de materiële inhoud ofwel het beoordelingskader, zoals de Raad van State dat ook al heeft aangestipt. Nu wordt alleen het element gezondheid in de wet opgenomen. Waarom zouden we echter niet het volledige beoordelingskader in de wet opnemen? Ik denk dat dit een goede bijdrage zou leveren aan de zekerheid richting de burgers.

Het andere punt gaat over de omgevingswaarden. Er is al even genoemd dat de waarden bodem en geluid later in de wet komen; nu zitten lucht en water er in. Vanuit de gemiddelde burger bekeken, ga je de omgeving



echter niet in stukjes knippen. De omgeving is één. In dat opzicht zouden we willen zien dat er meer omgevingswaarden opgenomen worden in de wet, waarbij de kanttekening geplaatst kan worden dat de wet niet de norm van de waarden behoeft aan te geven. Ik noem een zeer actueel voorbeeld. Waarom niet de waarde opnemen voor CO<sub>2</sub>-emissies? Dat is heel actueel met het oog op het klimaatprobleem. Verder noem ik in dit verband de biodiversiteit en de landschapswaarde. Het betreft hier suggesties waarvan wij de indruk hebben dat ze brede steun in de samenleving kunnen krijgen.

Onze tweede pijler behelst de manier waarop wij als burgers betrokken zijn bij een aantal fantastische initiatieven. Je kunt dan denken aan schonere lucht, minder ziektes en klimaataangelegenheden, maar ook aan betere, duurzame bedrijvigheid en het stimuleren van duurzame innovaties. Hierbij vragen wij aandacht voor twee zaken die ook in onze notitie staan. Het eerste is de duur van de schorsende werking bij een voorlopige voorziening, die wat ons betreft zes weken zou dienen te zijn. Als je uitgaat van twee weken, is de boom al omgekapt en ben je te laat. Dat soort dingen moet je dus niet hebben. Het tweede betreft de projectbesluiten: graag participatie, niet alleen bij besluiten over de grotere projecten maar bij alle projectbesluiten. Dat zorgt ervoor dat het draagvlak voor besluiten veel groter wordt. Zonder dat ik daar arrogant in wil zijn, wil ik hier toch opgemerkt hebben dat mij bekend is dat veel burgers heel veel leuke, goede en creatieve ideeën hebben waardoor wellicht datgene wat bedrijven of anderen voornemens zijn, nog beter tot zijn recht zal komen.

Tot slot hebben we het over de uitvoering. We weten met z'n allen dat we hier op deze kleine postzegel wonen. Daarbij is het heel belangrijk dat we die mooie leefomgeving, de hoofddoelstelling van de wet, proberen waar te maken. Meten is weten. Dat betekent wat ons betreft ook dat aan de laan van de leefomgeving met verhoogde prioriteit volledig invulling gegeven moet worden. Het betekent ook dat er niet een keer in de vier jaar maar veel frequenter gemeten kan worden. Wanneer er programma's zijn, is het logisch dat men die keurig volgt, maar er zijn ook een heleboel onverwachte ontwikkelingen – ik wil daarbij dan niet alleen refereren aan het recente VW-drama – waarbij het belangrijk is dat burgers zekerheid ervaren dat ze regelmatig op de hoogte worden gehouden van de situatie ronde hun leefomgeving.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Aan wie kan ik het woord geven om een vraag aan de deskundigen te stellen?

Mevrouw **Meijer** (SP): Ik heb twee vragen. Mevrouw Thé van DCMR zegt dat de nieuwe wet niet mag leiden tot achteruitgang ten opzichte van wat tot nu toe bereikt is. Dat snap ik heel goed, maar mijn vraag aan haar is of zij dit dan wellicht verwacht. Verder heb ik een vraag aan mevrouw Van Velde van LTO Nederland. Ik bespeur bij haar toch een soort van tegenstrijdigheid. Aan de ene kant geeft zij aan een bandbreedte te willen waarbinnen eenieder moet kunnen doen wat die wil. Aan de andere kant zegt zij wel erg voor vrijheid op dit punt te zijn. Wat wil zij nu? Wil zij nu meer vrijheid of meer controle?

Mevrouw **Thé**: Ik snap dat u de vraag stelt of ik dat verwacht. Ik hoop natuurlijk dat die achteruitgang zich niet voordoet. Mijn betoog is erop gebaseerd om u een aantal zaken te noemen waarbij er een risico is dat we het slechter gaan doen met z'n allen. Dat zijn wel essentiële zaken.

Mevrouw **Van Velde**: Zoals ik al aangaf, is er een discrepantie. Als ondernemer wil je een gelijk speelveld. Het risico met deze wet is dat als je dat gelijke speelveld op gemeentelijk niveau regelt, er weliswaar in bepaalde gemeenten gelijke fysieke leefomstandigheden zijn maar je toch

verschillende regels krijgt. Dat is waar LTO Nederland niet op zit te wachten. Tegelijkertijd wil je wel graag maatwerk. In sommige plaatsen kun je de ontwikkeling van bedrijven echt goed laten plaatsvinden terwijl dat op andere plekken juist helemaal niet mogelijk is. Dat is ook de realiteit. Het valt of staat dus eigenlijk met een overheid die er heel goed in functioneert. De vraag is dus of die cultuuromslag goed kan plaatsvinden. Daar is namelijk wel het succes van de wet van afhankelijk.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Ik heb een vraag aan de heer Wagenaar. Naast een aantal positieve punten die u noemt, zegt u dat in de wet meer de materiële inhoud had moeten staan zodat er sprake is van een volledig beoordelingskader. U vindt dat alle omgevingswaarden in de wet hadden moeten staan en u hebt een opmerking gemaakt over participatie die volgens u bij alle projecten geborgd zou moeten zijn. Nu zeggen anderen dat dit bij de AMvB's al goed wordt geregeld. Ik zou graag van u willen horen waarom het wat u betreft echt nodig is om een aantal van deze zaken in de wet vast te leggen en welke risico's u erin ziet u dat dit in feite niet of onvoldoende is gebeurd.

De heer **Wagenaar**: Het is natuurlijk een kwestie van smaak waar het in zit, maar uw vraag refereert ook duidelijk aan de zekerheid. Ik heb heel sterk de indruk dat het bepalen van omgevingswaarden in de wet een grotere zekerheid geeft aan alle burgers, in de zin dat ze weten dat waar er iets gebeurt, elke overheid dan ook verplicht is om over die waarden iets te zeggen. In het geval van een AMvB geldt een lichtere procedure, waarbij je als burgers die zekerheid niet hebt. Hetzelfde geldt ten aanzien van het beoordelingskader. In de huidige wetgeving is dat er wel. Waarom zou je dat dan niet gewoon handhaven? Dan weten burgers precies waar ze aan toe zijn. Ook vanuit mijn kwaliteitsdrive om op een verantwoorde manier met de omgeving om te gaan, ben ik van mening dat het goed zou zijn dat je alle overheden vraagt om heel gericht en beargumenteerd iets over een vergunning te zeggen. Als dat niet gebeurt, kan dat leiden tot allerlei stroperige processen. Als de bewegingen niet goed genoeg zijn, gaan burgers in beroep, wat dan weer leidt tot allerlei lange procedures. Dan gaan we precies niet bereiken wat we willen bereiken met deze wet, namelijk eenvoud en snelheid. Wij zouden dan ook graag zien dat de procedures veel sneller worden doorlopen. Met andere woorden: scherp en duidelijk in de wet. Dat geeft veel meer kaders om daarna alles goed te laten verlopen.

De heer **Verheijen** (PvdA): Het laatste punt dat u maakte, mijnheer Wagenaar, gaat eigenlijk ook over de techniek van het nieuwe activiteitenbegrip versus het vergunningenconcept. De heer Feenstra sprak over het planniveau en het koepelconcept in het planniveau. Dat is een heel ander niveau dan het vergunningenniveau en het inrichtingsniveau. Wat ik wil begrijpen, is of we op dat inrichtingsniveau met de nieuwe benadering van activiteiten, voldoende scherpte en transparantie kunnen gaan geven aan burgers en bedrijven. Daarbij is dan tevens mijn vraag hoe het dan zit met de actualisatieverplichtingen voor zowel de overheid als de bedrijven als het gaat om nieuwe activiteiten die worden ondernomen. Kunnen die dan in het kader van dat nieuwe begrip van activiteiten worden geborgd of heb je daar een traditionele vergunning of een koepelvergunning voor nodig? Als ik het goed begrijp, is een koepelvergunning dan niet meer mogelijk, terwijl die nu nog wel mogelijk is. Ik probeer dat onderscheid te maken ten opzichte van het koepelconcept dat planmatig mogelijk wordt gemaakt. Ik zou dus graag enige technische uitleg krijgen in hoeverre de benadering van grootschalige complexen met een koepelvergunning mogelijk is met de nieuwe activiteitenbenadering.

De heer **Feenstra**: Ik ben heel blij met deze vraag en ik hoop dat in het debat deze vraag nog een keer wordt gesteld, want dan is deze avond welbested geweest. Er is op dit punt namelijk veel op te helderen. Ik heb ook heel bewust niet gesproken over een koepelvergunning maar over een koepelconcept, omdat dit zich verhoudt tot de actuele situatie waarin we in ons havengebied mee te maken hebben. Ik noem als voorbeeld Europoort. Daar zijn zo'n twintig industriële complexen onderling verweven. Daartussen liggen publieke vormen van infrastructuur om stoom van het ene bedrijf naar het andere bedrijf te brengen en om wat we tot voor kort afvalstoffen noemden – dat noemen we tegenwoordig reststoffen --- van het ene bedrijf naar het andere bedrijf te brengen. In die complexiteit is het verkrijgen van een actueel beeld van dat gehele gebied van vergunning tot vergunning bijna niet meer te doen, zeker niet als je ook nog innovaties wilt toepassen en je naar het hoogste niveau van investerings- en milieurendement op zoek bent. Vandaar dat ik een pleidooi heb gehouden voor een koepelconcept. Kijk naar het samenhangende gebied, zorg ervoor dat de omgeving niet meer ellende van dit gebied krijgt dan we vooraf met elkaar hebben afgesproken en breng daarbinnen een mechanisme tot stand om te komen tot optimalisatie. Ik denk dat dit uiteindelijk winst is voor de omgevingskwaliteiten en tevens wordt daarmee onze «license to produce» gedefinieerd. Ik vind het dus een heel relevante vraag en ik mag hopen dat die in het debat nog een keer aan de orde komt en ook verder verduidelijkt kan worden.

De heer **Deelen**: Ik sluit mij aan bij de heer Feenstra. Dit is een van de boeiende vragen. Voor de relatief kleinere bedrijven gaat het wat betreft de relevantie van inrichting versus activiteit om overlappende begrippen. Bij een groot, omvattend gebied kun je werken met een koepelconcept en, als ik de wet goed interpreteer, wellicht ook wel met een koepelvergunning. Echter, aan zo'n vergunning zitten dan wel heel veel mitsen en maren. Het betekent dat je op de een of andere manier in staat moet zijn om aspecten afweegbaar te maken en bij elkaar op te tellen en om grenzen voor het geheel te bepalen. Ik verwacht dat we bij de grotere complexe bedrijven – dus niet de kleine – langere tijd blijven werken met klassieke vergunningen, individuele vergunningen, die op de een of andere manier in de nieuwe regelgeving zijn opgebouwd vanuit activiteiten, dus vanuit brokstukjes. Dat zijn dan brokstukjes die, zoals de wet nu luidt, ook nog bij verschillende bevoegde gezagen kunnen liggen. Op dat punt zou het wat betreft de grotere complexe bedrijven een verarming kunnen betekenen ten opzichte van de eenduidigheid die er nu in de Wabo zit. Het is een verarming die heel sterk afhankelijk is van hoe hier uiteindelijk mee omgegaan wordt in de uitvoeringsregelgeving. Ik noem in dit verband het magneetaspect of het relatief brede activiteitenbegrip, zodat je uiteindelijk heel dicht bij die grote complexe inrichtingen komt. Dit legt een hypotheek op het uitwerken van het koepelconcept wat op zich complex is en het legt bovendien een grote hypotheek waar het gaat om de vraag in welke mate je dit zal kunnen concretiseren en modelleren in de uitvoeringsregelgeving.

De heer **Wagenaar**: Ik heb nog een heel korte reactie op activiteit, inrichting en koepel. Bij dit soort vraagstukken is het altijd heel belangrijk om te weten of er nog milieuruimte is en of die wel of niet vergeven moet worden. Wij zijn in eerste instantie van mening dat het wel of niet vergeven van beschikbare milieuruimte een democratisch proces moet zijn. Dus dat moet niet bij allerlei andere clubs zitten; dat moet vallen onder een democratisch orgaan.

Een van de voorgaande sprekers had het over een planvoorraad van woningen. Welnu, hetgeen nu beschikbaar is, is over drie, vier jaar wellicht niet meer beschikbaar. Daarom vind ik het heel belangrijk dat dat democratische moment ingebouwd wordt in de vergunningverlening in

het kader van koepel, inrichting en activiteit en dat de beschikbare milieuruimte niet al te gemakkelijk vergeven wordt.

Mevrouw **Stienen** (D66): Heel af en toe bekruipt mij het gevoel dat als archeologen over 1.000 jaar de Handelingen hiervan vinden, ze zich zullen afvragen: waar ging dit allemaal precies over? Maar dit even terzijde. Ik heb een vraag aan mevrouw Van Velde en de heer Feenstra. Enerzijds is er de wens voor duurzame economische ontwikkeling en activiteiten op allerlei niveaus in onze samenleving, van mkb, boerenbedrijf tot grote complexen als Rotterdam Haven of Chemelot in Zuid-Limburg. Anderzijds zijn er de gezondheidsbelangen voor de bevolking. Dankzij de Tweede Kamerleden Van Veldhoven, die lid is van onze partij, en Veldman van de VVD is dat koepelconcept in de wet opgenomen. Tegelijkertijd maakt mijn partij zich ook wel zorgen. Ik wijs naar wat er bijvoorbeeld is gebeurd in Brabant rond de Q-koorts, waarbij gemeenten geen mogelijkheid hadden om de bouwuitbreiding van bedrijven te stoppen. Mijn vraag aan mevrouw Van Velde is dan ook hoe zij hiertegen aankijkt. Verder ben ik benieuwd hoe de heer Feenstra vanuit dat koepelconcept het gezondheidsaspect meeneemt in zijn bedrijvigheid.

Mevrouw **Van Velde**: Waar het gezondheidsrisico's en veehouderij betreft, vinden wij dat gezondheid voor alles gaat. Belangrijk is wel dat er objectief en deugdelijk onderzoek wordt gedaan in plaats van dat er meteen een maatregel wordt genomen die in feite alles belemmert, waarbij sprake is van hoge onderzoekskosten of enorme vertraging in de vergunningprocedure en waarvan later blijkt dat dit allemaal niet nodig was. De volksgezondheid staat op nr. 1 en is het belangrijkste, maar let wel op dat je niet met een ingrijpende maatregel komt die heel veel bedrijven belast in de vorm van kosten en vertraging in procedures. Voorkomen moet worden dat achteraf blijkt dat een maatregel onterecht is geweest. Er zal dus eerst deugdelijk en objectief onderzoek gedaan moeten worden.

De heer **Feenstra**: Met mevrouw Stienen deel ik het uitgangspunt dat je moet streven naar duurzame economische bedrijvigheid. Ik denk dat er nog heel veel slagen te maken zijn. Laat ik een voorbeeld nemen. De implementatie van lng in het havencomplex betekent dat je emissies van zeeschepen kunt terugbrengen. Met kleinere stations langs de rivieren – we hebben er een Europese impuls voor gekregen – wordt het ook mogelijk om deze schone brandstof te gebruiken voor de binnenvaart. Met een apart tankstation kun je zelfs het wegvervoer op een gegeven moment op lng laten draaien. Zo zijn er heel veel mogelijkheden. Er wordt vaak gesproken over de circulaire economie als iets wat in de toekomst ligt. De dagelijkse praktijk in Rotterdam is dat we al jaren werken aan die circulaire economie, namelijk die van schroot. Rotterdam is de grootste schroothaven ter wereld. Wat bij ons aan partijen aluminium, koper et cetera verhandeld wordt, is zelfs wereldwijd prijsstellend. Dus het is niet iets abstracts of iets voor de verre toekomst; het is iets wat al bestaat en waar je heel gezond een bedrijf op kunt baseren. Ook de restwarmte ofwel de havenwarmte uit het complex laat zich via publieke infrastructuur heel goed aanwenden voor ruimteverwarming in de Rijnmondregio tot aan Den Haag toe en voor de verwarming van kassen. Dat is dus publiek aangeleverde havenwarmte waarvan je de distributie laat plaatsvinden via de publieke infrastructuur. Wij zien heel veel mogelijkheden om dat type duurzaamheidsslagen in het gebied te maken. Doe dat dan wel efficiënt en doe dat dan zodanig dat de ondernemer daarin mee wil gaan en hij bijna wordt uitgelokt om deze stappen te zetten. Dan is snel zekerheid over de beleidskaders zodat ook snel besluitvorming kan plaatsvinden, dus niet eerst op planniveau en dan op vergunningniveau, behulpzaam.

Dan de vraag over het gezondheidsaspect. Wij maken geen onderscheid tussen de verschillende omgevingseffecten. Ze moeten allemaal meege-  
nomen worden. Ik ben het zeer met de heer Wagenaar eens: liever meten  
dan berekenen. Dan weten we, gelet op recente incidenten, waar we het  
over hebben. Wij willen een duurzame haven zijn, waarbij we op termijn  
een verhouding met onze omgeving kunnen creëren die het ook mogelijk  
maakt om te opereren en te groeien.

De heer **Koffeman** (PvdD): Ik werd een beetje getriggerd door de  
uitspraak van mevrouw Van Velde. Er is al eerder vastgesteld dat u vaak  
«enerzijds» en «anderzijds» te berde brengt. En dat is natuurlijk moeilijk  
hier, want wij moeten «ja» of «nee» zeggen. Dus in die zin zouden we  
natuurlijk graag een helder advies van u krijgen. Als u zegt dat volksge-  
zondheid voor alles gaat maar dat dit niet tot vertraging mag leiden, dan  
kan ik dat niet met elkaar rijmen. Hoe kun je nou iets boven alles stellen  
en tegelijkertijd zeggen: maar we kunnen er niet op wachten? Kunt u dat  
nader aanduiden en dan met name gerelateerd aan de case van de  
Q-koorts? Er zijn nu mensen die vanwege de slordige regelgeving rond de  
Q-koorts in Brabant chronische Q-koorts hebben en die daar jarenlang  
ellende van hebben. Die mensen moeten heel lang wachten. Hoe  
verhoudt dat wachten zich tot het wachten van de veehouders in het kader  
van «volksgezondheid voor alles»?

Mevrouw **Van Velde**: Ik denk dat het niet in verhouding staat tot het  
wachten. Dit is een vergelijking die mank gaat. Als LTO Nederland vinden  
we dat de veehouderij geen gevaar mag zijn voor de volksgezondheid van  
de mensen, maar wij vragen wel om objectief en onderbouwd onderzoek  
om te zorgen dat de ontwikkeling waar die gewoon mogelijk is, ook door  
kan gaan.

De heer **Koffeman** (PvdD): Het is wel heel belangrijk om vast te stellen  
dat dat objectieve onderzoek heel erg gevaar loopt op het moment dat u  
zegt: snel, snel, die uitbreiding moet doorgaan. Dat objectieve onderzoek  
heeft overigens allang vastgesteld dat de veehouderij gezondheidsgevaar  
voor de omgeving oplevert.

Mevrouw **Van Velde**: Dat is een algemene opmerking die u maakt die  
volgens mij niet overal voor geldt. Het gaat ons erom dat ervoor gezorgd  
wordt dat er onderbouwd onderzoek wordt gedaan voordat een grote  
maatregel generiek wordt toegepast in een bepaald gebied of een bepaald  
vakgebied.

De **voorzitter**: Ik wil graag de eerste ronde omtrent het thema samen-  
leving afsluiten. Veel dank aan de deskundigen voor hun inleidingen en  
hun antwoorden op onze vragen.

### **Thema 3 – Samenleving (ronde 2)**

De **voorzitter**: Ik geef in de tweede ronde omtrent het thema samen-  
leving graag als eerste het woord aan de heer Van den Broek van  
VNO-NCW.

De heer **Van den Broek**: Dank u zeer, mevrouw de voorzitter. Onze  
voorzitter laat zich overigens verontschuldigen; hij heeft mij gevraagd hier  
het woord te voeren.

Waarom is de Omgevingswet wat ons betreft het beste wat het Ministerie  
van I en M de laatste tien jaar heeft bedacht? Waarom is dat nou echt zo'n  
goed product? Waarom wordt het ook het grootste wetgevingsproduct  
van na de Tweede Wereldoorlog genoemd? Dat is niet omdat het  
bestemmingsplan is vervangen door het omgevingsplan en het is ook niet

omdat het in een keer zo veel sneller zal gaan, want de procedures verlopen nog steeds even snel. Het is volgens mij wel omdat de bundeling van het omgevingsrecht – ik heb er een tijd aan besteed om dit te onderzoeken – kenbaarheid, inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak met zich brengt. Eigenlijk is dat verbeterdoelstelling nr. 1. Ik ben het dan ook niet eens met de heer Nijmeijer die zegt dat eenvoud nooit een doel op zich moet zijn. Ja, natuurlijk moet eenvoud van wetgeving een doel op zich zijn als wij allen worden geacht de wet te kennen. Voor bedrijven en burgers die in beroep willen gaan, is het goed dat de regelgeving eenvoudig is. Niet elke bundeling is dan wetenschappelijk verantwoord. Er moet wel een samenhangcriterium zijn, want eigenlijk betekent bundeling dat je de wetgeving bij elkaar zet die bij elkaar hoort. Dat samenhangcriterium zit nu voor het eerst sinds 1972 heel duidelijk in deze wet, namelijk de fysieke leefomgeving. Alle wetgeving die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving komt nu bij elkaar. Als iets over de fysieke leefomgeving gaat en het niet in de Omgevingswet staat, wordt dat uitgelegd. Daar kun je het mee oneens zijn, maar dat is op zichzelf wel gemotiveerd.

Bundeling leidt niet per se tot meer afwegingsruimte, verbeterdoelstelling nr. 3, en het leidt ook niet tot versnelling van besluitvorming, verbeterdoelstelling nr. 4, maar in het geval van de Omgevingswet doet het dat wel. Dat komt omdat er bij de Omgevingswet, anders dan wel eens wordt gezegd, niet is gekozen voor plakken en knippen en voor een nietje. Hier is sprake van een heel nieuwe architectuur. Dat is eigenlijk het enige wat je kunt doen om ervoor te zorgen dat er ook nieuwe ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Die nieuwe architectuur is gelegen in de paradigmawisseling: alleen datgene regelen wat echt geregeld moet worden. Ik refereer hierbij aan de zeven pijlers ofwel de zeven zuilen; ik stond toevallig bij het Pantheon toen ik op deze gedachte kwam. Ik noem ze: alleen datgene regelen wat echt geregeld moet worden, duurzame ontwikkeling, delegatie, een Europese beleidscyclus met zes kerninstrumenten, innovatie, een echte integrale aanpak en decentraal tenzij. Dat zijn de pijlers in de wet die ook voor ondernemers, die graag opteren voor kenbaarheid, voorspelbaarheid, inzichtelijkheid en flexibiliteit, zo aantrekkelijk zijn. De bundeling van de 120 AMvB's in 4 AMvB's lijkt eigenlijk best wel verantwoord op basis van wat we tot nu toe hebben gezien – ik heb net als de heer Lurks ook nog niet gelezen – maar er zit ook een doelgroepenbenadering in. Je kunt vrij snel zien waar je aan toe bent. Het is zo opgezet dat het niet alleen zelfstandig inzichtelijk is maar dat het ook vrij gemakkelijk te digitaliseren is. Je kunt er eigenlijk heel gemakkelijk je eigen wet uit destilleren.

Nu ik toch hier ben, zou ik vier punten nog aan de orde willen stellen waarvan ik denk dat het goed is dat de Kamer erover zou willen nadenken. Ik ben het met de heer Wagenaar eens dat er heel veel werk en ook heel veel slim werk is geleverd door het ministerie om deze wetgeving tot stand te brengen, maar we moeten wel aan deze nieuwe architectuur blijven vasthouden. Aan zo'n Romeinse tempel behoort dan niet in een keer een balkon of een serre gebouwd te worden. Je moet dat dus wel in de gaten houden. Daar ligt een taak voor de Raad van State en ook een belangrijke taak voor de Eerste Kamer, maar misschien zou je in dit verband ook kunnen denken aan een soort commissie-Scheltema om te blijven nadenken over hoe je deze wet eenvoudig houdt.

Dan mijn tweede punt. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is terecht veel aandacht gevraagd voor de uitvoering bij AMvB en met name de parlementaire betrokkenheid. Ik denk dat de versterkte voorhangprocedure in artikel 23.5, lid 2, van de Omgevingswet die betrokkenheid wel goed invult, maar het moet er natuurlijk niet toe leiden dat allerlei regels die eigenlijk in de AMvB's terecht komen vanwege de architectuur, soms in de wet staan en soms in de AMvB's. Daar kopen we ook niet zo heel erg veel voor. Het is misschien goed daarop te letten.



Mijn derde punt is meer een vraag. In artikel 1.3 is als gevolg van een amendement van de heer De Vries naast duurzame ontwikkeling de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu opgenomen. Tegen die twee punten heb ik uiteraard geen enkel bezwaar, maar de vraag is wel of je niet eens kritisch zou moeten kijken hoe dit zich verhoudt tot artikel 21 van de Grondwet; je herhaalt namelijk gewoon wat daarin staat. Verder is de vraag wat nou de toevoeging inhoudt als je naast duurzame ontwikkeling ook opneemt de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu; ik dacht namelijk altijd dat die al onderdeel uitmaakten van duurzame ontwikkeling. Dat is dus het ontwikkelingsdeel. Een van mijn collega's zei laatst: ik heb eigenlijk het liefste zo veel mogelijk regels in de AMvB want ik kan een AMvB tenminste buiten toepassing verklaren en dat kan ik met de wet niet. Als je de AMvB-techniek hanteert, wat ik op zichzelf een goede techniek vind om redenen die de Minister steeds noemt, maar je daarnaast het subsidiariteitsbeginsel hanteert, is de vraag of je niet het risico loopt dat er vrij snel een zaak komt bij de rechter waarbij deze zegt: dit had eigenlijk niet gekund.

De **voorzitter**: Dank u wel, mijnheer Van den Broek. Dan geef ik nu het woord aan mevrouw Kloostra van Van den Biesen Kloostra Advocaten.

Mevrouw **Kloostra**: Dank voor de uitnodiging. Mijn kantoor staat veel milieuorganisaties en bewonersorganisaties bij ten aanzien van bijvoorbeeld grote industriële projecten en wegverbredingen. Het betreft grote activiteiten die voor veel milieu-impact in de omgeving kunnen zorgen. Vanuit die blik heb ik ook naar de Omgevingswet en een aantal leidende principes daarin gekeken. Mijn eerste opmerking sluit aan bij wat er vandaag al vaak is gezegd, namelijk dat de belangrijkste omgevingswaarden, toetsingskaders en vereisten op basis waarvan je milieubesluitvorming maakt, eigenlijk in de wet zouden moeten staan. Het zojuist genoemde voorbeeld van de Q-koorts is misschien ook wel een goed voorbeeld om er handen en voeten aan te geven. In het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen is erop gewezen dat een aantal leidende milieuprincipes binnen de Europese Unie zijn neergelegd in artikel 191 van het verdrag over de werking van de Europese Unie. Ik denk dan met name aan het voorzorgsbeginsel. Daarin zit een aantal leidende principes die al ingevuld zijn in de rechtspraak in de afgelopen tientallen jaren. Zo geldt ten aanzien van het voorzorgsbeginsel dat het uitgangspunt is dat het risico nooit nul kan zijn. Het is de politiek die erover gaat waar precies de drempel zit van het maatschappelijk aanvaardbaar risico. Dat is ook zo door het Europese Hof bepaald. Als je die drempelwaarde vaststelt, kun je toetsen in welke gevallen er voldoende twijfel is over de veiligheid van een bepaalde activiteit teneinde daarin handhavend of beperkend te kunnen optreden. Dat globale instrumentarium dat een zekere afbakening en handvatten geeft voor de concrete besluitvorming, is er dus eigenlijk al. Wat mij betreft is het dan ook een gemiste kans dat dit niet in de Omgevingswet is opgenomen.

We hebben het hier vandaag veel over het doel van de Omgevingswet, namelijk integratie. Een belangrijk deel van de milieuregels die er nog niet in zitten, betreft de Wet natuurbescherming. Zo lopen we er in de praktijk tegen aan dat wanneer er bijvoorbeeld geprocedeerd wordt over een grote elektriciteitscentrale, deskundigen van milieuorganisaties aangeven dat het toch mogelijk moet zijn een filter in de pijp te plaatsen of om een installatie in de fabriek te zetten waardoor de uitstoot veel minder wordt en de negatieve natuureffecten tegen kunnen worden gegaan. Dan moet de Raad van State op basis van de huidige regelgeving aangeven of de milieuvergunning betrekking heeft op de installatie als zodanig en of de emissiegrenswaarden worden gehaald. Op grond van de natuurbescher-



mingswet wordt dan gekeken wat de effecten zijn op de natuur. Het maakt in ieder geval dat de uitvoeringsalternatieven van grote projecten dan zijn afgekaderd en mogelijk door de rechter zijn goedgekeurd, terwijl in het kader van de natuurbescherming de discussie nog gevoerd moet worden. Verder is het mij opgevallen dat de Commissie voor de m.e.r. niet meer verplicht wordt ingeschakeld voor de MER-projecten maar alleen nog voor de MER-plannen. Dat is een slechte zaak want de MER-richtlijn uit 2014 stelt vanaf 2016 verplicht dat er bij het bestuursorgaan expertise aanwezig is om de MER goed te kunnen beoordelen dan wel dat externen hiervoor worden ingeschakeld. Ik zou zeggen: waarom de Commissie voor de m.e.r. er nu uithalen om die straks weer te moeten invoeren voor de project-MER? Voor de alternatieven geldt eigenlijk hetzelfde. Voor de plannen moeten op basis van de Europese regelgeving alternatieven worden onderzocht. Op basis van de nieuwe MER-richtlijn zal er straks ook ten aanzien van projecten sprake zijn van een verplichte alternatieve toets. Dat is ook van belang waar het gaat om de publieke inspraak en het kunnen wegen van het publiek belang, in de zin of alles wel goed is bekeken.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan geef ik nu graag het woord aan mevrouw Roosen van VNCI.

Mevrouw **Roosen**: Dank u wel. Ook van onze kant dank dat we zijn uitgenodigd om hier onze visie op de Omgevingswet te mogen toelichten. Onze visie sluit aan bij die van VNO-NCW, hetgeen mij de kans geeft om wat meer in detail te gaan. Wat is het belang van de VNCI ten aanzien van de Omgevingswet? Onze bedrijven hebben veel verschillende activiteiten en vallen daarom onder heel veel verschillende regelingen. Bundeling kan dus prettig zijn. Vrijwel al onze bedrijven hebben een vergunning, hetzij een IPPC-vergunning hetzij een vergunning omdat ze BRZO-plichtig zijn. Daarnaast vallen ze onder algemene regels. Zij zijn ook niet enthousiast over de interactie tussen de vergunningen en de algemene regels. Verder opereren onze bedrijven op een internationale markt. Dat betekent dat ze flexibel moeten kunnen inspelen op veranderingen op die markt. Ze hebben dus belang bij een flexibele procedure. Zoals in veel verschillende rapporten is aangegeven, is regedruk een heel belangrijke parameter voor ons investeringsklimaat. Dat is voor de toekomst heel belangrijk. Genoemde punten geven aan dat we de doelen en de uitgangspunten van de Omgevingswet omarmen, maar natuurlijk zijn er ook nog wel een aantal punten waar we zorgen over hebben. De Omgevingswet biedt een goed frame, maar we zien het als een gemiste kans dat interne veiligheid niet is meegenomen. Interne veiligheid is de veiligheid binnen een bedrijf. Externe veiligheid is de veiligheid buiten de poort. De interne veiligheid is nu geregeld bij een ander ministerie. Na deze herstructurering op basis van de Omgevingswet is het heel moeilijk aan bedrijven uit te leggen dat in de toepassing nog steeds sprake is van versnippering. Voor de toekomst zouden we dat dan ook heel graag anders geregeld willen zien. We vinden het ook een gemiste kans dat in de wet geen apart hoofdstuk voor bedrijven is opgenomen. Een van de uitgangspunten is om de gebruiker centraal te stellen. Waar wij een grote gebruiker van de Omgevingswet zijn, hadden we er zo'n apart hoofdstuk dus graag in opgenomen gezien. Verwijzend naar de behandeling van de wet in de Tweede Kamer en het vele overleg dat we al met het ministerie hebben gehad, hopen we dat het alsnog in de uitvoeringsregeling wordt opgenomen. Dat is echt belangrijk voor de inzichtelijkheid en de kenbaarheid.

Een ander punt is dat de wet een gelijk beschermingsniveau kent. Uiteraard willen wij ook dat dit gehandhaafd blijft. Helaas geldt dat gelijke beschermingsniveau niet voor onze bedrijven. Die worden geconfronteerd met een forse lastenverzwaring. Zo worden leges geïntroduceerd. Er

hangt ons een «betalen voor toezicht» boven het hoofd, evenals een financiële zekerheidsstelling voor het geval activiteiten beëindigd worden. Wij zouden graag eerst een integrale benadering zien voordat zomaar tot die lastenverzwaring wordt overgegaan.

Dan kom ik op het begrippenkader. Het verlaten van het inrichtingsbegrip is hier al genoemd. Onze bedrijven zitten veelal op een terrein met meerdere bedrijven. Dan kan het zijn dat al die bedrijven een eigen vergunning hebben. Het kan ook zo zijn dat ze onder één vergunning zijn vervat. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het Chemelot-terrein. Omdat de wet het begrip «inrichting» heeft verlaten, ontstaat het risico dat de integrale benadering vanuit die ene locatie verlaten wordt en dat de interacties die deze bedrijven met elkaar hebben, nieuwe belemmeringen gaan opleveren. De heer Feenstra is er ook al op ingegaan. In de uitvoeringsregeling moet naar onze mening gekozen worden voor een praktische aanpak.

Afsluitend merk ik nog het volgende op. In de voorliggende wet is kritisch gekeken naar wat er wel en niet geregeld behoeft te worden en wat gebundeld kan worden. En dat heeft geleid tot minder regels, maar het is nu zaak dat we er ook goed mee omgaan. Dat vereist durf en vertrouwen. De gemaakte keuzes mogen niet al te lichtvaardig terzijde geschoven worden. De ontstane ruimte moet ook niet opgevuld worden met nieuwe AMvB's, uitbreiding van AMvB's, decentrale regelgeving en handleidingen/richtlijnen. Enige controle hierop zouden wij toch wel gewenst vinden.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan geef ik ten slotte het woord aan de heer Karman van de gemeente Veere.

De heer **Karman**: Hartelijk dank voor de uitnodiging om namens de gemeente Veere te mogen reageren op het wetsvoorstel zoals dat er nu ligt. Veere is als niet al te grote gemeente tot nu toe prima in staat geweest om trajecten in het kader van nieuwe wetgeving er goed door heen te loodsen. We volgen nieuwe wetgeving altijd met heel veel belangstelling. Nu ligt de Omgevingswet er en we willen graag vooruitlopen op die nieuwe wet en gebruikmaken van een middel in de Crisis- en herstellwet om een omgevingsplan op te stellen, kijkend naar de toekomst. Het gaat dan om een omgevingsplan waarin bestemmingsplannen een plek krijgen maar ook verordeningen die te maken hebben met de fysieke leefomgeving en nieuw beleid rond de cultuurhistorie. Dit biedt zeker voor onze burgers een groot voordeel omdat die straks in staat zijn om op één plek al die verschillende relevante wetgeving in te zien. Het was tot nu toe namelijk een probleem om dat in één document te vervatten, terwijl de Omgevingswet die mogelijkheid nu wel biedt. Voor de gemiddelde burger van wie we er heel veel hebben in Nederland, biedt dat de meeste voordelen.

Een ander belangrijk punt voor die burger is flexibiliteit in procedures, vooral voor de aanvrager. Dankzij deze wet zijn we ook veel meer in staat om op een flexibele manier in te spelen op de soort aanvraag die er op dat moment ligt. Het betekent ook dat je onderzoek kunt uitstellen totdat je zeker weet of je een vergunning kunt krijgen. Hoe dat precies in zijn werk gaat, weten we overigens nog niet want hoe de AMvB's en de ministeriële regelingen er uit komen te zien is nog een grote vraag, maar het lijkt een voordeel te zijn.

De burger wil twee dingen weten. Wat mag ik en wat mag mijn buurman? En wat doet die vervolgens in het weekend? Via zijn tablet komt hij terecht bij een gemeentelijke website en die website linkt hem vervolgens netjes door naar een landelijke omgeving. Op dit moment is dat ruimtelijkeplannen.nl en op die site staat netjes alle wetgeving die te maken heeft met de fysieke leefomgeving en de wetgeving van provincies en waterschappen. Bij amendement is inmiddels een artikel 20.20 toegevoegd. Daarin staat

het volgende: er is een digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. Wat de gemeente Veere betreft mag daar komen te staan: er is een werkend digitaal stelsel. We kunnen er met allerlei experts van alles van vinden, maar het is van groot belang dat de burger die op zo'n site terecht komt, ook snapt hoe zo iets werkt. Ik denk dat het ook belangrijk is dat de burger betrokken wordt bij het inrichten van zo'n omgeving. Dat gaat dan niet over de techniek maar over hoe je zo iets inricht en hoe het systeem werkt.

Er zijn vanavond al wat tegenstrijdige geluiden te horen over de vraag of de wet nu wel of niet complex is. Naar mijn mening gaat de burger er in ieder geval wel op vooruit. We hebben een omgevingsplan waar alles in staat. Dus we hoeven dus niet meer te zoeken in een woud van regelgeving. Dat alles neemt niet weg dat die burger het over het algemeen nog steeds niet snel zal begrijpen. Als de burger bij de gemeente terecht komt, is het aan die gemeente om uitleg te geven over al die regelgeving. Vanavond is al gerefereerd aan de 15 cm aan AMvB's en ministeriële regelingen. Ook al heeft de Omgevingswet een groot aantal voordelen, feit is wel dat je als gemeente weer opnieuw moet beginnen. Het systeem is nog hetzelfde maar de burger wil ten aanzien van allerlei processen weten hoe het precies zit. Als gemeente behoort je dat ook te weten. We komen er met z'n allen dus ook wel uit, maar het geeft wel extra druk aan de achterkant.

Bij amendement is de bepaling opgenomen dat elke gemeente een omgevingsplan mag maken. Nou, dat doen we natuurlijk met alle plezier, want we lopen graag vooruit. Echter, op het moment dat je voor je gehele grondgebied een omgevingsplan met alles erop en eraan in procedure moet brengen en je ook nog wilt dat de burger dat kan volgen en begrijpen, dan is het de grote vraag of het niet een administratief monster zal worden. Waar flexibiliteit geboden wordt aan burgers om ten aanzien van allerlei zaken een aanvraag in te kunnen dienen, constateer ik tegelijkertijd dat de wet tegen de gemeente zegt: maak maar één groot plan voor je hele gemeente. Dat wil dan niet zeggen dat het niet zal lukken, maar het is wel de vraag of dit digitaal gezien per se zo zou moeten.

Voor het overige zijn we over het algemeen positief over de Omgevingswet die veel kansen en mogelijkheden biedt.

De **voorzitter**: Dank u wel. Wie van de leden mag ik het woord geven?

Mevrouw **Stienen** (D66): Mijnheer Karman, dank voor deze reality check, zoals we dat in goed Nederlands in dit huis zeggen. Ik zou van u willen weten wat u als gemeente nodig heeft om het ambtelijk apparaat zo ver te krijgen om voorlichting aan de burgers te geven. In dit huis kunnen we geen wetswijzigingen doorvoeren maar kunnen we misschien wel om verduidelijking vragen. Diezelfde vraag zou ik ook de heer Van den Broek willen stellen. Er is een loket voor het bedrijfsleven. Dus dat is goed geregeld. De vraag is echter wat de burger daar te weten kan komen over zijn rechtspositie. Hoe kan VNO-NCW daarbij dan een rol spelen? Het is voor haar toch ook niet prettig als de burger niet goed geïnformeerd is en dat er allerlei klachten en rechtszaken komen waar het bedrijfsleven last van heeft?

De heer **Karman**: Het is de vraag of het veel eenvoudiger kan. Als je het eenvoudiger wilt maken, moet je driftig gaan schrappen. Dan krijg je vervolgens ruzie omdat niemand wil dat belangrijke regels worden geschrapt, aangezien die regels er vaak niet voor niets zijn. Misschien is het wel zo dat de grens inmiddels is bereikt. Procedureel is alles al op een hoop geschoven. Alles is zo'n beetje gelijkwaardig geworden. Dat is een grote vooruitgang. Eigenlijk geldt dat onder de Wabo al voor 80%. Het is de vraag of je voor die burger wat dat betreft nog verder kunt komen. Het

is in ieder geval belangrijk dat je de communicatie tussen overheid en burger zo eenvoudig mogelijk maakt, vooral op het gebied van digitale informatievoorziening. Omdat het om ICT gaat is er echter toch ook wel sprake van risico's

De heer **Van den Broek**: Toen ik begon met het onderzoek voor mijn proefschrift interviewde ik als eerste de heer Veerman, hoogleraar in wetgevingstechniek en ook heel lang werkzaam geweest bij Justitie; hij zei toen tegen mij: u denkt dat de wetgever de wet maakt voor de burger en voor uw bedrijven maar de wetgever maakt de wet leesbaar voor de rechter. Dat heb ik destijds nog bestreden, maar ik vrees dat hij voor een deel toch wel gelijk heeft. In dit land hebben we ongeveer 1.000 wetten in formele zin en heel veel AMvB's. Het enige wat de wetgever kan doen en wat hij op dit vlak nu ook doet, is de wetgeving zo eenvoudig mogelijk maken. Hoe kan de burger nu weten wat zijn rechten en plichten zijn? Welnu, misschien niet door in de wet te kijken, want dat helpt vaak niet zo veel als je niet precies weet waar je naar moet kijken, maar misschien wel door gebruik te maken van de digitale middelen. Ik refereer hierbij ook aan het amendement dat in de wet is opgenomen, waardoor de bedrijven en de overheid moeten aangeven hoe de participatie vorm heeft gekregen. Ik stel mij dan zo voor dat een bedrijf zich de vraag stelt: wat moet ik bij het vestigen of het uitbreiden van mijn bedrijf nu in de buurt doen, moet ik een zaaltje afhuren en mensen koffie geven en ze vertellen wat ik van plan ben of moet ik aangeven dat ik het uiteindelijk wel met de burens eens ben? In die zin kan het bedrijf de burger dus wel wat helpen. Tegelijkertijd meen ik wel dat wanneer de burger deze participatieclausule in de wet wenst, van die burger ook verwacht mag worden dat die een klein beetje moeite doet door met name goed te kijken naar het besluit activiteiten leefomgeving. Als hij daarin dan zoekt op het thema industrie en vervolgens op het thema metaalbedrijven, dan zal hij zien aan welke eisen metaalbedrijven moeten voldoen. Dus dat verwacht ik dan eigenlijk ook wel van die burger, maar ik ben het met u eens dat bedrijven hierin ook behulpzaam kunnen zijn. Volgens mij willen ze dat ook zeker zijn. Bedrijven zitten namelijk ook niet te wachten op procedures.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink** (VVD): Ik heb als eerste een vraag aan mevrouw Roosen. Ik was een beetje verbaasd toen ik u hoorde zeggen dat er leges worden geïntroduceerd voor de omgevingsvergunning. Wat is daar anders aan dan de huidige vergunningverlening? Mijn tweede vraag zou ik aan de heer Karman willen stellen. Veere is pilotgemeente geweest. Hoe is de interactie tussen de regionale uitvoeringsdienst en de gemeente? Ik maak mij namelijk wel een beetje zorgen over het kennisniveau dat bij de gemeenten overblijft, als zo veel taken van de gemeenten overgaan naar de regionale uitvoeringsdienst. Hoe is dan het beleidsproces? Hoe krijg je de interactie tussen ervaringen met vergunningverlening en handhaving en de gemeenten die daarop moeten inspelen?

Mevrouw **Roosen**: Leges zijn er, maar niet voor het milieudeel van de omgevingsvergunning. De uitzondering die in de wet stond, is daaruit nu geschrapt. Dat betekent dat onze bedrijven ook voor het milieudeel moeten gaan betalen. Die leges zijn destijds niet voor niets afgeschaft voor dat deel. Dat is onder andere gebeurd omdat de verschillen tussen de ene en de andere provincie of gemeente enorm groot waren, in de zin dat in sommige gevallen torenhoge leges werden geheven voor heel kleine projecten omdat de grondslagen niet redelijk waren. Ik wil benadrukken dat het ons niet gaat om het principe van leges, in de zin dat we tegen leges zouden zijn. Het gaat erom dat wij lastenverzwaring op lastenverzwaring krijgen. Voordat je overgaat tot de introductie moet je dat dus eerst goed in kaart brengen.

De heer **Karman**: Ik heb weinig ervaring met de regionale uitvoeringsdienst. Met de pilot zitten we nog vooraan in het traject. We zijn nu met de analysefase bezig. We zijn dus nog niet zo ver dat we met de RUD in gesprek gaan. Ik kan daar dus ook geen helder antwoord op geven.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Ik heb een vraag aan mevrouw Kloostra. U gaf net aan dat wat u betreft de omgevings- en toetsingskaders beter in de wet hadden moeten worden opgenomen en u noemde daarbij als voorbeeld het voorzorgsprincipe dat in de Q-koortsaffaire had kunnen worden ingezet. U gaf zelf ook aan dat dit al is geregeld in artikel 191 van het verdrag van de Europese Unie. Eerder in deze hoorzitting heb ik mensen horen zeggen dat omdat het in dat verdrag staat, het hoe dan ook moet worden toegepast. Ik zou van u graag concreet willen horen of, wanneer het wel in de wet zou staan, het wat u betreft ook meer zekerheid en bescherming zou bieden. Kunt u de voordelen ervan toelichten?

Mevrouw **Kloostra**: Allereerst is de Europese Unie toch een beetje een ver-van-mijn-bedshow. Als je er een verdrag bij moet pakken om te weten hoe je je besluitvorming moet inrichten, dan is dat ingewikkeld. Bovendien is lang niet al onze regelgeving over de omgeving op Europese leest geschoeid. Heel veel betreft nationaal recht. Wel is het zo dat het voorzorgsbeginsel vrij concreet is ingevuld. Dus waarom niet een beginsel dat open genoeg is om er op heel veel manieren mee te kunnen werken, in de wet opnemen? Het biedt namelijk toch een soort uitgangspunt voor de beoordeling van een milieueffect. Het geeft dus iets meer houvast als het in de wet staat.

De heer **Van Hattem** (PVV): Ik heb ook een vraag aan mevrouw Kloostra. U zei dat het natuurbeschermingskader niet echt in de Omgevingswet verankerd is. In de praktijk zie je bij provincies gebeuren dat heel veel omgevingsvergunningen worden verstrekt voor de bouw van stallen maar dat ze vervolgens niet in gebruik genomen kunnen worden omdat de NB-vergunning niet op orde is of dat die door een uitspraak van de Raad van State herroepen is. Ziet u vanuit uw praktijk mogelijkheden om dit binnen de kaders van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht wel te kunnen regelen?

Mevrouw **Kloostra**: De Wet natuurbescherming staat natuurlijk op het programma om verder behandeld te worden en om geïntegreerd te worden in de Omgevingswet. Mijn opmerking was eigenlijk bedoeld om u mee te geven dat het ook vanuit de praktijk echt nodig is dat dit gaat gebeuren. De kaders lopen in de praktijk door elkaar, terwijl de wetgever en de rechter het nu nog als aparte toetsingskaders beschouwen. Een elektriciteitscentrale zou op zich een goed idee kunnen zijn maar die heeft dan wel natuureffecten. De vraag is dan vervolgens of je door die hele centrale een streep moet zetten of dat je in het kader van de natuurtoets beslist om er bijvoorbeeld een filter- of een DeNOx-installatie te plaatsen. Op dit moment zit het hele technische verhaal in de Wabo, voorheen de Wet milieubeheer, en valt het natuurverhaal onder een apart kader. Die twee moeten eigenlijk bij elkaar komen. Dat gaat ook gebeuren, maar wat ik de Kamer daarbij zou willen meegeven, is dat ze dan zodanig op elkaar zouden moeten aansluiten dat je in het kader van de natuurtoets ook moet kunnen nagaan of er andere oplossingen of uitvoeringsalternatieven mogelijk zijn waardoor de natuureffecten minder worden

De **voorzitter**: Dank u wel. Hiermee wil ik het laatste thema afronden en tevens deze bijeenkomst over de Omgevingswet. De deskundigen die een inleiding hebben verzorgd, wil ik heel hartelijk bedanken. Ik denk dat ik namens alle senatoren spreek als ik zeg dat dit een enorm waardevolle bijeenkomst is geweest. Ik mag mijn dankbaarheid ook vormgeven

middels een boek dat ik u uit mag reiken. Dat is namelijk het Eerste Kamerjubileumboek met de titel «Veelzijdig in deeltijd» en dat is verschenen in het kader van 200 jaar Staten-Generaal. Alle senatoren krijgen het boek morgen. Dus het is met enige jaloezie maar vooral ook met dankbaarheid dat ik dit boek nu aan u mag uitreiken. Na deze bijeenkomst zal er in de naastgelegen hal nog een samenkomst zijn met een drankje.

Sluiting 20.00 uur.

Vergaderjaar 2015–2016

33 962

## Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

C

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING<sup>1</sup>

Vastgesteld 17 november 2015

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met genoegen kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, waaraan door de Minister van Infrastructuur en Milieu vanaf de start van deze regeringsperiode hard en met veel inzet is gewerkt. Het is deze leden opgevallen dat het wetsvoorstel door een brede interactieve werkwijze tot stand is gekomen. Interactief met alle actoren die de wet dienen uit te voeren, maar ook interactief met hen die belangen te verdedigen hebben. Het viel de VVD-fractieleden op dat, ondanks de enorme omvang van het wetsvoorstel, de regering erin geslaagd is een heel breed draagvlak voor het wetsvoorstel te organiseren. De Minister van Infrastructuur en Milieu mag daarvoor de lof toegezwaard krijgen. De VVD-fractieleden hebben echter nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor een Omgevingswet. Zij realiseren zich dat het bij deze wetgeving gaat om een zeer grote en gecompliceerde operatie; zij hebben respect en waardering voor de inzet en inbreng van alle betrokkenen tot nu toe. Onverminderd het belang van de grote hoeveelheid documentatie die al beschikbaar is, hebben zij nog de nodige vragen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), De Grave (VVD), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Vos (GL), Kops (PVV), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Dijk (SGP), Don (SP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vicevoorzitter*), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA)



De leden van de **D66**-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van deze enorme wetgevingsoperatie die het omgevingsrecht integraal beoogt te herzien. Deze leden erkennen dat het voorstel een van de grootste wetgevende operaties is van de laatste decennia. De basisgedachte van de het voorstel om te komen van «nee, tenzij» naar «ja, mits» spreekt deze leden zeker aan. Zij hebben echter nog enkele vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarbij nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

Met grote belangstelling hebben de leden van de **PvdA**-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel Omgevingswet. Zij hebben nog de volgende vragen aan de regering.

De leden van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Omgevingswet. Daarbij hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Omgevingswet. Een majeure wetgevingsoperatie en grote verandering in het omgevingsrecht. Alleen de cijfers zijn al indrukwekkend: van 26 wetten, 4.700 artikelen, 120 AMvB's en 120 ministeriële regelingen naar 1 wet, 349 artikelen, 4 AMvB's en circa 10 ministeriële regelingen. De fractieleden van de ChristenUnie hebben echter nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **PvdD** hebben met grote zorg kennisgenomen van de Omgevingswet. Zij betreuren het zeer dat onder het mom van vereenvoudiging van de regels de inhoudelijke bescherming van natuur en milieu en de kwaliteit van de leefomgeving wordt uitgekleeft tot het Europese minimum. Zij willen graag nadere vragen stellen over de Omgevingswet en de keuzes die de regering daarin maakt.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat er momenteel sprake is van versnippering van besluitvorming, stroperige procedures en onoverzichtelijke regelgeving. Zij waarderen de inzet van de regering om door hervorming van het omgevingsrecht deze problemen aan te pakken. Het voorliggende wetsvoorstel kan daar als grondslag een belangrijke bijdrage aan leveren. De leden van de SGP-fractie hechten aan versnelling van ruimtelijke procedures, verlaging van onderzoekslasten, subsidiariteit, voldoende bescherming van belangrijke omgevingswaarden en behoud van rechtszekerheid voor burgers en bedrijven. Zij hebben in dit verband nog enkele vragen.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**

Het wetsvoorstel beoogt een paradigmawijziging tot stand te brengen. Van een groot aantal onmogelijkheden, naar het creëren van mogelijkheden binnen grenzen. Van georganiseerd wantrouwen naar vertrouwen door goede voorbereiding. Van versplinterde regelgeving, naar in toenemende mate geïntegreerde ruimtelijke regelgeving. Overigens wordt het volgens deze leden nog wel spannend hoe omgegaan gaat worden met de invoeringswetgeving en de AMvB 's die bij dit wetsvoorstel horen.

In dat kader past overigens wel de vraag of de Wet natuurbescherming<sup>2</sup> wel past bij dit wetsvoorstel. Deze wet is veel minder een ontwikkelingswet en vraagt ook niet om samenhangende afweging, aangezien in die wet de intrinsieke waarde van natuur wordt vastgelegd, die niet genormeerd is, maar ook moeilijk te normeren valt. De vraag die gesteld kan worden, is of dat wetsvoorstel wel een ruimtelijk of omgevingswetsvoorstel is. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is de wetssystematiek zeer afwijkend. Kan de regering haar visie daarop geven?

Het spreekt deze leden aan dat, zoals prof. mr. K.J. de Graaf van de Rijksuniversiteit Groningen ons meldde<sup>3</sup>, vanuit een oogpunt van kwaliteit van wet- en regelgeving en de uitvoerbaarheid daarvan, de wet niet is gericht op een integrale belangenafweging voor alle besluiten, zoals de Raad van State in zijn advies<sup>4</sup> veronderstelde. Hij was het ermee eens dat de wetgever ook niet moet streven, zeker niet op het niveau van vergunningverlening, naar de verder ontwikkeling van een stelsel waarin steeds sprake is van integrale belangenafweging. De samenhangende benadering (zogenoemde functionele integratie) zou – juist op het niveau van de vergunningverlening en door middel van de uitvoeringsregelgeving – verder ontwikkeld moeten worden.

Deze leden vertrouwen er ook op dat in de uitvoeringsregelgeving ook op deze manier naar de wet wordt gekeken. In dit kader zou het goed zijn als de regering ook nog eens ingaat op het spanningsveld tussen Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) en gemeentelijke of provinciale overheid waar over delen van een vergunning geadviseerd dient te worden door de RUD, en de vergunningsafgifte integraal een bevoegdheid van het bevoegde gezag, te weten de gemeente of de provincie, is.

Voor de kwaliteit van de uitvoering is het natuurlijk van groot belang dat er een grote cultuurverandering bij allen die deze wet moeten uitvoeren, op gang komt. Vooral het feit dat men aan de voorkant beter moet nadenken, overleggen en afspraken moet maken om tot het goed vastleggen van de ontwikkelingsmogelijkheden te komen, vraagt om een grote verandering van het denken van zowel ambtenaren als besturen op alle niveaus. Provincies zullen beter moeten nadenken over wat zij echt belangrijke provinciale belangen vinden. Zij moeten die ook vastleggen. Gemeenten zullen meer en beter met hun inwoners moeten spreken (particulieren, bedrijven en belangengroeperingen) alvorens een omgevingsplan vast te stellen enzovoorts. Het vraagt veel aandacht voor opleidingen en trainingen om de andere werkwijze werkelijk geïnternaliseerde te krijgen.

Afgelopen zomer is een bestuursakkoord<sup>5</sup> tussen gemeenten, provincies en waterschappen gesloten, waarin nadere afspraken zijn gemaakt die delen van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel eigenlijk wijzigen of nader invullen. Kan de regering ingaan op dat bestuursakkoord en hoe zij de plek van dit bestuursakkoord bij de uitvoering en implementatie van deze wet ziet?

De regering heeft ervoor gekozen om in artikel 3.3 van het wetsvoorstel op te nemen: «In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt». De leden van de fractie van de

<sup>2</sup> Kamerstukken 33 348.

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, B.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 14.

<sup>5</sup> Akkoord d.d. 1 juli 2015.

VVD kunnen deze keuze zeer onderschrijven. Bij amendement<sup>6</sup> is echter één expliciete weigeringsgrond toegevoegd, te weten de discretionaire bevoegdheid om een vergunning te weigeren als sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid<sup>7</sup>, waardoor het principe dat het toetsingskader voor vergunningen volledig bij AMvB geregeld wordt, doorkruist wordt. Deze leden gaan ervan uit dat in de AMvB wel wordt vastgelegd hoe de normering van deze weigeringsgrond begrepen moet worden om te voorkomen dat hier, in plaats van meer duidelijkheid, meer onduidelijkheid over gaat ontstaan.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om ingeval een vergunning verleend wordt, hier altijd leges voor te vragen. De fractieleden van de VVD kunnen deze keuze billijken. Bij amendement<sup>8</sup> is een artikel 13.2 ingevoegd dat regelt dat bij AMvB de maximumhoogte van de tarieven voor vergunningen en andere heffingen inzake de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet kunnen worden vastgelegd. De regering heeft als reactie meegedeeld dat een goede en transparante opbouw van leges een belangrijk uitgangspunt is en dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met VNG en IPO werkt aan vernieuwde regels. De fractieleden van de VVD hopen dat het vastleggen van heldere en transparante regels, waarlangs de hoogte van leges moet worden bepaald en waarvan zij vinden dat die eigenlijk vastgelegd zouden moeten worden in de Gemeente- en Provinciewet, voorkomt dat het nodig is om artikel 13.2 van het wetsvoorstel in werking te laten treden. Zij snappen heel goed de wens van de Tweede Kamer om hier afspraken over te maken, maar beschouwen dat vooralsnog als een stok achter de deur. Kan de regering zeggen hoe het staat met de afspraken tussen de rijksoverheid en gemeenten en provincies, en wanneer het parlement deze regels tegemoet kan zien?

#### *Opmerkingen vanuit de uitvoeringspraktijk*

De VNG merkt op dat in diverse artikelen van de Omgevingswet (onder meer bij het vaststellen van instructieregels, instructiebesluiten en projectbesluiten) inachtneming van artikel 2.3 wordt voorgeschreven. Het is onduidelijk wat de betekenis is van de generieke gelding van het subsidiariteitsbeginsel bij taken en bevoegdheden waarbij inachtneming niet specifiek in de Omgevingswet is voorgeschreven. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of het subsidiariteitsbeginsel ook van toepassing is op het vaststellen van nationale of provinciale programma's en omgevingsvisies. De daarin opgenomen doelstellingen worden door de rechter van belang geacht bij de beoordeling in hoeverre sprake is van een nationaal of provinciaal belang. Bovendien hebben nationale en provinciale programma's en omgevingsvisies niet alleen betekenis voor de toepassing van nationale en provinciale bevoegdheden. Gemeenten mogen niet zomaar voorbijgaan aan de nationale en provinciale omgevingsvisies en programma's; op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten gemeenten de bovengemeentelijke omgevingsvisies en programma's bij hun besluitvorming betrekken. Geldt hetzelfde ook voor het Rijk en de provincies? Met andere woorden: dienen zij bij hun programma's ook steeds het subsidiariteitsbeginsel toe te passen? Kan de regering de leden van de VVD-fractie nog eens uitleggen wat de reikwijdte en gelding van het subsidiariteitsbeginsel bij deze constatering is?

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 151.

<sup>7</sup> Artikel 5.32 van het wetsvoorstel.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 67.

Klopt de indruk die de leden van de VVD-fractie hebben gekregen dat door het voornoemde bestuursakkoord een te ruime interpretatie van artikel 2.3 van het wetsvoorstel wordt voorkomen? Of geldt nog steeds, zoals de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van de Tweede Kamer heeft onderzocht en geconstateerd, dat de bevoegdheid van het Rijk en de provincie «slechts gebaseerd hoeft te zijn op een analyse van doeltreffendheid of doelmatigheid en niet is gerelateerd aan de aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang»<sup>9</sup>. Het zou goed zijn als de regering nog eens uitvoerig uitlegt wat de betekenis van het bestuursakkoord is, en tot welke wijzigingen van de uitleg van het wetsvoorstel zoals nog vermeld in de memorie van toelichting, dit bestuursakkoord leidt, zodat volstrekt helder is welke afspraken gemaakt zijn. Ten slotte kan over artikel 2.3 van het wetsvoorstel nog de vraag gesteld worden of, zoals de Rijksuniversiteit Groningen stelt, dit artikel niet te ruim geformuleerd is.

Kan de regering aangeven welke betekenis moet worden toegekend aan artikel 2.2, derde lid, van het wetsvoorstel in relatie met artikel 2.3 van het wetsvoorstel? Artikel 2.2 van het wetsvoorstel gaat over de minst belastende interventie en niet over subsidiariteit. In de Tweede Kamer ontstond een discussie over de bevoegdheden van het waterschap in relatie tot de andere overheden. Kan de regering verduidelijken of, en zo ja, in hoeverre de provincie bij de goedkeuring van het projectbesluit van het waterschap gehouden is aan artikel 2.2 of 2.3 van het wetsvoorstel?

Zoals het de regering bekend is, maken gemeenten zich zorgen over dat op onderdelen de Omgevingswet autonome bevoegdheden gaat inperken, met name als het gaat om de reikwijdte van het omgevingsplan qua functie en algemene regels. Klopt het dat, zoals zij stellen, gemeenten verplicht worden niet alleen planologische regels vast te leggen, maar ook autonome regels die worden gesteld vanuit een heel ander beleid, zoals openbare orde? Deze regels staan nu nog in gemeentelijke verordeningen (APV en marktverordening et cetera). Betekent dit nu dat de provincie en het Rijk ook over dit type functies instructies kan geven of instructieregels kan stellen? Hetzelfde geldt voor het toezicht door de provincies. En als dat klopt, betekent dat dan niet dat de gemeentelijke autonomie wordt ingeperkt?

De leden van de VVD-fractie zijn tevreden over de wijze waarop in het stelsel van omgevingsrecht de watertoets is vastgelegd en zijn geen voorstander van verbreding. Wellicht kan de regering haar visie op dit onderwerp nog eens geven?

Voorts hebben de fractieleden van de VVD nog een vraag over artikel 3.10 van het wetsvoorstel, waarin gesteld wordt dat bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde het aannemelijk is dat niet aan de omgevingswaarde voldaan kan worden. In dat geval dient het college van burgemeester en wethouders een programma vast te stellen gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het opstellen van programma's, ook als zij zelf slechts geringe invloed kunnen uitoefenen op het behalen van de omgevingswaarde. Betekent dat dan niet dat in zo'n geval er een gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaat voor het verbeteren van de leefomgeving, en dat dus ook een gezamenlijk programma dient te worden geformuleerd?

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 106.

Ten slotte zouden deze VVD-fractieleden graag horen op welke wijze de koepelvergunning, of, zoals tijdens de deskundigenbijeenkomst meerdere malen is opgemerkt, het koepelconcept ten behoeve van grote complexen handen en voeten gegeven gaat worden. Het viel deze leden op dat velen (waaronder het havenbedrijf Rotterdam, maar ook organisaties als Natuur en Milieu) er zeer enthousiast over zijn, maar dat vervolgens toch nog niet geheel duidelijk is hoe dit precies zijn beslag zal krijgen. Vragen over hoe om te gaan met beschikbare milieuruimte en dergelijke bestaan nog wel.

De leden van de VVD-fractie zien met belangstelling de reactie van de regering op de door hen gemaakte opmerkingen, en zien het debat over dit wetsvoorstel met de Minister van Infrastructuur en Milieu heel graag tegemoet.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**

#### *Doel van de wet, algemene uitgangspunten, hiaten*

De Omgevingswet lijkt te doen wat hij moet doen: voor een afname zorgen van de regeldruk. De complexiteit van het wetsvoorstel kan ook meebrengen dat regels waar we niet zonder kunnen, «vergeten» worden in dit voorstel. Dit is niet te voorkomen bij een dergelijk grootschalig en complex wetgevingstraject. De leden van de CDA-fractie zijn er niet van overtuigd dat deze wet al haar doelen direct zal verwezenlijken; bijstelling van de regelgeving op basis van evaluaties en ervaringen zal dan ook onvermijdelijk zijn. Deelt de regering deze visie?

Het omgevingsrecht is en blijft een complex rechtsgebied, waarin verschillende soorten normstellingen samenkomen. Een bundeling van het omgevingsrecht in één wet doet aan de complexiteit van het rechtsgebied niet af. Van vereenvoudiging is dan ook geen sprake, dat is ook niet mogelijk. Wel zijn de leden van CDA-fractie van mening dat met deze wet een beter en duidelijker wettelijk stelsel ontstaat dan het huidige stelsel. Ook zijn zij conform het voorstel voorstander van integrale afweging van belangen.

Wel is de CDA-fractie bezorgd over de «houdbaarheid» van de Omgevingswet. Hoelang kan deze nieuwe wet mee en hoe kan worden voorkomen dat het terrein van het omgevingsrecht opnieuw versnipperd zal raken door bijvoorbeeld nieuwe wetgeving?

Daarnaast zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd naar of de Omgevingswet voldoende ruimte biedt voor de implementatie van nieuwe Europese regelgeving.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering van mening is dat het wetsvoorstel een aanzienlijke lastenverlichting oplevert.<sup>10</sup> Is deze lastenverlichting niet beperkter dan het lijkt? Doordat voor bepaalde activiteiten geen vergunning meer nodig is, zou er lastenverlichting kunnen ontstaan voor burgers. Leidt dit niet tot een lastenverzwaring voor de gemeenten? Gemeenten moeten immers blijven controleren of activiteiten die burgers uitvoeren, wel aan de wettelijke regels voldoen. Wanneer het gaat om de controle van niet-vergunningplichtige activiteiten, is het zo dat gemeenten deze controles moeten uitvoeren zonder dat er een vergoeding in de vorm van leges tegenover staat. Vindt de regering dit wenselijk en gaat zij ervan uit dat de gemeenten over toereikende financiële middelen beschikken?

Het is de leden van de CDA-fractie opgevallen dat in de algemene toelichting van de memorie van toelichting betrekkelijk weinig aandacht is besteed aan het belang van een duurzame economische ontwikkeling. Dit

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 359–362.

ondanks het gegeven dat de fysieke omgeving en alles wat daarmee samenhangt, van groot belang is voor een dergelijke ontwikkeling. Ook bij de te beschermen belangen (de opsomming in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel) ontbreekt dit belang. De leden van de CDA-fractie vernemen graag hoe de regering het belang van een duurzame economische ontwikkeling in het licht van de Omgevingswet ziet, en hoe dat belang in het beleid met betrekking tot de fysieke omgeving, zoals in de wet bedoeld, voldoende geborgd kan worden. Ook valt het hen op dat in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel het defensiebelang (klassiek de «landsverdediging» genoemd) niet is benoemd. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een toelichting waarom dit belang niet is benoemd.

Het valt de CDA-fractie voorts op dat de Omgevingswet zelf slechts één weigeringsgrond voor het verlenen van een omgevingsvergunning bevat, namelijk het gezondheidsbelang (door amendering<sup>11</sup>). Andere weigeringsgronden ontbreken. Waarom zouden andere weigeringsgronden niet in de wet moeten worden opgenomen?

In voorgaande wetgeving en (dus) in bestemmingsplannen was geregeld dat het verboden was om gronden in strijd met de bestemming te gebruiken. Diezelfde regels bevatten een nuancering of hardheidsclausule die het gemeentebestuur de mogelijkheid gaf om met een zogenaamde binnenplanse vrijstelling van het bestemmingsplan af te wijken, de zogenoemde toverformule rondom het meest doelmatige gebruik. De CDA-fractieleden zijn van mening dat het principe dat het meest doelmatige gebruik van gronden niet zonder reden belemmerd mag worden, wettelijk dient te worden vastgelegd, zoals nu ook het geval is. Graag een reactie van de regering.

De regering streeft met de Omgevingswet een «gelijkwaardig beschermingsniveau» ten aanzien van alle facetten na. Is dat daadwerkelijk zo? Is het risico (de kans) dat een burger iets overkomt of dat materiële schade ontstaat als gevolg van bijvoorbeeld een milieuramp, een overstroming, een incident in een tunnel of als gevolg van mijnbouwactiviteit, of als gevolg van luchtkwaliteit even groot? Zo nee, waarom niet? Welke risico's zijn dan groter? En waarom acht de regering dat aanvaardbaar?

#### *Verhouding tussen overheden*

In artikel 2.3 van de Omgevingswet zijn algemene criteria voor de verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeente, provincie en het Rijk opgenomen. Uitgangspunt is dat de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet worden overgelaten aan gemeentelijke bestuursorganen («decentraal, tenzij»). De CDA-fractieleden willen niet dat de provincies en het Rijk lichtzinnig kunnen spreken van een provinciaal of nationaal belang, en daardoor gemeenten zouden kunnen overrulen. In het bijzonder de bevoegdheid van provincies zou naar de mening van hen verduidelijkt c.q. ingeperkt moeten worden door ze te beperken tot zaken waar sprake is van een *aanmerkelijk* provinciaal belang. De in de stukken benoemde verschillen in handelwijze van provincies (van «interventionistisch» tot «terughoudend») zijn een reden te meer voor de precisering van de provinciale bevoegdheid. De voorgestelde bepalingen kunnen leiden tot rechtsonzekerheid. Wettelijke borging verdient de voorkeur boven bestuursafspraken, die altijd weer opzegbaar zijn. Waarom heeft de regering een amendement dat genoemde precisering beoogde aan te brengen<sup>12</sup>, ontraden?

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 151.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 31.



In de stukken wordt ten aanzien van het bevoegd gezag gesproken van het uitgangspunt «eens verantwoordelijk, altijd verantwoordelijk». Wordt daarmee met name bedoeld dat een aanvrager of initiatiefnemer altijd met dezelfde overheid van doen heeft, ook al wijzigt de aard van de activiteiten die hij uitvoert? En wat is de betekenis van dit uitgangspunt indien een taak bij nadere regelgeving op een ander niveau wordt belegd? Graag ontvangende leden een nadere toelichting op dit uitgangspunt.

Indien andere overheden dan het bevoegd gezag betrokken zijn bij de besluitvorming (verantwoordelijkheid voor deelaspecten dragen) worden zij in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen, en soms ook in te stemmen met het besluit van het bevoegd gezag. De leden van de CDA-fractie vernemen graag of zo'n advies geldt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waardoor er bezwaar en beroep tegen openstaat. Dezelfde vragen stellen zij ten aanzien van het besluit om in te stemmen: staat dat open voor bezwaar en beroep? Wat is in dit kader de positie van de overheid die door adviezen en/of (onthouden van) instemming min of meer gedwongen wordt een besluit te nemen waar dat gezag zelf niet voor zou hebben gekozen? Moet dat bevoegd gezag een besluit dat het «à contrecœur» heeft genomen, toch voluit verdedigen?

Welke waarborgen zijn er dat gemeenten, met respect overigens voor hun beleidsruimte, per regio met een zekere mate van uniformiteit hun beleid vormgeven en besluiten nemen, zodat voor bijvoorbeeld bedrijven een zeker level playing field blijft gehandhaafd? De leden van de CDA-fractie denken bijvoorbeeld aan agrarische bedrijven, die bij voorkeur niet geconfronteerd zouden moeten worden met grote verschillen in beleid tussen naburige gemeenten, waardoor de concurrentiepositie van een bedrijf wordt bevoordeeld of benadeeld.

Hoewel de bevoegdheid van met name het Rijk om te interveniëren in het beleid van provincies of gemeenten enigszins beperkt lijkt, is die bevoegdheid er wel als omgevingswaarden in het geding zijn. De leden van de CDA-fractie vragen of die bevoegdheid niet een zekere beperking behoeft. De bevoegdheid lijkt nu ongeclausuleerd, maar niet elke aantasting dan wel overschrijding van een waarde is even ernstig, en ze is ook niet altijd aan het beleid van een andere overheid toe te rekenen. Graag een nadere reactie op dit punt.

#### *Instrumenten*

Volgens het wetsvoorstel heeft elke gemeente in de toekomst één omgevingsplan, in plaats van vele bestemmingsplannen. Hoewel dit eenvoudiger lijkt (en dat voordeel benoemt de regering ook als zodanig), stellen de leden van de CDA-fractie zich de vraag wat de dynamiek van zo'n omgevingsplan zal zijn. Welke cyclus (in tijd en inhoud) voorziet de regering voor het opstellen, vaststellen en herzien van zo'n plan? In vrijwel alle gemeenten, zeker in de grotere, zal dat plan toch bij voortduring voorwerp van herziening en aanpassing zijn. Zal een gemeente ooit het omgevingsplan voor zijn gehele grondgebied vaststellen, en concluderen dat het plan de eerstkomende jaren niet wordt gewijzigd? Graag een reactie van de regering.

De Omgevingswet gaat wat betreft het milieubeleid niet uit van inrichtingen maar van activiteiten. Hoewel de regering ernaar streeft om één bevoegd gezag verantwoordelijk te maken voor alle activiteiten binnen een inrichting, leven op dit punt toch nog vragen. Worden alle activiteiten binnen een inrichting (bedrijf, locatie) ongeacht hun aard door hetzelfde bevoegd gezag beoordeeld? Zo niet, hoe is dan de afstemming en



coördinatie geregeld? En worden nieuwe activiteiten ongeacht hun aard beoordeeld door het bevoegd gezag dat eerder optrad, en dat als bevoegd gezag voor «magneetactiviteiten» gold?

Voor grote, industriële complexen, zoals de Rotterdamse haven, is ook de vraag of de zogenaamde «koepelvergunning», dat wil zeggen een vergunning waarbinnen meerdere bedrijven en instanties activiteiten kunnen ontplooiën, gehandhaafd kan blijven. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een reactie van de regering.

Op het gebied van de fysieke ruimte doen zich in hoog tempo nieuwe, vaak technologisch bepaalde ontwikkelingen voor. Zonder ook maar enigszins volledig te zijn, valt te denken aan technologie voor energieopwekking, het milieu, waterbeheer, in de chemie, of in de mobiliteit. Veel van die ontwikkelingen dienen zich op betrekkelijk korte termijn aan. In hoeverre kan het wettelijk regime dat nu wordt voorgesteld, dergelijke onverwachte innovatieve ontwikkelingen accommoderen?

De wet voorziet in regelingen bij «ongewone voorvallen» en «buitengewone omstandigheden». De leden van de CDA-fractie vragen of hiermee alle voorzienbare uitzonderlijke situaties zijn ondervangen. «Ongewone voorvallen» duiden op onderbrekingen van de bedrijfsvoering, buitengewone omstandigheden op oorlog of grote internationale crises. Voorziet de wetgeving in voldoende mate in andersoortige onverwachte problemen en incidenten waarbij spoedeisende maatregelen moeten worden genomen die de fysieke omgeving betreffen? Bijvoorbeeld situaties waarin onverwachts activiteiten moeten worden stilgelegd, gebieden moeten worden afgesloten, of locaties een andere bestemming moeten krijgen dan voorzien. Is er geen sprake van een «gat» of een zekere ruimte tussen de twee typen uitzonderlijke situaties die de wet benoemt? De leden van de CDA-fractie krijgen graag een reactie van de regering.

#### *Handhaving*

Parallel aan de Omgevingswet wordt een nieuw stelsel van toezicht ingevoerd; het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (VTH) is thans bij de Eerste Kamer in behandeling.<sup>13</sup> De leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt dat dit wetsvoorstel gedurende de behandeling aanmerkelijk is gewijzigd, naar de regering stelt, om onder meer beter aan te sluiten op de Omgevingswet. Dat betekent dat de aanvankelijke, sterk centralistische en weinig democratisch gelegitimeerde structuur die met het wetsvoorstel VTH werd voorzien, is verlaten. Toch is de democratische legitimatie van het handhavingsbeleid, voor zover onder het wetsvoorstel VTH vallend, een punt van aandacht en zorg. De wetgever legt in de Omgevingswet – zo blijkt uit de toelichting – het primaat voor het omgevingsbeleid bij de gemeenten.<sup>14</sup> Tegelijkertijd lijkt het erop dat de handhaving van dat beleid voor een belangrijk deel door dezelfde wetgever bij de gemeenten wordt weggehaald en bij de omgevingsdienst wordt gelegd. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie op dit punt een nadere beschouwing van de regering. Is hier geen sprake van een democratisch tekort of een onwenselijke situatie?

Afgezien van de omgevingsdiensten zullen andere handhavers actief zijn op het gebied van het omgevingsbeleid. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een overzicht van welke diensten en organisaties bij de

<sup>13</sup> Kamerstukken I 2014/15, 33 872.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 21.

handhaving betrokken zijn. Hoe is de samenwerking tussen deze instanties geregeld? En hoe hebben zij hun verantwoordelijkheden verdeeld?

De waterbedrijven in Nederland hebben hun zorgen over lozing op oppervlaktewateren in een brief aan de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening verwoord.<sup>15</sup> Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een reactie op deze brief.

#### *Invoeringsproblematiek*

Ook zijn de leden van CDA-fractie bezorgd over het grootschalige ICT-project dat met de Omgevingswet in gang wordt gezet. Opstartkosten voor invoering van het nieuwe digitale stelsel bedragen 215 miljoen euro. Voor exploitatie en doorontwikkeling is jaarlijks nog eens 47 miljoen euro nodig. De ervaringen met grote en kostbare ICT-projecten bij de overheid zijn tot op heden niet bepaald succesvol te noemen. Welke maatregelen neemt de regering om een nieuw ICT-debacle met betrekking tot dit wetsvoorstel te voorkomen?

De complexiteit van de materie is bovendien zo groot dat slechts weinige, echte deskundigen de gehele wetgeving en daaraan gekoppelde regelgeving in totaliteit en in samenhang kunnen overzien. Ziet de regering voor zichzelf een taak in het bevorderen van deskundigheid ten aanzien van de Omgevingswet en gerelateerde regelgeving?

Het «inbouwen» van verschillende wetten is nog een enorme opgave (inclusief foutrisico): hoe denkt de regering te waarborgen dat dit zo goed mogelijk gebeurt? Welke wetgeving, die te zijner tijd moet worden «ingebouwd», is op dit moment nog in procedure bij de Raad van State of de Staten-Generaal? Zijn nog nieuwe wetten voorzien?

Het sluitstuk van de wetgeving is de Invoeringswet. Is het denkbaar dat in die wet ook nog omissies uit de nu voorliggende wet, of aanpassingen die voortvloeien uit nieuwe inzichten, worden verwerkt?

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**

De leden van de D66-fractie beoordelen voorliggend voorstel voornamelijk op de volgende drie vragen. Zorgt het wetsvoorstel voor een slagvaardiger bestuur als het gaat om het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving? Waarborgt het voorstel de rechtszekerheid voor burgers als het gaat om het beschermen en benutten van hun leefomgeving en is er ruimschoots gelegenheid voor de burgers om te participeren in de keuzes rondom inrichting van deze leefomgeving? En, geeft voorliggend voorstel voldoende ruimte voor normering en verdere regelgeving die duurzame bedrijvigheid stimuleert en garandeert?

Uiteraard beseffen de leden van de fractie van D66 dat er nog een heel uitvoeringstraject zal volgen na de aanvaarding van het voorstel, waarin ook voldoende aandacht zal moeten komen voor overgangswetgeving. Dit betekent wel dat er nog veel aspecten aan de nieuwe Omgevingswet kleven die nu nog onduidelijk zijn of nog niet zijn uitgewerkt. Dat zal de nodige zorg van de regering vragen. Daarnaast kijken de leden van de fractie van D66 ook naar de mogelijke belangentegenstellingen tussen overheid, burgers en bedrijven, en op welke wijze de wet regels geeft voor de oplossing van deze belangentegenstellingen. Op deze manier willen de

<sup>15</sup> Brief van 14 oktober 2015, griffienummer 157856.17.

leden van de D66-fractie toetsen hoe het zit met de haalbaarheid van de vier verbeterdoelen die met de wet zouden moeten worden bereikt.<sup>16</sup> Om deze beoordeling goed te kunnen maken, hebben deze leden de volgende vragen. Met het oog op de overzichtelijkheid zijn de vragen in verschillende categorieën ingedeeld.

*Vereenvoudiging en verbetering van de wetgeving: is deze wet inderdaad «Eenvoudig Beter» en voor wie?*

Een van de voornaamste doelen van de regering is het substantieel vereenvoudigen van het omgevingsrecht. De vraag die dan opkomt, is of het wetsvoorstel het omgevingsrecht inderdaad gemakkelijker toepasbaar en meer overzichtelijk maakt. De leden van de fractie van D66 hebben enkele vragen op dit punt. Zo wijst de Raad van State op het risico dat in een klein, dichtbevolkt land de regelgeving binnen de Omgevingswet al snel kan uitmonden in zeer gedetailleerde beschrijvingen, voorwaarden en gebruiksvoorschriften.<sup>17</sup> Deskundigen zoals prof. mr. A.G.A. Nijmeijer van de Radboud Universiteit, merken op dat er grenzen zitten aan de beoogde vereenvoudiging van het omgevingsrecht, juist vanwege die intrinsieke complexiteit van het omgevingsrecht.<sup>18</sup> Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de vereenvoudiging en flexibiliteit ook op langere termijn gewaarborgd blijven?

Het wetsvoorstel beoogt ook een verandering in de bestuurlijke cultuur te realiseren. Het opzetten van proefprojecten en het delen van goede voorbeelden zijn de middelen die de regering inzet om dit proces kracht bij te zetten.<sup>19</sup> Graag vragen de leden van de D66-fractie of de regering verwacht dat deze maatregelen afdoende zijn om de omslag in het denken van bestuurders en ambtenaren te bewerkstelligen, en zo ja, op welke manier. Kan de regering toelichten of, en op welke wijze, deze wet kan bijdragen aan de gewenste andere opstelling en werkwijze van ambtenaren, namelijk meer nadruk op mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden? En daarop voortbordurend: welke waarborgen en maatregelen heeft de regering achter de hand als blijkt dat de cultuuromslag te weinig voortgang boekt?

De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen omtrent handhaving als het gaat om «Eenvoudig Beter». Decentrale overheden krijgen op grond van dit wetsvoorstel de ruimte om hun eigen omgevingswaarden vast te stellen, zijn vervolgens aan zet bij de realisatie en zijn ook verantwoordelijk voor de monitoring. Kan deze constructie niet leiden tot terughoudendheid bij decentrale overheden om ambitieuze doelen te stellen, omdat ze zichzelf daardoor opzadelen met grote (administratieve) lasten? Hoe kijkt de regering in dit verband naar de suggestie van de onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen om een onafhankelijk gegevensautoriteit te belasten met de taken en bevoegdheden voor monitoring<sup>20</sup>?

In een studie naar de effecten van de Omgevingswet concludeert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat het projectbesluit de meeste

---

<sup>16</sup> Te weten: 1) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht; 2) het bewerkstelligen van een samenhang en de benadering van de fysieke leefomgeving en het beleid, besluitvorming en regelgeving; 3) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving; 4) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 14.

<sup>18</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, B.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 25.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 49.

flexibiliteit biedt om af te wijken van milieu en natuurregelgeving.<sup>21</sup> Een verplichte project-m.e.r. (milieueffectrapportage) zou de risico's voor het milieu en de natuur wellicht kunnen verkleinen. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. bij een project-m.e.r. facultatief te laten zijn?

#### *Rol wetgever*

Zoals de Raad van State in zijn advies heeft opgemerkt, zal de regeling van het materiële omgevingsrecht vrijwel geheel plaatsvinden in uitvoeringsregelingen. De leden van de D66-fractie delen de zorg van de Raad van State voor de noodzaak dat het parlement betrokken dient te worden bij de belangrijkste onderdelen van de wetgeving.<sup>22</sup> Graag vragen zij of de regering nog eens wil aangeven waarom niet meer kwesties in het voorstel zelf zijn opgenomen.

De leden van de fractie van D66 begrijpen verder uit het voorstel dat negen van de drieëntwintig hoofdstukken te weten de hoofdstukken 6, 7, 8, 9, 11, 14, 15, 21 en 22 nog niet zijn ingevuld. Deze hoofdstukken zijn gereserveerd voor een aantal belangrijke kwesties, bijvoorbeeld de regelingen over onteigeningen, openbaarheid en toegankelijkheid van milieu-informatie voor het publiek en het overgangsrecht. Is het juist dat een aantal van deze hoofdstukken dan wel onderwerpen zal worden ingevuld door middel van de vaststelling van AMvB's en een ander deel bij de indiening van de Invoeringswet?

Het kabinet meldt dat de AMvB's in opbouw zijn tot eind 2015 en dat de ontwerpAMvB's aan de Tweede Kamer worden voorgelegd wanneer deze gereed zijn. Betekent dit dat de ontwerpAMvB's nog voor afronding van voorliggend wetsvoorstel kunnen worden ingezien?

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennisgenomen van het amendement dat extra waarborgen regelt voor een zorgvuldige totstandkoming van de AMvB's op grond van de Omgevingswet, zodat de beide Kamers een compleet beeld krijgen van de totstandkoming van de uitvoeringsregelingen.<sup>23</sup> De voorhangbepaling van artikel 23.5 van het wetsvoorstel bepaalt dat de voordracht voor een AMvB op grond van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20 en artikel 23.3 niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Moeten de leden van de D66-fractie hieruit afleiden dat verschillende AMvB's op grond van de nu nog gereserveerde hoofdstukken 6, 7, 8, 9, 11, 14, 15, 21 en 22 niet (zwaar) worden voorgehangen? Graag ontvangen deze leden een toelichting van de regering. Overigens zou het goed zijn als ook andere actoren, zoals het maatschappelijke middenveld, bedrijfsleven en vertegenwoordigende organisaties van gemeenten en provincies, betrokkenheid hebben bij de verdere uitwerking van de wet in de vier grote AMvB's. Hoe denkt de regering dat te gaan doen?

#### *Rechtszekerheid voor de burger én bedrijven*

De uitvoeringspraktijk is met het oog op de aanstaande uitvoeringsregelingen nog niet inzichtelijk. Er lijkt een risico te bestaan dat er door een opeenstapeling van nieuwe regelgeving, of juist afschaffen van bestaande regelgeving, weliswaar flexibiliteit maar ook tegenstrijdigheden in wetgeving gaan ontstaan. Is de regering van mening dat de flexibiliteit niet ten koste van de rechtszekerheid zal gaan? Zo zullen mogelijkheden

<sup>21</sup> PBL-notitie Milieueffectentoets wetsvoorstel Omgevingswet, Kansen en risico's voor milieu en natuurbescherming, PBL-publicatienummer: 1058, mei 2013, p. 8.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 2-3.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 167.

omtrent vergunningvrij bouwen en experimenteeruimte de aanvragers hiervan bijzonder aanspreken. Maar wat betekent dit voor de rechtszekerheid van omwonenden en/of andere belanghebbenden zoals burgers en bedrijven die hier minder blij mee zijn? Het zou in dat geval ook tot meer rechtszaken oftewel een zogenaamde run op de rechter kunnen leiden. Zo noemde prof. mr. A.G.A. Nijmeijer van de Radboud Universiteit het voorbeeld van zaken in Apeldoorn, waarbij steeds meer burgers (de derde-belanghebbenden) verzoeken om handhaving indienens.<sup>24</sup> Hoe kijkt de regering tegen deze vrees voor «de run op de rechter» aan, en wat zou er aan gedaan kunnen worden?

Hoe ziet de regering de relatie tussen flexibiliteit aan de ene kant en rechtszekerheid aan de andere kant? Is het niet zo dat wat meer tijd nemen voor een zorgvuldige participatie aan de voorkant, cruciaal is voor het bereiken van duurzame winst aan de achterkant van het proces?

Hoezeer is de regering doordrongen van deze systematiek en hoe gaat zij al de ambtenaren die met de nieuwe regels gaan werken, hiervan doordringen?

De regering geeft aan dat er een juiste balans gevonden moet worden tussen het toekennen van meer discretionaire bevoegdheden aan bestuursorganen en het bieden van zekerheid over het beschermingsniveau. Op welke wijze zal volgens de regering de uiteindelijke afweging van invloed zijn op de mate waarin er een beroep op de rechter wordt gedaan?

Ook voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om omgevingsvergunningen «na een bepaalde termijn» geheel of gedeeltelijk in te trekken om onbenutte gebruiksruimte vrij te spelen.<sup>25</sup> Welke termijn geldt hier precies voor? Daarnaast maken de leden van de D66-fractie zich zorgen over de duur van de schorsende werking bij voorlopige voorzieningen. Een termijn van twee weken lijkt te kort als het gaat om zaken die onherroepelijk zijn, zoals het kappen van bomen. Graag vragen deze leden waarom de termijn voor dit type gevallen niet regulier zes weken, of zo nodig vier weken zou moeten zijn. Hoe kijkt de regering tegen dit dilemma aan?

#### *Duidelijke afbakening van bevoegdheden en samenwerking verschillende bestuurslagen*

Dan hebben de leden van de D66-fractie nog enkele vragen die onder de overkoepelende vraag vallen wanneer welke bevoegdheden op welk overheidsniveau of bestuurslaag (lees Rijk, de provincie, gemeente) moeten of mogen worden uitgeoefend. Het kernbegrip hierin is het subsidiariteitsbeginsel. Dat is in theorie logisch; besluiten moeten op het laagst mogelijke niveau worden genomen door dat bestuursorgaan dat het dichtst bij de uitvoering zit van het besluit ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Niettemin zijn er vele voorbeelden te bedenken waarbij alle drie de bestuurslagen betrokkenheid hebben. Denk aan grote industrieterreinen die een internationaal dan wel nationaal belang hebben op het gebied van werkgelegenheid en export aangrenzend aan natuurgebieden die voor toerisme van groot belang zijn. In deze gevallen is het veel lastiger het subsidiariteitsbeginsel toe te passen. De leden van de D66-fractie gaan ervan uit dat het hogere bestuurslichaam dan gebruik kan maken van een vorm van doorzettingsmacht, maar vragen de regering aan te geven op welke wettelijke grondslag dat dan is gebaseerd. Daarnaast vragen deze leden hoe het een en ander zich verhoudt tot Europese regelgeving. Indien blijkt dat decentrale overheden in gebreke blijven met het behalen van Europees vastgelegde normen en afspraken, kan de regering dan (toch) ingrijpen?

<sup>24</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, B.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 227.

Ook vragen de D66-fractieleden de regering graag welke waarde of gewicht afspraken hebben op grond van het bestuursakkoord<sup>26</sup> tussen het Rijk, VNG, Unie van Waterschappen en IPO die niet zijn vastgelegd in de wet. Dit wordt des te belangrijker wanneer er bijvoorbeeld als gevolg van een nieuw regeerakkoord een wijziging in het beleid van het Rijk plaatsvindt.

Voorts heeft de regering er om begrijpelijke redenen vanaf gezien om regels te stellen over een verplichting tot het actualiseren van een omgevingsvisie en een termijn waarbinnen actualisatie moet plaatsvinden.<sup>27</sup> Hier wordt nadrukkelijk een beroep gedaan op de beoordelingscapaciteit van het desbetreffende bestuursorgaan. In dat licht vragen de leden van de D66-fractie welke mogelijkheden het voorstel, dan wel andere regelgeving, biedt om in te grijpen wanneer bestuursorganen hierin tekortschieten (bijvoorbeeld als er sprake is van verouderde omgevingsvisies).

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de verhouding tussen de verplichte omgevingsvisie en het omgevingsplan. Welke rechtsregels kunnen de verschillende bestuurslagen toepassen om de omgevingsvisie op te leggen binnen de eigen verantwoordelijkheid, en waar naar andere? En begrijpen deze leden het goed dat omgevingsplannen wel appellabel zijn, maar de omgevingsvisie niet? Waarom is hiertoe besloten?

Middels artikel 16.21 van het wetsvoorstel wordt er een bijzondere bevoegdheid aan gedeputeerde staten verleend binnen de gemeentelijke omgevingsplanprocedure. Kan de regering motiveren waarom een dergelijke bevoegdheid niet aan het Rijk is toegekend?

In dit wetsvoorstel is het al dan niet stellen van regels over activiteiten in beginsel een keuze van decentrale overheden. Activiteiten die nu in het Activiteitenbesluit milieubeheer niet meldingsplichtig zijn, worden bijvoorbeeld niet meer aangewezen als een te reguleren activiteit in de rijksregels. De gemeente kan op grond van lokale gevolgen bepalen of milieuregels nodig zijn. Loopt men hierbij niet het risico dat gemeenten elkaar op (zo min mogelijk) milieuregels gaan beconcurreren, om een zo aantrekkelijk mogelijk vestigingsklimaat voor bedrijven te bieden? Anders dan binnen de Wet ruimtelijke ordening (Wro), maakt dit wetsvoorstel het niet mogelijk voor Rijk en provincie om het projectbesluit toe te passen om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan die op grond van het omgevingsplan toelaatbaar zijn. Kan de regering aangeven op welke manier het wetsvoorstel op dit punt een «gelijkwaardig instrumentenpakket» biedt aan Rijk en provincie ten opzichte van de huidige situatie?<sup>28</sup> Kan de regering in dit verband ook ingaan op de gevolgen voor provincies die in meerdere gemeenten de niet gerealiseerde plancapaciteit willen reduceren?

### *Burgerparticipatie en -informatie*

De leden van de D66-fractie hechten groot belang aan de participatie van burgers bij de inrichting van de fysieke leefomgeving. De vraag blijft voor deze leden wel waar de burger staat in het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Immers, de Raad van State heeft zich kritisch uitgelaten over de houvast van het wetsvoorstel voor de beoogde integrale afweging van belangen.<sup>29</sup> De burger zou met «2-0» achter kunnen komen te staan, nu dit voorstel veel normeringsregels flexibiliseert of afschaft. Bestuurders en bedrijven hebben ambtenarenapparaten en advocaten tot hun beschikking die de burgers niet hebben. Kortom, wat zijn de mogelijkheden voor burgers om vroeg in besluitvormingspro-

<sup>26</sup> Akkoord d.d. 1 juli 2015.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 120.

<sup>28</sup> Handelingen II 2014/2015, nr. 100, item 9, p. 50.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 2.



cessen over grote projecten en herinrichting van gebieden inspraak te hebben? Zo is er binnen de reguliere voorbereidingsprocedure voor het aanvragen van een omgevingsvergunning vaak geen verplicht moment van inspraak. Waarom heeft de regering hier niet voor gekozen? En hoe kan in de beoogde cultuuromslag door deze wet er ook zorg voor worden gedragen dat burgerinspraak op andere manieren verloopt dan bijeenkomsten waarbij slechts een klein deel van de burgers aanwezig is (lees: goed opgeleide, direct belangen hebbend, maar die geen afspiegeling zijn van alle burgers in de desbetreffende gemeente of provincie). Op welke wijze denkt de regering dat deze wetgeving ook de verantwoordelijkheid van bedrijven aanspreekt om burgers op een vroegtijdig tijdstip te betrekken bij hun plannen voor bijvoorbeeld uitbreiding van hun bedrijf? Hierbij zien de D66-fractieleden wel een extra uitdaging voor complexe bedrijven die onder een koepelconcept vallen. Is de regering van plan om de normen voor koepels periodiek onder de loep te houden en waar nodig te verscherpen?

Een van de mogelijkheden voor goede informatie richting burgers is een goed functionerend digitaal informatiesysteem. De leden van de D66-fractie begrijpen dat dit de «Laan van de Leefomgeving» gaat heten. Wat is hierin de stand van zaken?

Het digitale systeem dient op het moment van invoering van de Omgevingswet minimaal de continuïteit van het vergunningverleningsproces te borgen. Is het juist dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt uitgesteld indien er niet aan deze (minimale) eis kan worden voldaan? Hier hebben de leden van de D66-fractie wel zorgen over, gezien recente problemen met ICT-projecten bij de rijksoverheid en lokale overheden. Wat is de huidige stand van zaken? Waar ziet de regering zelf nog problemen die dienen te worden opgelost? Wat zijn de kosten van de digitalisering, en wordt ervan uitgegaan dat gemeenten dit vanuit hun eigen begroting doen of is er extra geld beschikbaar vanuit het Rijk voor dit traject? Wie ziet er voorts op toe dat de online-informatie up-to-date blijft? En, waar ligt de verantwoordelijkheid voor schade voortkomend uit foutieve of gedateerde online-informatie van de diverse bestuursorganen? Graag een toelichting van de regering.

*Een aantal vragen uit het veld*

*Duurzame bedrijvigheid*

Vanuit de provincies hebben de leden van de D66-fractie geluiden ontvangen dat er beperkte mogelijkheden bestaan om ontheffingen te verlenen op provinciale omgevingsverordeningen. Ontheffing hiervan is enkel mogelijk indien een provincie kan aantonen dat er sprake is van toename van de ruimtelijke kwaliteit. In geval van initiatieven op het gebied van duurzame energie kan dat tot lastige situaties leiden. Bijvoorbeeld: een dorp wil gezamenlijk investeren in een windpark. De provincie kan alleen met een ontheffing werken indien wordt aangetoond dat de ruimtelijke kwaliteit toeneemt. Hoe kan dat aangetoond worden door een provincie? Is de regering het met de D66-fractieleden eens dat het van groot belang is dat instrument en doelstelling met elkaar hand in hand blijven gaan?

*Grondexploitatie*

Daarnaast hebben de leden van de D66-fractie zorgen ontvangen rondom de grondexploitatie. Ziet de regering een alternatief voor de verevenings-systematiek zoals we die thans aantreffen in de afdeling 6.4 (grondexploitatie) van de Wro? En zijn er volgens de regering mogelijkheden om het verhalen van de kosten voor de oplossing van ruimtelijke knelpunten (krimp, sloop kassen en dergelijke) via de grondexploitatie-regeling te



regelen? Hebben gemeenten de vrijheid om financiële bijdragen te bedingen met een initiatiefnemer, naast het verplichte kostenverhaal, onder de Omgevingswet?

### *Complexe bedrijventerreinen*

Ondanks de opname van artikel 16.8 in de Omgevingswet over het koepelconcept, zijn er nog veel vragen rondom de implementatie van de wet voor complexe bedrijven, zoals de haven van Rotterdam of het bedrijventerrein Chemelot in Zuid-Limburg. Op zichzelf zou dit concept kunnen zorg dragen voor milieuefficiëntie binnen het hele gebied door betere planning op een structurele toetsing op gebiedsniveau. Toch is de Omgevingswet verre van eenduidig, en geeft deze vooral een systeembeschrijving waarbij het verlaten van het begrip «inrichting» veel gevolgen kan hebben voor deze complexe bedrijven en de omwonenden. Er is immers niet sprake van één activiteit waar de wet op van toepassing is, maar vaak van een clustering van activiteiten door een groot aantal verschillende bedrijven. De vraag is of de koepelconceptbenadering hiertoe voldoende rechtszekerheid geeft voor de bedrijven, maar ook voor de omliggende gemeenten en de burgers om bezwaar te maken tegen mogelijke overschrijding van bepaalde milieunormen. Hoe kijkt de regering tegen deze vraag aan?

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast of er een mogelijkheid is voor het aanwijzen van één bevoegd gezag voor complexe bedrijventerreinen wat betreft ruimtelijke ordening en milieu. In het voorbeeld van Chemelot in Zuid-Limburg: er bestaat onder de huidige regelgeving één bevoegd gezag voor Chemelot wat betreft ruimtelijke ordening en milieu. Onder de Omgevingswet, zoals het er nu uitziet, bestaan er twee bevoegde gezagen voor het ruimtelijke aspect (het omgevingsplan is gemeentegrensoverstijgend: Stein en Sittard-Geleen, en milieueffecten voor Beek). Zo is het mogelijk dat er drie bevoegde gezagen zijn: Stein, Sittard-Geleen en de provincie. De leden van de D66-fractie zien hierin niet een vereenvoudiging of verbetering, maar een risico dat het voor de bedrijven, burgers en bestuurders die te maken hebben met Chemelot, juist een complexere en ondoorzichtige situatie blijkt. Hoe beoordeelt de regering dit vraagstuk?

### *Ontgrondingen*

Het thema «ontgrondingen» wordt per definitie bepaald door de lokale omstandigheden en de geologie ter plaatse. De meeste (grote en omvangrijke) ontgrondingen vinden plaats in Gelderland, Limburg en Noord-Brabant. De leden van de D66-fractie vragen welke bestuurslaag volgens de regering het meest geschikt is om de ontgrondingsvergunning te verlenen. Hierbij zouden deze leden zich kunnen voorstellen dat de regering bij de regeling inzake ontgrondingen, vasthoudt aan een van de hoofduitgangspunten van de wet: ruimte voor regionale verschillen, en dat de Minister van Infrastructuur en Milieu het aan de provincies overlaat om de vergunningplicht en de bevoegdheid daarover, te regelen. Zien de D66-fractieleden dat goed?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie**

In artikel 1.3 van het wetsvoorstel zijn de maatschappelijke doelen van de wet geformuleerd, waarbij «duurzame ontwikkeling» centraal staat. Welke risico's op verdere juridisering zijn er verbonden aan het opnemen van deze bepaling, met als voorbeeld de Urgenda-zaak? Kan het opnemen van deze bepaling in dit opzicht contraproductief werken ten aanzien van het versnellen en vereenvoudigen van procedures en vergunningverlening?

Artikel 2.1, derde lid, onder i, van het wetsvoorstel spreekt over het tegengaan van klimaatverandering. Kan de regering een nadere definitie en onderbouwing hiervan geven, en duiden wat de exacte strekking van deze bepaling is?

Artikel 2.3, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel geeft aan dat een provinciaal belang aan de orde kan zijn als dit niet op doelmatige of doeltreffende wijze door gemeentebesturen kan worden behartigd. Kan de regering preciezer duiden wat verstaan moet worden onder de begrippen «doelmatig» en «doeltreffend», welke criteria hierbij aan de orde zijn en op welke wijze in voorkomende gevallen deze scheidslijn zal worden getrokken?

In artikel 2.7 van de Omgevingswet is een grondslag opgenomen om bij AMvB bepaalde maatregelen over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening op te nemen. De artikelsgewijze toelichting schetst weliswaar enkele voorbeelden hierbij, maar geeft geen duidelijke criteria of kaderstelling.<sup>30</sup> Kan de regering toelichten op welke gronden de afweging zal worden gemaakt om deze maatregelen op te nemen in een AMvB, en in hoeverre hierover afstemming plaatsvindt met betrokken decentrale overheden en de Staten-Generaal? Indien sprake is van andere motieven dan de fysieke leefomgeving, zoals het genoemde voorbeeld van openbare orde, valt de betreffende AMvB dan wel binnen het rechtsgebied van het omgevingsrecht?

Artikel 5.51 van het wetsvoorstel noemt het betrekken van maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van een projectbesluit. Wat zijn de uitgangspunten om bepaalde maatschappelijke organisaties wel of niet bij deze voorbereiding te betrekken? In hoeverre zijn hierbij de kaders van het belanghebbendebegrip van toepassing?

Artikel 23.5, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat bij een parlementaire wens om omgevingswaarden bij wet vast te leggen, hiertoe een voorstel van wet zal worden ingediend. Kan de regering aangeven of de wettelijke verankering van de omgevingswaarden in dat geval in de Omgevingswet zelf plaats zal vinden, of in separate wetgeving?

Artikel 23.5, derde lid, van het wetsvoorstel stelt dat de voorhangprocedure niet van toepassing is bij wijzigingen van ondergeschikte betekenis die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Kan de regering de term «ondergeschikte betekenis» nader duiden?

De uitwerking van regels en normen bij de Omgevingswet zal plaatsvinden in vier AMvB's. Welke mogelijkheden voor parlementaire betrokkenheid en sturing zijn er bij eventuele wijziging van deze AMvB's in de toekomst (na invoering van de Omgevingswet)? Kan de regering aangeven in welke gevallen wijzigingen van deze AMvB's aan beide Kamers worden voorgehangen?

Onder vigeur van de huidige regelgeving worden in bestemmingsplannen bepaalde bestemmingen vrij algemeen aangeduid, waarbij een brede invulling mogelijk is. Bijvoorbeeld de bestemming «maatschappelijk», die op betreffende locatie voorzieningen als scholen en buurthuizen, maar ook levensbeschouwelijke doeleinden mogelijk maakt. Zo kan met deze bestemming «maatschappelijk» een school de nieuwe functie krijgen van moskee, zonder dat omwonenden hiertegen formeel bezwaar kunnen maken. Deze verandering van functie kan echter wel consequenties hebben voor de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld een hogere parkeerdruk en geluidsoverlast door de gebedsoproep. Door deze onvoorspelbare situatie komt de rechtszekerheid van omwonenden in het gedrang. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel noemt als een van de verbeterdoelen van de vernieuwing van het omgevingsrecht, het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiks-

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 403.

gemak van het omgevingsrecht.<sup>31</sup> In het nieuwe stelsel behandelt artikel 4.2 van het wetsvoorstel de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. Kan de regering aangeven in hoeverre gemeentebesturen de mogelijkheid hebben om in het omgevingsplan de invulling van een functie op een locatie zodanig te duiden, dat de voorspelbaarheid hiervan voor omwonenden verbetert? Ziet de regering binnen het nieuwe stelsel mogelijkheden om te voorkomen dat een maatschappelijke bestemming zonder inspraak van omwonenden kan wijzigen in een moskee? Het omgevingsplan vervangt naast het bestemmingsplan ook de beheersverordening.<sup>32</sup> In het huidige stelsel passen steeds meer gemeenten de beheersverordening toe als een eenvoudig alternatief voor het bestemmingsplan op locaties waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. Kan de regering aangeven in hoeverre de regeldruk toeneemt voor gemeenten nu zij voor die locaties een omgevingsplan moeten vaststellen, in plaats van de huidige beheersverordening? In het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht is ook het stelsel van de Crisis- en herstelwet opgenomen (Chw). Op basis van de Chw heeft de regering tranches vastgesteld waarin soepelere regels zijn opgenomen voor het vestigen van asielzoekerscentra en het plaatsen van windmolenparken. Kan de regering nader aangeven in hoeverre en op welke wijze deze bepalingen doorwerken in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht? Welke rechtszekerheden en inspraakmogelijkheden zijn er in dit kader voor omwonenden van geplande asielzoekerscentra en windmolenparken, gelet op de eerder genoemde verbeterdoelen van het vergroten van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid? De memorie van toelichting stelt het volgende: «Het vertrouwen van burgers in de overheid is de kern. Confucius schreef al: «Een overheid heeft drie zaken nodig: wapens, voedsel en vertrouwen. Vertrouwen is daarbij het laatste dat verloren mag gaan». De Omgevingswet kan een bescheiden bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid door het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming over projecten, inzichtelijker procedures en regelgeving en beter beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving.»<sup>33</sup> Hoe rijmt de regering deze passage over vertrouwen van burgers met de huidige gang van zaken rond de vestiging van asielzoekerscentra, zoals in het Drentse Oranje, wat voor omwonenden een grote impact heeft op hun fysieke leefomgeving? Welke concrete bijdragen levert de Omgevingswet in dit kader ten aanzien van het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming, inzichtelijkere procedures en regelgeving, en beschikbare informatie bij het vestigen van asielzoekerscentra? In het wetsvoorstel zijn veel ambities opgenomen ten aanzien van het digitaal werkproces.<sup>34</sup> Onlangs kwam uit journalistiek onderzoek naar voren dat het grootste deel van de gemeenten ontevreden is over hun ICT-leverancier, en vrijwel de gehele markt wordt beheerst door slechts twee hoofdleveranciers van kernapplicaties.<sup>35</sup> Ziet de regering, gelet op deze situatie, risico's of belemmeringen bij de uitvoerbaarheid van het digitale werkproces van de Omgevingswet? In de memorie van toelichting wordt als overweging genoemd om tot integrale en gebundelde regelgeving te komen, dat er nu sprake is van een grote spreiding van regels over diverse regelingen.<sup>36</sup> In hoeverre ziet de regering nadelen in het nieuwe stelsel waarbij het overzicht juist verloren zou kunnen gaan in zeer uitgebreide pakketten met regelgeving?

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 25.

<sup>32</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 52.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 46.

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 56.

<sup>35</sup> <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/gemeenten-ontevreden-over-ict-leverancier.9497090.lynkx>.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 88.

Welke mogelijkheden ziet de regering voor gebruikers van het omgevingsrecht om het overzicht in het stelsel te kunnen bewaren?

De memorie van toelichting stelt voorts: «voor activiteiten of bronnen die (milieu)gevolgen hebben op een groter schaalniveau dan het desbetreffende gemeentelijke gebied, zijn gemeentelijke omgevingswaarden niet geschikt.»<sup>37</sup> Kan de regering, gelet op dit uitgangspunt, bevestigen dat indien een gemeentebestuur omgevingswaarden vast zou stellen om klimaatverandering tegen te gaan, deze omgevingswaarden per definitie niet passend zijn in het omgevingsplan en daarmee ondoelmatig?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie**

#### *Democratische controle*

In de Omgevingswet is ervoor gekozen om de normstelling per AMvB te regelen. Kan de regering in precieze woorden uiteenzetten wat de mogelijkheden zijn van beide Kamers om hun controlerende taak uit te oefenen ten aanzien van de inhoud van de AMvB's? Daarnaast vernemen de leden van de SP-fractie graag hoe de regering aankijkt tegen het advies van de Raad van State, waarin gesteld wordt dat voorhangprocedures niet mogen worden gebruikt om ruime delegaties te corrigeren.<sup>38</sup> Is de regering het met de SP-fractie eens dat de gedelegeerde regelgeving in dit wetsvoorstel cruciaal is voor een goed begrip van de uitwerking in de praktijk?

Een deel van de wet moet nog via de AMvB's worden ingevuld. De Kamer zal in een later stadium nog spreken over de AMvB's en de Invoeringswet. Kan de regering aangeven wat de mogelijkheden zijn om wijzigingen in de AMvB's aan te brengen?

#### *Kwaliteit*

In het onderliggende voorstel wordt geconstateerd dat het werken vanuit een sectorale benadering enerzijds voor ontwikkeling, anderzijds voor bescherming steeds complexer wordt. Daarom is gekozen voor een aanpak die de samenhang centraal doet staan tussen enerzijds een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en anderzijds het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.<sup>39</sup> Kan de regering een helder beeld geven van wat het begrip «maatschappelijke behoeften» behelst? De leden van de SP-fractie vragen welke rol economische ontwikkeling vervult in deze maatschappelijke behoeften. Kan de regering uitleggen hoe ze tot deze overweging is gekomen? Erkent de regering de toegevoegde waarde van kwaliteit in de ruimtelijke ordening? De leden van de SP-fractie vragen de regering op welke wijze kwaliteit gewaarborgd wordt nu kwaliteit wordt vrijgelaten door de deregulering in de ruimtelijke ordening.

De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag aan dat in veel gevallen instructieregels of algemene regels een effectiever instrument zijn dan omgevingswaarden om te sturen op de kwaliteit van de leefomgeving.<sup>40</sup> Maar als er geen omgevingswaarden worden vastgesteld, wordt er dus ook niet op dat aspect gemonitord en hoeft men dus ook geen programma vast te stellen bij dreigende overschrijding. Daarbij komt ook nog eens dat het Rijk maar een beperkt aantal omgevingswaarden vaststelt en de rest overlaat aan decentrale

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 99.

<sup>38</sup> Advies W03.09.0557/II/A, bijlage bij Kamerstukken I 2009/10, 32 123-VI, L.

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 75.

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 50.

overheden. Op welke wijze denkt de regering de huidige omgevingskwaliteit te borgen en te beschermen als zij zelf stelt dat instructieregels en algemene regels effectiever zijn dan omgevingswaarden? Hoe wordt de omgevingskwaliteit behouden (en gemonitord) als voor een bepaald aspect door geen enkel overheidsorgaan een omgevingswaarde is vastgesteld?

### *Financiering*

In het wetsvoorstel wordt rekening gehouden met een kostenbesparing van 35 tot 51 miljoen euro, waarmee de lasten voor gemeenten structureel dalen. In deze voorspelling zijn de baten hoger dan de kosten. Acht de regering het redelijk om meer van gemeenten te vragen, terwijl zij hier niet meer geld voor krijgen? Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie op welke termijn de winst in tijd en efficiëntie behaald gaat worden, aangezien een dergelijk drastische operatie in eerste instantie extra tijd zal kosten. Kan de regering hier een inschatting van geven? Waaraan komt de besparing ten goede? Met andere woorden: vloeit het geld naar de algemene middelen, of wordt het weer ingezet voor de omgeving?

Kan de regering een precieze onderbouwing geven van deze bezuinigingen en besparingen? Vanaf welk moment denkt zij dat de besparingen zich zullen manifesteren? Immers, bij een transitie van een omvang als deze zal rekening gehouden moeten worden met transitiekosten. Zijn de transitiekosten al meegenomen in de te bereiken bezuiniging? Zo nee, wie zal de transitiekosten dan dragen?

Wanneer blijkt dat de beoogde bezuiniging geen bewaarheid wordt, worden dan extra middelen ingezet om in ieder geval ervoor te zorgen dat er geen sprake zal zijn van achteruitgang dan wel verslechtering?

Provincies en gemeenten zullen veel verantwoordelijkheden overnemen. Hoeveel geld gaat er mee naar provincies en gemeenten als «bruidsschat»? Is dat meer dan, minder dan, of net zoveel als tot nu toe wordt uitgegeven? Wordt hierbij ook rekening gehouden met het feit dat de lagere overheden minder leges zullen gaan innen? En is er een schatting hoe groot het verlies aan leges zal zijn? Wordt dit verlies dan gecompenseerd?

Handhaving kan een duurder proces zijn dan het verlenen van vergunningen. Tevens wordt er van diverse kanten op gewezen dat handhaving een cruciaal deel is van het welslagen van deze operatie. Hoe is de handhaving financieel ingebed?

In de memorie van toelichting wordt gesproken van een flinke winst: snellere procedures door bundeling van plannen en vergunningen; een veelheid van bestemmingsplannen en beheersverordeningen wordt teruggebracht naar ongeveer 400 omgevingsplannen.<sup>41</sup> Dit zorgt voor een kostenbesparing en een beter (digitaal) overzicht van de plannen, besluiten en onderzoeken.

Ten aanzien van de vergunningplichten die vervangen worden door algemene regels en controle achteraf, hebben de leden van de SP-fractie de vrees dat de extra ruimte die vrijkomt bij de aanvraag, verschuift naar de handhaving achteraf. Hoe ziet de regering deze verschuiving? De SP-fractieleden vragen of handhaving achteraf voor gemeenten meer kosten met zich brengt dan controleren vooraf. Kan de regering hier een oordeel over geven?

### *Verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden*

Verantwoordelijkheden van het Rijk worden overgedragen naar gemeenten, provincies en waterschappen. Een goede afstemming tussen

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 6.

bestuursorganen is van groot belang voor een succesvolle uitvoering van onderliggende wet. In artikel 2.2 van het wetsvoorstel staat dat een bestuursorgaan bij uitoefening van taken en bevoegdheden van de wet rekening houdt met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Er wordt slechts in taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan getreden, op het moment dat dit nodig is voor de uitvoering van eigen taken en bevoegdheden. De leden van SP-fractie vragen hoe gegarandeerd wordt dat deze afstemming en coördinatie plaatsvindt. Wat wordt er gedaan indien belangen tegenstrijdig zijn, en hoe wordt dit onderling opgelost?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat wet- en regelgeving zodanig moet zijn ingevuld dat de integrale aanpak van de uitvoering kan worden georganiseerd. Een versnipperde uitvoering van de wet zal immers leiden tot een grote coördinatielast en dito kosten. Herkent de regering zich in dit beeld? Hoe garandeert de regering een integrale aanpak bij de uitvoering?

Is de regering het met de SP-fractieleden eens dat er onduidelijke bestuurlijke verhoudingen dreigen, bijvoorbeeld in het geval van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)? Met een programmatische aanpak kan er op één plek een Rijks, provinciaal en gemeentelijke programmatische aanpak gelden. Wat betekent dit voor de inzichtelijkheid van en eenduidigheid van regelgeven voor burgers en bedrijven?

Gemeenten krijgen tien jaar de tijd om te voldoen aan (milieu)normen. Wie bewaakt dit en hoe wordt ervoor gezorgd dat «overbieding» wordt terug gedraaid, en door wie? Moet dit via de rechter aangekaart worden? Waaruit bestaat hierbij de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu?

De gemeente stelt één omgevingsplan vast, het waterschap stelt één waterschapsverordening vast en de provincie één omgevingsverordening. Waar het omgevingsplan van de gemeente zich vooral richt tot burgers en bedrijven, richt de omgevingsverordening van de provincie zich tot gemeenten en waterschappen. De gemeente is verplicht om de instructieregels uit de omgevingsverordening van de provincie toe te passen in het omgevingsplan. De SP-fractieleden stellen zich voor dat het omgevingsplan kan conflicteren met de omgevingsverordening van de provincie. Kan de regering beaamen dat de provincie in dit geval een regierol heeft? Hoe wordt deze regierol vormgegeven?

Een omgevingsvisie van het Rijk is niet bindend voor provincies en gemeenten, maar provincies en gemeenten moeten hier wel rekening mee houden, conform het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Kan de regering de SP-fractieleden duidelijk maken hoe er voor gezorgd wordt dat gemeenten en provincies hieraan zullen voldoen, zonder gestelde verplichting?

De leden van de SP-fractie vrezen voor onduidelijkheid bij grensgebieden. Planvorming kan over gemeentegrenzen of provinciale grenzen heen gaan. Hoe zou planvorming in zijn werk gaan voor het Hoge Veluwegebied, dat meerdere gemeenten telt en waarbij drie provincies betrokken zijn? Kunnen gemeenten in beroep tegen de provincie, in het geval van conflicterende belangen? Of wanneer de provincie gebruikmaakt van de aanwijzingsbevoegdheid? Wie doet er op dat moment uitspraak? En is uitspraak dan bindend of kan ook deze weer aangevochten worden, en zo ja, waar?

Volgens artikel 3.10 van het wetsvoorstel heeft het college van burgemeester en wethouders in eerste instantie de verantwoordelijkheid om



een programma vast te stellen bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde. Onduidelijk is wat dit artikel praktisch gezien betekent. Kan de regering duidelijkheid verschaffen over dit artikel? Bij welke mate van overschrijding ontstaat de verplichting voor het college om een programma voor dreigende overschrijding vast te stellen? Hoe verhoudt zo'n programma zich tot andere programma's (bijvoorbeeld een programmatische aanpak op Rijksniveau voor NO<sub>2</sub>) met een dreigende overschrijding op gemeentelijk niveau?

Veel verantwoordelijkheden worden overgeheveld naar gemeenten. Ambtenaren die vooral bezig waren met het verlenen van vergunningen, moeten een heel andere manier van werken eigen maken. De vraag dringt zich op of gemeenten dit aankunnen? Welke handreikingen biedt de regering de gemeenten om op tijd klaar te zijn voor deze grote veranderingen? Worden ambtenaren «omgeschoold»? Hoe moeten kleine gemeenten al deze verantwoordelijkheden waarmaken? De Omgevingswet behelst een totaal andere benadering van ruimtelijke ordening en de leefomgeving dan nu het geval is. Is de regering het eens met de SP-fractieleden dat een cultuuromslag bij gemeenten en adviseerende organen noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de wet? Kan de regering aangeven hoe deze cultuuromslag zal worden bewerkstelligd?

In het voorliggende wetsvoorstel wordt het begrip «inrichting» vervangen door het begrip «activiteit». Met de introductie van het begrip «magneetactiviteit» is er sprake van een bundeling van dezelfde activiteiten. De SP-fractieleden zijn van mening dat het niet helder is op welke wijze het begrip «activiteit» ingevuld gaat worden en hoe dit begrip samenhangt met algemene regels. Zij vragen de regering een nadere invulling van het begrip «activiteit». Per inrichting is er in de huidige situatie één bevoegd gezag, maar met de invoering van de Omgevingswet kan er ook met magneetactiviteiten sprake zijn van meerdere bevoegde gezagen per inrichting. De SP-fractieleden vragen op welke wijze de onderlinge coördinatie wordt gegarandeerd, en hoe de risico's voor gebrekkig toezicht en handhaving zo klein mogelijk worden gehouden.

Met de Omgevingswet worden, voor een aantal nog nader te bepalen activiteiten, wederom vergunningen vervangen door algemene regels. In het Omgevingsbesluit wordt duidelijk om welke activiteiten dit gaat. Is de regering voornemens om voor die activiteiten, die door de Omgevingswet onder algemene regels gebracht worden, wel een meldingsplicht te laten gelden? Zo nee, waarom niet?

In het voorliggende wetsvoorstel wordt bij normstelling een grotere afwegingsruimte toegekend aan gemeenten. Normen die eerder door het Rijk werden vastgesteld, worden nu door de gemeente vastgesteld en opgenomen in hun omgevingsplan. Daarnaast echter blijven Europese, nationale en provinciale normen van kracht. De SP-fractieleden vrezen dat dit zal leiden tot overlappende normensystemen, resulterend in grote onduidelijkheid voor de burger. Erkent de regering het belang van duidelijke regels? Hoe garandeert de regering een transparant en eenduidig normensysteem, zodat burgers, bedrijven en overheidsdiensten weten waar ze aan toe zijn? Wie heeft de regie wanneer er sprake is van overlappende normen? Daarnaast horen de SP-fractieleden graag van de regering welke stappen worden ondernomen bij normoverschrijding indien er meerdere overheden actief zijn.

### *Rechtszekerheid*

Projectbesluiten worden door het Rijk of een provincie genomen voor complexe projecten, of wanneer er sprake is van een provinciaal of



nationaal belang. Het projectbesluit wijzigt het lokale omgevingsplan automatisch. Uit de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat het nog niet duidelijk is of lagere overheden in beroep kunnen gaan tegen een projectbesluit van het Rijk of provincie.<sup>42</sup> Juist bij een wetsvoorstel dat uitgaat van vertrouwen, is het van belang dat de rechtszekerheid en rechtsbescherming goed geregeld is. Onderschrijft de regering dat? Onderschrijft de regering dat in het kader van transparant bestuur en goede verhoudingen tussen overheidsorganen, het juist van belang is dat lokale overheden over de mogelijkheid beschikken om in beroep te gaan tegen een projectbesluit van een hoger bestuursorgaan?

Naar verwachting van gemeenten zal er een run op de rechter plaats gaan vinden na invoering van de Omgevingswet. Hiermee zal een grote hoeveelheid jurisprudentie ontstaan. Heeft de regering rekening gehouden met dit aspect? Draagt dit bij aan de inzichtelijkheid en eenvoud van de regels? De SP-fractieleden vragen of de jurisprudentie van de 26 wetten die overgaan in de Omgevingswet, nog geldig is op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

#### *Toegankelijkheid en inzichtelijkheid voor burgers*

In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de regering aan dat in het kader van toegankelijkheid en inzichtelijkheid voor de gebruiker, ervoor gekozen is om alle normen te bundelen op een plek (in de AMvB's).<sup>43</sup> De vraag is in hoeverre een (technische) AMvB daadwerkelijk de inzichtelijkheid voor gebruikers en burgers zal verbeteren als men straks in een veelheid van artikelen op zoek moet gaan naar die ene norm, vooral ook aangezien decentrale overheden veel meer vrijheden krijgen bij het al dan niet vaststellen van bepaalde normen, en deze bovendien in decentrale regels worden opgenomen. Is het niet mogelijk om in ieder geval op wetsniveau die normen op te nemen, waarvan de verwachting is dat zij de komende 20 jaar niet zullen veranderen, alsook de regels waarvan wordt aangenomen dat alle decentrale overheden die op dezelfde wijze zullen hanteren?

Artikel 2.32 van het wetsvoorstel maakt het mogelijk om een ontheffing te verlenen van een provinciale of rijksinstructieregel. Het vierde lid van dit artikel stelt: «Een ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd.» Hierbij is onduidelijk wat onevenredig belemmerend is, als onderdeel van de integrale afweging. Kan de regering daar een toelichting op geven? Moet dit uit jurisprudentie gaan blijken?

#### *Digitalisering*

In het bestuursakkoord staat het volgende: «Partijen committeren zich aan de doelstelling om in 2018 digitaal met de omgevingswet te werken, waarbij het huidige dienstverleningsniveau gehandhaafd blijft».<sup>44</sup> Kan de regering een stand van zaken geven over de digitalisering? Hoe staan gemeenten er nu voor? Wanneer verwacht de regering dat de volledige digitalisering zich voltrokken heeft in alle gemeenten?

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 229.

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 123.

<sup>44</sup> Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet van 1 juli 2015, p. 9.

Het Rijk zal alleen voorzien in standaarden en niet verplichten tot een bepaalde software. Wie controleert of gemeenten deze standaarden correct invoeren?

De digitalisering resulteert onder andere in de ontwikkeling van een loket waar alle informatie te vinden is en waar aanvragen en meldingen gedaan kunnen worden. Is deze digitale omgeving al gebouwd? Vindt hierbij ook een evaluatie plaats van de huidige digitale loketten die al in gebruik zijn, zoals het Omgevingsloket? Welk systeem is gekozen voor het digitale loket? Kan de regering toelichten of hierbij een functioneel programma van eisen is opgesteld? Is er een testperiode ingecalculeerd? Kan de regering de kosten in kaart brengen die invoering van het digitale loket met zich brengt?

Kan de regering verduidelijken wat er gebeurt wanneer een aanvraag voor de bouw van een huis binnenkomt bij het elektronische loket, waarbij gemeente, provincie en waterschap betrokken zijn? Krijgt de burger meerdere antwoorden (en kunnen die antwoorden tegenstrijdig zijn)? Of wordt er een gezamenlijk antwoord vastgesteld door de overheden? Wie zal de regie in een dergelijk geval nemen? En wie van de overheden zal de kosten van de verwerking van de aanvraag op zich nemen?

Een groot probleem bij de gemeenten is dat ze *vendor locked* zijn. Het gros van de systemen draait op Microsoft, en daar zijn applicaties op gebouwd (door de overheden). Zijn die applicaties geschikt voor het loket? Hoeveel van de gemeenten hebben systemen die voldoen aan de standaarden, en hoeveel gemeenten hebben nog aanpassingen nodig? Wie gaan die aanpassingen betalen?

Overheden kunnen aansluiten via een centraal aansluitpunt. Wie beheert dat punt (dit is een schakelpunt)? Wie maakt of bouwt het schakelpunt, en wie is er verantwoordelijk voor?

Een half jaar voor de inwerkingtreding van de wet zou het loket waar burgers hun aanvragen voor vergunningen en meldingen kunnen doen, gereed moeten zijn. Dat is dus halverwege 2017. De bestuurlijke en uitvoeringstoets komen na het aannemen van het wetsvoorstel. Naar de mening van de SP-fractieleden is dat curieus, aangezien de Kamer dan niet weet wat de risico's zijn, maar er wel een fiat aan moet geven. Kan de regering uitleggen waarom voor deze route is gekozen? Heeft de regering zelf al een risicoanalyse gemaakt? En als een dergelijke analyse is gemaakt, kan zij deze delen met deze Kamer?

In welke mate worden bestaande digitale voorzieningen, zoals de Laan van de Leefomgeving en ruimtelijkeplannen.nl gebruikt en eventueel uitgebouwd in de digitalisering?

De SP-fractieleden zijn benieuwd op welke wijze de integrale aanpak van de Omgevingswet terugkomt in de digitalisering. Graag de overweging van de regering.

#### *Evaluatie*

Een belangrijk doel van de Omgevingswet is lastenverlichting. Kan de regering aangeven of gemonitord wordt of deze lastenverlichting in de praktijk ook gerealiseerd gaat worden? Wat is volgens haar een goed moment om een evaluatie te starten?

Er vindt op dit moment een pilot Omgevingswet plaats. Op welke wijze wordt de uitkomst van de pilot meegenomen in het wetgevingstraject?

De SP-fractieleden zijn benieuwd naar een evaluatie van de meest recente wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, zoals bijvoorbeeld de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Kan de regering kenbaar maken hoeveel van de recente wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening is geëvalueerd? Is de regering het eens met de SP-fractieleden dat een dergelijke evaluatie meegenomen zou moeten worden in het wetgevingstraject van de Omgevingswet?

#### *Veiligheid, toezicht en handhaving*

In het recent door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel VTH worden de reeds ingezette verbeterde handhaving en toezicht op de risicovolle bedrijven nu ook geborgd. Een voorbeeld hiervan is het voldoen aan kwaliteitscriteria en gecoördineerd toezicht bij de risicovolle bedrijven. Kan de regering garanderen dat deze verbeteringen behouden blijven bij de integratie van de wet VTH in de Omgevingswet?

Er zijn risicovolle bedrijven die vanwege hun risico's voor veiligheid en milieu om bijzondere en eenduidige regelgeving vragen, zodat voor zowel de toezichthouder als het bedrijf duidelijk is welke regels gelden en de risico's voor veiligheid en milieu beperkt worden. Wat vindt de regering van het idee om voor dat soort bedrijven in de AMvB's een «lex specialis» te laten opnemen?

Het is denkbaar dat vergunningen verouderen terwijl de techniek niet stilstaat. Kijkend naar onze verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld milieu, kwaliteit van lucht, water en bodem, zou het gebruik van Best Beschikbare Technieken (BBT) voor de hand liggen. Aanvragen en vergunningen zouden daarop aangepast moeten worden. Kan de regering aangeven wie hierin het voortouw moet nemen, het bedrijf of de bevoegde overheid? En is de regering bereid te kijken hoe gestimuleerd kan worden dat er zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van BBT? Is de regering het met de SP-fractieleden eens dat het toepassen van BBT sowieso voordelen kan opleveren voor natuur en milieu, en dit dus niet alleen voor bedrijven zou hoeven gelden waarvan bedrijfsvoering bepaalde risico's met zich brengt, zoals industrie?

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

Als algemeen uitgangspunt hanteert de Eerste Kamer de stelregel dat wetgeving zodanig kaderstellend moet zijn, dat het niet nodig is de gedelegeerde regelgeving te kennen voor een goed begrip van de uitwerking in de praktijk. In dit geval wordt de inhoudelijke normering van de wetgeving vastgelegd in de vier grote AMvB's die bij de Omgevingswet worden gevoegd. Kan de regering uitleggen op welke wijze, en ook de tijd die hiervoor nodig is, het parlement voldoende betrokkenheid en invloed bij de besluitvorming kan hebben om zijn rol in dezen volwaardig te kunnen uitoefenen?

Wil de regering ingaan op de kritiek van verschillende zijden op basis van het advies van de Raad van State, dat, gelet op de gewenste doorwerking van het EU-recht (artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), het voorzorgbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorkeur aan de bron dienen te worden bestreden, het beginsel van burgerparticipatie en het beginsel dat de vervuiler betaalt, in dit wetsvoorstel hadden moeten worden gecodificeerd.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 56.

Het wetsvoorstel introduceert meer flexibiliteit en maatwerk. Dit zou ook kunnen leiden tot ongewenste vormen van afwijking van gedelegeerde regelgeving van het wetgevend kader. Op welke wijze wordt voorzien door de regering dat er op dit punt geen strijdigheid met artikel 81 van de Grondwet en de rechtszekerheid ontstaat? Is de regering het met de PvdA-fractieleden eens dat een nadere procedurele beperking van de afwijkingsregeling en experimenteerbepaling qua toepassingsbereik gewenst is?

Het wetsvoorstel introduceert een actieve benadering, namelijk de programmatische aanpak ten behoeve van die onderdelen van het brede milieubeleid die niet op orde zijn om de gewenste omgevingswaarden te bereiken. In dit kader kunnen programma's verplicht worden vastgesteld en is er sprake van verplichte uitvoering. Er is sprake van verplichte monitoring, op methodische basis, en er kan sprake zijn van bijstelling van bestaande programma's; ook moet er vooruitgekeken worden naar de resultaatverplichtingen en de daarmee samenhangende maatregelen die Nederland Europees is aangegaan.

Een dergelijk verplicht programma roept vragen op over de wijze van overleg en coördinatie die noodzakelijk is om de diverse maatregelen op verschillende overheidsniveaus te borgen. Kan de regering ons informeren op welke terreinen een dergelijke inhaalslag rond bestaande achterstanden/beleidsstekorten reeds aanwezig is en bestaand beleid onvoldoende uitvoeringskracht heeft om beoogde doelstellingen te realiseren? Of, op welke terreinen overweegt de regering initiatief te nemen ten behoeve van een dergelijke aanpak?

Kan de regering de leden informeren of deze programma's ook een rol zullen spelen bij de vaststelling van de Invoeringswet voor de Omgevingswet zelf, zodat partijen, overheden en maatschappelijke organisaties zich kunnen voorbereiden op de uitvoering (stermijnen) van dergelijke programma's?

Kunnen deze programma's ook worden voorbereid in het kader van het proces om te komen tot een nationale omgevingsvisie en daarmee gelijktijdig worden vastgesteld met de finale van de Omgevingswet, om daarmee maximale integratie te bewerkstelligen tussen nationale opgaven en regionale ambities binnen de juridische context waarin deze moeten worden vastgelegd?

Sommige onderwerpen, zoals het bodembeleid, zullen de komende jaren verder gedecentraliseerd worden richting de gemeenten. Daarmee vervalt voor een groot deel de taken die nu aan de provincie zijn toegemeten in de huidige Wet bodembescherming rond de sanering van locaties. Tegelijkertijd lijkt het voor de hand te liggen, de rol van de provincie bij beheer en ontwikkeling van de grondwaterkwaliteit te handhaven en eventueel te versterken. Wat is de visie van de regering op de gewenste ombouw van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet?

De laatste tien jaar is er sprake van een voortdurende verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels, in het licht van het streven naar lastenverlichting. Inmiddels zijn er diverse signalen dat de lastenverlichting aan de ene zijde leidt tot lastenverzwaring aan de andere kant in het geven van voorlichting over de toepassing van algemene regels en handhaving door bevoegde instanties. Herkent de regering deze signalen, bijvoorbeeld uit de evaluatie van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, en is zij bereid hier nader onderzoek naar te (laten) doen?

Tijdens de deskundigenbijeenkomst Omgevingswet zijn er door vertegenwoordigers van DCMR milieudienst Rijnmond ernstige bezwaren geuit met betrekking tot de regeling van het bevoegd gezag bij grote en

complexe inrichtingen door de wetstechnische verandering van het begrip «inrichting» in «activiteit», waardoor er onduidelijkheid en tegenstrijdigheid kan ontstaan bij de bepaling van het bevoegd gezag.<sup>46</sup> Herkent de regering deze opmerkingen en kan zij toelichten hoe eenduidigheid bij grote clustercomplexen kan worden bereikt? Kan zij ook duidelijkheid verschaffen over het instrument «koepelvergunning» ten opzichte van het «koepelconcept», en of deze instrumenten onderscheidenlijk kunnen worden toegepast? En welke toepassing het begrip «magneetactiviteit» in deze context krijgt?

De bestaande samenhang tussen vergunningverlening voor bouwactiviteiten en de milieuruimte die vergund wordt, lijkt met dit wetsvoorstel te verdwijnen. Kan de regering toelichten hoe zij in dit wetsvoorstel oprichting, bouw en ingebruikname van een activiteit of stelsel van activiteiten integraal en samenhangend laat beoordelen?

Het voorstel om de Balans van de Leefomgeving slechts elke vier jaar te publiceren, houdt geen rekening met het feit dat het gewenst is dat binnen een klassieke bestuursperiode van vier jaar programmering, uitvoeringsmaatregelen, monitoring en evaluatie moet kunnen leiden tot bijstelling van programma's. Het is dus gewenst naar de mening van de PvdA-fractieleden, dat een algemene evaluatie vaker dan één keer in de vier jaar plaatsvindt en de beleidscyclus aansluit bij de feitelijke bestuursverantwoordelijkheid van de dagelijkse besturen. Is de regering het eens met dit perspectief en wil zij hierop de afspraken ter zake afstemmen?

Hierna volgen nog enkele opmerkingen die betrekking hebben op de onafhankelijke toetsing van milieu-informatie. Op dit moment is het advies van de Commissie m.e.r. voor project-m.e.r. verplicht bij complexe projecten (de zogenoemde «uitgebreide procedure» van paragraaf 7.9 van de Wet milieubeheer). In de Omgevingswet komt voor project-m.e.r. alleen de beperkte procedure terug (de huidige paragraaf 7.8 van de Wet milieubeheer). Ten opzichte van de huidige situatie zal dus niet meer verplicht onafhankelijk advies over project-m.e.r. worden gegeven in gevallen waarin het bevoegd gezag ook initiatiefnemer is, samenloop is met een passende beoordeling, of naast het milieuaspect ook ruimtelijke afwegingen spelen (zie de artikelen 7.24, vierde lid en 7.27, eerste lid, van de Wet milieubeheer). Het is voor de fractieleden van de PvdA onwenselijk dat deze verplichting vervalt, nu het over het algemeen gaat om projecten waarvan de Europese wetgever op voorhand heeft geoordeeld dat sprake is van aanzienlijke milieugevolgen (bijlage I van de Europese M.e.r.-richtlijn) en die de nodige maatschappelijke weerstand oproepen. Denk aan de aanleg van luchthavens, de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem, en de oprichting van kernenergiecentrales. Is de regering dit met deze leden eens?

Ook op projectniveau worden voor het milieu relevante keuzes gemaakt, zoals over inrichting, technieken en uitvoering. Eerdere afwegingen op plan-m.e.r.-niveau zijn daarvoor doorgaans te globaal. Juist voor die projecten is het wenselijk om een onafhankelijke waarborg in te bouwen dat de milieu-informatie juist en volledig is voordat het bevoegd gezag een besluit neemt. Hierbij is van belang dat de Omgevingswet tot doel heeft dat keuzes op planniveau nog globaler worden en de feitelijke milieueffecten pas op projectniveau duidelijk worden. Het nieuwe instrument van het projectbesluit zal er bovendien toe leiden dat voor ingrijpende projecten direct een project-m.e.r. wordt gemaakt, zonder voorafgaande afwegingen op planniveau.

<sup>46</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, B.

Een onafhankelijke stempel is zowel in het voordeel van het bevoegd gezag, de initiatiefnemer als belanghebbenden. Het voorkomt in het vervolg van de besluitvormingsprocedure discussies over de feitelijke milieu-informatie van een project.

Alle evaluaties van besluitvormingsprocedures, waaronder die van de «Sneller & Beter»-aanpak van de Commissie Elverding, wijzen uit dat vroegtijdige participatie van stakeholders het draagvlak voor plannen en projecten vergroot, en daarmee het proces van besluitvorming versnelt. Ook in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt het belang van vroegtijdige participatie onderstreept. Met participatie wordt in dit verband bedoeld op de procedure die voorafgaat aan de procedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb. Het is nu in veel gemeenten gebruikelijk dat voorafgaand aan de formele procedure een inspraakronde plaatsvindt op grond van een voorontwerpbesluit.<sup>47</sup> Deze wordt ook wel inspraakprocedure genoemd. Juist in die fase van de plan- en besluitvorming bestaat nog de mogelijkheid om alternatieven af te wegen. In de huidige praktijk gaat deze inspraak gelijk op met de zienswijzen over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER, zodat de procedure niet onnodig vertraagt.

In de Omgevingswet is inspraak over deze voorfase enkel voorgeschreven voor de verkenning van het projectbesluit (artikel 5.47, vijfde lid, van het wetsvoorstel). De invulling van de inspraak wordt aan het bevoegd gezag overgelaten en het doen van een kennisgeving is alleen verplicht in geval van een verkenning. De huidige voorfase van de m.e.r.-procedure komt beperkt terug met alleen het vereiste van raadpleging van bestuursorganen en instanties, maar zonder openbare kennisgeving en zonder publieksparticipatie. Noch uit het wetsvoorstel, noch uit de memorie van toelichting wordt duidelijk of de participatie in de Omgevingswet ook betrekking kan hebben op alternatieven en de milieueffecten ervan. De ervaring leert echter dat belanghebbenden vaak goed zijn ingevoerd in de milieueffecten als gevolg van plannen en projecten. Dit betekent dat de kwaliteit van de milieu-informatie in een MER wordt vergroot, door hen in een vroeg stadium te vragen hun inbreng te leveren. Is de regering dit met de PvdA-fractieleden eens?

Het doel van een evaluatie is niet alleen om bij te sturen in het geval sprake is van tegenvallende milieueffecten, maar ook om kennis te vergaren over de bruikbaarheid van onderzoeken, modellen en methoden die zijn gebruikt. Geheel in lijn met de doelstellingen van de Omgevingswet beperkt evaluatie, als sluitstuk van de beleidscyclus, de onderzoekslast in de voorbereiding, doordat meer gebruik gemaakt kan worden van vuistregels. De wetenschap dat achteraf de daadwerkelijke effecten worden onderzocht en mogelijk onvoorziene effecten van een project op basis van de evaluatie kunnen worden gemitigeerd, voorkomt dat voorafgaand aan de besluitvorming tot vele cijfers achter de komma wordt doorgerekend om aan te tonen dat effecten niet optreden. Deze schijnzekerheid kost veel geld en is niet in het belang van het milieu. Een zorgvuldige evaluatie achteraf met maatregelen achter de hand, is veel effectiever. Ook de «Elverding-aanpak» combineert een beperkte onderzoekslast in het voortraject met evaluatie en maatregelen «achter de hand».

Het is opvallend dat een evaluatie bij project-m.e.r. wordt geschrapt, terwijl deze voor plan-m.e.r. wel als waardevol wordt gezien. Evaluatie is zeker ook bij project-m.e.r. op zijn plaats. Bij projecten wordt immers direct tot uitvoering overgegaan, terwijl bij plannen eerst nog besluit-

---

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, paragraaf 6.3 en paragraaf 8.1.6.



vorming over de projecten moet plaatsvinden. Deelt de regering de visie van de PvdA-fractieleden op dit punt?

Het monitoren van omgevingswaarden dient een ander doel en levert andere informatie op dan de evaluatie van de milieu-informatie van een specifiek project. De project-m.e.r.-evaluatie kan dan ook niet één op één worden ingewisseld voor de algemene monitoring van omgevingswaarden. Wel spreekt het voor zich dat, waar mogelijk, gebruik kan worden gemaakt van de gegevens uit deze algemene monitoring. Voor plan-m.e.r. regelt artikel 16.88, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel wel een algemene verplichting voor monitoring door het bevoegd gezag. Wat daar ontbreekt, is dat maatregelen achter de hand ook al worden bepaald op het moment dat het plan wordt vastgesteld, terwijl de memorie van toelichting juist aangeeft dat het kunnen treffen van passende maatregelen het doel is van monitoring.<sup>48</sup> Het vastleggen van passende maatregelen in het plan of programma zou heel goed passen in het systeem van de Omgevingswet, waarbij ruimtelijke ontwikkelingen organisch tot stand komen. Deelt de regering de visie van de PvdA-fractieleden ten aanzien van dit punt?

De PvdA-fractieleden kijken met belangstelling uit naar de beantwoording door de regering.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

De fractieleden van GroenLinks constateren dat de regering bij dit wetsvoorstel de principiële keuze heeft gemaakt om als basisniveau voor de inhoudelijke normering te kiezen voor het niveau van de AMvB. Zij zijn van oordeel dat het zonder kennis van de uitvoeringsregelingen niet mogelijk is om te beoordelen of deze wet de leefomgeving en de rechten van burgers voldoende beschermt. Ook zijn zij van mening dat de opzet van de Omgevingswet weinig recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement. Ook de Raad van State is van mening dat deze wijze van reguleren onvoldoende recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement en de mogelijkheid om de gevolgen van het wetsvoorstel te doorgronden.<sup>49</sup> De leden van de GroenLinks-fractie hebben over de principiële keuze om de materiële inhoud in AMvB's te regelen, een aantal vragen aan de regering.

De regering heeft aangegeven dat de parlementaire betrokkenheid voldoende geborgd wordt door het voorhangen van de AMvB's en de mogelijkheid voor de Tweede Kamer om bij de Invoeringswet te eisen dat delen van de AMvB's alsnog op wetsniveau worden geregeld.<sup>50</sup> De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat de regering hiermee onvoldoende tegemoet komt aan de bezwaren van de Raad van State. Zij zijn van mening dat belangrijke voorschriften, uitgangspunten en toetsingskaders op wetsniveau thuishoren, omdat bij vaststelling van een AMvB het medebeslissingsrecht voor de Tweede Kamer ontbreekt en er geen mogelijkheid is om amendementen in te dienen. Ook is de procedure voor een AMvB minder diepgaand en beperkt in tijd, waardoor de kwaliteit van besluitvorming minder geborgd is. De fractieleden van GroenLinks vragen de regering te reageren op deze bezwaren, en tevens te beargmenteren waarom de regering van mening is dat zij voldoende tegemoet komt aan de bezwaren van de Raad van State op dit principiële punt.

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 35.

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 6–7.



Bovendien zijn de GroenLinks-fractieleden van mening dat de regering een halfslachtige keuze maakt: zij kiest voor regeling middels AMvB's, maar ook voor inbreng van het parlement. De Rijksuniversiteit Groningen, die op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek heeft gedaan naar de wijze waarop de regering tegemoet is gekomen aan de belangrijkste bezwaren van de Raad van State, stelt: «Ten aanzien van de introductie van de voorhangprocedure [...] geldt dat die niet zou moeten worden gebruikt als compensatie voor (te) ruime delegatiegrondslagen»<sup>51</sup>. Ook in de Aanwijzingen voor de Regelgeving (Aanwijzing 35) is aangegeven dat in beginsel een duidelijke keuze moet worden gemaakt tussen een regeling op wetsniveau of delegatie van regelgeving. Graag een reactie van de regering op deze constatering van de fractieleden van GroenLinks en de opmerking van de Rijksuniversiteit Groningen.

De Rijksuniversiteit Groningen zegt over het opnemen van voorschriften in de wet: «Van het opnemen van uitgangspunten en toetsingskaders in de wet gaat een ordenende en harmoniserende werking uit. Zij dragen bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. [...] Aldus is gewaarborgd dat de volksvertegenwoordiging betrokken is bij de vaststelling van de belangrijkste voorschriften»<sup>52</sup>. De fractieleden van GroenLinks vragen de regering in te gaan op deze beoordeling ten aanzien van een ordende en harmoniserende werking, en voorspelbaarheid van overheidsoptreden. Draagt opnemen in de wet juist niet bij aan kenbaarheid, rechtszekerheid en snelheid?

Is de regering bereid om in de wet te regelen dat voor alle aspecten van omgevingskwaliteit omgevingswaarden vastgesteld moeten worden? Is de regering bereid om de belangrijkste omgevingswaarden of normen in de wet op te nemen, in ieder geval de normen die nu ook in de wet geregeld zijn, zoals die voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit, geluidhinder, veiligheid primaire waterkeringen et cetera? Is de regering bereid om voor de omgevingswaarden of normen die niet in de wet worden geregeld, wel in de wet te regelen welke bestuurslaag de desbetreffende omgevingswaarden dient vast te stellen? Is de regering bereid in de wet de doorwerking van de omgevingswaarden tussen de verschillende bestuursorganen zodanig te regelen dat deze doorwerking helder is? Wil de regering dit ook ten aanzien van de programmatische aanpak doen? Graag een onderbouwde reactie op deze vragen. Overigens heeft de Tweede Kamer via amendering geregeld dat in geval van vaststelling van omgevingswaarden een van de Kamers kan aangeven dat dit op wetsniveau moet gebeuren.<sup>53</sup> De GroenLinks-fractieleden vinden dit een verbetering, maar vragen wel waarom dit niet direct in de wet wordt geregeld. Nu bestaat het risico op vertraging en inefficiënte besluitvorming. De fractieleden van GroenLinks vragen de regering dit punt te betrekken in de beantwoording.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat belangrijke bepalingen, zoals de beoordelingsregels voor het verlenen van vergunningen, niet in de wet zijn opgenomen. Zelfs de mogelijkheid om dit alsnog bij wet te regelen, wanneer een van de Kamers dat aangeeft, is niet geregeld in de wet. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om het beoordelingskader voor het verlenen van vergunningen niet op het niveau van de wet te regelen, zoals nu wel het geval is in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht? Waarom zijn de weigeringsgronden voor het verlenen van een vergunning niet opgenomen in de wet? Zou dit niet juist in belangrijke mate bijdragen aan kenbaarheid, rechtszekerheid en

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 105.

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 24.

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 167.

snelheid? Ook de Raad van State is kritisch op dit punt, ook omdat hiermee geen recht wordt gedaan aan de rol van het parlement als medewetgever en beoordelingsregels zonder discussie in het parlement kunnen worden gewijzigd.<sup>54</sup> Graag een reactie. Waarom is het belangrijke begrip «onlosmakelijke samenhang», dat nu in de WABO de integrale beoordeling moet garanderen, niet in de Omgevingswet als criterium opgenomen? Integrale beoordeling is toch juist een van de kernpunten en kerndoelen van de Omgevingswet? Graag een toelichting van de regering. Op welke wijze voorziet de regering dan wel in een integrale beoordeling? Tot nu toe wordt in de wetgeving uitgegaan van de «nee, tenzij»-benadering. Ofwel, activiteiten zijn niet toegestaan, tenzij aan voorwaarden is voldaan. Zal deze benadering ook in de AMvB leidend zijn?

Een doel van de wet is flexibilisering. De Raad van State heeft hierover gezegd dat meer waarborgen in de wet zouden moeten worden opgenomen ten aanzien van de flexibiliseringsinstrumenten, zoals de experimenteerbepaling.<sup>55</sup> Graag een reactie van de regering. De huidige mogelijkheden om permanent af te wijken van specifieke normen onder de Chw en de interim-wet stad-en-milieubenadering blijven bestaan in dit wetsvoorstel. De Rijksuniversiteit Groningen zegt hierover: «Echter, van welke specifieke normen kan worden afgeweken en onder welke voorwaarden, wordt volledig bepaald bij AMvB.»<sup>56</sup> Waarom regelt de regering deze kaders niet binnen de wet?

In de concept-AMvB's is te lezen dat bij de Invoeringswet allerlei inhoudelijke wijzigingen alsnog kunnen worden doorgevoerd. Daarmee gebruikt de regering de Invoeringswet voor herstel van belangrijke omissies, die al tijdens de parlementaire behandeling aan de orde zijn gekomen. De GroenLinks-fractieleden vinden dit geen wenselijke gang van zaken. Is de regering het met hen eens dat belangrijke omissies en knelpunten bij de wetsbehandeling en in het wetsvoorstel moeten worden geregeld?

De regering geeft aan dat het voor de juridische status niet uitmaakt of een bepaling in een wet of een AMvB is neergelegd. De fractieleden van GroenLinks zijn van mening dat de mogelijkheden voor de rechter om de rechtmatigheid van een wet te toetsen aan hogere wetgeving beperkter is bij regeling in een AMvB, omdat de parlementaire betrokkenheid en de uitgebreidere procedure voor de totstandkoming van een wet er beter voor zorgt dat een wet niet in strijd is met bijvoorbeeld internationale verdragen. Graag een reactie van de regering.

Een doel van de Omgevingswet is verbetering van de kenbaarheid voor burgers en bedrijven. De regering is van mening dat de bundeling van bepalingen in AMvB's de kenbaarheid en het overzicht vergroot. De leden van de GroenLinksfractie vragen haar waarom zij de kenbaarheid en overzichtelijkheid niet heeft vergroot door juist essentiële onderdelen, als het beoordelingskader voor vergunningen en belangrijke materiele normen, in de wet zelf op te nemen. Graag een reactie.

De leden van GroenLinksfractie zijn van mening dat in het wetsvoorstel de participatie van burgers en maatschappelijke organisaties nog onvoldoende is geregeld. Zeker gezien het feit dat de flexibiliteit vergroot wordt vooral ten gunste van de aanvrager en het bestuur, is een goede borging van de rechtszekerheid en participatie van burgers en maatschappelijke

<sup>54</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 2–3.

<sup>55</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 26.

<sup>56</sup> K.J. de Graaf e.a., «Omgevingswet: fundamentele keuzes in het wetgevingstraject uitgelicht», *Milieu & Recht* 2015/114, p. 11.

organisaties cruciaal. De leden zijn van mening dat ten aanzien van de participatie kwaliteitseisen die voldoende participatie garanderen, ontbreken. Zoals eisen ten aanzien van de kenbaarheid, de mogelijkheid om inhoudelijk te reageren door bijvoorbeeld voldoende tijd, en de informatievoorziening. Is de regering bereid deze eisen alsnog in de wet op te nemen?

Ook stellen de fractieleden van GroenLinks vast dat ten aanzien van de gemeentelijke projectbesluiten, bij projecten van publiek belang geen vroegtijdige participatie is geregeld. Wil de regering een wettelijke grondslag opnemen die het mogelijk maakt om een verzoek tot participatie te doen bij gemeentelijke projectbesluiten?

Projectbesluiten treden niet na de huidige gebruikelijke zes weken na bekendmaking in werking, maar al na vier weken. Omgevingsvergunningen treden na twee weken in werking, of zelfs eerder als het bevoegd gezag dit nodig acht. De belanghebbende kan de werking van die besluiten alleen opschorten als deze binnen vier respectievelijk twee weken een voorlopige voorziening aanvraagt bij de bestuursrechter, waarbij tegelijkertijd een bezwaarschrift moet worden ingediend. Dit is, zeker bij omvangrijke projectbesluiten en vergunningen, ondoenlijk voor burgers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden. Bovendien is een uitspraak van de voorzieningenrechter nodig om de werking van het besluit op te schorten. Het kan gebeuren dat het vragen van een schorsing na twee of vier weken te laat is, omdat de activiteit al is uitgevoerd (bijvoorbeeld het kappen van bomen of het aantasten van monumenten) terwijl het bezwaar nog niet is behandeld. De leden van de GroenLinksfractie vinden dit een onaanvaardbare aantasting van de rechtsbescherming van burgers. Ook achten zij dit in strijd met de uitgangspunten van de stelselherziening. Is de regering bereid om de termijn van vier weken voor projectbesluiten te verlengen naar zes weken, en ook de termijn van twee weken voor omgevingsvergunningen naar zes weken? Zo nee, waarom niet? Graag een onderbouwde reactie. Is de regering bereid de schorsende werking van het aanvragen van een voorlopige voorziening voor projectbesluiten toe te voegen? Zo nee, waarom niet? Graag een onderbouwde reactie.

Waarom is in de Omgevingswet, in het projectbesluit, niet de mogelijkheid gecreëerd om plancapaciteit voor kantoren weg te nemen, terwijl op dit punt een groot maatschappelijk en ruimtelijk probleem bestaat? Graag een toelichting van de regering.

Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer van de Radboud Universiteit stelde in de deskundigenbijeenkomst op 12 oktober jongstleden<sup>57</sup> dat het gebrek aan flexibiliteit in het huidige bestemmingsplan niet zozeer wordt veroorzaakt door de wijze waarop het in de wet is geregeld, maar door andere zaken, zoals de planschade. Hij voorziet op dit punt weinig winst door de Omgevingswet, omdat de planschade hier niet wordt geregeld. Graag een reactie van de regering.

Prof. mr. K.J. de Graaf van de Rijksuniversiteit Groningen twijfelde in diezelfde deskundigenbijeenkomst<sup>58</sup> of het verstandig is dat het Rijk in de Omgevingswet geen bevoegdheid meer heeft om in te grijpen bij besluiten van lagere overheden, zoals nu wel het geval is. Graag een reactie van de regering.

---

<sup>57</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, B.

<sup>58</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, B.

## Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

### *Eenvoudig Beter*

De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen zich vinden in de doelstelling om het omgevingsrecht «Eenvoudig Beter» te maken. Het huidige omgevingsrecht is complex, verkokerd en kan veel duidelijker. Deze fractieleden constateren dat het voorliggende wetsvoorstel een helder en uniform opgezet bouwwerk is. Ook constateren deze leden dat de regering druk doende is een zogenoemde digitale «Laan van de Leefomgeving» te creëren, waarmee de beoogde vereenvoudiging van het omgevingsrecht daadwerkelijk in de praktijk gestalte moet krijgen. Kan de regering aan de leden van de ChristenUnie-fractie verzekeren dat de Omgevingswet en de daaraan verbonden Laan van de Leefomgeving zowel «frontoffice» als «backoffice» tot vereenvoudiging gaat leiden? Tevens zijn deze leden benieuwd naar het antwoord op de vraag in hoeverre de vereenvoudiging die de Omgevingswet poogt te brengen, samen gaat met vermindering van de regeldruk.

### *Raamwet*

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel een raamwet is, die moeilijk is te beoordelen zonder de vier AMvB's en de Invoeringswet te kennen. Ook constateren deze leden dat de Omgevingswet nog niet af is bij inwerkingtreding, aangezien de beleidsterreinen «bodem», «geluid», «natuur» en de niet-gebiedsgerichte delen van de milieuregelgeving nog in de Omgevingswet zullen moeten worden opgenomen. In dat kader vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom de regering er niet voor heeft gekozen om het wetsvoorstel Wet natuurbescherming<sup>59</sup>, dat onlangs ook bij de Eerste Kamer in behandeling is genomen, van meet af aan te integreren in het wetsvoorstel Omgevingswet. In hoeverre dient de Wet natuurbescherming te worden aangepast bij het opnemen van deze wet in de Omgevingswet? Wat betekent dat bijvoorbeeld voor een in de Wet natuurbescherming belangrijk begrip als «intrinsieke waarde»? En in hoeverre blijft het robuuste raamwerk van de Omgevingswet intact bij de opname van de beleidsterreinen «bodem», «geluid», «natuur» en de niet-gebiedsgerichte delen van de milieuregelgeving in deze wet?

### *Normstelling*

De misschien wel opvallendste keus die de regering heeft gemaakt, is dat de normstelling in het fysieke domein niet op het niveau van de wet, maar op het niveau van de AMvB wordt geregeld. Een keuze die niet alleen de leden van de ChristenUnie-fractie opvalt, maar waar ook de Raad van State nadrukkelijk de vinger bij heeft gelegd<sup>60</sup> en waar de Tweede Kamer tijdens de wetsbehandeling uitgebreid bij heeft stilgestaan. Met als resultante dat door onder andere een zware voorhangprocedure, een scherpere begrenzing van bevoegdheden, en grotere sturing voor de normen, de medewetgevende positie van het parlement is versterkt. Toch blijft voor de leden van de ChristenUnie-fractie de vraag of met alle aangenomen amendementen (38!) door de Tweede Kamer de kritiek van onder andere de Raad van State voldoende is gepareerd. En hoe is bij de voorhangprocedure de rol van de Raad van State gewogen? In hoeverre is de regering bereid de Raad van State voorafgaand aan de voorhangprocedure van de AMvB's te raadplegen, zodat het parlement bij de beraadslagingen over de AMvB's het advies van de Raad van State kan

<sup>59</sup> Kamerstukken 33 348.

<sup>60</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

raadplegen? De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden reeds dat een afgewogen beoordeling van het wetsvoorstel eigenlijk alleen goed mogelijk is als de vier AMvB's bekend zijn. Het is dan ook de verwachting van hen dat de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet te zijner tijd veel meer zal omvatten dan het geven van een formele klap op de Omgevingswet. Graag ontvangen zij een nadere reactie van de regering op de bovenstaande punten.

### *Waterveiligheidsnormen*

Normen worden in de Omgevingswet aangeduid met «omgevingswaarden». Het gaat bijvoorbeeld om waterveiligheidsnormen en milieukwaliteitseisen. In het wetsvoorstel zijn delegatiegrondslagen opgenomen om deze normen op AMvB-niveau vast te leggen. Het wetsvoorstel regelt dat omgevingswaarden voor waterveiligheid en omgevingswaarden die gebaseerd zijn op een EU-verplichting, verplicht op AMvB-niveau worden vastgelegd. Ondanks pleidooien tijdens de wetsbehandeling in de Tweede Kamer om de normstelling op het niveau van de wet te regelen, heeft de regering om redenen van samenhang, kenbaarheid en inzichtelijkheid van de omgevingswaarden, vastgehouden aan haar uitgangspunt de omgevingswaarden op AMvB-niveau vast te leggen. Ook wilde de regering niet de indruk wekken dat de ene omgevingswaarde belangrijker is dan de andere omgevingswaarde. Maar is dat terecht, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. De ene omgevingswaarde is belangrijker voor het veilig, gezond en ordelijk voortbestaan van ons land dan de andere omgevingswaarde. Zo is het volgens deze leden goed te verdedigen waarom bijvoorbeeld onze nationale waterveiligheidsnormen op het niveau van de wet zouden moeten worden vastgelegd. Zoals de waterveiligheidsnormen momenteel zijn verankerd in de Waterwet, zo zou deze omgevingswaarde ook verankerd moeten worden in de Omgevingswet, aldus de leden van de ChristenUnie-fractie. Bovendien zijn, zoals de Adviesgroep Water terecht opmerkt, de waterveiligheidsnormen randvoorwaardenstellend voor het gebruik van de ruimte.<sup>61</sup> En is een goede zorg voor de waterveiligheid cruciaal voor het veilig voortbestaan van ons land.

Daar komt bij dat de overstromingsrisicobenadering met daaraan gekoppeld de in het Deltaprogramma voorbereide en de door de deltacommissaris voorgestelde nieuwe waterveiligheidsnormen, uitgaan van het uitgangspunt dat iedere bewoner van Nederland die beschermd wordt door duinen of dijken, moet kunnen rekenen op een basisveiligheid van 1/100.000 kans per jaar op overlijden als gevolg van een overstroming (uitgedrukt in een Lokaal Individueel Risico van 10<sup>-5</sup>). Daarnaast geldt dat om economische redenen of om redenen van groepsrisico's, de waterveiligheidsnormen scherper kunnen worden gesteld. Waarom, zo vragen de fractieleden van de ChristenUnie, zou dit uitgangspunt van basisveiligheid niet kunnen en moeten worden verankerd in de Omgevingswet. Vooreerst worden de nieuwe waterveiligheidsnormen vastgelegd in de Waterwet, aangezien deze per 1 januari 2017 van kracht moeten worden, maar bij de Invoeringswet Omgevingswet zouden de waterveiligheidsnormen op de hierboven geschetste wijze alsnog kunnen worden verankerd in de Omgevingswet. Is de regering daartoe bereid?

### *Watertoets*

De watertoets zorgt ervoor dat expliciet het waterhuishoudkundig belang wordt meegewogen bij ruimtelijke plannen. De regering is uitgebreid ingegaan op de watertoets, onder andere in de nota naar aanleiding van

<sup>61</sup> *Advies Adviesgroep Water, «De kracht van water; Naar één ge(s)laagde omgevingswet».*

het verslag. Daaruit bleek dat de regering voornemens is de watertoets in gemoderniseerde vorm op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, één van de vier AMvB's onder de Omgevingswet. De huidige watertoets is opgenomen in een AMvB onder de Wro en bestaat uit een overlegverplichting en een motiveringsverplichting. Het doel van de watertoets blijft onder de Omgevingswet hetzelfde. De watertoets is erop gericht de waterbeheerder bij omgevingsplannen en projecten vroeg in het planproces te betrekken, zodat hij mee kan denken over de inbedding van water in deze plannen.

Concreet betekent de voorgenomen opname van de watertoets in het Besluit kwaliteit leefomgeving dat een instructieregel wordt opgenomen dat bij de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan de opvolger van het bestemmingsplan rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen, en dat de gemeenteraad daarbij, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van de waterbeheerder dient te betrekken. Met deze instructieregel wijzigt de motiveringsverplichting niet, maar de overlegverplichting lijkt niet expliciet in het Besluit kwaliteit leefomgeving terug te komen. Of moet de instructieregel zodanig worden geïnterpreteerd dat daarmee ook de overlegverplichting is bedoeld?

Verder constateren de ChristenUnie-fractieleden tevreden dat de regering voornemens is de reikwijdte van de watertoets te verbreden. De watertoets wordt namelijk niet alleen verplicht bij de voorbereiding van een omgevingsplan, maar ook voor bepaalde onderdelen van een provinciale verordening en voor een aantal vergunningen.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie aan de regering in hoeverre de watertoets als instrument onder de Omgevingswet, vergeleken kan worden met de natuurtoets onder de Wet natuurbescherming. Wordt bij opname van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet de natuurtoets op een vergelijkbare wijze opgenomen als de watertoets?

#### *Codificeren milieubeginselen*

De leden van de fractie van de ChristenUnie spreken hun waardering uit voor het feit dat de regering tijdens de parlementaire behandeling de milieubeginselen alsnog heeft gecodificeerd. Zij vragen of zij terecht concluderen dat de regering deze beginselen alleen van toepassing wil laten zijn op het beleid. Hoe verhoudt zich dit tot de kritiek van de Raad van State<sup>62</sup> op dit punt? Welke rechten kan een burger of bedrijf hieraan ontleen bij toepassing van regelgeving en de uitoefening van bevoegdheden van een bestuursorgaan dat de omgevingsvisie heeft vastgesteld?

#### *Flexibiliteit en rechtszekerheid*

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien het nut van het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte, om zo ruimte te bieden voor innovatieve en duurzame projecten. Zij vragen echter om nader in te gaan op het advies van de Raad van State<sup>63</sup> om nader te bezien of de in het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften, ook noodzakelijk zijn. Deze ChristenUnie-fractieleden vragen of de regering heeft beoordeeld of alle geboden afwijkingsmogelijkheden van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn en hoe de regering tot dat oordeel is gekomen.

<sup>62</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 17.

<sup>63</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 25–26.



## *Projectbesluit*

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vragen bij de reikwijdte van het projectbesluit. De huidige Wro biedt de mogelijkheid om reductie van in bestemmingsplannen opgenomen overcapaciteit rechtstreeks te realiseren middels een inpassingsplan. Het huidige wetsvoorstel geeft aan het projectbesluit andere functionaliteiten dan het inpassingsplan had. Het kent de bevoegdheid tot een projectbesluit alleen toe voor het realiseren van projecten van Rijk en provincie. Voor planreductie wijst de regering op de mogelijkheid van de instructieregels of het instructiebesluit. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om nader toe te lichten waarom het een realiseren wel proportioneel, en het ander wegbestemmen niet proportioneel wordt geacht om door het provinciebestuur een projectbesluit over te nemen. Zij noemen als voorbeeld niet-gerealiseerde plancapaciteit van commercieel vastgoed en wijzen naar de leegstand van kantorenvastgoed dat bovengemeentelijke aspecten kent. Zij wijzen op de problemen die dit voor de fysieke leefomgeving heeft en vragen te beargumenteren waarom het huidige wetsvoorstel met deze keuze voor het schaalniveau het meest doeltreffend en doelmatig is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarbij ook om inzicht te geven in overeenkomsten en verschillen tussen artikel 4.2, tweede lid, van het wetsvoorstel en het inpassingsplan dat de Wro kent, en daarbij met name aandacht te geven aan de toepassingsvoorwaarden.

## *Kostenverhaal*

Met het wetsvoorstel Omgevingswet worden de mogelijkheden voor overheden om kosten te verhalen iets vergroot. Het wetsvoorstel gaat uit van kostenverhaal door overeenkomsten. Daar waar een overeenkomst niet haalbaar is, voorziet het wetsvoorstel op verschillende onderdelen in een regeling, zoals het heffen van leges. Al met al zijn de wijzigingen beperkt. Daardoor blijft de in internationaal opzicht ruimhartige regeling voor planschade in vergelijking met de beperkte mogelijkheden voor het innen van de planbaten, bestaan. Waarom is de Omgevingswet niet aangegrepen om op het punt van het kostenverhaal grotere stappen te zetten, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Ondanks onderzoek door de TU Delft naar kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling<sup>64</sup>, lijkt de regering zich nog niet te hebben laten inspireren door in de ons omringende landen toegepaste systemen, zoals fondsvorming in Engeland en Frankrijk, en een baatbelasting in Duitsland. Kan de regering daar nader op ingaan, zo vragen deze leden. Zijn er verdere verbeteringen nodig wat betreft de regering bij het verevenen van de baten? Hoe kijkt de regering aan tegen het vraagstuk van wie de baten zijn: van de eigenaar van de bestemming of van degene die de bestemming wijzigt?

## **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie**

Met vereenvoudiging als doelstelling gaat de regering voorbij aan de intrinsieke complexiteit van de wetten die worden gebundeld in de Omgevingswet. Normen die betrekking hebben op geluid, bodem, luchtkwaliteit en gezondheid moeten blijvend kunnen worden getoetst. Deze normen zijn hetgeen wat omgevingsrecht juist zo complex maakt. Volgens leden van de PvdD-fractie wordt het succes van vereenvoudiging door de regering overschat en gaat de kwaliteitswaarborging van de leefomgeving door de nagestreefde vereenvoudiging achteruit.

<sup>64</sup> F.A.M. Hobma, «Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling», TU Delft 2014.



De leden van de PvdD-fractie wijzen de tweede reden die de regering aanvoert om tot een ingrijpende herziening van het omgevingsrecht te komen, af. De regering beweert dat de balans in het omgevingsrecht te veel bij zekerheid ligt, en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwikkeling.<sup>65</sup> Het is onduidelijk waar de regering dit op baseert. Het wetsvoorstel komt niet voort uit een degelijke evaluatie van de huidige wetgeving.

Bovendien worden er, ondanks het succes van milieu en natuurbeschermingsregels in de afgelopen jaren, nog steeds veel overschrijdingen van de gestelde normen geconstateerd. Deze overschrijdingen hebben negatieve gevolgen op de gezondheid van mens, dier en natuur. Een mate van zekerheid is volgens de leden van de PvdD-fractie juist nodig om bijvoorbeeld de kwaliteit van lucht en water te beschermen. Is de regering het met deze leden eens dat zekerheid van bescherming binnen het omgevingsrecht nodig is, en dat het nodig blijft om normen te stellen en deze te handhaven?

#### *Ontbreken materiële inhoud*

Het wetsvoorstel bevat nauwelijks omgevingswaarden, toetsingskaders en vereisten op basis waarvan milieubesluitvorming wordt gemaakt. Het wegstoppen van de inhoudelijke normen die de kwaliteit van de leefomgeving waarborgen in AMvB's, vinden de leden van de PvdD-fractie vergelijkbaar met de neiging die de Europese Commissie vaak heeft om in haar wetgevende voorstellen talloze grondslagen te leggen voor gedelegeerde en uitvoeringsregelingen. Graag de zienswijze van de regering hierop.

De leden van de PvdD-fractie vragen waarom niet alle omgevingswaarden en een volledig toetsingskader voor milieubeleid in de wet is opgenomen. De omgeving is één. Daarom is het volgens deze leden naar de burger toe niet te verklaren waarom er enkele waarden wel en andere niet in de wet zijn opgenomen. Terecht heeft de Tweede Kamer bijvoorbeeld een motie aangenomen die de regering oproept een omgevingswaarde vast te stellen voor CO<sub>2</sub>.<sup>66</sup> Deelt de regering de mening van de fractieleiden van de PvdD dat het niet opnemen van een volledig toetsingskader voor het milieu, afbreuk doet aan het beschermingsniveau van de leefomgeving en afbreuk doet aan de democratische besluitvorming over omgevingswaarden en toetsing?

Ook hebben deze leden enkele vragen met betrekking tot het beschermingsniveau van de wet door het ontbreken van omgevingswaarden.

Via amendering is het element «gezondheid» in beperkte mate in de wet opgenomen.<sup>67</sup> De fractieleiden van de PvdD vragen of dit afdoende is om burgers te beschermen tegen schadelijke emissies van industriële activiteiten. Rondom de schadelijke effecten van de intensieve landbouw is in het huidige omgevingsrecht maar heel weinig geregeld. Vanuit het oogpunt van de bescherming van omwonenden is het alleen mogelijk om grenzen te stellen aan de geurhinder.

Welke bevoegdheden en verplichtingen hebben gemeenten straks door de invoering van de Omgevingswet om hun inwoners te beschermen tegen stankoverlast vanuit veehouderijen? Is het vermoeden van de fractieleiden van de PvdD correct dat gemeenten daarin geen enkele verplichting

<sup>65</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 6.

<sup>66</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 142.

<sup>67</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 151 en Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 152.

hebben, maar alleen een vrijblijvende mogelijkheid, en dat burgers zich dan nergens op kunnen beroepen?

Naast een flinke stankoverlast kan een grote stal voor omwonenden nog veel meer gevolgen hebben. Zo heeft de Q-koortsuitbraak geleerd dat omwonenden heel kwetsbaar zijn bij de uitbraak van een zoönose. Ook weten we uit metingen dat de fijnstofuitstoot van veel veehouderijen groot is, en op veel plekken zelfs de afgesproken normen overschrijdt. Ook weten we dat dit fijnstof nog veel schadelijker is dan fijnstof uit bijvoorbeeld auto's en industrie, vanwege de daarin aanwezige endotoxinen.

Op welke wijze borgt de Omgevingswet de bescherming van burgers tegen ziektes en schadelijke stoffen? Krijgen gemeenten bevoegdheden om eigen grenzen te stellen aan het aantal dieren in een gebied, om emissienormen te stellen en/of om vergunningen te weigeren voor bepaalde activiteiten? Krijgen zij de bevoegdheid om aanvullende normen te stellen indien de Europese normen niet afdoende blijken op gemeentelijk of provinciaal niveau?

### *Subsidiariteitsbeginsel*

De regering schrijft dat het uitgangspunt bij de herimplementatie is dat «steeds de afweging zal worden gemaakt waar ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau en wat op nationaal niveau zal worden vastgelegd, conform het subsidiariteitsbeginsel. Gebieds- en leefmilieukwaliteiten zullen voor een belangrijk deel moeten worden geformuleerd op lokaal niveau. Door deze afweging op lokaal niveau te laten kan in overleg met lokale belangenorganisaties, natuur- en milieuorganisaties, burgers en bedrijven, die het gebied immers het beste kennen, de beste afweging worden gemaakt».<sup>68</sup> Hiermee stapt de regering dus af van het behouden van het huidige beschermingsniveau, zo constateren de leden van de PvdD-fractie. Deelt de regering deze constatering?

### *Participatie*

Veel burgers zijn betrokken bij hun omgeving en wat daarin gebeurt. Vroegtijdige participatie van belanghebbenden en voldoende mogelijkheden om tijdig het oordeel van de rechter te vragen, zijn belangrijk om die rol te vervullen en versterken bovendien de rechtsbescherming van de leefomgeving. De leden van de PvdD-fractie maken zich zorgen over de invulling van de participatie van betrokken burgers en daarmee gepaard gaande de rechtsbescherming van de leefomgeving in de Omgevingswet.

Deze leden hebben met zorg kennisgenomen van de inkorting van de bezwaartermijn van zes tot twee weken. Volgens de huidige wet kan binnen een termijn van zes weken een voorlopige voorziening worden aangevraagd door belanghebbenden. Een termijn van zes weken is nu al een korte termijn voor burgers die bezwaar maken tegen onomkeerbare activiteiten zoals bomenkap, aantasting van monumenten en bouwactiviteiten. Kan de regering aangeven waarom voor deze verkorte termijn is gekozen en op welke wijze wil de regering waarborgen dat burgers voldoende betrokkenheid, inspraak en bezwaarmogelijkheden in besluitvorming rond ingrijpende wijzigingen in hun leefomgeving hebben? Hoe wil de regering waarborgen dat burgers geen fatale bezwaartermijnen missen in bijvoorbeeld vakantieperiodes? Het andere procedurele voorbeeld waarover de fractieleden van de PvdD zorgen hebben, is de verwijdering van de schorsende werking van een verzoek voor een voorlopige voorziening bij projectbesluiten. Deelt de regering de conclusie van deze leden dat mogelijk schadelijke activiteiten

<sup>68</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 35.

hierdoor mogen blijven plaatsvinden totdat de rechtelijke macht zich over de kwestie heeft uitgesproken? Deelt de regering de zienswijze dat de leefomgeving, en dan met name kwetsbare diersoorten en natuur, hiermee het risico loopt onomkeerbare schade op te lopen? Waarom heeft de regering gekozen voor verwijdering van de schorsende werking en hoe neemt de Omgevingswet het risico op onomkeerbare schade weg?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie**

De leden van de SGP-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel als kaderwet is vormgegeven en dat omgevingswaarden en het toetsingskader voor vergunningverlening in gedelegeerde regelgeving wordt opgenomen. Het gaat om normen en regels die de impact van veel andere wetten overtreft. Deze leden zetten daar enkele vraagtekens bij.

Via de Aanwijzingen voor de regelgeving is afgesproken dat belangrijke normen in de wet zelf thuishoren en niet in gedelegeerde regelgeving, en dat terughoudend omgesprongen moet worden met voorhangprocedures. De Raad van State waarschuwt in lijn hiermee voor het vervagen van het materiële onderscheid tussen wetten en algemene maatregelen van bestuur, en voor het misbruiken van voorhangprocedures voor het corrigeren van een ruime delegatie.<sup>69</sup> Is de veronderstelling juist dat de regering dergelijke afspraken minder zwaar weegt dan het belang van goed kenbare omgevingsregels? De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een toelichting.

De artikelen 5.32 en 5.40 van het wetsvoorstel geven het bevoegd gezag ruimte om omgevingsvergunningen te weigeren als naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van (mogelijke) ernstige nadelige gevolgen voor de volksgezondheid en om verleende omgevingsvergunningen te wijzigen of in te trekken als dit volgens het bevoegd gezag nodig is om de volksgezondheid te beschermen. Hoe verhouden deze bepalingen zich tot het voornemen van de regering om het toetsingskader voor omgevingsvergunningen in een algemene maatregel van bestuur op te nemen? Waarom is er niet voor gekozen om ook andere belangrijke elementen van het beoogde toetsingskader in de wet zelf op te nemen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Een van de redenen om normen en regels in gedelegeerde regelgeving op te nemen, is dat de regering voldoende flexibiliteit wil hebben om deze normen en regels te wijzigen, onder meer in verband met de implementatie van Europese richtlijnen. De leden van de SGP-fractie zetten daar een vraagteken bij. Zij vinden dat gewenste flexibiliteit geen doorslaggevende reden is om af te dingen op parlementaire betrokkenheid. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om belangrijke normen en regels in de wet zelf op te nemen, en afgeleide, minder belangrijke, normen en regels in de gedelegeerde regelgeving, zodat voor de belangrijke normen en regels parlementaire betrokkenheid gewaarborgd is en voor de afgeleide normen en regels meer flexibiliteit gecreëerd wordt?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het wetsvoorstel een voorhangprocedure voor de gedelegeerde regelgeving met betrekking tot omgevingswaarden is opgenomen, waarbij een der Kamers na ommekomst van het ontwerpbesluit kan verzoeken om de omgevingswaarden bij wet vast te stellen (artikel 23.5 van het wetsvoorstel). Deze leden hebben de indruk dat deze voorhangprocedure afwijkt van de reguliere voorhangprocedures en horen graag of een voorhangprocedure in deze vorm ook weleens in andere wetgeving is opgenomen. Zij zien

<sup>69</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

enkele mogelijke knelpunten. Het gaat om complexe besluiten. Het lijkt onwenselijk om het gehele ontwerpbesluit, met alle daarin opgenomen omgevingswaarden, als wetsvoorstel in te dienen en vast te stellen. Dan rijst echter de vraag in hoeverre de genoemde voorhangprocedure ruimte biedt om onderdelen van het genoemde ontwerpbesluit bij wet vast te stellen, en zo ja, in hoeverre dit in de praktijk haalbaar is. De fractieleden van de SGP horen graag de reactie van de regering op dit punt. Het is verder het voornemen van de regering om alle ontwerpAMvB's tegelijkertijd met het voorstel voor de Invoeringswet naar de Kamer te sturen. De leden van de SGP-fractie betwijfelen of zo voldoende tijd gegeven wordt voor een goede afweging met betrekking tot de mogelijkheid om bepaalde omgevingswaarden in de wet zelf op te nemen. Is de regering bereid om alle ontwerpAMvB's vroegtijdig naar de Kamer te sturen, dus nog voor ommekomst van het voorstel voor de Invoeringswet?

De leden van de SGP-fractie constateren dat met name provincies veel meer ruimte krijgen om het omgevingsbeleid, ook richting gemeenten, te sturen. Zij hechten grote waarde aan het subsidiariteitsbeginsel en vragen of dit beginsel voldoende in de wet verankerd wordt. Artikel 2.3 van het wetsvoorstel probeert aan dit subsidiariteitsbeginsel handen en voeten te geven, maar dat is in de ogen van deze leden onvoldoende. Zij refereren hierbij aan de kritiek van Raad van State<sup>70</sup> en de Rijksuniversiteit Groningen<sup>71</sup> (onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer). De alternatieve opsomming biedt Rijk en provincies alle ruimte om taken naar zich toe te trekken als zij dat doelmatig en doeltreffend vinden, ook al is er geen sprake van een nationaal of provinciaal belang. Daarbij komt dat jurisprudentie leert dat het voor Rijk en provincies al relatief eenvoudig is om een nationaal of provinciaal belang te claimen. Hoe gaat de regering voorkomen dat het principe «decentraal wat kan, centraal wat moet» een papieren werkelijkheid wordt en decentrale overheden in de praktijk overgeleverd zijn aan de willekeur van hogere overheden, omdat het subsidiariteitsbeginsel onvoldoende verankerd is in de Omgevingswet?

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de implicaties van een recent arrest van het Europese Hof van Justitie inzake de Kaderrichtlijn Water<sup>72</sup> voor de programmatische aanpak in het kader van het voorliggende wetsvoorstel. Juristen geven aan dat het arrest tot gevolg heeft dat bij alle activiteiten die een impact op de waterkwaliteit hebben, de door het Europese Hof van Justitie nader toegelichte systematiek van het Europese waterrecht gevolgd dient te worden.<sup>73</sup> Dat zou neerkomen op strikte verplichtingen, een koppeling van milieudoelen aan plannen én concrete besluiten en maatregelen, en dus een andere invulling van de programmatische aanpak dan de wetgever voor ogen had. Deze leden horen graag hoe de regering de impact van het genoemde arrest weegt. Welke gevolgen heeft het genoemde arrest voor de beoogde programmatische aanpak?

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft het voornemen om de Wet dieren te wijzigen, om provincies meer ruimte te geven om de regionale veehouderij te begrenzen met het oog op de volksgezondheid. De leden van de SGP-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich (op termijn) verhoudt tot de Omgevingswet en het omgevingsrecht. Hoe gaat de

<sup>70</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 21–23.

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 37–38.

<sup>72</sup> 1 juli 2015, C-461/13.

<sup>73</sup> Freriks & Van Rijswijk, «Programmatische aanpak stikstof en programmatische aanpak water: van tweeën een?», *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, september 2015, p. 399–415.

regering overlap voorkomen? Is het de bedoeling om op termijn dergelijke regelgeving alleen via de Omgevingswet te regelen?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 11 december 2015.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
Sent

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
De Boer

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**D**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2015

Uw Kamer heeft het voorlopig verslag Omgevingswet vastgesteld op 17 november en heeft verzocht de antwoorden uiterlijk 11 december 2015 te ontvangen. Vanwege de omvang en de benodigde interdepartementale afstemming heb ik beperkt langer de tijd nodig. Ik zal u mijn antwoorden uiterlijk 18 december doen toekomen.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**E**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 17 december 2015

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag en dankt de partijen voor de gestelde vragen en de uitgesproken waardering. De regering is verheugd dat uw Kamer de behandeling voortvarend ter hand heeft genomen, onder meer door het houden van een deskundigenbijeenkomst en het uitbrengen van dit voorlopig verslag. De regering hoopt dat met deze memorie van antwoord de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord.

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is een belangrijke stap op weg naar de stelselherziening van het omgevingsrecht. De regering ziet dan ook uit naar het vervolg van de behandeling.

Bij de beantwoording is de volgorde van het verslag aangehouden. Over verschillende onderwerpen zijn vragen van gelijke strekking gesteld. Waar dat aan de orde is wordt terugverwezen naar eerdere antwoorden. Over een aantal thema's heeft de regering naar aanleiding van vragen en opmerkingen van leden van meerdere fracties eerst een wat algemenere beschouwing gegeven waar bij latere antwoorden naar terugverwezen wordt. Dit geldt voor:

- de werking van het subsidiariteitsbeginsel, vraag [6];
- de visie van de regering op het begrip gebruiksruimte, vraag [14];
- de verschillende aspecten van flexibiliteit, vraag [52].

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**

#### **[1]**

De leden van de VVD-fractie vragen of het wetsvoorstel natuurbescherming wel past bij dit wetsvoorstel. Zij vinden het wetsvoorstel natuurbescherming veel minder een ontwikkelingswet en geven aan dat het wetsvoorstel natuurbescherming niet vraagt om een samenhangende afweging, aangezien daarin de intrinsieke waarde van natuur wordt vastgelegd die volgens deze leden moeilijk te normeren valt. Deze leden vragen of het wetsvoorstel natuurbescherming wel een ruimtelijk wetsvoorstel of omgevingswetsvoorstel is.

De natuur maakt onderdeel uit van de fysieke leefomgeving. De natuurelgeving hoort daarom thuis in het omgevingsrecht. Op grond van de



Europese vogelrichtlijn en habitatrichtlijn moet de regelgeving voorzien in specifieke, op bescherming van natuurwaarden gerichte, afwegingskaders. Binnen die kaders is ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Ook andere onderdelen van het omgevingsrecht kennen dergelijke specifieke afwegingskaders. De intrinsieke waarde van de natuur is één van de beweegredenen voor de natuurregelgeving, zoals blijkt uit de doelbepaling van het wetsvoorstel natuurbescherming (artikel 1.10). De intrinsieke waarde van de natuur heeft overigens geen normatieve gevolgen voor de toetsing van ontwikkelingen. Het wetsvoorstel natuurbescherming voorziet, vooruitlopend op de Omgevingswet, in een optimale aansluiting op het huidige omgevingsrecht en is afgestemd op de uitgangspunten van het voorstel voor de Omgevingswet. Zo wordt gewaarborgd dat de belangen als ruimte, water, infrastructuur, milieu en wonen en het belang van natuur in een vroegtijdig stadium op volwaardige wijze worden meegenomen bij bijvoorbeeld het vaststellen van een omgevingsplan. Het voornemen van de regering is om de inhoud van het wetsvoorstel natuurbescherming, eenmaal wet, als resultaat van de recente parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel, onder te brengen in het stelsel van de Omgevingswet. Dit zal geschieden via een voorstel voor een aanvullingswet natuur en een bijbehorend aanvullingsbesluit.

Het voorstel voor de Omgevingswet is op zijn beurt niet alleen gericht op ontwikkeling, maar ook op bescherming. Het wetsvoorstel is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften (artikel 1.3). De natuur maakt onderdeel uit van de fysieke leefomgeving. In het wetsvoorstel is dit nog eens tot uitdrukking gebracht in artikel 1.2, tweede lid. Ook de kernwaarden van het natuurbeleid, namelijk bescherming, beleving en benutting van de natuur maken integraal onderdeel uit van deze doelstelling van de Omgevingswet. Tegen die achtergrond zullen onderdelen van het natuurbeleid die van belang zijn voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud, de kwaliteit en het beheer van de fysieke leefomgeving onderdeel uitmaken van de omgevingsvisie. Dat geldt ook voor andere instrumenten, zoals omgevingsplannen en programma's. Ook het natuurbelang is er immers bij gebaat dat het al bij de visievorming door Rijk en provincie op de fysieke leefomgeving volwaardig wordt meegenomen en met andere belangen wordt verbonden. In relatie tot ruimtelijke belangen kan worden gedacht aan beleid om in een bebouwde of nog te bebouwen omgeving en in samenhang met andere belangen actief natuur te ontwikkelen. Een voorbeeld is de bevordering van gezonde soortenpopulaties in hun natuurlijke verspreidingsgebied op provinciaal en gemeentelijk niveau. Hoe beter het met de staat van instandhouding van een soort gaat, hoe meer zij kan verdragen, waardoor meer ontwikkelingen op andere terreinen van de fysieke leefomgeving mogelijk worden. Dit draagt bij aan een robuuste en veelzijdige natuur. Als het natuurbelang vanwege de Europese vereisten zwaarder moet wegen dan andere belangen, voorziet het wetsvoorstel in instrumenten die dat borgen. Voorbeelden daarvan zijn: het stellen van algemeen verbindende voorschriften waaraan activiteiten moeten voldoen, het instellen van een vergunningplicht voor activiteiten en het opstellen van instructieregels ter verzekering van de doorwerking van rijksbeleid of provinciaal beleid in het beleid van andere overheden.

## [2]

De leden van de VVD-fractie veronderstellen een tegenstelling tussen het besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning door één bevoegd gezag en de afzonderlijke advisering op onderdelen door RUD's of andere bestuursorganen. Deze leden vertrouwen er op dat in de uitvoeringsregeling de functionele integratie verder ontwikkeld wordt. Zij vragen de regering om het spanningsveld tussen regionale uitvoeringsdiensten en afzonderlijke adviezen en vergunningafgifte door een integraal bevoegd gezag nader toe te lichten.

Terecht wijzen de leden van de VVD-fractie er op dat het wetsvoorstel de met de Wabo ingezette lijn continueert van specifieke beoordelingsregels per activiteit. Doordat het wetsvoorstel een aantal vergunningenstelsels die nu nog niet in de Wabo zijn opgenomen integreert, kan voor nagenoeg ieder initiatief één gecombineerde aanvraag worden ingediend, waarvoor één vergunning wordt verleend met maar één bevoegd gezag. Door een adviesbevoegdheid behoudt het oorspronkelijke bevoegd gezag een rol in de besluitvorming. Dit is wenselijk vanwege de specifieke deskundigheid van de adviseur of de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan dat op die wijze een specifieke taak voor de fysieke leefomgeving waar kan maken (bijvoorbeeld natuur). Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is daarbij verantwoordelijk voor een samenhangend besluit, mede op basis van de afzonderlijk uitgebrachte adviezen. Hoewel een uitgebracht advies zwaarwegend is, kan het bevoegd gezag daarvan gemotiveerd afwijken, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor het besluit. Op een aantal manieren draagt het stelsel er aan bij dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning deze samenhang (functionele integratie) kan aanbrengen in het besluit over de omgevingsvergunning voor de aangevraagde activiteiten. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden alle beoordelingsregels bij elkaar gebracht. Daarbij wordt de formulering van verleningsgronden geüniformeerd. Hierdoor wordt het geheel van beoordelingsregels inzichtelijker. Daarnaast is in het wetsvoorstel in artikel 2.1, tweede lid, geregeld dat het bevoegd gezag rekening moet houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving. Deze regeling brengt ook met zich dat het bevoegd gezag de voorschriften die aan de omgevingsvergunning worden verbonden, ook daar waar ze afkomstig zijn van adviseurs, op elkaar moet afstemmen. Dit zorgt er voor dat vergunninghouders niet met tegenstrijdige voorschriften worden geconfronteerd. Binnen deze werkwijze kunnen de betrokken bestuursorganen ervoor kiezen om de uitvoering van een taak te beleggen bij omgevingsdiensten. Het gaat daarbij om bundeling van deskundigheid met het oog op uitvoering, die geen gevolgen heeft voor de bovengenoemde bevoegdheden van bestuursorganen. Voor het basistakenpakket dat interbestuurlijk is vastgesteld in samenhang met het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel VTH<sup>1</sup> is dit verplicht. De bevoegdheid tot het uitbrengen van advies als bedoeld in artikel 16.15 van het wetsvoorstel zal in het voorgenomen Omgevingsbesluit niet worden toegedeeld aan een uitvoeringsdienst, maar bijvoorbeeld aan het college van burgemeester en wethouders. Voor zover een uitvoeringsdienst advies uitbrengt is dat dus in opdracht van bijvoorbeeld een gemeente of provincie. Op welke wijze overheden hun VTH-taken, naast de basistaken, willen organiseren in samenwerking met andere overheden is een keuze voor de betrokken bestuursorganen.

---

<sup>1</sup> Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (33 872).

### [3]

De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting op het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet en vragen welke plek dit krijgt bij de uitvoering en implementatie van deze wet.

Met de vertegenwoordigers van de VNG, de UvW en het IPO heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu overeenstemming bereikt over de inhoud en organisatie van de implementatie. Dit is op 1 juli 2015 vast gelegd in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. Het bestuursakkoord markeert het begin van een meerjarige implementatieperiode waarin het Rijk en decentrale overheden samen optrekken, zodat alle overheidspartijen in staat zijn om de Omgevingswet vanaf het moment van invoering op een goede wijze toe te passen.

In het bestuursakkoord zijn afspraken vastgelegd over zowel de invoeringsbegeleiding als de ontwikkeling van het digitale stelsel.

De invoeringsbegeleiding bestaat uit opleidingen, pilots, een helpdesk en «*living labs*». In dit programma is nadrukkelijk aandacht voor gedrags- en cultuurverandering, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het implementatieprogramma wordt van onderop opgebouwd, afgestemd op de behoeften in de uitvoeringspraktijk. En er wordt samengewerkt met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om ook daar te komen tot een attitudeverandering. Iedereen zal immers niet alleen moeten leren werken met het nieuwe wettelijke stelsel, maar vooral ook in de geest daarvan.

In het bestuursakkoord zijn ook afspraken gemaakt over het digitale stelsel. Partijen delen de ambitie om in 2024 alle relevante beschikbare informatie, zowel over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving als de gegevens over de fysieke omgevingskwaliteit ter plaatse, met één klik op de kaart beschikbaar te hebben en begrijpelijk te tonen. De hiervoor benodigde digitale voorzieningen worden vormgegeven in een helder samenhangend stelsel dat eenduidig wordt bestuurd en gefinancierd. Het digitale stelsel draagt op deze wijze bij aan de verbeterdoelen van de stelselherziening.

Het realiseren van die ambitie gebeurt stapsgewijs. Bij de ontwikkeling van het digitale stelsel onder de Omgevingswet wordt uitgegaan van een gefaseerde uitwerking. Iedere fase leidt tot een zelfstandig werkend afgerond geheel en wordt voorafgegaan door een *go/no-go*-moment. Dit geeft voldoende mogelijkheid tot bijsturing. De doorontwikkeling van het digitale stelsel in de periode 2019–2024 is daarbij afhankelijk van nader onderzoek en de (financiële) afspraken die met de medeoverheden worden gemaakt in het kader van de implementatie.

Met het bestuursakkoord is de basis gelegd voor een gezamenlijk implementatieprogramma van de decentrale overheden en het Rijk. Hiermee zijn de kaders vastgelegd waarbinnen partijen de komende jaren de implementatie verder zullen vormgeven.

### [4]

De leden van de VVD-fractie hebben vragen over het bij amendement<sup>2</sup> ingevoegde artikel 5.32, dat op wetsniveau bepaalt dat een omgevingsvergunning kan worden geweigerd. Dit artikel is van toepassing als er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Zij gaan ervan uit dat in de algemene maatregel van bestuur (AMvB), die de toetsingskaders voor omgevingsvergunningen zal bevatten, wordt vastgelegd hoe de normering van deze weigeringsgrond begrepen moet worden om te voorkomen dat hierover onduidelijkheid gaat ontstaan.

Hoewel er niet veel weigeringsgronden voor omgevingsvergunningen in het wetsvoorstel zelf zijn opgenomen, is artikel 5.32 niet de enige weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning die het wetsvoorstel

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 151.

bevat. Het wetsvoorstel bevat ook de weigeringsgrond vanwege de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob), opgenomen in artikel 5.31, en de weigeringsgrond vanwege het onthouden van instemming, opgenomen in artikel 5.33. Alle andere beoordelingsregels zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De desbetreffende wetsbepaling richt zich direct tot het bevoegd gezag dat belast is met de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Gelet op het uitputtende karakter, biedt het artikel in de ogen van de regering geen grondslag om over de toepassing daarvan bij AMvB nadere regels te stellen. In de nota van toelichting bij het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal de regering wel nader ingaan op de specifieke weigeringsgrond van artikel 5.32 («bijzondere omstandigheden») in relatie met de andere in de AMvB op te nemen beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen. De regering leest artikel 5.32 zo dat een alleen vergunning geweigerd kan worden als er plotseling bijzondere omstandigheden optreden, die maken dat vergunningverlening op dat moment niet in de rede ligt, bijvoorbeeld zoals bij een acute besmettingsgevallen van de Q-koorts. Wanneer de bijzondere omstandigheid zich niet meer voordoet, kan de vergunning nogmaals aangevraagd worden en vormt artikel 5.32 geen weigeringsgrond meer. Het artikel biedt het bevoegd gezag geen weigeringsgrond voor meer structurele beleidsopgaven, zoals bij voorbeeld bij een reeds aanwezige, permanente te hoge geluidbelasting, of een «teveel aan geitenstallen» in een gebied. In dergelijke gevallen zal met toepassing van het voorzorgbeginsel een beleid moeten worden ontwikkeld hoe de gezondheidsbedreigende belasting van de fysieke leefomgeving worden teruggebracht tot een aanvaardbare situatie, bijvoorbeeld in een omgevingsvisie of een programma. Dit beleid kan dan ook worden omgezet zetten in regels, op te nemen in het omgevingsplan. Daarmee verwacht de regering de onduidelijkheden die mogelijk kunnen ontstaan, weg te nemen.

#### [5]

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het staat met de afspraken tussen het Rijk en gemeenten en provincies over de transparante opbouw van leges, en wanneer het parlement deze regels tegemoet kan zien. Daarbij geven deze leden aan dat bij amendement artikel 13.2 is ingevoegd.<sup>3</sup> Op grond hiervan kunnen bij AMvB regels worden gesteld over de legestarieven voor de behandeling van vergunningaanvragen en voor heffingen inzake de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet. De leden vragen of deze bepaling kan worden beschouwd als stok achter de deur.

Deze bepaling kan inderdaad worden beschouwd als stok achter de deur. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt nu aan een aanpassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (verder: BBV), een AMvB op grond van de Gemeentewet en de Provinciewet. Deze aanpassing behelst dat gemeenten en provincies een transparante cijfermatige en inhoudelijke toelichting op de totstandkoming en kostendekkendheid van de leges moeten opnemen. Het wijzigingsbesluit zal op korte termijn voor advies worden gezonden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De te verwachten plaatsing in het Staatsblad zal dan rond 1 april 2016 zijn, wat betekent dat, voor dit onderdeel van het besluit, het met ingang van de begroting en jaarstukken 2017 in werking zal treden. Met het vastleggen van deze regels kan vooralsnog worden voorkomen dat het nodig is om de stok achter de deur (uit artikel 13.2) in te zetten.

Overigens voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor leges voor bevoegdheden van het Rijk (aanvraag, wijziging of intrekking van

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 67.

besluiten). Voor decentrale bestuursorganen is de grondslag daarvoor opgenomen in de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet. Het heffen van leges is een bevoegdheid en geen verplichting.

#### [6]

De leden van de VVD-fractie vragen om uitleg over de reikwijdte en gelding van het subsidiariteitsbeginsel bij taken en bevoegdheden waarbij de inachtneming van dat beginsel niet specifiek in de Omgevingswet is voorgeschreven. Zij verwijzen naar de nationale of provinciale programma's en omgevingsvisies waarvoor dat beginsel in het wetsvoorstel niet van toepassing is verklaard.

Het voorstel voor de Omgevingswet is opgebouwd vanuit het subsidiariteitsbeginsel «decentraal, tenzij». Daaruit volgt dat de zorg voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten en, waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen ligt. Ook het Rijk en de provincies hebben echter een rol in de zorg voor de fysieke leefomgeving. Sommige aspecten of onderdelen van de fysieke leefomgeving kunnen immers vanwege hun schaalniveau, vanwege de wens tot het bieden van een gelijk speelveld of beschermingsniveau, vanwege de ingewikkeldheid van de materie of vanwege de nationale veiligheid, beter worden belegd bij het Rijk of de provincies. Hierop is uitgebreid ingegaan in de memorie van toelichting (blz. 76/77). Leidend voor het bepalen van de rol van het Rijk en de provincies is het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel is opgenomen in de Gemeentewet (artikel 117) en de Provinciewet (artikel 115) en is allereerst toegepast bij de toedeling van de verschillende taken en bevoegdheden aan de te onderscheiden bestuursorganen in het wetsvoorstel. Voor die gevallen waarbij niet op voorhand is vast te stellen welk bestuursorgaan verantwoordelijk moet zijn, biedt het wetsvoorstel vervolgens aan het Rijk en de provincies een zelfstandige beleidsruimte om te bepalen welke belangen binnen de algemene overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zich het best lenen voor behartiging door het Rijk of de provincie. Die beleidsruimte wordt begrensd doordat het subsidiariteitsbeginsel, dat is opgenomen in artikel 2.3 van het wetsvoorstel, op de normstellende bevoegdheden van het Rijk en de provincies in het wetsvoorstel toepassing is verklaard. Op de niet normstellende bevoegdheden in het wetsvoorstel, zoals de omgevingsvisie of het programma, is dit artikel niet van toepassing verklaard. De reden daarvoor is gelegen in het doel van het subsidiariteitsbeginsel en de wijze van regeling van het subsidiariteitsbeginsel in de Gemeentewet en Provinciewet.

In de Gemeentewet en Provinciewet is het subsidiariteitsbeginsel opgenomen om centralisatie van onderwerpen van zorg van de overheid te beperken. Het subsidiariteitsbeginsel heeft in die wetten uitsluitend betrekking op «maatregelen», wat in die context gelezen moet worden als de inzet van juridische instrumenten die daadwerkelijk leiden tot minder beslissingsruimte voor gemeenten of provincies, en niet op «voornemens». De regeling van en de toepasselijkheid van het subsidiariteitsbeginsel in het voorstel voor de Omgevingswet sluit hierbij aan. Het wetsvoorstel gaat uit van een scheiding tussen beleid en normstelling. Onderwerpen van zorg voor de fysieke leefomgeving kunnen alleen aan de vrije regelbevoegdheden van andere overheden worden onttrokken door regels te stellen (normstelling). Gelet op de hiërarchie van normen (ofwel de hiërarchie van algemeen verbindende voorschriften) is er dan geen ruimte meer voor andere overheden om die zorg voor dat onderwerp door middel van normstelling vorm te geven. Het Rijk en de provincies dienen dus terughoudend om te gaan met normstelling. Daarom is het subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel alleen op de normstellende bevoegdheden van Rijk en provincies van toepassing verklaard.

Voor die bevoegdheden van de provincies en het Rijk die niet als normstelling aan te merken zijn, zoals de bevoegdheid om een

omgevingsvisie vast te stellen of de bevoegdheid om een programma vast te stellen, is het subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel niet van toepassing verklaard. Dergelijke beleidsdocumenten beperken niet de taak- of bevoegdheidsuitoefening van andere overheden. Zij bevatten immers alleen de beschrijving van de doelstellingen van het betreffende bestuursorgaan en de beschrijving van de wijze waarop dat bestuursorgaan die doelstellingen wil bereiken. Dat bestuursorganen het beleid zoals dat is geformuleerd door andere bestuursorganen bij hun besluitvorming dienen te betrekken verandert daar niets aan. Omdat het wetsvoorstel geen dwingende juridische doorwerking aan omgevingsvisies en programma's verbindt, mag het bestuursorgaan een afweging maken tussen de eigen belangen en het eigen beleid of de belangen en het beleid van het andere bestuursorgaan én kan dus oordelen dat het beleid of de belangen van het andere bestuursorgaan in het concrete geval een lager gewicht toekomt dan aan het eigen beleid of belang. Omdat bestuursorganen gemotiveerd aan het beleid van andere bestuursorganen voorbij mogen gaan, heeft het van toepassing verklaren van een wettelijk subsidiariteitsbeginsel op deze bevoegdheden dus geen toegevoegde waarde. Het subsidiariteitsbeginsel uit de Gemeentewet en de Provinciewet en het subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel hebben dus slechts betrekking op de inzet van normstellende bevoegdheden door het Rijk en de provincies die de verantwoordelijkheden en taken van andere overheden beperken.

Anders dan de leden veronderstellen, kan onder de Omgevingswet bij de uitoefening van normstellende bevoegdheden door de provincies of het Rijk, niet worden volstaan met een verwijzing naar de in een omgevingsvisie of programma opgenomen doelstellingen of benoemde belangen. Dit voldoet niet aan de eisen die de toepasselijkheid van het in artikel 2.3 vervatte subsidiariteitsbeginsel aan de motivering van de toepassing van een bevoegdheid stelt. Bij de toepassing van een bevoegdheid die de vrije regelbevoegdheden van andere overheden beperkt, moet gemotiveerd worden waarom de inzet van die bevoegdheid in dat specifieke geval gelet op het subsidiariteitsbeginsel gerechtvaardigd is. Deze motivering kan door de rechter worden getoetst. Bij verwijzing naar een beleidsdocument, zoals een omgevingsvisie of een programma, is de motivering alleen toereikend als dat beleidsdocument al de motivering bevat waarom de inzet van die betreffende normstellende bevoegdheid gerechtvaardigd is. Een enkele verwijzing naar een in een beleidsdocument benoemd provinciaal of nationaal belang voldoet dus niet.

#### [7]

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om uitvoerig uit te leggen wat de betekenis van de in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet (verder: het bestuursakkoord) gemaakte afspraak is over het onderscheid tussen provinciale en gemeentelijke belangen. Verder vragen deze leden of artikel 2.3 niet te ruim geformuleerd is.

In het bestuursakkoord is over dit onderwerp het volgende opgenomen: «Het provinciaal belang, vastgesteld door provinciale staten, moet altijd kenbaar zijn én gemotiveerd worden. Uit de motivering moet duidelijk worden dat het provinciaal belang niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentelijk bevoegd gezag kan worden behartigd. Provincies zullen hier terughoudend mee om gaan.»

Uit de vraag van de genoemde leden maakt de regering op dat zij de indruk hebben gekregen dat door het bestuursakkoord een te ruime interpretatie van artikel 2.3 van het wetsvoorstel wordt voorkomen en vragen of dat klopt. Zoals hiervoor en ook bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aangegeven, strekt de opname van het subsidiariteitsbeginsel in artikel 2.3 van het wetsvoorstel ertoe om het Rijk en de provincies tot terughoudendheid te dwingen bij het aan zich trekken van onderwerpen van zorg voor de fysieke leefom-



geving (decentraal, tenzij). De mate waarin deze bepaling tot terughoudendheid dwingt, wordt echter mede bepaald door de wijze waarop de bestuursorganen van het Rijk en de provincies daarmee in de praktijk zullen omgaan. Zeken zij de grenzen van wat nog mogelijk is op, of handelen zij echt naar de bedoeling van deze bepaling? In het bestuursakkoord is met deze passage vastgelegd dat de provincies zich daadwerkelijk committeren aan de bedoeling van deze bepaling, namelijk een terughoudende rol van de provincies. Het klopt dus dat deze passage uit het bestuursakkoord erop is gericht een ruimhartige toepassing van artikel 2.3 van het wetsvoorstel te voorkomen.

Artikel 2.3 biedt aan de bestuursorganen van provincies en het Rijk ook de mogelijkheid om een bevoegdheid uit te oefenen vanuit een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk of ter uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Ook daarbij geldt dezelfde terughoudendheid. Zoals in de nota naar aanleiding van het nader verslag (blz. 113) is aangegeven, is het criterium in onderdeel b van het tweede en derde lid van het artikel opgenomen omdat de bestuursorganen van provincie en Rijk soms ook een taak of bevoegdheid moeten kunnen uitoefenen vanuit enkel een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk of ter uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Hierbij hoeft geen als zodanig aangeduid provinciaal respectievelijk nationaal belang aan de orde te zijn. Regels die uitsluitend vanwege een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk zijn gesteld zijn bijvoorbeeld te vinden in het Bouwbesluit 2012 en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook in die gevallen dwingt de toepasselijkheid van artikel 2.3 de bestuursorganen van de provincies of het Rijk om te motiveren waarom het doelmatig en doeltreffend is om die bevoegdheid op provinciaal- of rijksniveau uit te oefenen. Dit impliceert dus ook een motivering waarom de gemeentebesturen of, bij toepassing door het Rijk, ook de provinciebesturen die bevoegdheid niet doelmatig en doeltreffend zouden kunnen uitoefenen. Ook dit onderdeel van artikel 2.3 sluit naadloos aan bij de regeling van het subsidiariteitsbeginsel in de Gemeentewet en de Provinciewet. Die wetten vergen ter bevordering van de decentralisatie dat wordt gemotiveerd dat het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen of provinciebesturen kan worden behartigd. De regering heeft geen redenen gezien waarom in afwijking van de Gemeentewet en de Provinciewet, inzet van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet altijd de aanwezigheid van een nationaal of provinciaal belang zou moeten vergen. De kern van het subsidiariteitsbeginsel is immers die doelmatigheids- en doeltreffendheidstoets en niet zozeer of iets aangemerkt wordt als van een «hoger belang». Het gaat erom dat de opgaven voor de fysieke leefomgeving worden aangepakt op het meest geschikte overheidniveau.

Overigens, het feit dat de provincies of het Rijk op grond van deze doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen een onderwerp van zorg voor de fysieke leefomgeving aan zich trekken, sluit een rol van de andere bestuursorganen vaak niet uit. Uit het subsidiariteitsbeginsel volgt immers ook dat de inzet van de bevoegdheid niet verder mag gaan dan vanuit doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen noodzakelijk is (het subsidiariteitsbeginsel omvat ook een proportionaliteitstoets). Dit betekent dat voor het decentraal bestuur vaak ruimte bestaat om – binnen bepaalde grenzen – lokaal of regionaal maatwerk te bieden. Ook heeft het decentraal bestuur in dit soort gevallen vaak een uitvoerende rol, bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen in gevallen waar het instellen van een vergunningstelsel vanuit het oogpunt van doelmatigheid of doeltreffendheid door het Rijk gebeurt. Een voorbeeld is de vergunningverlening voor bouwactiviteiten.

Gelet op het bovenstaande en in antwoord op de vraag van de leden hierover, is de regering dus niet van oordeel dat artikel 2.3 van het wetsvoorstel te ruim geformuleerd is.



**[8]**

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens welke betekenis moet worden toegekend aan artikel 2.2, derde lid, van het wetsvoorstel in relatie met artikel 2.3 van het wetsvoorstel.

Artikel 2.2 van het wetsvoorstel gaat over de minst belastende interventie en artikel 2.3 over subsidiariteit. Het derde lid van artikel 2.2 is bij amendement<sup>4</sup> aan het wetsvoorstel toegevoegd. De toelichting bij dit amendement geeft aan dat hiermee *«tot uitdrukking [wordt] gebracht het principe van de «minst belastende interventie», op het moment dat bestuursorganen in de bevoegdheden van andere bestuursorganen treden. Dit is een verdere uitwerking van het principe «decentraal tenzij» wat al in de wet wordt geregeld (onder andere artikel 2.3). Bestuursorganen moeten bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden niet onnodig in de taken of bevoegdheden van andere bestuursorganen treden. Dat wordt geregeld met het nieuwe derde lid. Zo is bijvoorbeeld voorstelbaar dat bij het vaststellen van instructieregels waar mogelijk met zo open mogelijke formuleringen wordt gewerkt. De gemeente c.q. de provincie heeft dan zelf de mogelijkheid om invulling te geven aan deze open formulering en heeft daarbij afwegingsruimte, terwijl het doel achter de instructieregel wel wordt bereikt.»*

De betekenis van artikel 2.2, derde lid, in verhouding tot artikel 2.3 is dat dit het beginsel van de «minst belastende interventie» dat al in artikel 2.3 van het wetsvoorstel was vervat expliciet maakt. In de memorie van toelichting (blz. 103, 107, 400) en in de schriftelijke beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer in de nota naar aanleiding van het verslag en de nota naar aanleiding van het nader verslag, heeft de regering aangegeven dat artikel 2.3 niet alleen het beginsel van subsidiariteit bevat maar ook het beginsel proportionaliteit. Ook de normstelling mag naar haar vorm en inhoud niet verder gaan dan hetgeen een doeltreffende verwezenlijking van het beoogde doel vergt. Waar mogelijk dient deze ruimte te laten voor lokaal of regionaal maatwerk. Met het in artikel 2.3 vervatte beginsel van proportionaliteit is door de regering dus hetzelfde resultaat beoogd als de opstellers van het amendement met het beginsel van minst belastende interventie beogen.

De werking van het in het derde lid van artikel 2.2 opgenomen beginsel van «minst belastende interventie» is wel anders en breder dan het in artikel 2.3 vervatte subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel. Artikel 2.3, tweede en derde lid, geldt alleen voor taken en bevoegdheden waarvoor dat expliciet is bepaald, artikel 2.2 geldt in alle gevallen. Artikel 2.2, derde lid, heeft daarmee net als het eerste lid van dat artikel het karakter van een bestuurlijk beginsel. Het artikel beoogt niet een verdergaande juridisering. Als een bestuursorgaan er evident aan voorbij gaat, zonder adequate motivering, kan de vraag aan de orde komen in hoeverre er sprake is van bestuurlijke onzorgvuldigheid. De werking van artikel 2.2, derde lid, is verder niet beperkt tot de bestuursorganen van de provincies en het Rijk. Dit bij amendement aan het wetsvoorstel toegevoegde artikellid heeft ook betekenis voor de bestuursorganen van de gemeenten en waterschappen. Ook zij dienen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden zo min mogelijk te treden in de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Dit betekent voor gemeenten bijvoorbeeld dat zij hun taak tot het behoeden van de staat en werking van de openbare wegen in hun gemeente, op zodanige manier uitoefenen dat het waterschap, de provincie en het Rijk niet worden belemmerd om hun taak tot het behoeden van de staat en werking van de wegen die bij hen in beheer zijn goed uit te oefenen.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 35.

[9]

De leden van de VVD-fractie zien graag verduidelijkt of, en zo ja, in hoeverre de provincie bij de goedkeuring van het projectbesluit van een waterschap gehouden is aan artikel 2.2 of 2.3 van het wetsvoorstel. Op grond van artikel 16.72 van de Omgevingswet moet een projectbesluit van een waterschap worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Deze goedkeuring door gedeputeerde staten is noodzakelijk omdat het waterschap een functioneel bestuursorgaan is en niet tot het algemeen bestuur behoort. De taken en bevoegdheden van een waterschap zijn begrensd tot het functioneel waterbeheer. Bij de redactie van artikel 16.72 is ervoor gekozen om geen specifieke toetsingsgrond voor te schrijven. Dit betekent dat de algemene regeling van goedkeuring in artikel 10:27 Awb van toepassing is. Hieruit volgt dat gedeputeerde staten slechts goedkeuring aan het projectbesluit van het waterschap kunnen onthouden wegens «strijd met het recht». De regering heeft twee subvragen afgeleid uit de vraag van deze leden:

Allereerst de vraag of gedeputeerde staten de artikelen 2.2 en 2.3 kunnen betrekken bij de vraag in het kader van de goedkeuring: of het projectbesluit van een waterschap in «strijd is met het recht». Dat wil zeggen of zij moeten toetsen of het *waterschap* zich aan het bepaalde in deze artikelen gehouden heeft. Daarnaast kan de subvraag worden afgeleid of de artikelen 2.2 en 2.3 de goedkeuringsbevoegdheid van *gedeputeerde staten* inkaderen.

In de artikelen 2.2 en 2.3 is het volgende geregeld:

- a. Het eerste lid van artikel 2.2 bevat de opdracht dat de bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en deze af te stemmen. Het tweede lid van artikel 2.2 geeft aan dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen en daarbij niet tot een overdracht van die taken en bevoegdheden overgaan. Deze bepaling kan niet van toepassing zijn op deze vraag, en wordt bij de beantwoording niet betrokken.
- b. In het derde lid van artikel 2.2 is geregeld dat de uitoefening van een bevoegdheid niet verder mag gaan dan nodig voor de uitvoering van een taak of bevoegdheid. In dit lid is het principe van de «minst belastende interventie» vastgelegd.
- c. In artikel 2.3 is het beginsel van subsidiariteit en proportionaliteit geregeld.

Ad a. De toetsing door gedeputeerde staten of er sprake is van «strijd met het recht», omvat niet alleen de beoordeling of er sprake is van strijd met een wet in formele zin, lagere regelgeving, of regels met een hogere status zoals het recht van de Europese Unie en een ieder verbindende verdragsbepalingen. Het omvat ook de beoordeling of het waterschap heeft voldaan aan de wettelijke opdrachten die de Omgevingswet aan de bestuursorganen geeft die zijn belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat gedeputeerde staten moeten beoordelen of het dagelijks bestuur van het waterschap bij het vaststellen van het projectbesluit zich voldoende en op de juiste wijze rekenschap heeft gegeven van de andere belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving dan alleen de belangen van het functioneel waterbeheer. Bij deze andere belangen kan het bijvoorbeeld gaan om ruimtelijke belangen, cultuurhistorische belangen of landschappelijke belangen. Dit betreft dus de toets of het projectbesluit niet in strijd komt met andere (buiten het bereik van het functioneel bestuur) vallende belangen en omvat mede de toets of door het waterschap is voldaan aan artikel 2.2, eerste lid.

Ad b. De toetsing door gedeputeerde staten van het projectbesluit van een waterschap omvat ook de beoordeling of het projectbesluit niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is (artikel 2.2, derde lid). Dit betreft onder meer de beoordeling door gedeputeerde staten of het projectbesluit van het

waterschap slechts het omgevingsplan wijzigt voor zover dat noodzakelijk is vanwege het project. Deze eis is opgenomen in artikel 5.52, eerste lid, en is een concretisering van artikel 2.2, derde lid.

Ad c. De vraag of artikel 2.3 van toepassing is bij de goedkeuring van het projectbesluit van een waterschap moet ontkennend worden beantwoord. Allereerst is artikel 2.3 alleen van toepassing als dat artikel expliciet van toepassing is verklaard in de regeling waar de taak of bevoegdheid aan een bestuursorgaan wordt toegekend. Voor de goedkeuring van gedeputeerde staten, bedoeld in artikel 16.72 van het wetsvoorstel, is dat niet het geval. Daarom is artikel 2.3 niet van toepassing op de goedkeuring. Daarnaast heeft de vraag of sprake is van «strijd is met het recht» bij de goedkeuring van een projectbesluit betrekking op de vraag of het waterschap bij de vaststelling van een projectbesluit is gebleven binnen de begrenzing van het functioneel waterbeheer. Artikel 2.3 regelt niet de begrenzing van de bevoegdheden van het functionele bestuur ten opzichte van het algemene bestuur. Die begrenzing volgt uit de Waterschapswet. De Omgevingswet sluit daarbij aan door in artikel 5.44 te bepalen dat het waterschap een projectbesluit alleen kan vaststellen met het oog op de waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving, als bedoeld in artikel 2.17. Gedeputeerde staten dienen bij de goedkeuring dus wel te toetsen of het projectbesluit van een waterschap blijft binnen de begrenzing van deze waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving. Dit betreft echter geen toets aan artikel 2.3 omdat dat artikel niet van toepassing is op het waterschap.

De twee subvragen kan de regering dus als volgt beantwoorden: Bij de beoordeling of het projectbesluit door een waterschap «in strijd met het recht» is genomen dienen gedeputeerde staten te toetsen of door het dagelijks bestuur van het waterschap is voldaan aan artikel 2.2, eerste lid, en artikel 2.2, derde lid (in samenhang met artikel 5.52). Artikel 2.3 is op deze beoordeling niet van toepassing.

Op de vraag in hoeverre de goedkeuringsbevoegdheid van gedeputeerde staten wordt ingekaderd door de artikelen 2.2 en 2.3 antwoordt de regering dat de coördinatie- en afstemmingsverplichting van artikel 2.2, eerste lid, vanzelfsprekend van toepassing is. Voor een goede invulling van de goedkeuringsbevoegdheid is het noodzakelijk dat gedeputeerde staten een volledig beeld hebben van de andere belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving en niet alleen de belangen van het functioneel waterbeheer en de provincie zelf. Alleen dan kunnen zij goed beoordelen of het dagelijks bestuur van het waterschap bij het vaststellen van het projectbesluit zich voldoende en op de juiste wijze rekenschap heeft gegeven van de andere belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving dan alleen de belangen van het functioneel waterbeheer. Het beginsel van minst belastende interventie uit artikel 2.2, derde lid, is naar zijn aard niet van belang voor de inkadering van de goedkeuringsbevoegdheid van gedeputeerde staten: de provincie treedt bij de goedkeuring niet in de taken en bevoegdheden van het waterschapsbestuur noch in de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Artikel 2.3 is op de goedkeuring door gedeputeerde staten daarom ook niet van toepassing verklaard. Gedeputeerde staten zijn bij het besluit om al of niet goed te keuren niet gebonden aan het subsidiariteitsbeginsel. Dat wil zeggen dat zij de goedkeuring ook zouden kunnen weigeren als het waterschapsbesluit niet in overeenstemming is met belangen zich niet als provinciaal belang laten kwalificeren.

#### **[10]**

De leden van de fractie van de VVD vragen in verband met de reikwijdte van het omgevingsplan of gemeenten ook autonome regels vanuit een heel ander beleid, zoals openbare orde, in het omgevingsplan moeten opnemen.

De reikwijdte van het omgevingsplan zal zich, anders dan het bestemmingsplan, niet meer beperken tot een goede ruimtelijke ordening. Het uitgangspunt is echter dat alleen de regels die een gemeente stelt over de fysieke leefomgeving samenhangend worden gebundeld in het omgevingsplan. Dat betekent dat autonome regels vanuit een ander beleid niet in het omgevingsplan hoeven te worden gesteld. In het bijzonder voor regels die zijn gericht op het beschermen van de openbare orde zou dat ook tot problemen leiden in verband met de aan de burgemeester toegekende taken en verantwoordelijkheden op dat terrein.

#### **[11]**

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de provincie en het Rijk ook instructies kunnen geven of instructieregels kunnen stellen over regels die nu opgenomen worden in autonome verordeningen. Ze vragen verder of het toezicht door de provincies daarvoor gaat gelden en of de gemeentelijke autonomie wordt ingeperkt.

In het wetsvoorstel is expliciet geregeld dat het Rijk en de provincies alleen instructieregels kunnen geven over die onderdelen van het omgevingsplan die duidelijk medebewind betreffen of waar de gemeentelijke bevoegdheid tot het stellen van regels niet los kan staan van de rijksregelgeving:

- de uitvoering van specifieke wettelijke taken, vermeld in paragraaf 2.4.1;
- omgevingswaarden;
- de toedeling van functies aan locaties en regels die het oog daarop nodig zijn;
- maatwerkregels.

Gemeenten hebben bij deze onderdelen van het omgevingsplan discretionaire ruimte om eigen regels te stellen binnen de wettelijke kaders. De inperking van de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels is vastgelegd in artikel 2.23, derde lid, voor de provincie en in artikel 2.25, derde lid, voor het Rijk. De bevoegdheid tot het geven van instructies in concrete gevallen is nog strakker ingeperkt en kan – voor zover het de gemeente betreft – alleen betrekking hebben op de toedeling van functies aan locaties en de regels die het oog daarop nodig zijn. Dat is geregeld in artikel 2.33, tweede lid, onder a, voor de provincie en artikel 2.34, tweede lid, onder d, en derde lid, voor het Rijk.

Gemeenten kiezen er onder het huidige recht soms nog voor om onderwerpen die naar hun aard toedeling van functies aan locaties omvatten niet op te nemen in bestemmingsplannen of beheersverordeningen op grond van de Wet ruimtelijke ordening, maar in gemeentelijke verordeningen. Een voorbeeld is het aanwijzen van ligplaatsen voor woonschepen in een ligplaatsenverordening. Een dergelijke regel kan ook onder het huidige recht in het bestemmingsplan opgenomen worden en kan ook nu al onderwerp zijn van instructieregels of aanwijzingen op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Het wetsvoorstel bewerkstelligt een samenhangende en omvattende regeling van de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. Gemeenten hebben en houden in beginsel grote discretionaire ruimte bij de inhoudelijke invulling daarvan. Voor wat betreft de plaats beperkt het wetsvoorstel de keuzevrijheid en is het omgevingsplan het aangewezen instrument. Het wetsvoorstel verduidelijkt daarmee de historisch gegroeide, weinig afgebakende, grens tussen medebewind en autonomie op dit punt. Dat geldt ook voor het interbestuurlijk toezicht, dat dus ook zal zien op de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan.

#### **[12]**

De leden van de VVD-fractie zijn tevreden over de wijze waarop in het stelsel van omgevingsrecht de watertoets is vastgelegd. Tegelijkertijd

geven zij aan geen voorstander te zijn van verbreding van de watertoets en vragen zij of de regering haar visie op dit onderwerp nog eens wil geven.

De regering heeft gekozen voor het handhaven van de wettelijk verplichte watertoets in de Omgevingswet, maar dan wel in gemoderniseerde vorm. Met een stevige juridische verankering van waterbelangen aan de voorkant van het besluitvormingsproces wordt het tijdig meewegen van klimaatbestendig en waterrobuust inrichten bij ruimtelijke ontwikkelingen geborgd. De wettelijke borging van de watertoets is een belangrijk ondersteunend instrument voor de uitvoering van de Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie.<sup>5</sup> In het kader van de harmonisatie van instructieregels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden de bepalingen uit het Besluit ruimtelijke ordening over de watertoets omgezet naar een inhoudelijke beslisregel die de achterliggende bedoeling zuiverder weergeeft. Hiermee worden de waterbelangen sterker verankerd aan de voorkant van het beleidsproces. Het procesinstrument watertoets moet worden toegepast op de ruimtelijk relevante onderdelen van omgevingsplannen, omgevingsverordeningen waarin functies aan locaties worden toegekend, projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor een zogenaamde afwijkactiviteit. Verdere verbreding van de gemoderniseerde watertoets naar omgevingsvisies acht de regering niet noodzakelijk. Op grond van het wetsvoorstel dienen omgevingsvisies onder meer de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid te bevatten. Gegeven het feit dat op veel locaties doorgaans ook waterbelangen aan de orde zijn, zullen in deze omgevingsvisies de gevolgen van het voorgenomen beleid voor het watersysteem aan de orde komen.

### **[13]**

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de programmaplicht bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde altijd bij gemeenten wordt gelegd. Terwijl het zo kan dat zij een geringe invloed hebben op het behalen van een omgevingswaarde. De leden vragen of in dat geval niet een gezamenlijk programma moet worden geformuleerd. Het wetsvoorstel is opgebouwd vanuit het uitgangspunt «decentraal, tenzij». Als er een overschrijding is van een omgevingswaarde, dan is het in eerste instantie aan de gemeente om een samenhangend pakket maatregelen te ontwikkelen. Dit laat zich het beste illustreren met een voorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit. Het bereiken en in stand houden van de vereiste luchtkwaliteit is geen specifieke rijkstaak, noch een specifieke taak van de gemeente, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bestuurslagen. Het zou strijdig zijn met het subsidiariteitsbeginsel als het Rijk de regie zou nemen om tot een programma te komen als zich nog slechts in enkele grote steden of gemeenten met veel intensieve veehouderij een (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zou voordoen. Het Rijk is ook niet in staat om bijvoorbeeld overschrijdingen op straatniveau aan te pakken. De programmaplicht bij (dreigende) overschrijding ligt daarom in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders (zie artikel 3.10, eerste lid, van het wetsvoorstel). Maar dat wil niet zeggen dat er geen sprake kan zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere bestuursorganen. Als een gemeente het niet in zijn macht heeft maatregelen te nemen, zal samenwerking moeten worden gezocht met bestuursorganen die dat wel hebben. Daarover kunnen zij dan bestuurlijke afspraken maken. In het programma kan dan worden beschreven welke bestuursorganen voor welke maatregelen verantwoordelijk zijn. Eventueel kan het programma gezamenlijk worden vastgesteld.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2014/15, 31 710, nr. 38, blz. 23–25.

Overigens kan bij de vaststelling van een omgevingswaarde worden bepaald welk bestuursorgaan of welke bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor de realisatie ervan. Bij rijksomgevingswaarden gebeurt dat bij AMvB (in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving) en bij provinciale omgevingswaarden bij omgevingsverordening. Via instructieregels van Rijk of provincies kunnen omgevingswaarden gevolgen hebben voor besluiten en de taakuitoefening van «lagere» bestuursorganen. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde kan worden bepaald dat – in afwijking van de wettelijke hoofdregel – de programmaplicht bij (dreigende) overschrijding bij een ander bestuursorgaan ligt dan bij het college van burgemeester en wethouders. Wordt de omgevingswaarde gesteld door de provincie, dan kan de provincie dus in de omgevingsverordening bepalen dat de programmaplicht bij gedeputeerde staten ligt. Wordt de omgevingswaarde door het Rijk gesteld dan kan het Rijk bij AMvB bepalen de programmaplicht bij gedeputeerde staten (met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, zie artikel 2.3) of een Minister te leggen. Dit volgt uit artikel 3.10, tweede lid, van het wetsvoorstel. De keuze voor het eerstverantwoordelijke bestuursorgaan wat betreft de programmaplicht zal mede worden ingegeven door de mogelijkheden van bestuursorganen om het voldoen aan de betreffende omgevingswaarde te beïnvloeden. Kortom, bij de vaststelling van de omgevingswaarde wordt duidelijk of de programmaplicht inderdaad bij de gemeente berust, of dat deze bij een ander bestuursorgaan wordt gelegd omdat dit andere bestuursorgaan meer mogelijkheden heeft om ervoor te zorgen dat aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

#### **[14]**

De leden van de VVD-fractie vernemen graag op welke wijze de koepelvergunning, of het koepelconcept ten behoeve van grote complexen, zijn beslag gaat krijgen. Het viel deze leden op dat velen hier enthousiast over zijn, waaronder het havenbedrijf Rotterdam en organisaties als Natuur & Milieu. Zij vragen in dat kader hoe in het wetsvoorstel wordt omgegaan met de verdeling van milieuruimte.

Omdat deze leden vragen hoe in het wetsvoorstel wordt omgegaan met de verdeling van gebruiksruimte zal de regering allereerst op hoofdlijnen haar visie schetsen over dit onderwerp.

In de memorie van toelichting (blz. 285) wordt over «gebruiksruimte» aangegeven dat het gaat om de juridische ruimte die binnen een gebied aanwezig is voor activiteiten, zonder dat de doelstellingen in het gedrang komen of niet wordt voldaan aan omgevingswaarden.

In de meeste gevallen zal een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan in samenhang met het stellen van regels voor milieubelastende activiteiten voldoende zijn om ervoor te zorgen dat activiteiten in een gebied kunnen worden verricht zonder dat de beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving in het gedrang komen. Bij een evenwichtige toedeling van functies aan locaties spelen onder meer milieubelangen een rol, in samenhang met het benutten van de fysieke leefomgeving. Bij deze functietoedeling wordt ook aangegeven onder welke voorwaarden de locatie mag worden benut, bijvoorbeeld met het oog op het bereiken van een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij niet om het stellen van regels voor activiteiten maar om regels ten aanzien van locaties.

Het stellen van regels voor milieubelastende activiteiten betreft allereerst algemene regels voor activiteiten. Daarbij heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid de milieubelasting van activiteiten zo nodig aanvullend te reguleren via maatwerkvoorschriften, afgestemd op de specifieke activiteit. Daarnaast wordt soms een vergunningplicht ingesteld. Voor de regels van het Rijk voor milieubelastende activiteiten geldt het uitgangspunt dat deze regels er ieder geval toe strekken dat de beste



beschikbare technieken (BBT) worden toegepast, en dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Op deze wijze is telkens sprake van een adequate bescherming van het milieu en blijft tevens een *level playing field* behouden voor soortgelijke bedrijven in de branche die onder dezelfde BBT vallen.

Bij intensief gebruik van de fysieke leefomgeving door meerdere activiteiten kan gebruiksruimte schaars worden, ongeacht de eis dat die activiteiten ieder voor zich aan algemene regels moeten voldoen. Die schaarste kan bijvoorbeeld optreden bij een veelheid aan milieubelastende activiteiten met een cumulatief effect op de fysieke leefomgeving. De toepassing van bronmaatregelen bij individuele bronnen kan dan ontoereikend zijn om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op het gewenste niveau te brengen of te houden. Daarnaast wordt in zo'n situatie de toetreding voor nieuwkomers en uitbreiding van bestaande bedrijven lastig. Bij het verbinden van het beoogde gebruik van de fysieke leefomgeving met de doelstellingen voor bescherming van het milieu kan in dergelijke gevallen het planmatig beheren van de gebruiksruimte uitkomst bieden. Als bestuursorganen in zo'n situatie de gebruiksruimte planmatig wil verdelen en beheren, vereist dit een integrale belangenafweging van de betrokken belangen. Omdat het daarbij gaat om een gebiedsgerichte opgave, ligt het voor de hand om de gebruiksruimte te verdelen over de verschillende locaties in het gebied. Het eerst aangewezen instrument hiervoor is het omgevingsplan, waarin functies aan locaties worden toegedeeld. In feite wordt dan aan de locaties een regel verbonden, die voor die specifieke locatie de gebruiksruimte limiteert. Voor degene die op die locatie een activiteit ontplooit geeft het duidelijkheid over de vraag, hoeveel van de totale gebruiksruimte voor het gebied aan zijn locatie is toegekend. Dit geeft hem ook duidelijkheid over eventuele ontwikkelingsmogelijkheden op die locatie.

De regering grijpt de vragen van deze leden aan om een nadere toelichting te geven op de koepelvergunning en het koepelconcept, mede omdat ook de leden van een aantal andere fracties vragen over dit onderwerp hebben gesteld [31, 77, 151]. Om te beginnen, is sprake van een verschil tussen beide onderwerpen. De figuur van de koepelvergunning heeft betrekking op het stellen van regels voor activiteiten. Deze figuur is in de praktijk ontstaan bij de toepassing van de Wet milieubeheer en de Wabo. Dit hangt samen met de mogelijkheid voor bedrijven om binnen dat wettelijke kader als één inrichting één vergunning aan te vragen, met één gezamenlijk aanspreekpunt voor alle binnen die inrichting uitgevoerde activiteiten. Kenmerkend is dat het gaat om diverse bedrijven die allerlei bedrijfsmatige activiteiten verrichten die zij veelal ook zelfstandig zouden kunnen uitvoeren, maar die zij graag in onderling verband willen organiseren. De bedrijven die aan de samenwerking wensen deel te nemen, kunnen die samenwerking borgen door te regelen dat zij onder de werking vallen van de vergunning. Zij richten hiervoor een rechtspersoon op die namens hen optreedt als overkoepelend orgaan in het contact met de overheid. Dit orgaan kan ook de vergunning aanvragen voor de gehele inrichting. Meestal is daarbij wel sprake van een aanvullende set met voorschriften per autonome bedrijfsactiviteit per bedrijf binnen de inrichting, als onderdeel van de koepelvergunning. In de praktijk worden die voorschriften soms aangeduid als «deelvergunningen». Vaak zijn ook de relevante delen van het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing op de bedrijfsactiviteiten. Deze werkwijze heeft in de praktijk de naam «koepelvergunning» gekregen, maar binnen het huidige wettelijk systeem is die situatie niet wezenlijk anders dan dat één bedrijf één vergunning heeft voor een vergelijkbare locatie waarmee zelf alle activiteiten worden uitgevoerd. Ook binnen het stelsel van de Omgevingswet kunnen bedrijven ervoor zorgen dat er één aanvrager is voor verschillende activiteiten die zij in samenwerking uitvoeren. Verschil is wel, dat het begrip «inrichting» niet



langer het aangrijpingspunt is voor de vergunningplicht. De regering licht deze verandering nader toe bij een vraag van de leden van de SP-fractie [117]. Het nieuwe aangrijpingspunt is de «milieubelastende activiteit», waarmee de vergunningplicht minder omvattend kan zijn dan onder het begrip «inrichting» nog nodig was. In geval van samenwerkende bedrijven kan het bereik van de gezamenlijk aangevraagde vergunning daardoor ook beperkter zijn dan in de huidige situatie, bijvoorbeeld omdat eventuele binnen het bedrijf gelegen kantoorgebouwen of opleidingsinstututen niet meer onder een vergunningplicht vallen. De specifieke begrenzing van de milieubelastende activiteiten wordt geregeld in de uitvoeringsregelgeving. Daarbij wordt ook het bedrijfsleven betrokken. In het overleg met de bedrijven wordt ook betrokken dat de gebruiksruimte voor bedrijfsactiviteiten via ruimtelijke regels in het omgevingsplan wordt gereguleerd.

Net als de figuur van de «koepelvergunning» is ook het «koepelconcept» in de praktijk ontstaan, bij de toepassing van wetten zoals de Wet milieubeheer, de Wabo en de Wet ruimtelijke ordening. Het koepelconcept is bedoeld voor situaties waarbij de verdeling van gebruiksruimte voor activiteiten, gerelateerd aan de beoogde kwaliteit aan de orde is. Een voorbeeld van zo'n situatie is het havengebied bij Rotterdam, waar sprake is van een veelheid aan activiteiten op een veelheid aan bedrijfsterreinen, die een cumulatief effect hebben op bijvoorbeeld de luchtkwaliteit of de omgevingsveiligheid. In zo'n situatie is het gewenst de schaarse gebruiksruimte te verdelen en beheren. De verdeling is mogelijk door middel van de uitoefening van de bevoegdheden uit het wetsvoorstel. Daarmee kan een gemeente – zo nodig in samenwerking met anderen zoals buurgemeenten en de provincie – sturen op het beschikbaar maken of juist beperken van gebruiksruimte. Als bijvoorbeeld een onderdeel van de fysieke leefomgeving niet de beoogde kwaliteit heeft, of deze dreigt te verliezen, kan het beslag dat de aanwezige activiteiten leggen op de gebruiksruimte worden beperkt. Met een gerichte inzet van bevoegdheden kan de gemeente er ook voor zorgen dat een beoogde nieuwe ontwikkeling de ruimte krijgt, door in het gebied eerst gebruiksruimte vrij te maken. In een rapport van Natuur & Milieu uit 2015 is beschreven welke mix van instrumenten hiervoor beschikbaar is, zoals de omgevingsvisie in combinatie met een programma en algemene regels van het Rijk en van het decentraal bevoegd gezag.<sup>6</sup> Daarbij kan worden opgemerkt dat bepaalde bevoegdheden gecoördineerd kunnen worden uitgeoefend, als het gaat om een optimalisatie van de gebruiksruimte in een gebied. Dit is vastgelegd in artikel 16.8 van het wetsvoorstel, dat bij amendement is toegevoegd.<sup>7</sup>

## **Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**

### **[15]**

De leden van de fractie van het CDA stellen dat de Omgevingswet lijkt te doen wat het moet doen, maar vragen of de regering de visie deelt dat bijstelling van de regelgeving op basis van evaluaties en ervaringen onvermijdelijk zal zijn.

De regering is er van overtuigd dat na uitgebreide consultatie van alle betrokken partijen, het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en behandeling in beide Kamers een wetsvoorstel in werking zal treden dat bijdraagt aan de realisering van de maatschappelijke doelen en de verbeterdoelen van het wetsvoorstel. Dat neemt niet weg dat het belangrijk is de uitwerking van het wetsvoorstel in de praktijk te evalueren en indien noodzakelijk de regelgeving bij te stellen. De regering was al

<sup>6</sup> Natuur & Milieu, Gebruiksruimte in de Omgevingswet: Analyse op basis van drie praktijktoetsen, juni 2015.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 166.

voornemens dit te doen en heeft een amendement van de Tweede Kamer waarmee een vijfjaarlijkse evaluatie in het wetsvoorstel wordt verplicht dan ook ondersteund.

**[16]**

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de houdbaarheid van de Omgevingswet. Zij vragen hoe nieuwe versnippering binnen het omgevingsrecht kan worden voorkomen.

De borging van de bestendigheid is inderdaad een belangrijk punt voor de toekomst. Daarvoor is het eerst nodig dat het stelsel wordt gecompliceerd. Met de Omgevingswet wordt een belangrijke stap gezet, maar voor de complete herziening van het stelsel is ook uitvoerings- en invoeringsregelgeving nodig. Daarnaast wordt het stelsel aangevuld met belangrijke onderwerpen als bodem, geluid, natuur en grondeigendom. De verbeterdoelen van de stelselherziening hebben dan ook betrekking op die onderdelen van het stelsel.

In paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting is een doorkijkje gegeven naar verdere uitbouw van het stelsel in de toekomst. Met de inwerking-treding van de Omgevingswet ontstaat een nieuwe standaard voor het toekomstige beheer en onderhoud van de nieuwe regels, bijvoorbeeld ter implementatie van nieuwe EU-richtlijnen. Het stelsel is daarop toegerust. Een succesvolle en bestendige invoering van het nieuwe stelsel vraagt om meer dan regelgeving. Het vraagt een omslag in cultuur en werkwijze voor iedereen. Zowel voor bedrijven en burgers die activiteiten verrichten als bij het beleid, de besluitvorming of de uitvoering door overheden. Gezien de brede betrokkenheid van uiteenlopende partijen bij de totstandkoming maar ook bij de implementatie van het nieuwe stelsel vertrouwt het kabinet erop dat die cultuur en werkwijze straks de nieuwe standaard zal worden. In het wetsvoorstel is bij amendement<sup>8</sup> een waarborg opgenomen dat de voortgang van de uitvoering van de nieuwe wet zal worden geëvalueerd. Zo'n evaluatie biedt een goede mogelijkheid om een vinger aan de pols te houden.

**[17]**

De leden van CDA-fractie vragen of de Omgevingswet voldoende ruimte biedt voor implementatie van nieuwe Europese regelgeving. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Een belangrijk deel van het omgevingsrecht heeft een Europese of internationale oorsprong. Een flink aantal artikelen in het wetsvoorstel dienen als grondslag voor de implementatie van Europees recht. Het wetsvoorstel is opgebouwd op basis van de zogenaamde beleidscyclus, die in veel EU-richtlijnen terug te vinden is. Bij het opstellen van de Omgevingswet is zoveel mogelijk rekening gehouden met de omstandigheid dat er ook nieuwe EU-regelgeving op het terrein van de Omgevingswet kan worden vastgesteld. Op diverse plaatsen is aangegeven dat in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet regels moeten worden gesteld ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. Zie bijvoorbeeld artikel 2.15 waarin is aangegeven dat er bij AMvB in ieder geval omgevingswaarden moeten worden vastgesteld ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit, de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht, de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritair stoffen. Andere voorbeelden betreffen artikel 2.26 (instructieregels), artikel 5.2 (omgevingsvergunningplichtige activiteiten) en artikel 16.89 (procedurele en vormvereisten). Deze bepalingen bieden ook de grondslag voor implementatie van nieuwe EU-regelgeving hierover. Tot slot is artikel 23.1 opgenomen als vangnetbepaling. Daarin is geregeld dat bij of krachtens AMvB regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen als er geen andere grondslag in

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 55.

het wetsvoorstel is voor het stellen van regels. Met deze vangnetbepaling en de andere bepalingen in het wetsvoorstel is geborgd dat er altijd een grondslag is voor implementatie, ook van nieuwe EU-regelgeving.

**[18]**

De leden van de CDA-fractie vragen of de lastenverlichting niet beperkter is dan het lijkt, gelet op de lasteneffecten voor gemeenten bij overgang van vergunningen naar algemene regels, waaronder het wegvallen van leges. De genoemde leden vragen zich in dat verband af of gemeenten over voldoende financiële middelen beschikken.

De stelselherziening beoogt tot lastenverlichting te komen vooral door versnelling van procedures, vermindering van onderzoekslasten en een betere inzichtelijkheid. De lastenverlichting die te maken heeft met de overgang van vergunningen naar algemene regels is relatief beperkt. De reden daarvan is, dat de overgang van vergunningen naar algemene regels in belangrijke mate al voorafgaand aan dit wetsvoorstel heeft plaatsgevonden. Daar waar overgang van vergunningen naar algemene regels bij inwerkingtreding van de uitvoeringsregelgeving plaatsvindt, gaat het vooral om activiteiten waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is. Het betreft onder meer beperkingengebiedactiviteiten langs rijkswegen en hoofdspoor en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk. Voor zover nog een beperkte overgang van vergunningen naar algemene regels bij milieubelastende activiteiten plaatsvindt, waarvoor gemeente bevoegd gezag is, worden onder de Wabo voor die vergunningen geen leges geheven. Door overgang van die vergunningen naar algemene regels verliezen gemeenten dus geen legesinkomsten. Voor nog overblijvende vergunningen voor een milieubelastende activiteit kunnen ze voortaan wel leges heffen. De regering verwijst voor een meer gedetailleerde beantwoording tevens naar de beantwoording van een vraag van de leden van de SP-fractie [107].

**[19]**

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering het belang van een duurzame economische ontwikkeling in het licht van de Omgevingswet ziet, en hoe dat belang in het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving voldoende geborgd kan worden. Ze verwijzen er naar dat dit belang ontbreekt in de opsomming van artikel 2.1, derde lid. Het streven naar een duurzame economische ontwikkeling is een belangrijke overkoepelende beleidsdoelstelling. In de maatschappelijke doelstelling van het wetsvoorstel, die opgenomen is in artikel 1.3, komt deze doelstelling in twee elementen tot uitdrukking: in de aanhef van dat artikel is het oogmerk «duurzame ontwikkeling» opgenomen en onderdeel b luidt «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ten behoeve van maatschappelijke behoeften». Onder maatschappelijke behoeften worden nadrukkelijk ook de resultaten van economische activiteiten verstaan. Zie hiervoor ook het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [98].

Artikel 2.1, derde lid, heeft in het wetsvoorstel twee functies.

De eerste functie van artikel 2.1, derde lid, is te vinden in de aanhef. Die stelt dat de toepassing van het eerste en tweede lid kan worden uitgewerkt of begrensd. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om bij AMvB of ministeriële regeling ten behoeve van de uitoefening van bevoegdheden de voor die bevoegdheid relevante onderdelen, aspecten of belangen te specificeren of te begrenzen. Die uitwerking of begrenzing kan van belang zijn in verband met de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid of met het oog op Europeesrechtelijke verplichtingen. Dit is in het bijzonder van belang om te voorkomen dat bij de vergunningverlening voor concrete activiteiten belangen betrokken moeten worden die geen aanleiding waren voor het instellen van het vergunningstelsel. Als bijvoorbeeld in het

omgevingsplan – na een brede belangenafweging – is bepaald dat op een bepaalde locatie de functie «wonen» toegestaan is, is het niet wenselijk dat bij de vergunning voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit voor een woning op die locatie opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt. Het bevoegd gezag krijgt dan via de beoordelingsregels een smaller beoordelingskader mee.

De tweede functie van het overzicht van de oogmerken in artikel 2.1, derde lid, is harmonisering. De oogmerken werken harmoniserend bij de inhoudelijke aansturing vanuit de wet op de uitvoeringsregelgeving. Hun betekenis ontleen de oogmerken aan het gebruik in de artikelen die de uitvoeringsregelgeving aansturen, in het bijzonder die over instructieregels (artikelen 2.26 tot en met 2.31), algemene regels (paragraaf 4.3.2) en de beoordelingsregels (artikelen 5.20 tot en met 5.29). Door gebruik te maken van een uniforme lijst oogmerken vooraan in het wetsvoorstel wordt de aansturing eenduidiger. De opsomming nodigt ook andere bestuurslagen uit om gebruik te maken van dezelfde oogmerken, wat de eenduidigheid van het omgevingsrecht ten goede komt. Overigens merkt de regering op dat die lijst niet uitputtend is, maar de belangrijkste oogmerken beschrijft. Zie hierover ook het antwoord op de volgende vraag van deze leden [20].

Aan artikel 2.1, derde lid, kent men soms nog een derde functie toe. Het artikel zou een uitwerking zijn van de maatschappelijke doelen, zoals die zijn omschreven in artikel 1.3 van het wetsvoorstel, tot meer concrete beleidsdoelstellingen. Die functie volgt niet uit artikel 2.1, derde lid, en die heeft de regering ook niet aan dat lid willen geven. Dat lid strekt tot verduidelijking van de regulerende bevoegdheid van de Kroon of de Ministers. Het stelt geen juridisch kaders voor het door de regering te voeren beleid dat in de omgevingsvisies of programma's van het Rijk wordt neergelegd. Binnen het voorgestelde nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zijn omgevingsvisies en programma's de documenten waarin het kabinet zijn beleidsdoelstellingen verwoordt. Gedurende de laatste drie decennia heeft het kabinet het belang van een duurzame economische ontwikkeling onderstreept. Deze overkoepelende beleidsdoelstelling heeft haar uitwerking gevonden in veel beleidsnota's. Een oogmerk als «duurzame economische ontwikkeling» is dan ook niet nodig, omdat dit slechts de derde functie zou vervullen. Voor duurzame economische ontwikkeling is juist een brede belangenafweging vereist, waarbij de diverse deelbelangen betrokken worden. Ook is niet voorzien om in de uitvoeringsregelgeving regels op te nemen met dit oogmerk. De beleidsdoelstellingen op dit gebied vragen eerder om inzet van instrumenten buiten het omgevingsrecht, zoals fiscale maatregelen, het energieakkoord en uitvoeringsprojecten.

## [20]

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het defensiebelang («de landsverdediging») niet is genoemd in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel.

De opsomming van mogelijke oogmerken in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel is niet uitputtend. Dat blijkt ook uit de formulering «in ieder geval» in de aanhef. Om de omvang van de lijst enigszins te beperken heeft de regering gekozen voor het opnemen van een selectie van de meest voorkomende oogmerken van de voorziene uitvoeringsregelgeving. Daarbij is geanticipeerd op voorziene aanvullingen van de Omgevingswet. Ook zijn enkele oogmerken opgenomen die vooral een rol zullen spelen bij decentrale regelgeving. De Tweede Kamer heeft nog enkele andere oogmerken bij amendement toegevoegd<sup>9</sup>. Omdat de opsomming niet uitputtend is, staat dit er niet aan in de weg dat in het wetsvoorstel is bepaald dat het behoeden van de staat en werking van

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nrs. 103, 118 en 157.

infrastructuur of andere voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid een wettelijke taak vormt (artikel 2.19, derde lid, onder b). Opgemerkt wordt nog dat artikel 19.19 het mogelijk maakt om in buitengewone, onvoorziene omstandigheden een activiteit voor de landsverdediging uit te voeren waarbij bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels of voorschriften geen toepassing vinden.

**[21]**

De leden van de fractie van het CDA wijzen op de weigeringsgrond in verband met ernstige gezondheidsrisico's, die na amendering in het wetsvoorstel is opgenomen. Zij vragen of ook andere weigeringsgronden in de wet opgenomen zouden moeten worden.

In het nieuwe stelsel is ervoor gekozen om de beoordelingsregels zoveel mogelijk te bundelen in één AMvB. Belangrijke redenen daarvoor zijn het bevorderen van de toegankelijkheid voor gebruikers en het bevorderen van de tijdige omzetting van internationaalrechtelijke bepalingen. Daarop zal later in deze memorie nader worden ingegaan, onder meer in antwoord op vragen van de leden van de fracties van GroenLinks, de PvdD en de SGP [160, 166, 198, 203]. Het amendement was specifiek gericht op uitzonderlijke situaties, waarin er sprake is van bijzondere omstandigheden en van (mogelijk) ernstige gevolgen voor de volksgezondheid, zoals destijds de Q-koorts (zie het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [4]). Dit brengt geen verandering in de gekozen uitgangspunten en de algemene systematiek voor het regelen van de beoordelingsregels voor reguliere gevallen. Er is in dat opzicht geen verschil met bijvoorbeeld de weigeringsgrond in verband met de Wet bibob die in artikel 5.31 van het wetsvoorstel is opgenomen.

**[22]**

De leden van de fractie van het CDA pleiten ervoor de zogenoemde toverformule die voorheen gold voor bestemmingsplannen, opnieuw wettelijk te verankeren.

Artikel 10 van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) bevatte een bepaling dat voorschriften van een bestemmingsplan slechts om dringende redenen het meest doelmatige gebruik mochten beperken. Deze bepaling heeft er in de rechtspraak toe geleid dat in elk bestemmingsplan de zogenoemde toverformule moest worden opgenomen. Die toverformule moest worden toegepast als het bestemmingsplan zonder dringende reden een belemmering opleverde voor het meest doelmatige gebruik. Bij de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, die in 2008 in werking is getreden, is die bepaling komen te vervallen. Dit was gebaseerd op een advies van de evaluatiecommissie WRO/Bro '85 uit 1995 waaruit volgde dat de bepaling overbodig was. Er bestaat nog steeds geen aanleiding om die oude bepaling in het voorliggende wetsvoorstel te herintroduceren. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het toedelen van die functies en het met het oog daarop stellen van regels, vergt dat alle relevante belangen worden afgewogen. Ook alle zakelijke rechten, zoals het eigendomsrecht, spelen daarbij een rol. Daarmee is inherent verzekerd dat het meest doelmatige gebruik niet zonder dringende redenen kan worden belemmerd. De voorbereiding van een omgevingsplan vindt plaats met inspraakmogelijkheden voor een ieder en het vaststellingsbesluit is bovendien appellabel. Dat betekent dat particulieren en ondernemers die menen dat de gebruiksmogelijkheden op hun perceel te veel worden ingeperkt, altijd een zienswijze kunnen indienen en beroep kunnen instellen. Ook kunnen zij altijd een omgevingsvergunning vragen voor een afwijking van het omgevingsplan. Op grond van zo'n aanvraag dient opnieuw te worden afgewogen of het gelet op alle belangen aanvaardbaar is om van het omgevingsplan af te wijken.

**[23]**

De leden van de CDA-fractie vragen of het werkelijk zo is dat de regering met de Omgevingswet een «gelijkwaardig beschermingsniveau» nastreeft. Concreet vragen ze naar risico's als gevolg van een milieuramp, een overstroming, een incident in een tunnel, een mijnbouwactiviteit en van luchtkwaliteit. Ze vragen welke risico's groter worden voor de genoemde gevallen en waarom de regering dat aanvaardbaar acht. Het kabinet heeft al in een vroeg stadium van de totstandkoming van het wetsvoorstel uitgesproken dat een gelijkwaardig beschermingsniveau een van de uitgangspunten is voor de stelselherziening.<sup>10</sup> Dat uitgangspunt wordt vooral zichtbaar in de uitvoeringsregelgeving waarin de materiële normering zal worden opgenomen. De door de leden genoemde risico's zullen dan ook in beginsel niet groter worden. Wel kan de nieuwe werkwijze soms tot een enigszins ander beschermingsniveau leiden of zal het beschermingsniveau worden gerealiseerd met andere instrumenten. Daarom is gekozen voor de term «gelijkwaardig» en niet voor «gelijk». Volledig gelijk houden zou betekenen dat de inhoud van de huidige regelgeving een-op-een overgenomen zou moeten worden, wat in de weg zou staan aan de verbeterdoelen van de stelselherziening, in het bijzonder het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht en het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Bij de voorhang van de uitvoeringsregelgeving zal het kabinet laten zien welke verbeteringen het voor zich ziet in de regelgeving over de genoemde onderwerpen. Dan kunnen beide Kamers ook vaststellen of het kabinet erin is geslaagd het beschermingsniveau gelijkwaardig gestalte te geven in de voorgenumen uitvoeringsregelgeving. Voor luchtkwaliteit wordt het beschermingsniveau overigens Europees bepaald en het kabinet heeft al aangekondigd dat het bij externe veiligheid kiest voor handhaving van de huidige normen<sup>11</sup>. Dit laat onverlet dat er parallel aan de stelselherziening beleidstrajecten zijn die materiële gevolgen kunnen hebben voor het beschermingsniveau. Zo is in het kader van het Deltaprogramma een beleidstraject ingezet dat leidt tot een nieuwe normering voor waterveiligheid. Daarover komt u te spreken in het kader van een separaat wetsvoorstel dat de regering begin 2016 bij de Tweede Kamer zal indienen. Het gesprek met het parlement over de nieuwe normering staat dus los van de stelselherziening. De regering is voornemens om daarna het nieuwe normenstelsel voor de waterveiligheid via de Invoeringswet Omgevingswet en het bijbehorende invoeringsbesluit in te bouwen in het stelsel van de Omgevingswet.

**[24]**

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering een amendement<sup>12</sup> waarbij het provinciaal belang werd gepreciseerd tot aanmerkelijk provinciaal belang heeft ontraden. In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 150) en tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, is namens de regering door de Minister van Infrastructuur en Milieu<sup>13</sup> aangegeven dat de voorgestelde precisering niets toevoegt. De huidige formulering van artikel 2.3 en de daaruit voortvloeiende motiveringseis vergt dat de provincies daadwerkelijk motiveren waarom het doelmatig en doeltreffend is om de betreffende bevoegdheid op provinciaal niveau uit te oefenen en dat zij daarnaast motiveren waarom de gemeentebesturen dat niet doelmatig en doeltreffend zouden kunnen doen. Dit dwingt de provincies naar het oordeel van de regering in een voldoende mate, en ook meer dan onder de huidige wetgeving het geval is, tot een terughou-

<sup>10</sup> Voor het eerst gebruikt in Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 18.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 31.

<sup>13</sup> Handelingen II 2014/15, nr. 100, item 9, blz. 48.



dende inzet van bevoegdheden richting gemeenten. Het toevoegen van een extra bijvoeglijk naamwoord verandert niets aan de werking van het artikel omdat de provincie zelf bepaalt of er sprake is van een provinciaal belang. De krachtige werking van het artikel zit naar het oordeel van de regering namelijk in het bijzonder in de verplichte doelmatigheids- en doeltreffendheidstoets. Deze toets, die de Wet ruimtelijke ordening thans niet kent, leidt naar het oordeel van de regering tot een extra sturing op een terughoudende inzet van normstellende bevoegdheden door de provincies en het Rijk. Op deze sturende werking van het subsidiariteitsbeginsel is ook ingegaan in het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie over de verankering van het subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel [208].

**[25]**

De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting op de regeling «eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag». Zij vragen of dit betekent dat een bedrijf altijd met één bevoegd gezag van doen heeft, ook bij een wijziging van activiteiten. Verder vragen zij wat deze regeling betekent als bij AMvB het bevoegd gezag wordt gewijzigd.

De regeling «eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag», zoals neergelegd in artikel 5.13 van het wetsvoorstel, houdt in dat het bevoegd gezag dat een geldende omgevingsvergunning heeft verleend, ook voor alle «vervolgomgevingsvergunningen» op dezelfde locatie het bevoegd gezag is, ongeacht welke activiteit het betreft. Deze regeling, die is overgenomen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, wordt in het wetsvoorstel toegespitst op gevallen waarin gedeputeerde staten of een Minister bevoegd gezag zijn. In het voorgenomen Omgevingsbesluit zal de reikwijdte van deze regeling nader worden ingevuld. Daarbij is het voornemen om de regeling betrekking te laten hebben op gevallen waarin op een locatie een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit voor een complex bedrijf (IPPC-installatie met een hoog milieurisico, zoals een chemische fabriek, of een Seveso-inrichting) geldt. Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de door deze bedrijven verrichte milieubelastende activiteiten.

Vanwege de grote milieueffecten van deze bedrijven is het belangrijk dat geborgd is dat altijd één bevoegd gezag toeziet op alle vergunningplichtige activiteiten die het bedrijf op de locatie verricht. Op grond van artikel 5.12 was al geborgd dat dit gedeputeerde staten zijn als deze activiteiten in één aanvraag zijn ingediend. Dit betreft de «magneetactiviteit». De regeling in artikel 5.13 zorgt er voor dat gedeputeerde staten ook het bevoegd gezag zijn voor later ingediende aanvragen op de locatie. Dit geldt niet voor vergunningplichtige wateractiviteiten, waarvoor op grond van het wetsvoorstel de verplichte coördinatieregeling geldt. De «eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag»-regeling blijft op de situatie van toepassing zolang er in ieder geval sprake is van een IPPC-installatie of een Seveso-inrichting, ook als zo'n bedrijf op de locatie een wijziging aanbrengt in zijn activiteiten of daarnaast andere activiteiten verricht, zoals een bouwactiviteit. Gelet op de aard van deze bedrijven en de recente afspraken die zijn gemaakt over het bevoegd gezag voor deze bedrijven in het kader van het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel VTH is een verschuiving van het bevoegd gezag naar de gemeente niet aannemelijk.

**[26]**

De leden van de CDA-fractie vragen of een uitgebracht advies en advies met instemming besluiten zijn in de zin van de Awb waartegen beroep open staat. Verder vragen zij zich af wat dit betekent voor de positie van het bevoegd gezag dat *à contrecoeur* een besluit neemt over de vergunning.



In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het besluitkarakter van de figuren «advies» en «instemming» wordt het volgende opgemerkt. Een advies is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat dit niet op rechtsgevolg is gericht. Het advies is zwaarwegend, en het bevoegd gezag kan daarvan slechts gemotiveerd afwijken. Het verlenen van instemming, dat in het wetsvoorstel alleen in combinatie met een eerdere adviesbevoegdheid in de procedure voorkomt, is wel een besluit in de zin van de Awb. Het bevoegd gezag kan van de reactie van het instemmingsorgaan niet afwijken. Als de instemming wordt geweigerd, betekent dit dus dat het bevoegd gezag ook verplicht is het gewenste besluit, zoals een omgevingsvergunning, te weigeren. Een besluit over het verlenen van instemming wordt op grond van artikel 16.85, onder c, van het wetsvoorstel geacht deel uit te maken van het besluit waarop het betrekking heeft. Zoals genoemde leden in hun vraag opmerken, kan dit inderdaad betekenen dat het bevoegd gezag, gelet op zijn integrale verantwoordelijkheid voor het besluit, in rechte een besluit moet verdedigen waar het niet achter staat. Dat is in de huidige regelgeving met de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet anders. Daarbij is overigens de praktijk dat het vvgb-orgaan als partij aan het geding deelneemt en dus de toelichting op de verleende of juist de geweigerde vvgb zelf ter hand kan nemen. Te verwachten is dat deze praktijk zich bij het instemmingsbesluit zal voortzetten.

#### [27]

De leden van de CDA-fractie vragen naar waarborgen voor het regionaal vormgeven van beleid met een zekere mate van uniformiteit, zodat voor bijvoorbeeld bedrijven een zeker *level playing field* blijft gehandhaafd. Daarbij denken zij bijvoorbeeld aan agrarische bedrijven. Voor sommige activiteiten zullen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving algemene rijksregels gesteld worden met het oog op een gelijk speelveld voor bedrijven en een gelijk beschermingsniveau voor burgers. Het stellen van algemene rijksregels bevordert dat er geen scheve concurrentieverhouding ontstaat tussen bedrijven, dat landelijk opererende bedrijven een zekere uniformiteit van regels ervaren en dat burgers in het hele land in gelijke mate bescherming genieten. Het beperken van de gevolgen van de activiteiten voor de fysieke leefomgeving wordt bij die activiteiten in belangrijke mate gerealiseerd door het stellen van regels gebaseerd op de «stand der techniek» (in het milieurecht: de beste beschikbare technieken). Die regels gelden in het hele land en zijn in beginsel onafhankelijk van de locatie. Ook voor agrarische bedrijven zullen dergelijke regels gesteld worden. Het is niet wenselijk als het al of niet nemen van dergelijke maatregelen onderdeel zou worden van een discussie over bijvoorbeeld een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven. Niet bij alle activiteiten speelt echter de «stand der techniek» een doorslaggevende rol. Bij veel activiteiten is de locatie sterk bepalend voor de gevolgen voor de fysieke leefomgeving en daarmee voor de regels die moeten gelden voor de activiteit. Dat kan zowel te maken hebben met de kwetsbaarheid van de fysieke leefomgeving op die specifieke locatie, als met de lokale visie op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het werken met landelijk uniforme regels is dan niet doelmatig en doeltreffend: de kwetsbaardere fysieke leefomgeving wordt onvoldoende beschermd, terwijl elders de bescherming doorschiet. Het kabinet is voornemens om de regulering van dat soort activiteiten, meer dan nu, aan decentrale bestuursorganen over te laten. Gemeenten bepalen dan in hun omgevingsplan waar en onder welke voorwaarden dergelijke activiteiten verricht mogen worden. De ongelijkheid van de regels wordt in deze gevallen dus bepaald door de ongelijkheid van het speelveld zelf: de fysieke leefomgeving. Verwacht

mag worden dat gemeenten wel een zekere mate van uniformiteit laten bestaan in de wijze waarop de locatiespecifieke regels tot stand komen, dit als gevolg van het gebruik van modellen en van formele en informele afstemming tussen gemeenten. Die afstemming kan ook plaatsvinden onder auspiciën van de provincie, gezien haar taak om de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten gebiedsgericht te coördineren.

**[28]**

De leden van de CDA-fractie vragen of de bevoegdheid van met name het Rijk om te interveniëren in het beleid van provincies of gemeenten op het gebied van omgevingswaarden niet een zekere beperking behoeft. In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie merkt de regering op dat in artikel 2.11 van het wetsvoorstel is geregeld dat het de gemeente in beginsel vrij staat omgevingswaarden vast te stellen. Daarbij gelden alleen restricties als het gaat om een aanvulling op of afwijking van omgevingswaarden die door de provincie of op rijksniveau zijn vastgesteld bij omgevingsverordening respectievelijk AMvB. In dat geval is bij die omgevingswaarde aangegeven in hoeverre de gemeente kan aanvullen of afwijken. Voor de veiligheid van primaire waterkeringen, waarmee een veiligheidsnorm wordt vastgesteld waaraan een aangegeven dijktraject moet voldoen, is de regering voornemens een uitputtende regeling op te nemen in de uitvoeringsregelgeving vanwege het gemeente- en provincieoverschrijdende belang daarvan. Andere omgevingswaarden die op rijksniveau in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen worden vastgesteld, zijn niet uitputtend bedoeld. Zowel gemeenten als provincies kunnen daarvoor verdergaande beleidsambities vaststellen en deze desgewenst in omgevingswaarden vastleggen. En wanneer het Rijk voor een bepaald beleidsdoel geen omgevingswaarde heeft vastgesteld, kan een gemeente of provincie er voor kiezen om voor dat beleidsdoel wel een omgevingswaarde vast te stellen. Voorbeelden zijn waardes voor «nachtdonkerte» of «stilte» in provinciale stiltegebieden. Dergelijke beleidsambities kunnen alleen betrekking hebben op die onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het vaststellend orgaan verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft. Bij de vaststelling van een lokale omgevingswaarde door een gemeente zal die gemeente dus goed moeten bezien of zij het in haar macht heeft om die waarde te bereiken. Voor zover de vraag van de leden van de CDA-fractie een vermoeden inhoudt dat het Rijk in dergelijke gevallen onbeperkte mogelijkheden heeft om te interveniëren in dit beleid van provincies of gemeenten, is hier sprake van een misverstand. Het wetsvoorstel biedt weliswaar de mogelijkheid om instructieregels te stellen over omgevingswaarden die gemeenten of provincies uit eigen beweging opnemen in hun omgevingsplan respectievelijk verordening, maar voor het stellen van die instructieregels geldt het subsidiariteitsbeginsel dat is vastgelegd in artikel 2.3. Op de werking van dit beginsel is al ingegaan in het antwoord op een vraag van leden van de VVD-fractie [6] en ten aanzien van de betekenis daarvan voor omgevingswaarden ook bij een andere vraag [13]. Dat betekent dus dat Rijk en provincie niet zomaar kunnen interveniëren.

Als sprake is van een omgevingswaarde van de provincie of het Rijk, geldt bij een overschrijding daarvan in eerste instantie een programmaplicht voor de gemeente (artikel 3.10). De inhoud daarvan kan worden beïnvloed met instructieregels of instructies van de provincie of het Rijk, zoals bedoeld in afdeling 2.5 van het wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting op deze mogelijkheden verwijst de regering naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks [163]. Hierbij wordt onderstreept dat deze mogelijkheden niet onbeperkt zijn, omdat terughoudendheid van provincies en Rijk is vereist op basis van overwegingen van subsidiariteit en proportionaliteit die in artikel 2.3 zijn gesteld.

**[29]**

Omdat elke gemeente in de toekomst één omgevingsplan heeft, vragen de leden van de fractie van het CDA naar de dynamiek en welke cyclus (in tijd en inhoud) de regering voorziet voor het opstellen, vaststellen en herzien van zo'n plan. Zij vragen of een gemeente ooit zou kunnen concluderen dat het plan de eerstkomende jaren niet wordt gewijzigd. Het is aannemelijk dat het omgevingsplan de dynamiek van de samenleving volgt. Voor gebieden waar het accent ligt op het beheer en behoud van de bestaande situatie, zal het omgevingsplan vermoedelijk niet vaak gewijzigd hoeven te worden. Voor gebieden waar onvoorziene ontwikkelingen plaatsvinden, zal het omgevingsplan vermoedelijk vaker moeten worden gewijzigd. De in de loop der jaren gevormde bestemmingsplanjurisprudentie wijkt op onderdelen af van het recht dat geldt voor «gewone» algemeen verbindende voorschriften. Mede daardoor heeft het bestemmingsplan in het recht een bijzondere status gekregen. Onder de Omgevingswet normaliseert het omgevingsplan zoveel mogelijk tot een gewone regeling waarop de algemene en generieke bestuursrechtelijke rechtsbeginselen van toepassing zijn die ook gelden voor algemeen verbindende voorschriften. De onderkenning daarvan geeft mogelijkheden voor een belangrijke «cultuuromslag» die het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan biedt. Bestemmingsplannen geven vaak gedetailleerd aan hoe de situatie in een bepaald gebied zich concreet dient te ontwikkelen. Dit «plandenken» leidt vaak tot een statisch karakter, zonder mogelijkheid om in te spelen op nieuwe actualiteiten en gewijzigde inzichten. In de huidige praktijk wordt dan ook veelvuldig met omgevingsvergunning van bestemmingsplannen afgeweken. De Omgevingswet beoogt met het omgevingsplan een meer dynamische aanpak. Het verordenende karakter van het omgevingsplan, waarbij onderwerpen samenhangend vanuit een integrale visie op de fysieke leefomgeving worden gereguleerd, omgevingskwaliteitsdoelen kunnen worden gesteld, functies aan locaties worden toegedeeld en regels over activiteiten worden gesteld, maakt het mogelijk het omgevingsplan in te richten als een bestendig en duurzaam toetsingskader voor toekomstige ontwikkelingen. Zeker is dat er zich in de toekomst ook onzekere ontwikkelingen zullen voordoen. Gelet daarop is het niet aannemelijk dat een omgevingsplan jarenlang geen enkele wijziging behoeft. De cyclus van wijziging is echter van diverse factoren afhankelijk en kan per onderwerp of locatie verschillen.

**[30]**

De leden van de CDA-fractie vragen of alle activiteiten binnen een inrichting, ongeacht hun aard door één bevoegd gezag worden beoordeeld. Zij vragen wie bevoegd gezag is voor vervolgaanvragen bij een «magneetactiviteit» en hoe dan de afstemming en coördinatie is geregeld. Deze leden merken terecht op dat in het wetsvoorstel het begrip «activiteit» het centrale begrip is voor het stellen van regels voor milieubelastende activiteiten. Een deel van de huidige milieuregelgeving (gebaseerd op de Wet bodembescherming en hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer) richt zich nu al op activiteiten en maakt geen gebruik van het inrichtingenbegrip. De regering wil ter beantwoording van deze vraag daarom allereerst kort ingaan op de invulling van het begrip «milieubelastende activiteit» door het Rijk in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving in relatie tot bedrijven waarop nu het begrip «inrichting» van toepassing is. In de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet zal de milieubelastende activiteit op maat worden afgebakend tot dat deel van het bedrijf waarvoor dit nodig is, vanwege de milieubelasting. Daarbij kunnen grofweg twee groepen activiteiten worden onderscheiden:

- Activiteiten die overeenkomen met gangbare bedrijfsmatige activiteiten en waarbinnen meerdere (sub)activiteiten worden uitgevoerd, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Het geheel van

deze milieubelastende (sub)activiteiten wordt als één milieubelastende activiteit aangewezen. Een voorbeeld is een glastuinbouwbedrijf. Een glastuinbouwbedrijf wordt aangewezen als één milieubelastende activiteit waarvoor het Rijk regels stelt.

- Activiteiten die betrekking hebben op een deel van een bedrijf, zoals een voorziening voor een bedrijf waarvan de hoofdactiviteit van het bedrijf veelal geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Een voorbeeld is een bodemenergiesysteem voor een kantoor of een koelinstallatie. De milieubelastende activiteit beperkt zich dan tot deze voorziening waarvoor rijksregels worden gesteld. Voor de rest van het bedrijf (de huidige «inrichting») zijn dan geen rijksregels voor de milieubelastende activiteit van toepassing.

In het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie wordt nader ingegaan op vragen over het begrip «milieubelastende activiteit» in relatie tot het begrip «inrichting» [117].

De vraag van de leden van de CDA-fractie heeft vervolgens betrekking op de regeling voor het bevoegd gezag voor zo'n inrichting. De hoofdlijn bij de toedeling van het bevoegd gezag is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Dit geldt ook voor de milieubelastende activiteit. In verreweg de meeste gevallen zullen voor de milieubelastende activiteit uitsluitend algemene regels gelden, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Voor de genoemde voorbeelden betekent dit dat de gemeente bevoegd gezag zal zijn voor de algemene rijksregels voor de milieubelastende activiteit «glastuinbouwbedrijf». Ten aanzien van het kantoor is de gemeente bevoegd gezag voor de algemene rijksregels voor het bodemenergiesysteem en, voorzover aanwezig, de koelinstallatie. Het begrip «magneetactiviteit» speelt dan geen rol. Dat begrip is pas van belang, als er een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit nodig is, en het bedrijf naast die vergunning ook een vergunning voor een andere activiteit nodig heeft zoals een omgevingsvergunning voor bouwen. Doordat het wetsvoorstel een aantal vergunningstelsels die nu nog niet in de Wabo zijn opgenomen, integreert, kan voor nagenoeg ieder initiatief één gecombineerde aanvraag worden ingediend, waarvoor één vergunning wordt verleend met maar één bevoegd gezag. Een uitzondering vormen de vergunningplichtige wateractiviteiten, waarvoor op grond van het wetsvoorstel de verplichte coördinatie-regeling geldt. Als een adviesbevoegdheid wordt toegedeeld, behoudt het oorspronkelijke bevoegd gezag van een integrerend vergunningstelsel een rol in de besluitvorming. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is daarbij verantwoordelijk voor een samenhangend besluit, mede op basis van de afzonderlijk uitgebrachte adviezen. Als binnen een bedrijf een vergunningplichtige activiteit die geen betrekking heeft op de milieubelastende activiteit, los wordt aangevraagd, kan daarvoor een ander bestuursorgaan als bevoegd gezag zijn aangewezen. In de meeste gevallen is dit vanuit het oogpunt van een doelmatige uitvoering niet bezwaarlijk. Een voorbeeld is de omgevingsvergunning voor alleen een bouwactiviteit voor de verbouwing van een gebouw binnen het bedrijf. Mocht één bevoegd gezag voor deze vergunningen wel gewenst zijn dan kan de bevoegdheid worden overgedragen met toepassing van artikel 5.16, na onderlinge overeenstemming tussen de betrokken bestuursorganen. Daarmee biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid dat ook in deze situatie slechts één bestuursorgaan als bevoegd gezag betrokken is. In gevallen waarin in één aanvraag vergunning wordt gevraagd voor meer dan één vergunningplichtige activiteit, kan er maar één bevoegd gezag zijn voor de hele aanvraag. Het begrip magneetactiviteit bepaalt dan welk bevoegd gezag dat is.

Bij de aanwijzing van activiteiten in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving zal bij complexe bedrijven de IPPC-installatie of de Seveso-inrichting als één ondeelbare eenheid worden behandeld. Hiervoor wordt, gezien de Europeesrechtelijke verplichtingen, een

vergunningplicht ingesteld. In het wetsvoorstel zijn extra waarborgen opgenomen om te garanderen dat er in sommige situaties altijd één bevoegd gezag is voor de activiteiten op de locatie, ongeacht of de omgevingsvergunning voor die activiteiten wel of niet in één aanvraag is ingediend. Deze waarborgen betreffen de «magneetactiviteit» in samenhang met de «eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag»-regeling. Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de door deze bedrijven verrichte milieubelastende activiteiten. De regering verwijst daarbij ook naar de beantwoording van een eerdere vraag van deze leden [25].

**[31]**

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de «koepelvergunning» voor grote industriële complexen blijft bestaan.

Zoals ook blijkt uit het antwoord van de regering op een vraag van de leden van de VVD-fractie naar de «koepelvergunning» [14], kan de regering bevestigen dat één aanvrager één vergunning kan aanvragen namens verschillende bedrijven met verschillende vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Net als nu onder de werking van de huidige wetgeving kunnen bedrijven een rechtspersoon oprichten die optreedt als overkoepelend orgaan. Hierdoor ontstaat een collectieve verantwoordelijkheid voor de naleving van de voorschriften uit de vergunning. Via de privaatrechtelijke afspraken die de deelnemende bedrijven maken, kunnen zij zorgen voor onderlinge afstemming van de naleving van alle vergunningvoorschriften die gelden voor de vergunningplichtige activiteiten. Op de verschillen tussen de huidige en toekomstige situatie, die vooral te maken hebben met de activiteiten die niet meer onder de vergunningplicht vallen, is de regering ingegaan in antwoord op de eerdergenoemde vraag van de leden van de VVD-fractie.

**[32]**

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het voorgestelde wettelijk regime onverwachte innovatieve technologische ontwikkelingen kan accommoderen.

Het is belangrijk om innovatieve ontwikkelingen te stimuleren omdat deze bijdragen aan een sterker, veiliger, duurzamer en welvarender land. Dergelijke ontwikkelingen stuiten nu soms nog op regelgeving die «achter» loopt omdat de regels logischerwijs gemaakt zijn met de kennis van het heden. Het wetsvoorstel nodigt uit tot innovaties en creativiteit om duurzame ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. Er zijn vijf lijnen te noemen die van belang zijn voor het accommoderen van dergelijke ontwikkelingen:

- Voor zover een activiteit valt onder algemene regels biedt het gebruik van doelvoorschriften ruimte voor innovaties. Bij een doelvoorschrift wordt bepaald wat het resultaat is – zoals de maximale gevolgen voor de fysieke leefomgeving – maar wordt de initiatiefnemer vrijgelaten in de middelen die hij toepast om dat resultaat te bereiken. Zo kan bijvoorbeeld een doelvoorschrift over de maximale emissie naar lucht of water bereikt worden door procesgeïntegreerde maatregelen of nageschakelde emissiebeperkende maatregelen, zoals luchtfilters of een afvalwaterzuivering. Het blijkt echter niet altijd mogelijk of wenselijk om doelvoorschriften te stellen. Als gekozen wordt voor middelvoorschriften, biedt het wetsvoorstel (artikel 4.7, gelijkwaardigheid) de initiatiefnemer de mogelijkheid om een verzoek in te dienen om een gelijkwaardige maatregel te treffen. In specifieke gevallen zal het toegestaan worden om gelijkwaardige maatregelen te treffen zonder voorafgaande toestemming. Ook kunnen de flexibiliteitsregelingen van het wetsvoorstel – maatwerkvoorschriften en maatwerkregels – ingezet worden door het decentrale bestuur om maatwerk te leveren voor innovatieve ondernemers.

- Voor zover een activiteit een omgevingsvergunning vergt zullen de beoordelingsregels voor het bevoegd gezag voldoende ruimte bieden om rekening te houden met technologische ontwikkelingen. Verder kan een vergunning gewijzigd worden als de vergunninghouder innovatieve technieken wenst door te voeren die niet passen binnen de verleende vergunning.
- In het omgevingsplan zal het mogelijk zijn om de gebruiksruimte te verkavelen naar specifieke locaties. Daarmee wordt aan de locatie een regel verbonden, die voor die specifieke locatie de gebruiksruimte limiteert. Voor degene die op die locatie een activiteit ontplooit geeft het duidelijkheid over de vraag, hoeveel van de totale gebruiksruimte voor het gebied aan zijn locatie is toegekend. Dit geeft hem ook duidelijkheid over eventuele ontwikkelingsmogelijkheden op die locatie. Een bedrijf dat innovatieve technieken wenst in te zetten, die verder gaan de beste beschikbare technieken, heeft dan meer mogelijkheden voor bijvoorbeeld bedrijfsuitbreiding op die locatie. Door toedeling van de beschikbare ruimte aan de locatie loopt het bedrijf niet het risico dat deze ruimte aan buurbedrijven wordt gegund. Investeren in extra schone voorzieningen wordt daarmee beloond.
- Bij projectbesluiten voor projecten van publiek belang is het goed voorspelbaar dat innovatieve technologische ontwikkelingen pas kenbaar worden bij de aanbesteding. Door voldoende ruimte te geven in de formulering van het besluit kan het bevoegd gezag innovatieve ontwikkelingen faciliteren. Daarnaast biedt het wetsvoorstel twee specifieke mogelijkheden. Ten eerste kan het bevoegd gezag zelf bepalen welke vergunningen het integreert in het projectbesluit. Vergunningen waarvoor veel technische gegevens nodig zijn kunnen vaak beter aangevraagd worden zodra er duidelijkheid is over de gekozen techniek (artikel 5.52, tweede lid). Ten tweede is er de mogelijkheid om in het projectbesluit te bepalen dat het op een later moment kan worden uitgewerkt (artikel 5.54).
- Wanneer desondanks bepaalde innovatieve ontwikkelingen niet mogelijk blijken binnen de reguliere regelgeving, heeft de regering de mogelijkheid om de ontwikkeling aan te merken als experiment. Met een AMvB op grond van de experimenteerbepaling (artikel 23.3) kan worden afgeweken het bepaalde bij of krachtens de wet, de Elektriciteitswet 1998, de Warmtewet en de resterende onderdelen van de Wet milieubeheer. Een dergelijk experiment wordt gemonitord en geëvalueerd, waarna bezien wordt of de reguliere regelgeving aangepast wordt.

Overigens gaat het in het omgevingsrecht niet uitsluitend om het accommoderen van onverwachte innovatieve technologische ontwikkelingen. De overheid moet ook gesteld staan voor problemen die dergelijke ontwikkelingen kunnen veroorzaken. De algemene zorgplicht en de specifieke zorgplichten die zullen worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving vormen een vangnet voor onverwachte gevolgen van innovatieve activiteiten. Een zorgplicht is altijd techniek-neutraal. De zorgplicht dwingt de initiatiefnemer om nadelige gevolgen van zijn activiteiten voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of, als dat niet kan, te beperken of ongedaan te maken. Als hij dat nalaat en daardoor onmiskienbaar in strijd met de zorgplicht handelt kan het bevoegd gezag handhavend optreden.

### **[33]**

De wet voorziet in regelingen bij «ongewone voorvallen» en «buitengewone omstandigheden», zo stellen de leden van de CDA-fractie. Zij vragen of hiermee alle voorzienbare uitzonderlijke situaties (onverwachte problemen en incidenten die om spoedeisende maatregelen vragen) zijn ondervangen.

Hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel bevat een bundeling van alle bestaande (nood)bevoegdheden voor bijzondere omstandigheden, zowel



wat betreft «ongewone voorvallen, als voor «buitengewone omstandigheden» (beide vallend onder de verzamelterm «bijzondere omstandigheden»). Het zijn bestaande regelingen voor diverse bijzondere omstandigheden die vanuit de verschillende wetten nu in hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel zijn samengebracht. Tot nu toe is niet gebleken dat er een «gat» zit in de bestaande bevoegdheden voor bijzondere omstandigheden die nu in het wetsvoorstel zijn gebundeld. Ook uit de advisering en de consultatie is niet gebleken dat de regelingen niet compleet zouden zijn. De regering heeft derhalve geen reden om aan te nemen dat de regeling in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet onvoldoende zou zijn. Overigens geldt aanvullend op hoofdstuk 19 de Wet veiligheidsregio's, die onder meer regelingen bevat voor rampen en crises. De termen «ramp» en «crisis» zijn in de Wet veiligheidsregio's gedefinieerd. De relatie tot die wet is toegelicht in paragraaf 4.19.3 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.

**[34]**

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of gemeenten met de komst van de omgevingsdiensten wel het primaat zullen houden voor de handhaving van het omgevingsbeleid en of hier geen democratisch tekort of een onwenselijke situatie dreigt.

De regering deelt deze zorg van de CDA-fractie niet. De omgevingsdienst voert taken uit in mandaat. Het beleid met betrekking tot die taakuitvoering wordt door de betrokken gemeenten en provincie gezamenlijk vastgesteld in het bestuur van de omgevingsdienst. De wethouders en de gedeputeerden die deel uitmaken van het bestuur van de omgevingsdienst zijn democratisch aanspreekbaar voor hun handelen in het bestuur. Overigens worden belangrijke delen van het omgevingsrecht in veel gevallen door gemeenten zelf gehandhaafd, bij voorbeeld de regels in het omgevingsplan.

**[35]**

De leden van de CDA-fractie willen graag weten welke diensten en organisaties bij de handhaving betrokken zijn en hoe de samenwerking en de verantwoordelijkheidsverdeling is geregeld.

In antwoord op deze vraag wil de regering in de eerste plaats de gemeenten als handhavende overheid noemen. Gemeenten zullen in de meerderheid van de gevallen bevoegd zijn tot handhaving. Verder hebben ook provincies en waterschappen handhavingstaken op de terreinen waar zij bevoegd zijn tot reguleren. Voorts hebben Rijkswaterstaat, de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport en enkele andere rijksinspecties een aantal specifieke handhavingstaken. De strafrechtelijke handhaving berust bij politie en Openbaar Ministerie. Strafrechtelijke handhaving vindt ook plaats door buitengewone opsporingsambtenaren in dienst van overheden en omgevingsdiensten. Bij samenloop van verschillende regels of voorschriften waarvoor ook verschillende instanties bevoegd zijn tot handhaving vindt in de praktijk, waar nodig, afstemming plaats. Veel overheden passen al de recent vastgestelde Landelijke handhavingstrategie<sup>14</sup> toe, wat een gecoördineerde handhaving bevordert. De regering vertrouwt op deze afstemming en rekent erop dat de betreffende overheden waar nodig daarover met elkaar overleg voeren. In het wetsvoorstel is in artikel 2.2, eerste lid, een algemene afstemmingsverplichting opgenomen voor bestuursorganen. Het stellen van gedetailleerde regels daarover acht de regering dan ook niet wenselijk. Wel zullen gedeputeerde staten de wettelijke opdracht hebben om zorg te dragen voor regulier overleg tussen alle betrokken handhavende overheden over de kwaliteit en doelmatigheid van de handhaving in algemene zin en de

<sup>14</sup> Landelijke handhavingstrategie: Een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014.



strafrechtelijke handhaving. Daarmee wordt de huidige praktijk onder de Wabo voortgezet. De bepalingen over dit overleg in de Wabo zijn in gewijzigde vorm ook weer opgenomen in het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De regering is voornemens deze regeling via de Invoeringswet Omgevingswet te laten opgaan in de Omgevingswet.

**[36]**

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de zorgen van de waterbedrijven in Nederland over lozingen op oppervlaktewateren, die de waterbedrijven verwoord hebben in een brief aan de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening.

Wat betreft lozingen op oppervlaktewateren vragen de waterbedrijven zich in de brief af, of het uitgangspunt «lozen toegestaan, tenzij» gaat gelden, in plaats van «lozen verboden, tenzij» en welke aanvullende waarborgen er dan voor de drinkwaterfunctie in leven worden geroepen.

Het verbeteren van de waterkwaliteit, zeker daar waar dat water gebruikt wordt voor drinkwaterproductie, vindt de regering heel belangrijk. Net als onder de Waterwet zullen ook onder de voorgestelde Omgevingswet de regels voor lozingen er op gericht zijn om deze kwaliteit te verbeteren.

De zorg van de waterbedrijven verwijst naar het feit dat ten opzichte van de Waterwet de systematiek van de vergunningplicht wordt omgekeerd. In de huidige regelgeving geldt altijd een verbod op lozen, tenzij voor dat lozen een vergunning is verleend of dat lozen bij AMvB expliciet hiervan is vrijgesteld (onder het stellen van algemene regels). Het voorstel voor de Omgevingswet bepaalt dat alleen categorieën van lozingen die bij AMvB zijn aangewezen vergunningplichtig zijn (artikel 5.1, tweede lid). Dat betekent echter niet dat voor de overige lozingen geen regels gelden. Die lozingen zullen door middel van de andere instrumenten van het wetsvoorstel (specifieke zorgplicht en concrete algemene regels, waar nodig met meldingsplicht) in de rijksregels en de waterschapsverordeningen worden gereguleerd.

Voor het kort omschrijven van de regeling voor lozingen in een oppervlaktewaterlichaam onder de Omgevingswet is «lozen is toegestaan, mits aan de regels wordt voldaan» daarom een meer passende samenvatting. Net als onder de Waterwet zijn de regels waaraan voldaan moet worden afgestemd op de bezwaarlijkheid van de lozingen, waarbij ook rekening wordt gehouden met de aan het water toegekende maatschappelijke functies zoals drinkwaterwinning. Voor bedrijfsmatige lozingen met potentieel het hoogste risico, die een individuele beoordeling vragen, geldt een vergunningplicht. Voor de lozing van pyrazool vanuit een bedrijfsafvalwaterzuiveringsinstallatie waar de waterbedrijven naar verwijzen zal ook onder de Omgevingswet een vergunningplicht blijven gelden. Wanneer geen voorafgaande vergunning noodzakelijk wordt geacht, gelden algemene regels. Als andere lozingsroutes, zoals lozen op het vuilwaterriool, de voorkeur verdienen, verplichten de algemene regels om die lozingsroute te kiezen, en mag dus niet op oppervlaktewater worden geloosd. Voor potentieel meer bezwaarlijke lozingen die wel op oppervlaktewater mogen plaatsvinden, geldt een meldingsplicht, zodat het bevoegd gezag van het lozen op de hoogte is, en zo nodig maatwerk kan toepassen en handhavend kan optreden, als aan de regels niet wordt voldaan. De industriële en agrarische lozingen en lozingen vanuit zuiveringstechnische werken, die samen in grote mate bepalend zijn voor de belasting van het oppervlaktewater vallen, net als onder de Waterwet, onder de vergunningplicht of algemene regels met een meldingsplicht. De vergunningplichten en algemene regels voor deze lozingen zullen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving worden opgenomen en gelden voor zowel rijkswateren als regionale wateren. De melding is onder de Omgevingswet geformuleerd als een verbod om een activiteit te verrichten (te lozen) als geen melding is gedaan. Ook gedurende de

meldingstermijn mag niet geloosd worden. Dat versterkt de positie van de waterbeheerder bij toezicht en handhaving.

Maar ook aan de minder verontreinigende lozingen zullen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en in de waterschapsverordeningen regels worden gesteld die verzekeren dat ook voor niet voorziene lozingen regels gelden. Deze regels worden opgesteld in overleg met de Unie van Waterschappen, zodat ook voor regionaal water de regels adequate bescherming bieden, ook uit het oogpunt van drinkwaterwinning.

Bovendien werkt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu samen met de drinkwaterbedrijven en andere partijen aan een structurele aanpak voor drinkwaterrelevante opkomende stoffen, waarvan de resultaten – waar nodig – in de uitvoeringsbesluiten of invoeringsregeling worden meegenomen. Ook wordt daarbij bekeken hoe binnen het instrumentarium van de Omgevingswet omgegaan kan worden met onbekende en nieuwe opkomende stoffen.

In de toelichting op de uitvoeringsregelgeving die bij het parlement zal worden voorgehangen, zal op de uitgewerkte keuzes nader worden ingegaan. Daarbij zal ook worden beschreven op welke wijze invulling wordt gegeven aan de EU-regelgeving, zoals de kaderrichtlijn water.

### [37]

De leden van de CDA-fractie vragen welke maatregelen de regering neemt om een nieuw ICT-debacle te voorkomen.

De realisatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet is een omvangrijk project. Daarom worden diverse maatregelen getroffen om risico's te beheersen. Hierbij worden de uitgangspunten gehanteerd die het Bureau ICT-toetsing (BIT) stelt.

Belangrijk is dat het digitaal stelsel niet één groot ICT-systeem is, maar een samenhangend stelsel van digitale voorzieningen. Eén van de uitgangspunten die gehanteerd worden is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten op generieke e-overheidsvoorzieningen en dat er geen nieuwe voorzieningen worden gebouwd als de bestaande goed functionerende voorzieningen toereikend zijn of kunnen worden aangepast. In lijn met de bevindingen van de commissie-Elias staat daarbij de gebruiker centraal.

Het digitaal stelsel bouwt voor een deel voort op voorzieningen waarmee in de praktijk al jarenlang ervaring is opgedaan. Daarbij valt te denken aan de mogelijkheid om langs elektronische weg een omgevingsvergunning aan te vragen (Omgevingsloket online), een melding te doen (Activiteitenbesluit Internetmodule) en een kaartviewer die de regels op een locatie toont (vergelijkbaar met Ruimtelijkeplannen.nl).

Nieuw is dat er sprake is van een samenhangend geheel van informatievoorziening. Hiertoe vindt niet alleen integratie van de bestaande losse voorzieningen plaats, maar worden ook bestuursorganen aangewezen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van bepaalde informatiestromen binnen het digitaal stelsel. De bestuursorganen werken samen en moeten hun digitale voorzieningen daartoe aansluiten op (onderdelen van) het digitaal stelsel, zodat de informatie kan worden doorgegeven aan de gebruiker.

Vertaald naar de concrete uitwerking van het stelsel betekent dit ten eerste dat er wordt uitgegaan van de één-loketgedachte, waarbij de bestaande voorzieningen en eventueel nieuwe voorzieningen die in een later stadium worden toegevoegd in samenhang benaderbaar zijn. Hierdoor hoeft de gebruiker niet meer verschillende websites te bezoeken (zoals Omgevingsloket online, Ruimtelijkeplannen.nl enzovoort). Ook voor het nieuwe digitale loket wordt voortgebouwd op bestaande voorzieningen waarmee reeds ervaring is opgedaan. Ten tweede is het de ambitie om informatiehuizen aan te wijzen om informatiestromen binnen het digitaal stelsel te beheersen. Dit zijn bestuursorganen die als taak krijgen om

informatie in een bepaald domein in het digitaal stelsel bijeen te brengen, te controleren op kwaliteitseisen en via een digitale aansluiting door te geven aan de gebruikersvoorziening. Ten derde om omgevingsdocumenten te kunnen tonen via de gebruikersvoorziening met behulp van een kaartviewer, zal door een daartoe aan te wijzen bestuursorgaan een register beheerd moeten worden waarin alle omgevingsdocumenten worden opgenomen. Het register is aangesloten op de gebruikersvoorziening. Ook hierbij wordt voortgebouwd op reeds bestaande functionaliteiten (Ruimtelijkeplannen.nl).

Om dit te kunnen realiseren wordt nadrukkelijk ingezet op standaardisatie; zonder standaarden (waaronder uitwisselstandaarden en semantische standaarden) kan het digitaal stelsel niet functioneren. Er is een gezaghebbende werkgroep standaardisatie ingesteld met een aanjagende en adviserende functie bij het kiezen en toepassen van de standaarden. Een andere belangrijke maatregel is dat het project beheerst en stapsgewijs wordt uitgerold op basis van interbestuurlijke afspraken. In lijn met het BIT wordt de ontwikkeling van het digitaal stelsel gefaseerd opgepakt. Zoals in het bestuursakkoord implementatie is afgesproken, zal op basis van *business cases* en *go/no-go*-besluiten gezamenlijk met medeoverheden worden besloten hoe het digitale stelsel exact wordt uitgewerkt en welke onderdelen wanneer functioneel moeten zijn. Hierbij wordt gewerkt met een plateau planning en daarmee een fasering waarbij iedere stap leidt tot functionerende tussenproducten. Hierbij wordt telkens getoetst op bestuurlijke, organisatorische, technische en financiële haalbaarheid. Daarom heeft er ook al een BIT-toets plaats gevonden op de ontwikkeling van het Omgevingsloket online, een tussenstap in de ontwikkeling van het digitaal stelsel. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [127]. De regering is zich er van bewust dat het een omvangrijk project betreft, maar heeft op basis van bovenstaande uitgangspunten en maatregelen er vertrouwen in dat de risico's beheersbaar zijn.

### **[38]**

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voor zichzelf een taak ziet in het bevorderen van deskundigheid over de Omgevingswet en gerelateerde wetgeving.

Het is inderdaad belangrijk dat er voldoende deskundigheid is over de Omgevingswet en de gerelateerde wetgeving. Het vergroten van de kennis en daarmee deskundigheid over de Omgevingswet is een onderdeel van de implementatie van de Omgevingswet. De regering is samen met de (koepels van de) decentrale overheden een implementatieprogramma gestart en heeft hiervoor een bestuursakkoord afgesloten. Voor een verdere toelichting hierop verwijst de regering naar de beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie [3]. Aanvullend ziet de regering dat behalve de overheid, de kennissector en de markt ook kennisontwikkeling actief oppakken.

### **[39]**

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe wordt omgegaan met de inbouw van nieuwe wetten. Zij vragen welke in te bouwen wetgeving op dit moment nog in procedure is bij de Raad van State of de Staten-Generaal en of er nog nieuwe wetten zijn voorzien.

In paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting is de verdere uitbouw van de stelselherziening geschetst. Hiervoor zijn al enkele hoofdstukken in de Omgevingswet gereserveerd. Het inbouwen en verder integreren van nieuwe wetgeving geschiedt volgens de ontwerpprincipes en verbeterdoelen van de stelselherziening. Het totstandkomingsproces van de zogenoemde aanvullingswetsvoorstellen kent dezelfde kwaliteitswaarborgen als het voorstel voor de Omgevingswet. Het gaat daarbij onder meer om de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, hoofdstuk 11

van de Wet milieubeheer, de onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet inrichting landelijk gebied en de Wet natuurbescherming. De aanvullingswetsvoorstellen zijn momenteel in ambtelijke voorbereiding. Het is de bedoeling dat deze gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treden.

Daarnaast zal er via de Invoeringswet Omgevingswet voor worden gezorgd dat lopende wijzigingen van bestaande wetgeving in de Omgevingswet worden opgenomen. Het betreft onder meer de door uw Kamer aangenomen wetsvoorstellen verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en Erfgoedwet<sup>15</sup>, een wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van de herziening van de mer-richtlijn<sup>16</sup> en een nog bij het parlement in te dienen wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten in verband met nieuwe normering primaire waterkeringen. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat de Omgevingswet actueel is op het moment van inwerkingtreding.

#### **[40]**

De leden van de fractie van het CDA stellen vast dat de Invoeringswet het sluitstuk van de wetgeving is. Zij vragen in hoeverre het denkbaar is dat er daarbij ook aanpassingen in de Omgevingswet worden aangebracht. De Invoeringswet Omgevingswet is inderdaad het sluitstuk van de nieuwe omgevingswetgeving. Deze zorgt ervoor dat de bestaande wetgeving wordt aangepast aan de komst van de Omgevingswet. Daarnaast zorgt deze wet voor de regeling van enkele belangrijke onderwerpen, zoals schade en punitieve handhaving. Tot slot wordt via de Invoeringswet Omgevingswet voorzien in overgangsrecht. Deze onderwerpen zijn noodzakelijk om de Omgevingswet in werking te kunnen laten treden. Ook kunnen zo nodig of wenselijk wijzigingen in de Omgevingswet worden aangebracht. Voor een goede invoering van de Omgevingswet is de Invoeringswet dus onontbeerlijk. De Invoeringswet doorloopt de normale wetgevingsprocedure, zodat over alle daarin opgenomen onderwerpen een parlementair debat kan worden gevoerd. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dan ook, naast instemming van het parlement met het voorstel voor de Omgevingswet, instemming nodig met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Zie in dit verband ook het antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie [207].

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**

#### **[41]**

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de vereenvoudiging en flexibiliteit ook op langere termijn gewaarborgd blijft.

Een van de verbeterdoelen van de regering is het vereenvoudigen en gebruiksvriendelijker maken van het omgevingsrecht. Het stelsel beoogt onnodige belemmeringen in de regelgeving weg te nemen. De stelselherziening zorgt voor ordening van de normstelling en biedt geharmoniseerde instrumenten die een samenhangende inzet op maat mogelijk maken. Daar hoort ook een aangepaste cultuur en werkwijze bij. Een goede implementatie van het nieuwe stelsel is voor alle partijen dan ook van groot belang. Dit is ook beschreven in het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van het CDA [16] over de

<sup>15</sup> Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet) (34 109).

<sup>16</sup> Voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (34 287).

borging van de bestendigheid van de omgevingswetgeving. Daarbij is ook opgemerkt dat de voorziene evaluatie een goede mogelijkheid biedt om in de toekomst een vinger aan de pols te houden.

**[42]**

De leden van de D66-fractie vragen of de regering verwacht dat de beoogde maatregelen binnen het implementatieprogramma afdoende zijn om de omslag in het denken van bestuurders en ambtenaren te bewerkstelligen, en zo ja, op welke manier. Ook vragen de leden van deze fractie om een toelichting of, en op welke wijze, deze wet kan bijdragen aan de gewenste andere opstelling en werkwijze van ambtenaren en welke waarborgen en maatregelen de regering achter de hand heeft als blijkt dat de cultuuromslag te weinig voortgang boekt.

De Omgevingswet heeft met name na inwerkingtreding grote gevolgen voor de uitvoeringspraktijk, iedereen moet straks naar letter en geest van de wet kunnen werken. Dit betekent een enorme veranderopgave voor overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Om de uitvoeringspraktijk hier zo goed mogelijk op voor te bereiden heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu in afstemming met de medeoverheden er voor gekozen de implementatie zo dicht mogelijk bij de doelgroep zelf te leggen en nu al te beginnen. Want met veel van de werkwijzen van de wet, zoals integraal werken of brede burgerparticipatie, kan nu al worden gestart. Dit wordt bijvoorbeeld ondersteund met het programma «Houd het eenvoudig, maak het beter», samen met de Minister voor Wonen en Rijksdienst en decentrale overheden. Hierin worden nu al pilots uitgevoerd, bijvoorbeeld 39 gemeenten die een omgevingsplan opstellen en 33 gemeenten die een omgevingsvisie opstellen. Ook stelt de Minister voor Wonen en Rijksdienst een expertteam beschikbaar dat gemeenten en de bouwsector helpt om te komen tot versnelling van gebiedsontwikkeling juist door een attitude te bewerkstelligen die is gericht op «doen wat kan» in plaats van «kijken wat mag».

Wat betreft de implementatie is met de VNG, de UvW en het IPO overeenstemming bereikt over de inhoud en organisatie. Dit is vastgelegd in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. Er is een meerjarig implementatieprogramma met alle betrokken partijen opgesteld en gestart. Dit programma heeft een duidelijke focus op de benodigde cultuurverandering. De eerste stap hierin is de stap van bewustwording. Het implementatieprogramma voorziet hierin door het organiseren van onder meer *road shows*, pilots en experimenten om ervaring op te doen met het werken met de Omgevingswet. Daarnaast worden in de komende jaren producten ontwikkeld waarbij de nieuwe manier van denken centraal staat. Te denken valt hierbij aan handleidingen, colleges en praktijkdagen. De precieze vorm en invulling van de producten wordt op basis van de behoefte bij overheden en gebruikers bepaald. Juist door deze aansluiting op de uitvoeringspraktijk en de behoeften die daar spelen is er vertrouwen dat de aangeboden maatregelen voldoende zijn.

Het wetsvoorstel en de beoogde uitvoeringsregelgeving dragen door hun opzet bij aan de beoogde cultuurverandering. In het wetsvoorstel en de AMvB's staan niet de te beschermen belangen en daarbij behorende procedures en bevoegde instanties centraal, maar de initiatiefnemer en de belanghebbenden, kortom het initiatief en de omgeving daarvan. Het wetsvoorstel nodigt de gebruiker uit om de fysieke leefomgeving als één geheel te beschouwen en daardoor al in een vroeg stadium rekening te houden met alle belangen die gemoeid zijn met een initiatief. Er zijn minder beschikkingen nodig voor een initiatief en de procedurestappen zijn eenvoudiger. De normstelling is helder, inclusief de ruimte voor flexibiliteit in de norm, en de procedures nodigen uit tot samenwerking. Momenteel werkt Rijkswaterstaat samen met VNG, UvW en IPO aan een meerjarige implementatiemonitor. Doel hiervan is het verbeteren van het

werken met de Omgevingswet door het in een leerproces stelselmatig verzamelen en benutten van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. De monitor meet voor de gehele implementatieperiode (2016–2018) in ieder geval de voortgang van 1) de mate waarin het nieuwe wettelijke stelsel wordt geïmplementeerd. Daarnaast wordt ook 2) het doelbereik van het implementatieprogramma gemeten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag of overheden voldoende ondersteund worden door het implementatieprogramma en dit hen helpt tijdig klaar te zijn voor de Omgevingswet. Ook wordt 3) de toepasbaarheid van de nieuwe regelgeving in de dagelijkse praktijk gemeten. Deze informatie wordt enerzijds benut bij het vormgeven van het jaarlijkse implementatieprogramma. Anderzijds worden praktische knelpunten, afhankelijk van het stadium waarin de ontwerp wet- en regelgeving zich bevindt en de ruimte die dat biedt, meegenomen bij het ontwerp van die regelgeving. Na de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018 wordt in ieder geval de voortgang van de mate waarin de verbeterdoelen van de Omgevingswet worden behaald gemeten, zoals de door de leden aangehaalde cultuuromslag. De eerste monitor is in 2016 gereed. Mocht hieruit blijken dat de voortgang onvoldoende is, dan kunnen in afstemming met de medeoverheden aanvullende maatregelen worden genomen.

**[43]**

De leden van de D66-fractie vragen of de verplichting tot monitoring van omgevingswaarden kan leiden tot terughoudendheid bij decentrale overheden om ambitieuze doelen te stellen, omdat ze zichzelf daardoor opzadelen met grote bestuurslasten.

In de beantwoording moeten twee situaties worden onderscheiden. In de eerste situatie betreffen de beleidsdoelstellingen van de decentrale overheid een onderwerp dat al gemonitord wordt, bijvoorbeeld ter uitvoering van internationale verplichtingen. Die monitoringsresultaten staan ter beschikking van decentrale overheden. Mochten ze voor dergelijke onderwerpen ambitieuzere doelen hebben dan het Rijk, dan is de monitoring daarvan relatief goedkoop te realiseren.

In de tweede situatie betreffen de beleidsdoelstellingen van de decentrale overheid een onderwerp dat het Rijk niet laat monitoren. De bestuurslasten van monitoring zouden dan inderdaad een reden kunnen zijn voor een gemeente om niet te kiezen voor omgevingswaarden bij het realiseren van beleidsdoelstellingen. Een gemeente heeft voor de realisatie van ambitieuze beleidsdoelstellingen echter ook de beschikking over andere juridische instrumenten, zoals regelgeving in het omgevingsplan, met inbegrip van maatwerkregels. Ook kan een gemeente niet-juridische instrumenten benutten voor het realiseren van beleidsdoelstellingen, zoals communicatie- of informatie-instrumenten, gerichte inzet van overheidsinvesteringen en afspraken met organisaties.

Het lijkt dus te ver te gaan om te veronderstellen dat de kosten van monitoring in de weg zullen staan aan ambitieuze beleidsdoelstellingen. Het is in ieder geval niet aangewezen om het Rijk te belasten met de kosten van decentrale beleidsambities. Dat zou leiden tot een onwenselijke belasting van de begroting van de betrokken departementen.

**[44]**

Ook vragen de leden van de D66-fractie hoe de regering aankijkt tegen de suggestie van de onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen om een onafhankelijke gegevensautoriteit te belasten met de taken en bevoegdheden op het gebied van monitoring.

Het concept van een gegevensautoriteit als oplossing voor de huidige versnippering en beperkte bestendigheid van digitale gegevens is in eerste instantie bij voorlichting door de Afdeling advisering van de Raad van State gesuggereerd en vervolgens uitgewerkt in een onderzoek door



het RIVM<sup>17</sup>. Dit concept was afgeleid van de Gegevensautoriteit Natuur, die inmiddels is opgeheven en vervangen door de Nationale Databank Flora en Fauna. Bij nadere uitwerking door het RIVM<sup>18</sup> is het concept van een gegevensautoriteit ingevuld door middel van een stelsel met sectorale informatiehuizen voor bijvoorbeeld water, natuur, lucht, geluid en cultureel erfgoed, met daarbij waarborgen voor de kwaliteit van de verschillende gegevensstromen. Op deze wijze worden de achterliggende doelstellingen van een gegevensautoriteit gerealiseerd zonder dat het nodig is een nieuwe organisatie op te richten. Het werken met informatiehuizen wordt inmiddels verder uitgewerkt conform afspraken in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. In het antwoord op een latere vraag van deze leden [71] wordt hier nog nader op ingegaan. Bij amendement<sup>19</sup> is in het wetsvoorstel afdeling 20.5 met daarin artikel 20.20 opgenomen, dat een grondslag biedt voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet met onafhankelijke kwaliteitsborging van de gegevens en gegevensverzamelingen. Nadere bepalingen over het digitale stelsel zullen worden opgenomen in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Dit wetsvoorstel is nog in voorbereiding en het is te vroeg om nu al uitspraken te doen over de rol van onafhankelijke kwaliteitsborging bij de monitoring van decentrale omgevingswaarden.

#### [45]

De leden van de D66-fractie verwijzen naar het rapport van het Planbureau van de Leefomgeving over de Omgevingswet. De onderzoekers zien daarin risico's voor milieu en natuur bij het projectbesluit in samenhang met het facultatieve toetsingsadvies voor de project-mer. Om die reden vragen deze leden waarom gekozen is voor een facultatief toetsingsadvies bij de project-mer.

Het Planbureau voor de Leefomgeving noemt in haar rapport twee redenen waarom zij risico's ziet voor natuur en milieu in relatie tot het projectbesluit. Ten aanzien van deze risico's wijzen zij op de doorzettingsmacht van Rijk en provincie en op de mogelijkheid om met het projectbesluit te kunnen afwijken van decentrale regels. Ten tweede menen deze onderzoekers dat het bij een project-mer niet nodig is om enig alternatievenonderzoek te doen als een locatie of tracé is aangewezen in een plan en hierbij in de plan-mer geen alternatieven zijn onderzocht. Deze risico's zijn volgens deze onderzoekers te ondervangen door het toetsingsadvies te verplichten bij het projectbesluit.

Naar aanleiding van het eerst genoemde risico beklemtoont de regering dat het wetsvoorstel voor het nemen van een projectbesluit stevige waarborgen bevat voor de bescherming van de fysieke leefomgeving, waaronder milieu en natuur. De regering deelt het standpunt van de onderzoekers niet dat de invulling van het projectbesluit tot extra risico's voor natuur en milieu zou kunnen leiden. Van belang daarbij is dat regels die door het Rijk en de decentrale overheden worden gesteld ter bescherming van natuur en milieu ook van toepassing zijn op het projectbesluit. Zo moeten alle activiteiten die bij het project zijn inbegrepen voldoen aan de algemene regels voor activiteiten die door Rijk en decentrale overheden worden gesteld in verband met de bescherming van de fysieke leefomgeving (artikel 5.53, eerste lid). Vergunningplichtige activiteiten die in het projectbesluit worden opgenomen, worden beoordeeld aan de hand van de daarvoor gestelde beoordelingsregels (artikel 5.52, tweede lid). Dit geldt ook als Rijk en provincie bij het verlenen van een omgevingsvergunning ter uitvoering van het projectbesluit gebruik maken van hun doorzettingsmacht. Het buiten toepassing laten van decentrale regels kan niet zomaar. Dat is begrensd tot die situaties

<sup>17</sup> Gegevensverkenning Omgevingswet, RIVM briefrapport 680160001/2012.

<sup>18</sup> Uitwerking Gegevensvoorziening Omgevingswet, RIVM Rapport 121001001/2013.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 89.



waarin dat nodig is «om dringende redenen». Dat betekent dat het projectbesluit ook aan deze decentrale regels moet voldoen, tenzij het project anders niet binnen redelijke grenzen kan worden gerealiseerd. De tweede conclusie van de onderzoekers, over de relatie tussen plan-mer/project-mer berust volgens de regering mogelijk op een misverstand over de werking van artikel 16.52, derde lid. Hierdoor onderkennen deze onderzoekers niet de waarborgen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen over alternatievenonderzoek. De in dit verband genoemde risico's voor natuur en milieu zijn dan ook in het wetsvoorstel ondervangen. In artikel 16.52, derde lid, is bepaald dat als voor een voorgenomen project in een plan een locatie (zoals een tracé), is aangewezen *en* voor dat plan een plan-mer is gemaakt, herhaling van deze locatiekeuze bij het alternatievenonderzoek voor het project niet nodig is (de als-dan-bepaling). Deze bepaling heeft alleen betrekking op alternatieven *voor een locatie of tracé*. Alle redelijke alternatieven over bijvoorbeeld de inrichting van een locatie, de techniek die kan worden toegepast of de uitvoering van een tracé, moeten bij de project-mer worden onderzocht. Dit leidt tot de volgende drie situaties die kunnen worden onderscheiden in de relatie plan-mer/project-mer:

- Er is geen plan-mer gemaakt, bijvoorbeeld omdat er geen plan aan het project ten grondslag ligt. In dat geval kan geen gebruik worden gemaakt van de als-dan-bepaling en zullen alle redelijke alternatieven, ook locatie-alternatieven, in de project-mer in beschouwing moeten worden genomen.
- In het plan is geen concrete locatie of tracé aangewezen, maar zijn bijvoorbeeld alleen globaal enkele alternatieven voor een locatie beschouwd. In dat geval geldt de als-dan-bepaling ook niet. Deze alternatieven kunnen dus niet automatisch achterwege worden gelaten bij de redelijkerwijs te beschouwen alternatieven voor het project. Daarmee is ook geborgd dat bij een project-mer voor een projectbesluit de gevolgen voor natuur en milieu van verschillende alternatieven worden beschreven, zodat dit meeweegt in de besluitvorming.
- Er is wel een plan-mer is gemaakt en in het plan is een locatie of tracé aangewezen. Dan geldt voor de plan-mer en de aanwijzing van een locatie of tracé vanzelfsprekend de verplichting om redelijke alternatieven in beeld te brengen. Voor deze situatie is de als-dan-bepaling opgenomen (artikel 16.52, derde lid): herhaling van de onderbouwing van deze locatiekeuze in de project-mer is niet nodig.

De regering onderschrijft dan ook niet door de onderzoekers geconstateerde risico's. Om die reden is er geen aanleiding een toetsingsadvies te verplichten bij een project-mer voor het projectbesluit. Bovendien hanteert de regering het uitgangspunt dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het besluit en daarmee ook voor de kwaliteit van het MER. Vooral bij project-mer zal het bevoegd gezag over het algemeen meer ervaring hebben met de projecten om de kwaliteit van het MER te kunnen beoordelen. Een facultatief toetsingsadvies benadrukt deze verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Om die reden is in het wetsvoorstel het toetsingsadvies bij project-mer niet meer de standaard, maar wordt het inwinnen van een toetsingsadvies overgelaten aan de beoordeling van het bevoegd gezag. Voor de plan-mer is wel voorzien in een systeem van verplichte toetsing door de Commissie voor de milieueffectrapportage. De keuzes die gemaakt worden op planniveau zijn vaak richtinggevend voor keuzes op projectniveau. Kwaliteitsborging door een verplicht toetsingsadvies ligt daar in de rede.

#### **[46]**

De leden van de fractie van D66 wijzen op de noodzaak van de betrokkenheid van het parlement bij de belangrijkste onderdelen van de wetgeving. Zij vragen om een verduidelijking waarom niet meer kwesties in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

Binnen het voorgestelde stelsel worden de hoofdzaken op wetsniveau geregeld, zoals de kerninstrumenten, procedurele waarborgen, vergunningplichten en ingrijpende bevoegdheden, zoals gedoogplichten. De inhoudelijke normstelling wordt gebundeld in een beperkt aantal AMvB's. Een belangrijk doel van deze bundeling is harmonisatie en het bevorderen van de inzichtelijkheid en toegankelijkheid voor gebruikers. Nu zijn die regels vaak verspreid over regelingen op verschillende niveaus, zonder dat de aard of de rechtsgevolgen daartoe aanleiding geven. Een ander doel is beter zorg te kunnen dragen voor een tijdige implementatie van Europese en internationale regelgeving. Dat laatste is van belang aangezien aan de omgevingswetgeving veel internationale regelgeving ten grondslag ligt. Het nieuwe stelsel zal meer dan 37 EU-richtlijnen implementeren. Er is niet gekozen voor differentiatie naar onderdelen van de fysieke leefomgeving (zoals water en bodem) of naar herkomst (nationaal of internationaal). Dat zou weer leiden tot versnippering en gelaagdheid, zaken die nu door de gebruikers als complex worden ervaren. Gelet op de verbeterdoelen van de stelselherziening is gekozen voor bundeling en harmonisatie op AMvB-niveau. In veel delen van het huidige omgevingsrecht is dat reeds gebruikelijk, denk aan de omvangrijke normenpakketten in het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Bouwbesluit 2012 en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Het voorstel voor de Omgevingswet sluit hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de wettelijke sturing op de normstelling versterkt. Zo zijn verplichtingen opgenomen die bepalen welke inhoudelijke regels in ieder geval moeten worden gesteld, bijvoorbeeld omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit enzovoort. Daarbij zijn ook oogmerken opgenomen, zoals de bescherming van de gezondheid of het milieu. Daarmee zijn die bevoegdheden ingekaderd. Ook zijn verplichtingen opgenomen om in ieder geval regels te stellen ter uitvoering van specifieke Europese of internationale regelgeving. De onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) hebben in hun onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer geconcludeerd dat daarmee de delegatiegrondslagen in belangrijke mate en met een sterk effect zijn ingekaderd en begrensd<sup>20</sup>.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel waarborgen voor de betrokkenheid van het parlement en het publiek bij de normstelling. In artikel 23.4 van het wetsvoorstel is de publieksparticipatie bij de totstandkoming van regelgeving verankerd. Artikel 23.5 bevat een voorhangprocedure voor ontwerp-regelgeving bij beide kamers der Staten-Generaal. Dit biedt de mogelijkheid voor het parlement om vroegtijdig in de procedure de ontwerp-regelgeving te beoordelen – en zo nodig wijzigingen voor te stellen.

Tijdens de Tweede Kamerbehandeling zijn enkele amendementen ingediend om de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de AMvB's verder te versterken. Zo is door een amendement de voorhangprocedure uitgebreid<sup>21</sup>. Daarin is voor omgevingswaarden opgenomen dat bij de voorhang een meerderheid van een van de Kamers kan verzoeken om die omgevingswaarden bij wet te regelen. De regering is dan verplicht om zo spoedig mogelijk een daartoe strekkend wetsvoorstel in te dienen. Ook is bepaald dat de betrokken Minister kennis moet geven van gevallen waarin de voorhangprocedure niet van toepassing is en van de inwerkingtreding van een AMvB (alsmede van de publicatie van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport). Hiermee wordt gewaarborgd dat het

<sup>20</sup> Het wetsvoorstel Omgevingswet: Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, blz. 106.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 167.

parlement controle houdt en vroegtijdig mee beslist over het niveau waarop een onderwerp geregeld wordt. Tot slot is ook de wettelijke sturing op de inhoud van de AMvB versterkt door te bepalen dat in de nota van toelichting moet worden gemotiveerd hoe rekening is gehouden met de milieubeginselen die zijn opgesomd in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De richtinggevende werking van deze beginselen wordt daarmee zichtbaar in de onderbouwing van de nieuwe regels. Met deze maatregelen is de sturing door de wet en het parlement – ook bij toekomstige wijzigingen – versterkt. Daarnaast staat de toezegging van de regering, naar aanleiding van het Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de ontwerp-AMvB's tegelijk met het ontwerp van de Invoeringswet Omgevingswet voor advies worden voorgelegd. Dan kunnen die in samenhang worden beoordeeld. Daarbij kan worden bezien in hoeverre normen zich lenen voor regeling op wetsniveau of tot aanvulling van wettelijke grondslagen. Ook het parlement kan de voorhangprocedure en de behandeling van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet hiervoor benutten. Het parlement kan via de Invoeringswet alsnog onderdelen van AMvB's wettelijk regelen als het dat wenselijk acht. Het voorstel voor de Invoeringswet bevat ook nog extra onderwerpen zoals schade, punitieve handhaving en het overgangsrecht die in de Omgevingswet geregeld zullen worden. Het parlement is hierbij als medewetgever betrokken. Het nieuwe stelsel kan alleen in werking treden als beide Kamers met de Invoeringswet hebben ingestemd. Het eindoordeel is en blijft dus aan het parlement. Daarmee is het stelsel nog niet compleet. Het stelsel zal nog met enkele onderwerpen worden aangevuld via zogenaamde aanvullingswetten. Hierop is al ingegaan in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [39]. Het gaat onder meer om belangrijke onderwerpen zoals grondeigendom en natuur. Ingrijpende bevoegdheden zoals onteigening en voorkeursrecht zullen, net als de gedoogplichten in het wetsvoorstel, grotendeels op wetsniveau geregeld worden. Deze wetsvoorstellen doorlopen de volledige wetgevingsprocedure. Ook hier is het parlement als medewetgever bij betrokken. Kortom, er zullen nog verschillende onderwerpen een plek in de Omgevingswet krijgen. Het parlement is daarbij direct betrokken en de komende jaren nog diverse malen aan zet bij de verdere vormgeving van de stelselherziening.

**[47]**

De leden vragen verder hoe de in het wetsvoorstel gereserveerde hoofdstukken zullen worden ingevuld.

De hoofdstukken 15 (schade) en 22 (overgangsrecht) zullen via de Invoeringswet Omgevingswet worden ingevuld. Via de aanvullingswetsvoorstellen natuur en grondeigendom zullen de hoofdstukken 6, 9, 11 en 12 worden ingevuld. De overige hoofdstukken zijn, zoals beschreven in paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting, gereserveerd voor toekomstige uitbreidingen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de toegankelijkheid van milieu-informatie voor het publiek, zoals nu is geregeld in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer. Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat de invulling van deze hoofdstukken alleen bij wet mogelijk is. Dit kan niet bij AMvB gebeuren.

**[48]**

De leden van de fractie van D66 vragen verder wanneer de ontwerp-AMvB's aan het parlement zullen worden gezonden.

Momenteel is de voorbereiding van deze ontwerpen in volle gang. Afgelopen maanden zijn eerste ambtelijke concepten opgesteld en voor reactie aan een kring van betrokkenen en praktijkdeskundigen voorgelegd (preconsultatie). Op basis van de ontvangen reacties zullen die concepten verder worden aangescherpt en aangevuld. Dit proces van vroegtijdige betrokkenheid en interactieve totstandkoming krijgt een vervolg met de

openbare internetconsultatie, waarbij inspraak voor een ieder openstaat, en met een voorhangprocedure bij het parlement. Ook zullen de wettelijk adviseurs worden geconsulteerd en de verplichte toetsen worden uitgevoerd. Ik hecht aan deze zorgvuldige voorbereidingsprocedure, deze komt ten goede aan het draagvlak voor en de kwaliteit van de nieuwe regelgeving. Naar verwachting zullen de ontwerp-AMvB's in de eerste helft van 2016 gereed zijn voor consultatie. Vervolgens zullen de ontwerp-AMvB's aan het parlement worden gezonden.

**[49]**

De leden vragen naar de betekenis van de wettelijk verplichte voorhangprocedure voor de nu nog gereserveerde hoofdstukken van het wetsvoorstel.

Deze hoofdstukken zijn op dit moment niet genoemd in artikel 23.5 van het wetsvoorstel. De reden daarvan is dat niet op voorhand kan worden bepaald of er sprake zal zijn van delegatie of in hoeverre er sprake is van uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. Daarom zal in het betrokken wetsvoorstel waarmee het concrete hoofdstuk in de Omgevingswet wordt opgenomen een afweging worden gemaakt over de toepassing van de voorhangprocedure. Daarmee is een afweging op maat verzekerd.

**[50]**

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering de verschillende actoren betreft bij de AMvB's.

Net als bij de ontwikkeling van de Omgevingswet worden de onafhankelijke sectorale adviescommissies, het maatschappelijk middenveld (maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven) en de bestuurlijke koepels nauw betrokken bij de ontwikkeling van de AMvB's. Vanaf de eerste schetsen van de AMvB's zijn onder andere bijeenkomsten georganiseerd met deelnemers aan het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu, met experts vanuit het bedrijfsleven (onder andere VNO-NCW/MKB.NL), met vertegenwoordigers van Milieu en Natuurorganisaties en organisaties voor cultureel erfgoed (onder andere Stichting Natuur & Milieu, Milieudefensie en Bond Heemschut) en met ambtenaren vanuit alle bestuurslagen. Om ervoor te zorgen dat de AMvB's goed aansluiten bij de uitvoeringspraktijk, zijn diezelfde groepen ook betrokken geweest bij de ruim 20 uitgevoerde botsproeven (casusbesprekingen) en bij verdiepingssessies. Ook de komende maanden vindt op bestuurlijk en ambtelijk niveau nog veel overleg plaats. Ook met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties vindt afstemming plaats. In het kader van de openbare internetconsultatie (start in eerste helft 2016) kan iedereen reageren op de concept AMvB's.

**[51]**

De leden van de D66-fractie vragen naar de betekenis van de mogelijkheden omtrent vergunningvrij bouwen en experimenteerruimte voor de rechtszekerheid van omwonenden en/of andere belanghebbenden. Onder verwijzing naar de inbreng van prof. Nijmeijer van de Radboud Universiteit op de deskundigenbijeenkomst vragen zij hoe de regering aankijkt tegen de vrees voor de «run op de rechter». Deze term werd door prof. Nijmeijer gebruikt in relatie tot de nu al bestaande mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen.

Op vele terreinen is al jarenlang een beweging gaande om activiteiten te reguleren met algemene regels in plaats van met een vergunningstelsel. Ook voor het bouwen is die beweging al jaren terug in gang gezet, naar aanleiding van de veelvuldig door het parlement geuite wens om tot vermindering van regeldruk en administratieve lastenverlichting te komen. Gemeentelijke bestemmingsplannen en welstandsbeleid stonden en staan niet zelden in de weg aan heel gebruikelijke en veel voorko-

mende bouwwerkzaamheden. Langdurige vergunningprocedures en onderzoekslasten zijn dan regelmatig het gevolg. Het beeld dat het werken met algemene regels in het algemeen, maar in het bijzonder ook voor bouwactiviteiten, heeft geleid tot een «run op de rechter», is – voor zover kon worden nagegaan – niet wetenschappelijk onderbouwd. Uit navraag bij enkele gemeenten blijkt dat het beeld in ieder geval niet breed wordt gedeeld.

Voor wat betreft de rechtsbeschermingsmogelijkheden geldt dat bij vergunningvrij bouwen geen sprake is van een voorafgaand toestemingsvereiste (een omgevingsvergunning). Er ontbreekt dus een preventieve beschikking waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Dit betekent echter niet dat er sprake is van verminderde rechtsbeschermingsmogelijkheden. Indien er ten onrechte zonder omgevingsvergunning wordt gehandeld of het bouwen vindt plaats in strijd met de van toepassing zijnde regels, kan er handhavend worden opgetreden en kan er ook door belanghebbenden een handhavingsverzoek aan het bevoegd gezag worden gedaan. Derdebelanghebbenden kunnen er in beginsel aanspraak op maken dat er wordt gebouwd conform de regels. Net zo goed als dat zij er bij omgevingsvergunningplichtige bouwwerken aanspraak op kunnen maken dat er wordt gebouwd conform de verleende vergunning. Een derdebelanghebbende kan het bevoegd gezag altijd vragen om te onderzoeken of er is voldaan aan de voorschriften en zo nodig passende maatregelen te treffen. Tegen de beslissing die het bevoegd gezag op zo'n verzoek om handhaving neemt, is altijd rechtsbescherming mogelijk op grond van de bezwaar- en beroepsprocedure uit de Awb. Dat geldt voor de persoon die wordt aangesproken omdat hij in strijd met de regels zou hebben gehandeld, maar ook voor de derdebelanghebbende die om handhaving verzoekt. Indien iemand voornemens is om zonder omgevingsvergunning te bouwen doet deze persoon er overigens verstandig aan om zich van tevoren goed te informeren over de vraag welke eisen er voor dat bouwen gelden. Ook is het een goed gebruik om eventuele burens van een bouwvoornemen in kennis te stellen. Indien er overigens een verschil van mening bestaat over de vraag of voor een bepaalde bouwactiviteit een omgevingsvergunning is vereist, geldt, analoog aan de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake andere vergunningvereisten, als hoofdregel dat er voor het verkrijgen van duidelijkheid hieromtrent op de voorgeschreven wijze een aanvraag om omgevingsvergunning kan worden ingediend. In het kader van zo'n aanvraag zal het bevoegd gezag als voorvraag moeten beoordelen of er voor het bouwvoornemen een omgevingsvergunning is vereist. Het oordeel van het bevoegd gezag daaromtrent kan in het kader van bezwaar en beroep tegen het besluit dat op de aanvraag om omgevingsvergunning wordt genomen worden aangevochten. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt als het doen van een aanvraag voor een vergunning onevenredig bezwarend is dan wel indien het doen van een verzoek om het treffen van handhavingsmaatregelen wegens het intreden van onomkeerbare gevolgen of anderszins onevenredig bezwarend is. Verwezen wordt naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 augustus 2004<sup>22</sup>.

Het bovenstaande neemt niet weg dat het onvermijdelijk is dat de rechter zich soms zal moeten buigen over geschillen in de rechtspraak. Dat geldt echter zowel voor activiteiten waarvoor een vergunning nodig is als voor activiteiten waarvoor algemene regels gelden. Zoals al aangegeven wordt het beeld niet herkend dat er van een «run op de rechter» sprake is sinds er wordt gewerkt met een landelijke categorie van vergunningvrije bouwwerken. Wel wordt herkend dat de laatste aanpassingen die in 2014 zijn doorgevoerd, in de praktijk nog tot vragen leiden in de toepassing. De

<sup>22</sup> ABRvS 18 augustus 2004, 200307139/1, AB 2005, 106, Gst. 7220, 213, LJN: AQ7004.

regeling voor het vergunningvrij bouwen is echter overal gelijk en laat zich om die reden adequaat toelichten en ondersteunen met voorlichtingsmateriaal. In contact met een aantal gemeenten wordt het voorlichtingsmateriaal momenteel herzien en verduidelijkt met ondersteunend beeldmateriaal. Er is ook een internettool op [www.omgevingsloket.nl](http://www.omgevingsloket.nl) beschikbaar, aan de hand waarvan met de vergunningencheck via een zogenoemde vragenboom kan worden nagegaan of voor een bepaald bouwvoornemen een vergunning nodig is. Goede voorlichting kan immers helpen om meningsverschillen over de toepassing van de regels te voorkomen en de gang naar de rechter waar mogelijk te beperken.

## [52]

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de relatie ziet tussen flexibiliteit aan de ene kant en rechtszekerheid aan de andere kant. Ze vragen onder meer of de flexibiliteit niet ten koste van de rechtszekerheid zal gaan.

De flexibiliteit in het wetsvoorstel kent verschillende vormen. Gezien de breedte van de vraagstelling zal op verschillende aspecten daarvan worden ingegaan:

- a. flexibiliteit bij regels voor burgers en bedrijven;
- b. flexibiliteit bij de instructieregels;
- c. flexibiliteit in het omgevingsplan.

Ad a. Flexibiliteit bij regels voor burgers en bedrijven

Burgers en bedrijven hebben te maken met de algemene regels over activiteiten of het vereiste van een vergunning voor activiteiten. De rechtszekerheid is dan vooral gebaat bij duidelijkheid en kenbaarheid van de regels. Het bijeenbrengen van de regels in een beperkt aantal AMvB's en één regeling per decentrale overheid vergroot de inzichtelijkheid sterk, zowel voor initiatiefnemers als voor de omwonenden of andere belanghebbenden. Als decentrale bestuursorganen maatwerkregels vaststellen in aanvulling op afwijking van rijksregels, dan worden deze opgenomen in hun verordening of omgevingsplan en vervolgens langs digitale weg kenbaar gemaakt. Een dergelijke maatwerkregel is net zo rechtszeker als elke andere decentrale regel.

Het toepassen van flexibiliteit bij algemene regels en vergunningvereisten is steeds voorzien van procedurele en materiële waarborgen. De belangrijkste inhoudelijke waarborg is dat het oogmerk is gespecificeerd waarvoor de regels zijn gegeven of vergunning wordt verleend. Daarvan kan niet worden afgeweken. De wetgever stuurt daarmee de toepassing door bestuursorganen. Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld met het oog op dezelfde inhoudelijke belangen die de aanleiding vormen voor de algemene regels (zie artikel 4.5, eerste lid, tweede volzin en artikel 4.6, tweede lid, tweede volzin). Een belangrijke procedurele waarborg is dat maatwerk in beginsel gebeurt bij verordening of omgevingsplan, zodat de gekozen volksvertegenwoordigers bij een gemeente, waterschap of provincie beslissen over de inzet ervan. De regels is dan vooraf kenbaar voor initiatiefnemers en belanghebbenden. Alleen individueel maatwerk (via zogenoemde maatwerkvoorschriften) is in zekere zin onvoorspelbaar voor de initiatiefnemer. Dat instrument wordt terughoudend toegepast, ook waar het in de huidige praktijk al beschikbaar is, dat wil zeggen voor incidentele of bijzondere gevallen. Het mag bovendien nooit leiden tot het onmogelijk worden van een activiteit die voldoet aan de algemene regels. Maatwerkvoorschriften zijn beschikkingen. In de beschikking tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift wordt kenbaar waar degene die de activiteit verricht zich aan moet houden, ook voor andere belanghebbenden. De beschikking staat open voor bezwaar en beroep door belanghebbenden.

Toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling gebeurt slechts op verzoek van de initiatiefnemer. Gevolgen voor derden zullen zelden aanwezig zijn, omdat tenminste hetzelfde resultaat wordt bereikt als wanneer de



reguliere maatregelen worden genomen. In beginsel is toestemming vooraf vereist, wat ook leidt tot een beschikking met bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

#### Ad b. Flexibiliteit bij de instructieregels

Voor instructieregels betekent een grotere mate van flexibiliteit dat de discretionaire ruimte voor het bestuursorganen groter wordt dan die nu is. Ook nu heeft het bevoegd gezag bij heel veel onderwerpen discretionaire ruimte. De politiek-bestuurlijke afweging maakt het mogelijk om recht te doen aan de specifieke situatie en omstandigheden. De afweging dient evenwel te blijven binnen de wettelijk genormeerde grenzen en randvoorwaarden. Dat blijft ook onder de Omgevingswet het geval. De uitkomsten worden bovendien vervat in regelgeving of besluiten.

Daarvoor gelden de algemene inhoudelijke en procedurele totstandkomingvereisten. De discretionaire bevoegdheid leidt dan ook niet tot een principieel andere of mindere rechtszekerheid voor een initiatiefnemer of belanghebbenden.

De rechtszekerheid zou in het geding komen wanneer de beroepsmogelijkheden tegen besluiten, genomen ter uitvoering van de Omgevingswet, zouden worden beperkt ten opzichte van de huidige situatie. Zoals in de memorie van toelichting in paragraaf 6.2 is verwoord, sluit de regering bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep zoveel mogelijk aan bij het bestaande wettelijke stelsel. Dit betekent dat waar bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen goed werken, deze bij de Omgevingswet worden voortgezet als deze met de huidige wetgeving vergelijkbare rechtsfiguren kent. In paragraaf 6.4 van de memorie van toelichting is daar per rechtsfiguur op ingegaan.

Wel ligt er een relatie tussen de flexibiliteit en de *voorspelbaarheid* van besluiten van bestuursorganen in gevallen waarin aan hen een (ruimere) discretionaire bevoegdheid wordt toegekend. Er is een balans tussen het bieden van meer bestuurlijke afwegingsruimte aan de ene kant, en het bieden van zekerheid over het beschermingsniveau aan de andere kant. Het vinden van de juiste balans is maatwerk, dat in de AMvB's die ter uitvoering van de Omgevingswet zullen worden vastgesteld, gestalte moet krijgen. De opgave is om in de instructieregels ruimte te laten voor uitvoerende bestuursorganen, maar die instructieregels niet zo ruim of vaag te formuleren dat de uitvoeringspraktijk daar weinig houvast aan heeft, de besluitvorming minder voorspelbaar wordt, burgers of bedrijven niet goed weten waar ze aan toe zijn en de rechterlijke macht bij beroepszaken voor moeilijke opgaven wordt gesteld. De regering ziet binnen de instructieregels in de huidige wet- en regelgeving een zeer grote variëteit. Daaronder zijn regels die een grote discretionaire afwegingsruimte aan het decentraal bestuur laten, maar ook heel strakke regels. Vooral bij het laatste type regels wordt één belang als het ware verabsoluteerd, waardoor andere belangen soms onvoldoende kunnen worden meegevoerd, wat weer leidt tot besluiten die als suboptimaal worden ervaren.

#### Ad c. Flexibiliteit in het omgevingsplan

Vanuit de gemeentelijke praktijk komt de wens dat een omgevingsplan – in vergelijking met het huidige bestemmingsplan – meer mogelijkheden moet bieden voor globaler bestemmen, uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Hoewel het hier gaat om abstracte begrippen, bestaat het verbindende element hierin dat een omgevingsplan meer zou moeten kunnen fungeren als bestendige basis om te beoordelen of concrete initiatieven aanvaardbaar zijn. Een bestemmingsplan geeft nu van te voren bedachte begrenzingen en beperkingen, maar die bieden weinig rechtszekerheid, want ontwikkelingen lopen vaak anders. Het gevolg is dat voor nieuwe ontwikkelingen veelvuldig van bestemmingsplannen moet worden afgeweken, waardoor er sprake is van schijnrechtszekerheid. Het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk dat een omgevingsplan, net als een normale verordening, open



geformuleerde normen bevat. Desgewenst kan een gemeente daarbij gebruik maken van beleidsregels die in de plaats komen van een deel van de norminhoud van het huidige bestemmingsplan.

Voor een uitgebreidere toelichting op de balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit wordt nog verwezen de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 28 tot en met 30).

**[53]**

De leden van de D66-fractie vragen in relatie met flexibiliteit of tijd voor een zorgvuldige participatie aan de voorkant, cruciaal is voor het bereiken van duurzame winst aan de achterkant van het proces. Deze leden vragen verder hoezeer de regering is doordrongen van deze systematiek en hoe zij ambtenaren die met de nieuwe regels gaan werken hiervan gaat doordringen.

De regering onderschrijft het grote belang van participatie aan de voorkant. De ervaring leert ook dat een goede participatie aan de voorkant leidt tot minder bezwaren aan de achterkant. De Nederlandse bestuurscultuur raakt in de huidige situatie al in belangrijke mate doordrongen van het belang van participatie. Participatie is gemeengoed geworden bij projecten met (mogelijk) grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze is veelal bovenwettelijk en op maat ingericht. Bij amendement is een wijziging doorgevoerd in het wetsvoorstel waarmee het belang van participatie nadrukkelijker een plaats heeft gekregen. In artikel 16.55, zesde lid, is nu bepaald dat bij ministeriële regeling zal worden geregeld dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens moet overleggen over participatie en overleg met derden. Daarmee wordt de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden gestimuleerd. Ook is in de nota naar aanleiding van het nader verslag (blz. 125) aangekondigd dat in de uitvoeringsregelgeving zal worden voorgeschreven dat in omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen wordt aangegeven hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is omgegaan. Deze verplichting stimuleert de bestuursorganen – en dus de daar werkzame ambtenaren – om werk te maken van participatie in de gevallen waar ze dat uit eigen beweging nog onvoldoende zouden hebben gedaan. De regering zal verder – gelet op het grote belang van (vroegtijdige) participatie in het implementatietraject van de Omgevingswet en de daarbij behorende AMvB's veel aandacht hieraan besteden. Met klem wijst de regering erop dat de concrete (vroegtijdige) participatie vraagt om maatwerk. In de antwoorden op de andere vragen van de aan het woord zijnde leden [65] en de leden van de fractie van GroenLinks [174] wordt verder op de achtergronden van (vroegtijdige) participatie ingegaan.

**[54]**

De leden van de D66-fractie vragen verder op welke wijze de uiteindelijke afweging tussen het toekennen van meer discretionaire bevoegdheden – zoals beschreven onder b in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [52] – en het bieden van zekerheid over het beschermingsniveau van invloed zal zijn op de mate waarin er een beroep op de rechter wordt gedaan.

De regering acht het niet waarschijnlijk dat het toekennen van meer discretionaire ruimte zal leiden tot een aanzienlijk groter aantal besluiten dat wordt voorgelegd aan de rechter. De mate waarin een beroep wordt gedaan op de rechter lijkt eerder afhankelijk van de mate waarin een besluit belangen schaadt, dan van de beslisruimte voor het bevoegd gezag. Als bestuursorganen de toegekende discretionaire ruimte zouden gebruiken om sterk eenzijdige afwegingen te maken, kunnen er meer situaties ontstaan waarin belangen zodanig geschaad worden dat de belanghebbenden in beroep gaan. Bestuursorganen kunnen de discretio-

naire ruimte echter ook benutten om het juridische regime beter toe te snijden op de specifieke situatie, wat kan leiden tot een vermindering van beroepsprocedures. Zo kan meer flexibiliteit voor de gemeente bij het vaststellen van een omgevingsplan de mogelijkheid bieden om rekening te houden met de gevolgen van een instructieregel voor perceeleigenaren, zonder dat het belang dat wordt gediend met die regel wordt geschaad. Als bestuursorganen verstandig omgaan met de discretionaire ruimte, en daar vertrouwt de regering op, dan is er dus geen aanleiding om een toename van het aantal beroepszaken te verwachten. Het aantal mogelijkheden voor beroep neemt ook niet substantieel toe als gevolg van de keuzes hieromtrent, die zijn toegelicht in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting.

#### [55]

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over de mogelijkheid om een omgevingsvergunning in te trekken. Zij vragen welke termijn hiervoor geldt als het gaat om het vrij spelen van onbenutte gebruiksruimte. Het wetsvoorstel biedt het bevoegd gezag een aantal mogelijkheden om een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken. Voor de beantwoording van deze vraag zijn de volgende intrekingsgronden van artikel 5.40, tweede lid, van belang. Op grond van artikel 5.40, tweede lid, onder b, kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken als daar gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen gebruik van is gemaakt. Daarnaast kan een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.40, tweede lid, onder a, worden ingetrokken op gronden die bij AMvB zijn bepaald. Deze laatste intrekingsgronden kunnen echter alleen betrekking hebben op het hetzelfde oogmerk waarvoor een vergunningplicht is ingesteld. Als het gaat om een milieubelastende activiteit is dat oogmerk: «het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu». Dit volgt uit artikel 5.40, tweede lid, onder a, in samenhang met de artikelen 5.42, eerste lid, en 5.26, eerste lid. De vergunning kan dus in dat geval alleen (deels) worden ingetrokken als dat vanuit het oogpunt van milieu gewenst is. Bijvoorbeeld in die situaties waar ondanks het treffen van BBT-maatregelen en maatwerkvoorschriften de kwaliteit van de fysieke leefomgeving onder druk staat. In bovenstaande gevallen gaat het dus steeds om een besluit over een specifieke activiteit in relatie tot de specifieke leefomgeving. Het toepassen van de tweede genoemde intrekkingbevoegdheid is op wetsniveau niet aan een termijn gebonden. De leden hebben deze vraag gesteld in relatie tot gebruiksruimte: de ruimte die er is voor activiteiten zonder dat de doelen van de fysieke leefomgeving in het gedrang komen. In de meeste gevallen zal het stellen van regels voor activiteiten, zoals BBT-maatregelen en eventuele maatwerkvoorschriften, of zelfs het (deels) intrekken van een vergunning voldoende zijn om ervoor te zorgen dat activiteiten in een gebied kunnen worden verricht zonder dat de beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving in het gedrang komen.

Bij intensief gebruik van de fysieke leefomgeving door meerdere activiteiten kan het draagvermogen echter onvoldoende zijn, waardoor de gebruiksruimte schaars wordt. Bijvoorbeeld bij een veelheid aan activiteiten die een cumulatief effect hebben op bijvoorbeeld de luchtkwaliteit of de omgevingsveiligheid. Daardoor kan er sprake zijn van een vraag naar de verdeling van de ruimte voor die activiteiten. In die situatie is naar het inzicht van de regering ander instrumentarium noodzakelijk. Verdeling van schaarse ruimte is een gebiedsgerichte opgave. Een integrale belangenafweging is vereist om de gebruiksruimte voor de diverse activiteiten in het gebied doelmatig en doeltreffend te verdelen. In de meeste situaties kan daarbij worden volstaan met het stellen van regels in het omgevingsplan. In een vraag van de leden van de VVD-fractie [14] en een vervolgvraag van de leden van de D66-fractie

wordt hier meer uitgebreid op ingegaan [77]. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal dit verder worden uitgewerkt.

**[56]**

De leden van de D66-fractie vragen naar de duur van de schorsende werking in verband met activiteiten die onherroepelijk zijn, zoals het kappen van bomen. In het wetsvoorstel is deze twee weken en zij vragen of deze niet regulier zes weken of zo nodig vier weken zou moeten zijn. Binnen het huidige omgevingsrecht bestaan er voor vergunningen op dit moment grote verschillen ten aanzien van de inwerkingtreding van het besluit en de schorsende werking van een ingediend verzoek om een voorlopige voorziening. Soms mag direct met de activiteit worden begonnen, soms is er een wachttijd van zes weken. De hoofdregel van de Awb is dat een besluit pas geschorst wordt nadat de voorzieningenrechter daartoe heeft beslist. Soms geldt een afwijkende regeling en heeft een verzoek om voorlopige voorziening automatisch schorsende werking. De grote verschillen zorgen ervoor dat het systeem niet inzichtelijk is, wat voor uitvoeringsproblemen zorgt en ook voor belanghebbenden onduidelijk kan zijn. Om de inzichtelijkheid van procedures te vergroten is nadrukkelijk gekozen voor één uniforme regeling voor inwerkingtreding van de omgevingsvergunning. Daarbij heeft de regering, mede ook naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, gezocht naar een evenwicht tussen het belang van de rechtsbescherming en het belang van snelle duidelijkheid over een initiatief. De regering is van mening dat dit evenwicht is gevonden door naast een termijn van inwerkingtreding van twee weken tevens te voorzien in een automatische schorsing van een besluit na een verzoek om voorlopige voorziening, mits het verzoek is ingediend binnen de termijn van twee weken. De termijn voor het instellen van bezwaar en beroep blijft zes weken, conform de Awb. Het verlengen van de termijn van inwerkingtreding van twee weken naar vier of zes weken zou betekenen dat alle omgevingsvergunningen pas na vier of zes weken in werking treden. Dit terwijl in de meeste gevallen de verleende vergunning niet wordt bestreden. Daarnaast is er ook in veel gevallen waarin wel bezwaar of beroep wordt ingesteld, geen sprake van de noodzaak om inwerkingtreding van de vergunning op te schorten. Zo zal de initiatiefnemer in veel gevallen wachten met bouwen totdat zijn vergunning onherroepelijk is geworden. Een verlenging naar vier of zes weken draagt naar het oordeel van de regering niet bij aan de verbeterdoelstelling om de procedures te versnellen.

De regering realiseert zich dat de termijn van twee weken tamelijk kort is om een voorlopige voorziening in te dienen. Daarentegen zal het besluit op aanvraag om een omgevingsvergunning in veel gevallen niet onverwacht zijn. Dit geldt te meer nu in het wetsvoorstel een grondslag is opgenomen om bij ministeriële regeling in ieder geval regels te stellen over het overleggen van gegevens bij de indiening van de aanvraag over het overleg met de omgeving<sup>23</sup>. Dit draagt er aan bij dat belanghebbenden al voor de indiening van de aanvraag op de hoogte zijn van het project.

Ook zijn er steeds meer digitale voorzieningen die belanghebbenden attenderen op ingediende vergunningaanvragen. De tijd dat men het plaatselijke sufferdje moest spellen is grotendeels voorbij. Ook dit draagt er aan bij dat belanghebbenden tijdig zijn geïnformeerd over het genomen besluit. De praktijk leert daarnaast dat zodra een belanghebbende een verzoek om een voorlopige voorziening heeft gedaan, de voorzieningenrechter de zitting snel zal plannen. Om onomkeerbare gevolgen te voorkomen door uitvoering van het besluit zal de voorzieningenrechter zo nodig contact opnemen met de initiatiefnemer, met het

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 39.

verzoek het project nog niet uit te voeren. Daarbij treft de voorzieningenrechter zelf zo nodig tussentijds een voorziening. De termijn van twee weken in combinatie met deze praktijk biedt naar het oordeel van de regering belanghebbenden voldoende gelegenheid om via een voorlopige voorziening te voorkomen dat het betrokken besluit leidt tot onomkeerbare gevolgen.

**[57]**

De leden van de D66-fractie vragen naar de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en de wettelijke grondslag voor doorzettingmacht in situaties dat meerdere bestuurslagen bevoegdheden hebben. Ze noemen als voorbeeld grote industrieterreinen met een nationaal belang voor de werkgelegenheid en export die grenzen aan natuurgebieden die voor toerisme van groot belang zijn.

Het wetsvoorstel voorziet in de volgende bevoegdheden die het Rijk en de provincie doorzettingmacht bieden:

- instructieregels (artikel 2.22 voor de provincie, artikel 2.24 voor het Rijk);
- instructies (artikel 2.33 voor de provincie, artikel 2.34 voor het Rijk);
- omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit van provinciaal belang (artikel 5.10) dan wel nationaal belang (artikel 5.11);
- projectbesluiten (artikel 5.44 en volgende);
- interventiebevoegdheid van de provincie (artikel 16.21) (zie ook het antwoord op een latere vraag van deze leden [62]).

Deze bevoegdheden kunnen gezamenlijk worden ingezet om te waarborgen dat de functietoedeling van locaties aansluit bij de nationale of provinciale belangen. Zouden in een gebied zowel provinciale als nationale belangen aan de orde zijn, dan kunnen zowel het Rijk als de provincie instructieregels stellen of projectbesluiten nemen. In een geval als het gegeven voorbeeld zouden zich daarbij belangenconflicten kunnen voordoen. Die zullen al in beeld komen in de fase van beleidsvorming, die vooraf gaat aan het toepassen van de bevoegdheden, en daarna door de betrokken bestuursorganen gezamenlijk worden opgepakt. Zo maken Rijk en regio gezamenlijk gebiedsagenda's waarin voor een landsdeel de ambities worden vastgelegd in het ruimtelijk fysieke domein én de opgaven die daarmee samenhangen. Doordat de opgaven ook op kaart worden vastgelegd ontstaat een eerste beeld waar opgaven elkaar kunnen versterken, of als in dit concrete voorbeeld, waar mogelijk conflicten kunnen ontstaan. Als er behoefte is de opgaven voor een concreet gebied of casus verder uit te werken, bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid een MIRT-onderzoek uit te voeren. Een gezamenlijk beeld op hoofdlijnen over de opgaven in het gebied kan vervolgens worden vastgelegd in een programma voor dat gebied (een programma op grond van artikel 3.4, dat op grond van artikel 2.2, tweede lid, gezamenlijk zou kunnen worden vastgesteld door de betrokken bestuursorganen). Zo'n «gebiedsprogramma» is de opvolger van de structuurvisie voor een project of gebied op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Vervolgens kunnen de bevoegdheden door de betrokken bestuurslagen zo worden uitgeoefend dat er voldoende ruimte blijft voor de andere belangen die aan de orde zijn. Daarbij blijven het Rijk en de provincie gebonden aan de voor hen geldende begrenzing als gevolg van het subsidiariteitsbeginsel dat is verankerd in artikel 2.3 van het wetsvoorstel. Dat betekent dat het Rijk en de provincie hun bevoegdheden slechts kunnen inzetten als dat nodig is vanwege een nationaal respectievelijk provinciaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of als dat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Men zou dan ook tot de conclusie kunnen komen dat een gezamenlijk programma voldoende is om de ambities voor het gebied te

realiseren. Wil men die ambities juridisch bestendigen of bepaalde projecten van nationaal of provinciaal belang realiseren, dan zou het Rijk in het gegeven voorbeeld zijn bevoegdheden kunnen toepassen voor het industrieterrein van nationaal belang en de provincie haar bevoegdheden voor het toeristisch relevante natuurgebied. Mocht de interbestuurlijke afstemming niet tot een gezamenlijk beeld leiden, of mochten bestuursorganen – al dan niet na een bestuurswisseling – besluiten nemen die daarvan afwijken, dan blijven het Rijk en de provincie vanzelfsprekend bevoegd de genoemde pro-actieve en reactieve bevoegdheden in te zetten voor het bereiken van hun beleidsdoelstellingen. Als bestuursorganen instructieregels of instructies niet naleven, kan het generieke instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht worden ingezet (schorsing en vernietiging, indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing).

**[58]**

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast of de regering kan ingrijpen als decentrale overheden in gebreke blijven met het behalen van Europees vastgelegde normen en afspraken.

In het antwoord op de voorgaande vraag [57] is aangegeven hoe het wetsvoorstel voorziet in bevoegdheden met doorzettingsmacht voor het Rijk en de provincie. Die bevoegdheden kunnen ook ingezet worden als decentrale overheden niet voldoen aan Europese regelgeving. Met name de instrumenten instructieregels en instructies zullen daarbij een rol spelen. Voor wat betreft de instructie geldt dat deze niet gegeven kan worden als het instrumentarium van (generiek) interbestuurlijk toezicht uit de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet of het instrumentarium dat is opgenomen in de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe) kan worden toegepast. De Wet NERpe voorziet in een aantal instrumenten waarmee het Rijk de naleving van Europees recht door decentrale overheden kan bevorderen. De Wet NERpe bevat de bevoegdheid voor een verantwoordelijk Minister om een aanwijzing te geven aan een decentrale overheid wanneer er niet of niet voldoende wordt voldaan aan de geldende Europeesrechtelijke verplichtingen. Ook kan op basis van de Wet NERpe een door de Europese Commissie aan Nederland opgelegde boete verhaald worden op de entiteit die de aanleiding gaf voor oplegging van de boete. Als decentrale overheden in gebreke blijven bij het behalen van Europees vastgelegde normen en afspraken geldt een drietrapsraket. Allereerst geldt dat het primaat ligt bij het generieke toezicht uit de Gemeentewet, Waterschapswet en de Provinciewet. In gevallen waarin dit generieke toezicht ontoereikend is, kan het instrumentarium van de Wet NERpe worden toegepast. Als zowel in het instrumentarium van het generieke toezicht als het instrumentarium van de Wet NERpe niet gebruikt kunnen worden, dan biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid van de instructie. Voor het Rijk is deze instructie geregeld in artikel 2.34 van het wetsvoorstel. Ook zijn in paragraaf 2.5.3 van het wetsvoorstel specifieke regels opgenomen over indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door het waterschapsbestuur en vernietiging van waterschapsbeslissingen.

**[59]**

De leden van de D66-fractie vragen welke waarde of gewicht afspraken van het bestuursakkoord hebben die niet zijn vastgelegd in het wetsvoorstel, bijvoorbeeld als het rijksbeleid wijzigt na een nieuw regeerakkoord.

Een bestuursakkoord van het type waarover deze vraag gaat is in het algemeen niet in rechte afdwingbaar en heeft – ook los van een eventuele einddatum – in zekere zin een eindig karakter. Verder is het zo dat landelijke bestuursakkoorden zelden worden ondertekend door de individuele gemeenten, waterschappen en provincies, zodat zij zich daar

niet noodzakelijk aan gebonden achten. Dit geldt ook voor het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet.

Dat zegt niets over de waarde van een bestuursakkoord. De mate waarin het instrument bijdraagt aan de interbestuurlijke effectiviteit kan groot zijn. Het zet de toon voor de interbestuurlijke samenwerking bij de uitvoering van de wet. Verkiezingen en andere bestuurswisselingen maken niet automatisch een einde aan een bestuursakkoord: het is een afspraak tussen het Rijk en (samenwerkingsverbanden van) decentrale bestuursorganen, niet tussen bestuurders. Ook nieuwe kabinetten en nieuwe decentrale bestuurscolleges houden dus rekening met de gemaakte afspraken. Als het beleid niet substantieel wijzigt, kan een bestuursakkoord meerdere kabinetten mee. Waar het beleid wel wijzigt, is het gebruikelijk om in te zetten op een nieuw bestuursakkoord en de afspraken te herzien.

In het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [7] is al ingegaan op de verhouding tussen het bestuursakkoord en de voorgestelde wettelijke regeling van het subdiariteitsbeginsel in artikel 2.3.

#### **[60]**

De leden van de D66-fractie vragen naar de mogelijkheden om in te grijpen als een bestuursorgaan het nalaat om een verouderde omgevingsvisie te actualiseren.

Gelet op het Nederlandse bestuurlijke bestel en de wens om extra bestuurslasten te voorkomen heeft de regering ervoor gekozen geen wettelijke actualisatieplicht in te stellen.

Het is aan bestuursorganen zelf om hun omgevingsbeleid up-to-date te houden. Ons staatsbestel brengt met zich mee dat vertegenwoordigende organen (de gemeenteraad, provinciale staten of het parlement) hierop toezien. Daarnaast kunnen burgers, bedrijven en belangenorganisaties het bevoegde bestuursorgaan om aanpassing of actualisatie van een omgevingsvisie vragen (al dan niet via het vertegenwoordigende orgaan). Overigens kan een verouderde omgevingsvisie het betreffende bestuursorgaan in de weg zitten bij de besluitvorming over nieuwe activiteiten, in die zin dat de visie dan niet meer als motivering kan dienen voor zo'n besluit. Dat zal naar verwachting van de regering een bestuursorgaan voldoende stimuleren om een omgevingsvisie actueel te houden.

#### **[61]**

De leden van de D66-fractie vragen welke rechtsregels de verschillende bestuurslagen kunnen toepassen om de omgevingsvisie aan andere bestuursorganen op te kunnen leggen. Zij vragen of zij goed begrijpen dat omgevingsplannen wel appellabel zijn en omgevingsvisies niet. En waarom daartoe is besloten.

Inderdaad zijn omgevingsplannen wel appellabel en omgevingsvisies niet. Een omgevingsvisie bindt alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf en is daarom niet appellabel. Artikel 2.2 bepaalt wel dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening moet houden met die van andere bestuursorganen, en dat deze zo nodig moet afstemmen met die andere bestuursorganen. Dat geldt ook bij de vaststelling van een omgevingsvisie. Maar de omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk beleidsdocument dat geen directe rechtsgevolgen heeft voor anderen (zie ook het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [7]). Mochten er elementen zijn die het bestuursorgaan wel dwingend wil voorschrijven, dan moeten daarvoor andere instrumenten worden ingezet. Het Rijk kan bijvoorbeeld algemene regels of instructieregels vaststellen. Provincies kunnen bijvoorbeeld regels opnemen in hun omgevingsverordening en gemeenten in een omgevingsplan. In een omgevingsvisie kan een sturingsfilosofie worden opgenomen waarin wordt geschetst welk instrumentarium wordt ingezet om de visie te realiseren. De omgevingsvisie laat op deze wijze zien wat de beleids-



matige richting van het omgevingsbeleid van het vaststellende bestuursorgaan is en hoe dit wordt bereikt. Daarmee wordt voor een ieder kenbaar waar een bestuursorgaan op aanstuurt.

Overigens kan een ieder invloed uitoefenen op de totstandkoming van een omgevingsvisie. De regering is voornemens op grond van artikel 16.88 van het wetsvoorstel voor te schrijven dat in onder meer omgevingsvisies wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Het vaststellende bestuursorgaan wordt zo gestimuleerd zorg te dragen voor vroegtijdige participatie van derden. Bovendien is afdeling 3.4 Awb van toepassing bij de vaststelling van een omgevingsvisie. Het wetsvoorstel regelt daarbij dat een ieder (burgers, bedrijven, belangenorganisaties en andere overheden) zienswijzen kan indienen (artikel 16.23, eerste lid, in samenhang met artikel 16.26).

## [62]

De leden van de D66-fractie vragen waarom het wetsvoorstel geen interventiebevoegdheid voor het Rijk bevat ten aanzien van gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties.

Met de Wet revitalisering generiek toezicht is gekozen voor een gemoderiseerd stelsel van generiek interbestuurlijk toezicht. Specifieke toezichtsinstrumenten in afzonderlijke wetten, zoals goedkeuring en interventiebevoegdheden, zijn waar mogelijk afgeschaft. In aansluiting daarbij is in het voorstel voor de Omgevingswet terughoudendheid betracht bij het introduceren van specifieke interbestuurlijke toezichtsarrangementen. Het wetsvoorstel bevat slechts (conform het kabinetsstandpunt op het rapport «Van specifiek naar generiek» van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie-Oosting))<sup>24</sup> enkele bevoegdheden voor het toezicht op de waterschappen (functioneel bestuur) en daarnaast een specifiek arrangement voor provinciale betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties.

Om te kunnen begrijpen waarom voor het Rijk niet is voorzien in een specifiek arrangement voor betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties wordt eerst geschetst waarom het wetsvoorstel wel in een dergelijk arrangement voorziet voor de provincies.

De reden voor opname van het arrangement voor de provincies is gelegen in de provinciale taak van de gebiedsgerichte coördinatie ter zake van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten. Het provinciebestuur kan (als voldaan wordt aan de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets) vanwege een provinciaal belang instructieregels stellen en instructies geven over de gemeentelijke besluiten die betrekking hebben op het toedelen van functies aan locaties. Als deze niet worden nageleefd door het gemeentebestuur, dan moet het provinciaal bestuur in het kader van het door de provincie uit te oefenen interbestuurlijk toezicht het generieke interbestuurlijk toezichtsinstrumentarium uit de Gemeentewet toepassen: indeplaatstreding of schorsing en vernietiging. De indeplaatstredingsbevoegdheid kan de provincie zelfstandig toepassen. Bij de bevoegdheid tot vernietiging is dat niet het geval. Als een besluit of een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het gemeentebestuur in strijd is met een provinciale instructieregel of instructiebesluit kunnen gedeputeerde staten de Kroon verzoeken om dat besluit of die beslissing te vernietigen wegens strijd met het recht. De beoordeling of vernietiging in dat specifieke geval gerechtvaardigd is komt daarbij niet aan de provincie zelf toe, maar aan de Kroon die daarover een eigenstandige belangenafweging dient te maken. Daarbij

<sup>24</sup> Het kabinetsstandpunt bij het rapport van de commissie Oosting is op 23 april 2008 aangeboden aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.



moet de Kroon beoordelen of de geschonden provinciale regel en daarmee het geschonden provinciaal belang in het specifieke geval een vernietiging rechtvaardigt. Dit is een beoordeling die de zelfstandige beleidsruimte van provincies om de provinciale belangen ten aanzien van de fysieke leefomgeving te effectueren doorkruist. Deze doorkruising acht de regering ongewenst en daarom bevat het wetsvoorstel voor de provincies een specifiek arrangement waarbij zij naast de eerdergenoemde proactief inzetbare bevoegdheden en de indeplaatsstredingsbevoegdheid uit de Gemeentewet ook een zelfstandig uit te oefenen reactieve interventiemogelijkheid hebben.

Het Rijk heeft ten aanzien van de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving eveneens een coördinerende rol. Ook het Rijk heeft een zelfstandige beleidsruimte om nationale belangen te benoemen en vanuit die belangen instructieregels te stellen en instructies te geven over de gemeentelijke besluiten die betrekking hebben op het toedelen van functies aan locaties. Anders dan bij een voordracht voor vernietiging wegens strijd met een provinciale regel, vindt de beoordeling door de Kroon bij een voordracht voor vernietiging vanwege strijd met een rijksregel plaats binnen dezelfde bestuurslaag. Het is een orgaan van het Rijk (de Kroon) dat bepaalt of de geschonden rijksregel en daarmee het geschonden nationale belang in het specifieke geval een vernietiging rechtvaardigt. Daarbij vindt dus geen doorkruising van het beleidsoordeel van een andere bestuurslaag plaats en daarmee wordt het gewenste resultaat bereikt. Om die reden vindt de regering het dus niet nodig om voor het Rijk, naast het generieke toezichtsinstrumentarium te voorzien in een specifieke interventiebevoegdheid ten aanzien van gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties.

### **[63]**

De leden van de fractie van D66 vragen of bij activiteiten waarover het Rijk geen regels meer stelt niet het risico bestaat dat gemeenten elkaar op (zo min mogelijk) milieuregels gaan beconcurreren, om een zo aantrekkelijk mogelijk vestigingsklimaat voor bedrijven te bieden.

De regering verwacht niet dat gemeenten elkaar gaan beconcurreren door zo min mogelijk regels te stellen voor milieubelastende activiteiten, waarover het Rijk geen regels meer stelt, maar heeft er juist vertrouwen in, dat bij het decentraal stellen van milieuregels aan met name locatie-specifieke milieuaspecten de gemeenten een juiste afweging maken, wat tot een betere bescherming van de lokale leefomgeving kan leiden. Juist voor die activiteiten waarvoor het kabinet voornemens is geen algemene rijksregels meer te stellen, worden de lokale milieugevolgen nu al in belangrijke mate bepaald door de ruimtelijke keuzes in bestemmingsplannen, en niet door de rijksregels. Dit zal onder de voorgestelde Omgevingswet niet anders zijn. Ook dan zullen eventuele nadelige gevolgen voor het milieu van die activiteiten voornamelijk door middel van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moeten worden voorkomen of beperkt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij winkels, kantoorgebouwen en scholen. De algemene rijksregels zullen zich bij dergelijke bedrijven en instelling alleen richten op specifieke installaties en aspecten, zoals stookinstallaties, en daarbij invulling geven aan het vereiste van toepassing van beste beschikbare technieken. De meer locatiespecifieke milieuaspecten, zoals geluidhinder of hinder als gevolg van verkeer en vervoer van en naar het bedrijf of instelling, zullen niet meer onder rijksregels vallen. Op het onderscheid tussen de «stand der techniek» regels en de meer locatiespecifieke regels is de regering ook ingegaan in de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie [27]. In de huidige rijksregels voor deze activiteiten is ook al veel ruimte voor gemeentelijk maatwerk. Ook deze huidige bevoegdheid blijkt in de huidige praktijk niet toegepast te worden door gemeenten om elkaar hierin te beconcurreren ten koste van milieubescherming. Ook de Evaluatie

Activiteitenbesluit 2008–2012<sup>25</sup> wijst niet uit dat dit risico zich in de praktijk voordoet.

Bij de voorbereiding van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal daarnaast worden bezien, in hoeverre het voor specifieke milieuonderwerpen zoals geluidhinder nodig is om instructieregels te stellen over in het omgevingsplan bij bepaalde functies op te nemen milieuregels. Dit om te voorkomen dat de gemeente er voor kiest om met betrekking tot die onderwerpen geen of onvoldoende regels te stellen.

Overigens kunnen de gemeenten door een doordacht beleid over het toekennen van functies aan locaties een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven creëren, waarbij er tevens oog is voor de bescherming van de fysieke leefomgeving. Daarbij speelt de omgevingsvisie waarin de gemeente in samenhang met de betrokken belangen, keuzes maakt over het gewenste woon- en leefklimaat in delen van de gemeente een belangrijke rol. Tegen een dergelijk «positief concurreren» heeft de regering uiteraard geen bezwaar.

#### [64]

De leden van de D66-fractie vragen, mede in relatie tot het projectbesluit, op welke manier het wetsvoorstel het mogelijk maakt voor Rijk en provincie om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan die via het omgevingsplan toelaatbaar zijn, in het bijzonder als dit meerdere gemeenten betreft.

Voor het realiseren van projecten van nationaal of provinciaal belang kunnen Rijk of provincie een projectbesluit vaststellen. Het projectbesluit wijzigt ook direct de regels van het omgevingsplan als dat nodig is voor het project. Dat grijpt in op de gemeentelijke bevoegdheid ten aanzien van het omgevingsplan. De regering acht deze bevoegdheid proportioneel omdat er bij de wijziging van het omgevingsplan voor een concreet project weinig beleidsruimte is voor de gemeente. Deze proportionaliteit is daarnaast gewaarborgd in artikel 5.52, eerste lid. Hierin is bepaald dat het projectbesluit de regels van het omgevingsplan wijzigt voor zover dat noodzakelijk is vanwege het project. Wanneer het Rijk en de provincie geen project realiseren vanwege hun nationale of provinciale belangen, maar deze belangen willen doorvertalen in omgevingsplannen, resteert er wel uitwerkingsruimte voor de gemeente. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij provinciaal beleid dat erop is gericht om niet gerealiseerde kantoorfuncties uit omgevingsplannen te halen. In dat geval vergt het provinciaal beleid alleen het schrappen uit het omgevingsplan van de niet gerealiseerde kantoorfuncties. Het vervolgens regelen welke functies op die locaties wel zijn toegestaan blijft, gelet op het subsidiariteitsbeginsel (artikel 2.3), de verantwoordelijkheid van de gemeente. In dat geval volgt uit het subsidiariteitsbeginsel dat de beleidsvrijheid van de gemeenten zo veel mogelijk moet worden gerespecteerd. Daarnaast is in artikel 2.2, derde lid, van het wetsvoorstel het principe opgenomen van de «minst belastende interventie», op het moment dat bestuursorganen in de bevoegdheden van andere bestuursorganen treden<sup>26</sup>.

Het wetsvoorstel voorziet in andere, meer geschikte, instrumenten die de beleidsvrijheid van de gemeente respecteren. Voor situaties als het schrappen van niet gerealiseerde plancapaciteit beschikken het Rijk en de provincies over de bevoegdheid om instructieregels te stellen en de bevoegdheid tot het geven van een instructie. Hiermee kan opdracht worden gegeven om bepaalde functies op bepaalde locaties uit het omgevingsplan te schrappen en hiermee de plancapaciteit te reduceren. De instructieregels of de instructie moeten door de gemeenten verplicht binnen een daarbij aan te geven termijn worden verwerkt in de desbetreffende omgevingsplannen. In de tussentijd voorkomt een eventueel te

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2013/14, 29 383, nr. 214.

<sup>26</sup> Deze bepaling is opgenomen bij amendement: Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 35.

nemen voorbereidingsbesluit ongewenste ontwikkelingen. Deze bevoegdheden tot het stellen van instructieregels of het geven van een instructie en ook het voorbereidingsbesluit zijn niet geheel nieuw. Zij zijn een voortzetting van de bevoegdheden voor instructieregels, de proactieve aanwijzingen en de voorbereidingsbesluiten uit de huidige Wet ruimtelijke ordening die voor vergelijkbare situaties zijn bedoeld.

Wel nieuw is dat het wetsvoorstel door toepassing van het subsidiariteitsbeginsel (artikel 2.3) deze wettelijke instrumenten expliciet begrenst. Hiermee kunnen het Rijk en de provincies effectief hun belangen waarborgen in het omgevingsplan en is gewaarborgd dat de inbreuk op de beleidsruimte van de gemeente zo beperkt mogelijk blijft. De inpasingsplanbevoegdheid uit de Wro is voor de situaties waarbij nog uitwerkingsruimte voor gemeenten aanwezig is, zelden gebruikt en gezien vanuit het nieuwe stelsel waarin het subsidiariteitsbeginsel centraal staat, ook minder geschikt. Daarom is in het wetsvoorstel gekozen voor een projectbesluit dat in zijn toepassing beperkt is tot projecten.

#### **[65]**

De leden van de D66-fractie hechten groot belang aan de participatie van burgers bij de inrichting van de fysieke leefomgeving. Zij vragen naar de mogelijkheden voor burgers om vroeg in besluitvormingsprocessen over grote projecten en herinrichting van gebieden inspraak te hebben. Zij vragen bovendien waarom ervoor is gekozen binnen de reguliere voorbereidingsprocedure voor het aanvragen van een omgevingsvergunning geen verplicht moment van inspraak op te nemen. En hoe kan in de met deze wet beoogde cultuuromslag er ook zorg voor worden gedragen dat burgerinspraak op andere manieren verloopt dan bijeenkomsten waarbij slechts een klein deel van de burgers aanwezig is die direct belanghebbend en hoog opgeleid zijn.

Allereerst onderschrijft de regering dat (vroegtijdige) participatie van groot belang is voor het verkrijgen van draagvlak bij besluitvorming, en voor het vroegtijdig in kaart brengen van relevante aspecten en alle betrokken belangen. In het wetsvoorstel heeft vroegtijdige maatschappelijke participatie dan ook een plek gekregen. In de eerste plaats gaat het om maatschappelijke participatie voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures voor belangrijke projecten in de fysieke leefomgeving. Veelal is de overheid zelf voor dergelijke projecten verantwoordelijk. Rijk, provincies en waterschappen kunnen voor dergelijke projecten de projectprocedure doorlopen. Voor bepaalde grote infrastructuurprojecten is de projectprocedure verplicht. De projectprocedure kent een verkenningfase, waaraan een voorkeursbeslissing kan worden gekoppeld. De voorkeursbeslissing moet worden gebaseerd op een gedegen probleem-analyse en een integrale afweging met ruimte voor participatie. Om te zorgen dat bestuursorganen bewust met vroegtijdige participatie omgaan, moet op grond van artikel 5.51 van het wetsvoorstel in het projectbesluit worden aangegeven hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is omgegaan. Gemeenten hebben weliswaar niet de mogelijkheid een projectbesluit te nemen, maar zij kunnen er wel voor kiezen deze procedure te doorlopen. Het gaat dan om projecten met een publiek belang die door aanpassing van het omgevingsplan worden gerealiseerd. Ook in dit geval is artikel 5.51 van toepassing, wat bevordert dat maatschappelijke participatie voor deze besluiten plaatsvindt. De specifieke invulling daarvan wordt aan het verantwoordelijke bestuursorgaan overgelaten. De regering is verder voornemens op grond van artikel 16.88 van het wetsvoorstel ook een dergelijke bepaling op te nemen voor besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen.

Participatie moet ook vorm krijgen bij initiatieven van derden, zoals bedrijven en burgers. Die worden vaak mogelijk gemaakt door een

omgevingsvergunning. Wat betreft de vraag over de reguliere procedure merkt de regering op dat in het wetsvoorstel (artikel 16.55, zesde lid) nu geregeld is dat bij ministeriële regeling zal worden vastgelegd dat bij het indienen van de aanvraag gegevens verstrekt worden over participatie en overleg met derden. Met dit indieningsvereiste wordt een prikkel gegeven voor initiatiefnemers om omwonenden en belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij een initiatief. Gezien de grote verscheidenheid aan omgevingsvergunningen wordt niet uniform vastgelegd hoe participatie plaatsvindt. Maar het wetsvoorstel maakt wel duidelijk dat het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om hier een passende vorm voor te kiezen, afhankelijk van de aard van de activiteit en de daarbij betrokken belangen. Bovendien geeft deze bepaling het bevoegd gezag een beter aanknopingspunt om toepassing te geven aan artikel 4:8 Awb. Dit artikel bevat een vormvrije regeling om (lopende de aanvraag) zienswijzen te vragen aan derden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen het voorgenomen besluit. Dus ook in de reguliere procedure kan een bevoegd gezag in of voorafgaand aan de reguliere procedure actief de mogelijkheid bieden tot het indienen van zienswijzen. De inspraak kan dan op maat en op informele wijze worden vormgegeven, afgestemd op de aard en omvang van de activiteit en de kring van belanghebbenden in het concrete geval. Ook in de memorie van toelichting is hier op ingegaan (blz. 226–227).

Op deze wijzen wordt bevorderd dat (vroegtijdige) participatie plaatsvindt. Hoe deze eruit moet zien is aan het bestuursorgaan of de initiatiefnemer. Een brede betrokkenheid van burgers uit alle lagen van de bevolking hoort bij een professionele aanpak van participatie. Vroegtijdige participatie vraagt om maatwerk, participatie vanaf de fase van het ontwerpbesluit om rechtszekerheid. Van professionele bestuursorganen wordt verwacht dat zij op een passende wijze invulling geven aan (vroegtijdige) participatie, waarbij een breder publiek wordt betrokken dan alleen hoog opgeleide direct betrokkenen. Een vaste procedure werkt contraproductief omdat deze onvoldoende toegespitst kan worden op de aard van de activiteit, de daarbij betrokken belangen en zelfs de samenstelling van de buurt. Het is aan vertegenwoordigende organen (gemeenteraad, provinciale staten of parlement) om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de invulling van (vroegtijdige) maatschappelijke participatie. Dit is ook een element van de verandering in de bestuurscultuur, waarop in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet wordt gedoeld.

#### **[66]**

De leden van de D66-fractie zien een extra uitdaging op het gebied van burgerparticipatie en -informatie voor complexe bedrijven die onder een koepelconcept vallen en vragen of de regering van plan is om de normen voor koepels periodiek onder de loep te houden en waar nodig te verscherpen.

In de praktijk bestaat soms behoefte aan een vorm van gebiedsgerichte regulering van activiteiten, met het doel om de fysieke leefomgeving te beschermen tegen de cumulatieve belasting van die activiteiten, of juist met het doel om ruimte te scheppen voor nieuwe ontwikkelingen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is dit aangeduid als «gebruiksruimte», om aan te geven dat het gaat om juridische ruimte die binnen een gebied aanwezig is voor activiteiten zonder dat de wettelijke doelen in het gedrang mogen komen of dat niet wordt voldaan aan omgevingswaarden. Zie hierover tevens het antwoord van de regering op een vraag van de leden van de VVD-fractie [14]. Het wetsvoorstel kent geen afzonderlijke regeling van het koepelconcept en er is evenmin sprake van afzonderlijke normen voor koepels of complexe bedrijven. De regulering van gebruiksruimte vindt plaats via een mix van bevoegdheden, waarbij in artikel 16.8 van het wetsvoorstel is geregeld dat er

sprake kan zijn van gecoördineerde besluitvorming, met het oog op de doelen van de wet en voor het optimaliseren van gebruiksruimte. Los daarvan geldt dat de regulering van de milieubelasting door (complexe) bedrijven plaatsvindt via de regels in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en de omgevingsvergunning, in combinatie met eventuele lokale regels voor deze activiteiten in het omgevingsplan. Een periodieke actualisering van de geldende besluiten kan aanleiding zijn voor een verscherping van een norm. De regering is van mening dat met de toepassing van deze bevoegdheden uit het wetsvoorstel in voldoende mate kan worden gestuurd op het beschikbaar maken of juist beperken van de gebruiksruimte en op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu. De participatie van burgers bij de inzet van deze bevoegdheden, die er mede toe kunnen strekken het koepelconcept gestalte te geven, is verzekerd door de regels in het wetsvoorstel voor de aanwending van die bevoegdheden. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een adequate informatievoorziening van de burgers en de kenbaarheid van de zogenoemde omgevingsdocumenten (artikel 16.2 van het wetsvoorstel) door middel van de digitale beschikbaarheid daarvan. Op basis van hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel is bovendien sprake van een monitoringsplicht om de kwaliteit te bewaken van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen. De monitoringsresultaten worden via het Digitale Stelsel Omgevingswet ontsloten voor het publiek.

**[67]**

De leden van de D66-fractie vragen naar de stand van zaken rond de Laan van de Leefomgeving.

De «Laan van de Leefomgeving» is de interbestuurlijk gedragen ambitie voor het organiseren van de digitale voorzieningen onder de Omgevingswet. Het is de stip op de horizon om tot 2024 gezamenlijk met alle betrokken partijen naar toe te werken. Concreet wordt stapsgewijs naar dit doel toegewerkt, waarbij de eerste grote stap wordt gezet in 2018, gelijk met de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op dat moment moet een eerste, beperkte versie van het digitale stelsel beschikbaar zijn, waarbij tenminste de functionaliteit van de huidige voorzieningen moet zijn geborgd via één gebruikerstoepassing. De doorontwikkeling van het digitale stelsel in de periode 2019–2024 wordt stapsgewijs gedaan en is steeds afhankelijk van nader onderzoek en de afspraken die met de medeoverheden worden gemaakt in het kader van de implementatie.

Op dit moment wordt gewerkt aan een goede organisatorische en financiële basis voor dit digitale stelsel. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de medeoverheden. Daartoe heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu op 1 juli 2015 met de medeoverheden het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet ondertekend. Daarin zijn afspraken gemaakt over de gezamenlijke ontwikkeling van het digitale stelsel en de financiering. Inmiddels wordt de besluitvorming voorbereid over de nadere uitwerking van het bestuursakkoord op deze punten.

Daarnaast wordt gewerkt aan een goede juridische basis. De basis voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet is gelegd in artikel 20.20 van de Omgevingswet. Ten tijde van het schrijven van het wetsvoorstel stonden de ideeën over het digitale stelsel nog in de kinderschoenen. Het is de bedoeling om de juridische basis met de Invoeringswet Omgevingswet en het invoeringsbesluit verder uit te werken, zodat deze goed aansluit op de ontwikkeling van het digitale stelsel.

**[68]**

De leden van de D66-fractie vragen of het juist is dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt uitgesteld als het digitale systeem op het

moment van invoering van de Omgevingswet niet minimaal de continuïteit van het vergunningverleningsproces kan waarborgen. De leden van de D66-fractie stellen terecht dat een zeker minimaal niveau van digitale voorzieningen nodig is om de Omgevingswet in werking te laten treden.

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet moet bij inwerkingtreding niet alleen een voorziening bieden voor het elektronisch indienen van vergunningaanvragen en meldingen. Het moet dan ook mogelijk zijn om kennis te nemen van digitale omgevingsdocumenten en de verbeelding daarvan op een digitale kaart. Daarnaast spreekt de toelichting bij artikel 20.20 van één webportaal met toegang tot deze voorzieningen.

Bij de realisatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet wordt prioriteit gegeven aan het realiseren van deze minimaal wettelijk noodzakelijk voorzieningen. Via deze tussenstap wordt doorontwikkeld aan de functionaliteit die nodig is om het huidig dienstverleningsniveau te handhaven conform de doelstelling in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. Met deze stapsgewijze aanpak wordt tijdige inwerkingtreding van de Omgevingswet geborgd.

De ambitie met het digitale stelsel reikt echter verder. Het is de interbestuurlijke doelstelling om in 2024 alle relevante beschikbare informatie, zowel over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving als de gegevens over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving ter plaatse, met één klik op de kaart beschikbaar te hebben en begrijpelijk te tonen.

#### **[69]**

De leden van de D66-fractie vragen naar de huidige stand van zaken rondom de ontwikkeling van het digitale systeem en vragen of de regering nog problemen ziet die dienen te worden opgelost. Voor de stand van zaken rond de ontwikkeling van het digitale stelsel wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [67].

Bij de ontwikkeling van een nieuw digitaal stelsel komen diverse uitdagingen kijken. Belangrijke aandachtspunten zijn onder meer de inhoudelijke aansluiting op de wet- en regelgeving (die voorlopig ook nog in ontwikkeling is), het ontwikkelen van standaarden voor onder meer omgevingsdocumenten als het omgevingsplan en het gezamenlijk met de andere overheden komen tot een goede governance en financiering. Een punt dat op dit moment de nodige aandacht vraagt, is de ontwikkeling van het vernieuwde Omgevingsloket voor het digitaal aanvragen van omgevingsvergunningen. Over dit proces is onlangs een advies afgegeven door het Bureau ICT Toetsing, met waardevolle aanbevelingen. In een brief aan de Tweede Kamer van 17 november jl. heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu aangegeven dat deze aanbevelingen zullen worden overgenomen en hoe deze worden uitgewerkt om de geschetste risico's te beheersen. Voor een nadere toelichting zie het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [127].

De regering gelooft in de meerwaarde van het voorgestelde digitale stelsel, maar is zich ervan bewust dat dit soort omvangrijke projecten gepaard gaan met risico's. Het verleden heeft dit vaak genoeg bewezen. Als uitgangspunt bij het beheersen van de risico's hanteert de regering de lessen van de commissie-Elias. Conform dit advies wordt onder meer gebruik gemaakt van impactanalyses en een gefaseerde planning. Ook is een duidelijke aansturinglijn afgesproken. De ontwikkeling van het digitale stelsel wordt stap voor stap doorlopen met afgebakende go/no-go momenten. Dit stelt de betrokken partijen in staat om risico's tijdig te onderkennen, in omvang beperkt te houden en te beheersen.

#### **[70]**

De leden van de D66-fractie vragen naar de kosten van de digitalisering.



Digitalisering is een onlosmakelijk onderdeel van de (invoering van de) Omgevingswet. De kosten van de ontwikkeling van het digitale stelsel onder de Omgevingswet worden op dit moment via een verdiepte businesscase in beeld gebracht op basis van de afspraken in het bestuursakkoord. De resultaten uit dit onderzoek zullen worden gebruikt bij de te maken financiële afspraken met medeoverheden.

Gezien de fase waarin de ontwikkeling van het digitale stelsel zich nu bevindt, zijn geen vaststaande cijfers te leveren over de kosten van digitalisering. Eerder is in de definitiestudie de Laan van de Leefomgeving indicatief doorgerekend op kosten en baten binnen de overheid. Deze studie gaf toen aan dat het saldo van de kosten en baten voldoende positief is om het concept verder uit te werken. Dit is op 18 februari 2015 ook per brief aan de Tweede Kamer gecommuniceerd.<sup>27</sup>

**[71]**

De leden van de D66-fractie vragen wie erop toeziet dat de online-informatie up-to-date blijft.

In het digitaal stelsel zullen verschillende partijen samenwerken om gegevens over de fysieke leefomgeving bijeen te brengen en – al dan niet bewerkt tot informatie op maat – aan de gebruiker via een digitaal loket beschikbaar te stellen. De regering is voornemens deze taken via de Invoeringswet in de Omgevingswet vast te leggen. Daarom kan vooralsnog alleen op hoofdlijnen een beeld geschetst worden van de verantwoordelijkheden voor de gegevensverstrekking en voor de juistheid en actualiteit van die gegevens.

Gegevens zullen door de bronhouder – in de regel het bevoegd gezag – aan het digitaal stelsel beschikbaar worden gesteld. Deze gegevens zullen aan bepaalde kwaliteitseisen en standaarden moeten voldoen om in het digitaal stelsel te kunnen worden gebruikt om informatie op maat te maken of om via het digitaal stelsel aan gebruikers te kunnen worden getoond. De bronhouder is en blijft verantwoordelijk voor de inhoudelijke juistheid van de gegevens en voor het voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen, waaronder regels over actualiteit, en standaarden. Als de gegevens in het digitaal stelsel worden verwerkt tot informatie of inlichtingen op maat, zijn de instanties bij wie die taak is belegd (de zogenaamde informatiehuizen) verantwoordelijk voor de juistheid en kwaliteit, waaronder actualiteit, van dat informatieproduct of die inlichtingen. Die instanties zijn niet verantwoordelijk voor de juistheid of actualiteit van de gegevens waarvan de informatie is afgeleid.

**[72]**

De leden van de D66-fractie vragen een toelichting van de regering op de verantwoordelijkheid voor schade uit foutieve of gedateerde online-informatie van bestuursorganen.

Het doel van het digitale stelsel is om gebruikers te faciliteren, bijvoorbeeld bij het doen van een melding, bij het aanvragen van een vergunning of bij het eenvoudiger vinden van reeds beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving. Dit heeft de potentie om gebruikers en het bevoegd gezag op termijn een aanzienlijke hoeveelheid (zoek)tijd te besparen. De inzet van de regering is de kwaliteit en actualiteit van de gegevens en informatie zo goed mogelijk te borgen, zodat het stelsel zijn faciliterende functie waar kan maken. Daartoe zal van partijen in het digitaal stelsel worden gevraagd samen te werken in overeenstemming met regels die gesteld worden rondom kwaliteitszorg. Tegelijkertijd is het onmogelijk om volledige garanties te geven omtrent de juistheid en actualiteit van alle data.

Dat een instantie of bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitoefening van een bepaalde taak (in dit geval de juistheid of actualiteit van

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 18.



gegevens) betekent niet automatisch dat er sprake is van aansprakelijkheid voor schade als gevolg van onrechtmatig handelen als de gegevens achteraf onjuist blijken te zijn of als de besluitvorming door een bestuursorgaan anders uitpakt dan op basis van informatie uit het digitaal stelsel werd verwacht. Ook ontstaat er niet zomaar aanspraak op bepaalde besluitvorming door dat bestuursorgaan. In welke gevallen daarvan wel sprake is volgt uit het bestaande aansprakelijkheidsrecht en de jurisprudentie daarover en vergt een beoordeling per geval. In het algemeen kan hierover het volgende worden opgemerkt.

De partijen die in het digitaal stelsel samenwerken dienen hun wettelijke taak naar behoren uit te voeren conform de regels rondom kwaliteitszorg en daarbij de nodige zorgvuldigheid te betrachten. Als informatie achteraf dan toch onjuist blijkt te zijn of als ontstane verwachtingen in besluitvorming door een bevoegd gezag niet gehonoreerd worden, zal dit in het algemeen niet tot de conclusie leiden dat aanspraak bestaat op schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen. Bij het beschikbaar stellen via het digitaal stelsel van een door een bevoegd gezag genomen besluit met rechtsgevolgen (zoals een omgevingsplan) zal bij de informatieverstrekking de rechtsgeldigheid kenbaar gemaakt worden. Bij andere algemeen beschikbaar gestelde informatie of informatie op maat is met name bepalend dat die informatie niet door het bevoegd gezag zelf rechtstreeks is afgestemd op de specifieke situatie en het doel van de gebruiker: het gaat hier om ongerichte informatieverstrekking, een nuttig hulpmiddel waaraan geen rechten kunnen worden ontleend. Om te voorkomen dat hierover misverstanden ontstaan zal bij informatieverstrekking via het digitaal stelsel aan de gebruiker kenbaar worden gemaakt dat die informatieverstrekking indicatief is en geen aanspraken geeft.

Daar waar bestaande registers een andere doelstelling hebben, zal nog worden gezien of daarvoor specifieke regels moeten gelden.

### **[73]**

De leden van de D66-fractie vragen naar de mogelijkheid om ontheffingen te verlenen van provinciale omgevingsverordeningen. Ze beschrijven de situatie dat inwoners van een dorp willen investeren in een windpark en de provincie alleen een ontheffing kan verlenen als wordt aangetoond dat de ruimtelijke kwaliteit toeneemt. De leden vragen concreet of de regering het met hen eens is dat instrument en doelstelling hand in hand met elkaar blijven gaan.

De regering onderschrijft de stelling van de leden. Vandaar ook dat artikel 2.32 van het wetsvoorstel dit waarborgt. Het huidige beslis criterium van artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening is: «voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen». Het voorgestelde beslis criterium van artikel 2.32 is: «de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd».

De ontheffing van artikel 2.32 is bedoeld voor situaties dat de regelgever beseft dat een instructieregel onevenredig belemmerend kan zijn in specifieke individuele gevallen, maar geen ruimte ziet om meer afwegingsruimte te geven aan het bestuursorgaan tot wie de regel gericht is. Dergelijke gevallen zullen in het algemeen niet eenvoudig te voorzien zijn. Een ontheffing vergt maatwerk en een individuele afweging van alle betrokken belangen, waaronder het belang waarvoor de regel was gesteld. De voorgestelde wettelijke beslisregel heeft daarom een uitputtend karakter. Net als de huidige Wet ruimtelijke ordening voorziet de regeling in het voorstel voor de Omgevingswet niet in het stellen van nadere inhoudelijke beslisregels voor het verlenen van de ontheffing. Het

past naar het oordeel van de regering dan ook niet om de ontheffing mogelijk te maken, maar vervolgens vooraf al dwingende criteria voor de verlening daarvan te bepalen. Het belang waarvoor de instructieregels zijn gesteld – in het door de leden geschetste voorbeeld «ruimtelijke kwaliteit» – heeft echter wel een zwaarwegende plaats in de belangenafweging die het bestuursorgaan dat beslist over de ontheffing moet maken.

**[74]**

Ten aanzien van grondexploitatie vragen de leden van de D66-fractie de regering of zij een alternatief ziet voor de vereveningssystematiek in afdeling 6.4 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij de behandeling van het wetsvoorstel op 1 juli 2015 is door de Tweede Kamer een motie over dit onderwerp aangenomen. Hierin wordt de regering verzocht om na te gaan of de bepalingen uit het wetsvoorstel over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om de werking van de wettelijke bepalingen voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren, en deze zo nodig via de Aanvullingswet grondeigendom door te voeren<sup>28</sup>. In een brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 25 november 2015 over de Aanvullingswet grondeigendom<sup>29</sup> wordt hier nader op ingegaan. In die brief wordt ondermeer aangegeven via welke lijnen wordt gewerkt aan het vereenvoudigen, verbeteren en flexibiliseren van de regeling voor kostenverhaal. Naar aanleiding van deze motie, en de uitkomsten van de dit voorjaar georganiseerde botsproven, heeft de regering breed overleg met het veld (onder andere de adviescommissie Wonen en Cultuur, VNG, IPO, Neprom, Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers) over de regeling voortgezet. In dat verband komen ook eventuele alternatieven voor de vereveningssystematiek aan de orde. De uitkomsten van het overleg met het veld en de afweging die op basis daarvan worden gemaakt worden verwerkt in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom, dat volgens planning in 2017 aan het parlement zal worden aangeboden.

**[75]**

Welke mogelijkheden ziet de regering voor het verhalen van kosten voor ruimtelijke knelpunten zoals krimp en sloop van kassen via de grondexploitatie-regeling, zo vragen de leden van de D66-fractie. De regering ziet voldoende mogelijkheden om dergelijke kosten via de regeling te verhalen. Daarbij vormen de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de zogenaamde ppt-criteria) wel een belangrijk uitgangspunt. Die criteria vormen de begrenzing van het kostenverhaal en voorkomen dat initiatiefnemers moeten bijdragen aan voorzieningen waar ze niet van profiteren. In verband met de krimpopgave (en sloop) overweegt de regering om bij AMvB (in het voorgenomen Omgevingsbesluit) helder te maken dat sloopkosten ook kunnen vallen onder gebieds-overstijgende kosten.

**[76]**

De leden van de D66-fractie vragen in dit verband tevens of gemeenten naast het wettelijk geregelde verplichte kostenverhaal de vrijheid hebben om financiële bijdragen te bedingen met een initiatiefnemer. Het uitgangspunt is een overeenkomst tussen initiatiefnemer en overheid over kostenverhaal. Zo'n overeenkomst wordt in verreweg de meeste gevallen gesloten. Bij het sluiten van die overeenkomst is sprake van contractsvrijheid. Als die overeenkomst niet wordt gesloten kan een beroep worden gedaan op de regeling voor kostenverhaal. Als sprake is van gemeentelijk grondbezit kunnen de kosten worden gedekt door de

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 121.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53.

gronduitgifte. De regeling voor kostenverhaal vormt een stok achter de deur voor de gevallen waarin het verhalen van kosten niet «anderszins verzekerd» is (dat wil zeggen via de overeenkomst of door middel van de gronduitgifte).

**[77]**

De leden van de D66-fractie stellen dat het koepelconcept, dat is voorgesteld voor complexe industrieterreinen, kan bijdragen aan milieuefficiëntie binnen het hele gebied door betere planning en structurele toetsing op gebiedsniveau. Zij menen dat het wetsvoorstel niet eenduidig omgaat met dit concept en vragen de regering of het wetsvoorstel voldoende waarborgen geeft voor de bedrijven, omliggende gemeenten en burgers om bezwaar te maken tegen een mogelijke overschrijding van bepaalde milieunormen.

In antwoord op deze vraag merkt de regering het volgende op. Het koepelconcept kan worden onderscheiden van de koepelvergunning, zoals ook is aangegeven bij het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [14]. Beide begrippen zijn in de praktijk ontwikkeld, met het oog op een efficiënte en effectieve uitvoering van milieuregels op complexere bedrijfsterreinen. Bij de koepelvergunning vraagt een rechtspersoon vergunning aan voor de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten op het terrein namens de deelnemende bedrijven, als ware daar sprake van «één inrichting». Aansluitend op deze koepelvergunning is meestal ook sprake van een veelheid aan «deelvergunningen» voor de autonome bedrijfsactiviteiten per bedrijf. Daarnaast gelden er voor de milieubelastende activiteiten tevens algemene regels op basis van bijvoorbeeld het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer. Bij de koepelvergunning gaat het dus om regels voor milieubelastende activiteiten. Daarbij heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid de emissie en milieubelasting te reguleren via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels en soms ook via een vergunningplicht. Ongeacht de constructie met een koepelvergunning geldt het uitgangspunt dat de regels voor iedere milieubelastende activiteit gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken (BBT) en dat zij de strekking hebben zoals opgesomd in artikel 4.22, tweede lid, van het wetsvoorstel. In de meeste gevallen zal dit afdoende zijn om te voorkomen dat milieunormen worden overschreden. Deze milieunormen zijn vastgelegd in algemene regels voor activiteiten en in vergunningvoorschriften waarbij het bevoegd gezag handhavend kan optreden ingeval deze regels niet worden nageleefd. Belanghebbenden kunnen daarbij het bevoegd gezag verzoeken handhavend op te treden. Het koepelconcept wordt gebruikt in situaties waar sprake is van een veelheid aan activiteiten die een cumulatief effect hebben op bijvoorbeeld de luchtkwaliteit of de omgevingsveiligheid. Zoals de regering in haar antwoord op eerdere vragen heeft aangegeven [14 en 55] is in een situatie die zich kenmerkt door intensief gebruik van de fysieke leefomgeving door een cluster van intensieve milieubelastende activiteiten, ander instrumentarium nodig om de gebruiksruijme in een bepaald gebied te verdelen over alle activiteiten. Als in zo'n situatie zou worden volstaan met de inzet van alleen regels voor activiteiten, via algemene regels en in vergunningen, zou dat tot onzekerheid kunnen leiden voor de betrokken partijen in het gebied:

- Bedrijven hebben van te voren geen duidelijkheid over de gebruiksruijme in de toekomst. Als niets wordt geregeld, geldt «wie het eerst komt, die het eerst maalt». Toetreding voor nieuwkomers en uitbreiding van bestaande bedrijven wordt dan lastig te plannen.
- Ondanks toepassing van bronmaatregelen, zoals beste bestaande technieken in combinatie met maatwerkvoorschriften, kunnen maatregelen op basis van de regels voor activiteiten ontoereikend zijn om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op het gewenste niveau te brengen.

- Bestuursorganen kunnen de ambitie hebben om bepaalde kwaliteiten van de fysieke leefomgeving te verbeteren of om bepaalde (nieuwe) activiteiten mogelijk te maken in gebieden met een hoge milieudruk. Als zij hier planmatig op willen sturen, in plaats van alleen de belasting door activiteiten afzonderlijk, vereist dit een integrale belangenafweging om de gebruiksruimte voor de diverse activiteiten in het gebied doelmatig en doeltreffend te verdelen.

In dit soort situaties is sprake van een gebiedsgerichte opgave waarbij gebruiksruimte wordt verdeeld. Het eerstaangewezen instrument hiervoor is het omgevingsplan. De verdeling van gebruiksruimte hangt immers nauw samen met het toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan. Via die toedeling wordt aangegeven welke locaties welke functies hebben en onder welke voorwaarden de functies mogen worden uitgeoefend, bijvoorbeeld met het oog op het bereiken van een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Dit houdt in dat het mogelijk is een emissieplafond of een zonerings vast te leggen voor een locatie, wanneer de rijksregelgeving hiertoe mogelijkheid biedt (dit is toegelicht in de memorie van toelichting, blz. 138–139). Het plafond en de zone zijn dan onderdeel van de besluitvorming over de verdeling van gebruiksruimte. Omdat regels in het omgevingsplan gelden voor de locatie waarvoor ze gesteld worden (bijvoorbeeld een bedrijventerrein, of de omgeving daarvan) is het voor de reikwijdte van de regels niet nodig om een cluster van activiteiten als één activiteit te beschouwen, zoals dat wel gebeurt bij het huidige begrip «inrichting» waar deze leden op doelen. In het omgevingsplan kan steeds worden bekeken voor welke locatie welke regels gelden vanwege de verdeling van gebruiksruimte over diverse activiteiten. Hiermee kunnen regels die bekend zijn in de huidige milieuregelgeving, in het omgevingsplan worden opgenomen. Het kan bijvoorbeeld gaan om regels ten aanzien van:

- kwaliteitsnormen, die een zekere mate van kwaliteit garanderen op een locatie (nu zijn dit milieukwaliteitseisen);
- afstandseisen, die een bron en een beschermd object of gebied ruimtelijk scheiden;
- contouren (zonerings) om een bron of gebied, waarbuiten geen overschrijding van een norm mag optreden (bijvoorbeeld de 50-dB-contour rondom industrieterreinen).
- emissieplafonds (zoals geluidproductieplafonds) langs of boven een gebied, waar op meetpunten geen overschrijding van een bepaalde norm mag optreden (bijvoorbeeld geluidproductieplafonds).

Toegesplitst op de situatie op en rond bedrijventerreinen betekent deze wijze van verdeling van gebruiksruimte dat bedrijven duidelijkheid krijgen over de beschikbare gebruiksruimte voor bestaande bedrijven en potentiële nieuwkomers. Tegelijk is het voor kwetsbare functies duidelijk welke mate van bescherming zij genieten ten opzichte van het gehele industrieterrein. Voor bestuursorganen biedt het mogelijkheden tot actieve sturing op de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving met ruimte om op dit punt zelf afwegingen te maken. Voor omwonenden geeft dit meer waarborgen dat deze kwaliteit van fysieke leefomgeving ook kan worden gerealiseerd of verbeterd. Omdat het gaat om regels in het omgevingsplan kan de gemeente handhavend optreden als deze regels niet worden nageleefd. Belanghebbenden kunnen daarbij een verzoek indienen om handhavend op te treden. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal dit verder worden uitgewerkt.

#### **[78]**

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over de mogelijkheid om één bevoegd gezag aan te wijzen voor ruimtelijke ordening en milieu ten aanzien van complexe bedrijventerreinen, zoals Chemelot in Zuid-Limburg.

De regering deelt het standpunt van deze leden dat het vanwege de milieueffecten van complexe bedrijventerreinen belangrijk is dat geborgd is dat altijd één bevoegd gezag toeziet op alle vergunningplichtige activiteiten die deze complexe bedrijven op deze locatie verrichten. Zoals in het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is aangegeven [25 en 30], zullen voor de complexe bedrijven gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van alle vergunningen op de locatie van de Seveso-inrichting of IPPC-installatie. Dit geldt ook voor de vergunning om te mogen afwijken van de regels van het omgevingsplan.

Deze leden vragen vervolgens welk bestuursorgaan primair verantwoordelijk is voor het stellen van regels over de toedeling van functies aan locaties in de situatie waarin het bedrijventerrein gelegen is binnen de grens van meerdere gemeenten. In deze situatie is de gemeenteraad primair als bestuursorgaan verantwoordelijk voor het stellen van het regels over het toedelen van functies aan locaties. Dit is ook het geval onder de huidige Wet ruimtelijke ordening. In zo'n situatie waarin er meerdere gemeenten en een provincie betrokken zijn biedt de Omgevingswet meerdere mogelijkheden om tot afstemming te komen. Zo is in het wetsvoorstel bepaald dat bestuursorganen bij het nemen van besluiten rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en zo nodig met elkaar afstemmen (artikel 2.2, eerste lid). Dat is ook van belang voor situaties met een gemeentegrensoverschrijdend karakter. Daarnaast biedt het wetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid om gezamenlijk een omgevingsplan vast te stellen en vooraf een intergemeentelijke omgevingsvisie, eventueel ook met een gezamenlijke omgevingswaarde. Ook kunnen gemeenten door middel van een bestuursovereenkomst samenwerkingsafspraken maken, hetzelfde geldt voor een programma. Het gemeentegrensoverschrijdende karakter vereist dus niet noodzakelijk een rol van de provincie. Zoals de regering ook in het kader van de beantwoording van vragen van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel heeft aangegeven, maakt het enkele feit dat een belang aan de orde is binnen meer dan één gemeente, nog niet dat er sprake is van een provinciaal belang dat de uitoefening van taken of bevoegdheden door de provincie rechtvaardigt.<sup>30</sup> Wanneer gemeenten er samen niet uitkomen en er overigens geen gevolgen voor provinciale bevoegdheden en taken zijn, lijkt een daadwerkelijke rol voor de provincie weggelegd. De provincie heeft in zo'n geval een wettelijke taak om te bemiddelen (artikel 174 van de Provinciewet). Ook als er sprake is van een provinciaal belang dan kan de provincie bijvoorbeeld er voor kiezen om regels te stellen in de omgevingsverordening of bijvoorbeeld een instructieregel te stellen voor de omgevingsplannen van het desbetreffende gebied. In dit verband wordt ook gewezen op de antwoorden op een eerdere vraag van deze leden [57].

#### **[79]**

De leden van de D66-fractie vragen welke bestuurslaag volgens de regering het meest geschikt is om de ontgrondingsvergunning te verlenen.

De regering is – na overleg met de VNG en het IPO – voornemens om de bevoegdheidsverdeling voor de omgevingsvergunning voor een enkelvoudige ontgrondingsactiviteit ongewijzigd te laten. Dit betekent dat de Minister van Infrastructuur en Milieu de vergunningen verleent voor de rijkswateren en gedeputeerde staten vergunningen voor de overige locaties. Net als onder de Ontgrondingenwet wordt bij de rivieren een uitzondering gemaakt, waarbij de bevoegdheid van de Minister zich beperkt tot het zomerbed en provincie bevoegd is voor het winterbed, zodat bijvoorbeeld verdieping van bestaande ontgrondingen in het

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 400.

winterbed van de rivier een provinciale bevoegdheid blijft (zie artikel 5.10, eerste lid, onder b, en artikel 5.11, eerste lid, onder b). In veel gevallen zal een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit echter ook andere activiteiten omvatten, die vaak een ander bevoegd gezag hebben. De meest voorkomende samenlopende activiteitsoort zal de afwijkactiviteit zijn, waarvoor in beginsel burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn. Artikel 5.12, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dan dat in beginsel burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn. Dit lid biedt echter ook de mogelijkheid om, met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, bepaalde activiteiten toe te delen aan een ander bestuursorgaan. Met de VNG en het IPO is er overeenstemming bereikt dat ontgrondingen van 100.000 m<sup>3</sup> of meer ook bij samenloop onder de bevoegdheid van de provincie zullen vallen. Commerciële winningen van bijvoorbeeld zand en grind zijn in de praktijk (veel) groter dan dit volume. Bij kleinere ontgrondingen krijgen de provincies in de uitvoeringsregelgeving recht op advies en een instemmingbevoegdheid, waardoor ze de mogelijkheid houden hun beleid voor dergelijke ontgrondingen te effectueren. Dit zal worden opgenomen in het voorgenomen Omgevingsbesluit.

Deze leden vragen ook of het Rijk het aan de provincies overlaat om de vergunningplicht en de bevoegdheid daarvoor te regelen. De provincies zullen de ruimte krijgen om de reikwijdte van de vergunningplicht af te stemmen op – bijvoorbeeld – de geologische, hydrologische en geografische omstandigheden. Zo kan bijvoorbeeld Flevoland, dat door zijn ontstaansgeschiedenis te maken heeft met een hoge grondwaterdruk, de ruimte om vergunningvrij te ontgronden beperken. Artikel 5.2, eerste lid, van het wetsvoorstel, biedt daarvoor de grondslag. De bevoegdheidsverdeling voor omgevingsvergunningen wordt uitputtend geregeld op rijksniveau. Het wetsvoorstel laat geen ruimte om via provinciale regelgeving vast te stellen dat de bevoegdheid wordt verlegd naar bijvoorbeeld een gemeente. Wel biedt artikel 5.16 de mogelijkheid om de bevoegd gezagrol met wederzijdse instemming over te dragen aan een ander bestuursorgaan.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie**

#### **[80]**

De leden van de PVV-fractie vragen naar de risico's van juridisering als gevolg van het opnemen van de maatschappelijke doelen van de wet in artikel 1.3. Ze refereren daarbij aan de Urgenda-zaak. Concreet vragen ze of deze bepaling contraproductief kan werken bij het versnellen en vereenvoudigen van procedures en vergunningverlening. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet vormen op grond van artikel 2.1, eerste lid, het oogmerk van taak- en bevoegdheidsuitoefening op grond van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld. Deze maatschappelijke doelen zijn daardoor van groot belang voor open bevoegdheden zoals het vaststellen van een omgevingsvisie, nationale en decentrale regelgeving of een projectbesluit. Juist in de omgevingsvisie worden de maatschappelijke doelen geconcretiseerd in beleidsdoelstellingen en wordt gekozen voor bij dat beleid passende instrumenten. Tegen de omgevingsvisie staat geen beroep open bij de bestuursrechter. Bij de toepassing van andere bevoegdheden kan, ook als daarbij wel beroep openstaat, worden verwezen naar de onderbouwing in die visie, waarbij de omgevingsvisie in het kader van de zogeheten exceptieve toetsing bij de bestuursrechter aan de orde kan komen. De bestuursrechter zal dergelijke beleidsmatige keuzes echter slechts marginaal toetsen<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Vgl. ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1837, AB 2015/313.



De leden noemen specifiek ook vergunningverlening. De maatschappelijke doelen van artikel 1.3 zijn vooral van indirect belang voor vergunningverlening. In het wetsvoorstel is een beperking aangebracht om te voorkomen dat bij de bestuurlijke belangenafweging over besluiten met een beperkte inhoudelijke reikwijdte, zoals veel vergunningen, toch het hele spectrum van doelen aan de orde komt. Artikel 2.1, derde lid, maakt het mogelijk de werking van artikel 2.1, eerste lid, te begrenzen. Voor vergunningen zal dit gebeuren en worden specifieke beoordelingsregels gesteld met een eigen, smaller beoordelingskader (zie paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel). Slechts bij twee vergunningplichtige activiteiten zal direct worden getoetst aan de maatschappelijke doelen, namelijk bij de ontgrondingsactiviteit en de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot de Noordzee, meer dan één kilometer uit de kust (dit gebied is niet gemeentelijk en provinciaal ingedeeld). Bij die activiteiten is nu ook al sprake van een zeer breed belangenkader op grond van artikel 3, tweede en zesde lid, van de Ontgrondingenwet respectievelijk artikel 6.11, eerste lid, van de Waterwet.

**[81]**

De leden van de PVV-fractie vragen verder naar de definitie, onderbouwing en strekking van artikel 2.1, derde lid, onder i, dat spreekt over het «tegengaan van klimaatverandering».

Met «klimaatverandering» wordt in dit verband bedoeld op de verandering van het klimaat als gevolg van menselijke activiteiten, in het bijzonder de emissie van broeikasgassen, zoals kooldioxide. Het wetsvoorstel bevat geen nadere bepalingen hieromtrent en ook geen opdracht om nadere regels te stellen bij AMvB met het oog op het tegengaan van klimaatverandering. Dat het oogmerk toch is opgenomen heeft ermee te maken dat voorzien is dat bepalingen op het gebied van emissiehandel – die vooralsnog opgenomen blijven in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer – op termijn zullen worden overgeplaatst naar de Omgevingswet.

**[82]**

De leden van de PVV-fractie vragen de regering preciezer te duiden wat verstaan moet worden onder de begrippen «doelmatig» en «doeltreffend» in artikel 2.3 van het wetsvoorstel.

Artikel 2.3 van het wetsvoorstel sluit aan bij de regeling van het subsidiariteitsbeginsel in de Gemeentewet (artikel 117) en de Provinciewet (artikel 115). In die wetsartikelen worden de begrippen «doelmatig» en «doeltreffend» met hetzelfde oogmerk (beperken van de centralisatie)<sup>32</sup> gehanteerd. Deze begrippen zijn destijds niet toegelicht, zodat voor de betekenis en uitleg van die begrippen moet worden aangesloten bij de betekenis die daaraan in het normale taalgebruik wordt toegekend. In het voorstel voor de Omgevingswet is daarvan ook uitgegaan. Dit betekent voor de toepassing van artikel 2.3 dat als de gemeentebesturen of provinciebesturen het betreffende belang niet op een efficiënte of praktische wijze kunnen behartigen of het gewenste resultaat niet op een efficiënte of praktische wijze kunnen bereiken (doelmatig), dit een reden kan zijn om voor een bepaald onderwerp van zorg voor de fysieke leefomgeving de betreffende bevoegdheid in te zetten. Daarnaast betekent het dat als de gemeentebesturen of provinciebesturen het betreffende belang niet zo kunnen behartigen dat het gewenste doel wordt bereikt (doeltreffend), ook dit een goede reden kan zijn. Beide

<sup>32</sup> Het artikel is destijds bij amendement in de Gemeentewet ingevoegd om te benadrukken dat de wetgever nadrukkelijk dient te motiveren waarom bepaalde taken niet op gemeentelijk niveau kunnen worden uitgeoefend. Zie amendement van het lid Van Stoffelen c.s. Kamerstukken II 1990/91, 19 403, nr. 69. Het ontwerp Provinciewet is hier later bij nota van wijziging mee in overeenstemming gebracht. Zie Kamerstukken II, 1990/91, 19 836, nr. 17.



criteria dienen steeds in samenhang toegepast worden. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een niet doelmatige en doeltreffende uitoefening van een taak of bevoegdheid als die uitoefening door gemeentebesturen substantieel duurder is of leidt tot vertraging of versnippering bij de uitvoering van het beleid. Het gaat dus om een efficiëntie- en effectiviteitsafweging in relatie tot het te bewerkstelligen doel en in relatie tot de inzet van de betreffende bevoegdheid.

**[83]**

De leden van de fractie van de PVV wijzen op de in artikel 2.7 van de Omgevingswet opgenomen grondslag om bij AMvB onderwerpen over de fysieke leefomgeving aan te wijzen, die niet geregeld worden in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Zij vragen op welke gronden de afweging zal worden gemaakt om deze onderwerpen aan te wijzen en in hoeverre hierover afstemming plaatsvindt met betrokken decentrale overheden en de Staten-Generaal. Het wetsvoorstel hanteert het uitgangspunt dat alle regels die per bestuurslaag worden gesteld over de fysieke leefomgeving, worden gebundeld in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. In het bijzonder op het gemeentelijke niveau speelt, mede in verband met de veelheid aan regels die gemeenten stellen, de vraag om welke regels het hier precies gaat. Om deze vraag te beantwoorden is een werkgroep samengesteld waarin medewerkers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de VNG en het IPO, aangevuld met vertegenwoordigers uit gemeentelijke en provinciale kring zitting hebben. Ook zijn het Ministerie van Binnenlandse Zaken en VNO-NCW vertegenwoordigd in de werkgroep. De bedoeling is dat er voor de praktijk een helder beeld wordt gegeven van de onderwerpen die wel en niet in het omgevingsplan hoeven te worden opgenomen. Onderwerpen met een sterk persoonsgebonden (en niet-zaaksgerelateerd) karakter en onderwerpen die mede een motief hebben de openbare orde te beschermen, komen in het algemeen niet in aanmerking om in het omgevingsplan te worden gereguleerd. Veelal betreft het hier ook regels met aan de burgemeester toebedeelde taken en bevoegdheden. Het is niet beoogd om dergelijke onderwerpen binnen het domein van het omgevingsrecht en het omgevingsplan te trekken.

Het is de bedoeling om in goed overleg met de VNG tot consensus te komen over welke onderwerpen in ieder geval wel en welke in ieder geval niet in het omgevingsplan moeten worden gereguleerd. Het uitgangspunt moet zijn dat de praktijk hierover zoveel mogelijk duidelijkheid wordt gegeven en dat discussies worden vermeden over het eventueel (on)verbindend zijn van een regel, louter vanwege de plaatsing daarvan in het omgevingsplan of juist niet. Leidend is om tot een heldere en inzichtelijke afbakening te komen. De AMvB waarin deze regeling wordt neergelegd zal in het kader van de voorhangprocedure aan het parlement worden voorgelegd.

**[84]**

De leden van de fractie van de PVV vragen of regels die worden gesteld vanuit andere motieven dan de fysieke leefomgeving, zoals de openbare orde, binnen het rechtsgebied van het omgevingsrecht vallen.

Regels die zuiver tot doel hebben om de openbare orde te beschermen, vallen niet binnen het rechtsgebied van het omgevingsrecht. Er zijn echter regels met een gedeeld motief. Bijvoorbeeld regels die gaan over de fysieke leefomgeving maar die (mede) vanuit het motief van openbare orde zijn gesteld (denk aan regels over evenementen, alcoholgebruik, stallingen van fietsen, regulering van het toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf, maatregelen tegen overlast en balddigheid, maatregelen ter bestrijding van heling van goederen, drugs-overlast, toezicht op speelgelegenheden, bijzondere bepalingen over

horecabedrijven). Bij dergelijke regels speelt in het bijzonder de vraag in hoeverre deze al dan niet in het omgevingsplan opgenomen zouden moeten worden. Zoals aangegeven in het antwoord op de voorgaande vraag zal in overleg met onder meer de VNG een heldere afbakening bij AMvB worden neergelegd, welke in het kader van de voorhangprocedure aan uw parlement wordt voorgelegd.

**[85]**

De leden van de PVV-fractie hebben enkele vragen over participatie bij de voorbereiding van het projectbesluit. Deze leden vragen zich af wat de uitgangspunten zijn bij het al dan niet betrekken van maatschappelijke organisaties en hoe zich dit verhoudt tot het belanghebbendenbegrip. In de praktijk blijkt dat vroegtijdige participatie «aan de voorkant» leidt tot betere besluitvorming en tot een breder draagvlak voor genomen besluiten. Omdat een projectbesluit ingrijpend kan zijn voor de omgeving, zijn extra waarborgen opgenomen voor het betrekken van de omgeving. Zo is bepaald dat het bevoegd gezag uiterlijk bij aanvang van de verkenning duidelijk maakt hoe en wanneer de omgeving wordt betrokken (artikel 5.47, vierde lid). Achteraf wordt deze betrokkenheid gemotiveerd in het projectbesluit (artikel 5.51). Wie daarbij wordt betrokken, en op welke wijze dit gebeurt, hangt af van het project. Het gaat er om dat het bevoegd gezag, samen met de initiatiefnemer, ernaar streeft om een zo relevant mogelijk publiek van mogelijk belangstellenden te bereiken. Dit is dus een breder en minder afgebakende doelgroep dan de kring van belanghebbenden zoals wordt gebruikt voor het begrip «belanghebbende» uit de Awb. Centraal staat dat de omgeving op een passende wijze wordt geïnformeerd en betrokken.

**[86]**

De leden van de fractie van de PVV vragen of na toepassing van de zware voorhangprocedure in artikel 23.5, tweede lid, omgevingswaarden in de Omgevingswet of in separate wetgeving zullen worden opgenomen. Een belangrijk verbeterdoel van de stelselherziening is het meer samenhang brengen in regels binnen het omgevingsrecht. Het ligt dan ook voor de hand dat omgevingswaarden zoveel mogelijk binnen het nieuwe stelsel een plek zullen krijgen en dus in de Omgevingswet zelf. Uiteraard hangt dat ook af van de uitkomsten van het parlementaire debat over de betrokken omgevingswaarde.

**[87]**

Deze leden vragen welke mogelijkheden voor parlementaire betrokkenheid en sturing er zijn bij eventuele wijziging van de AMvB's in de toekomst. In artikel 23.5 van het wetsvoorstel is – mede na amendering – gewaarborgd dat het parlement via een (zware) voorhangprocedure betrokken is bij toekomstige substantiële wijzigingen van die AMvB's. Dit betekent dat het ontwerp vroegtijdig aan het parlement wordt voorgelegd. Dan kan er een parlementair debat en een maatschappelijke discussie over plaatsvinden. Die betrokkenheid komt het best tot zijn recht in een vroeg stadium. Op dat moment liggen immers de richtinggevende politieke keuzes voor. Tijdens de voorhangprocedure kan het parlement de wenselijkheid van de ontwerpregels aangeven, wijzigingen voorstellen en bij omgevingswaarden aangeven dat het desbetreffende onderwerp bij wet moet worden geregeld.

De wettelijk geregelde voorhangprocedure is niet van toepassing op wijzigingen van ondergeschikte betekenis die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze leden vragen naar een nadere duiding van «ondergeschikte betekenis». Wijzigingen van ondergeschikte betekenis zijn bijvoorbeeld (wets)technische aanpassingen of andere beperkte wijzigingen. Voorwaarde is dat het gaat om aanpassingen die niet leiden tot andere of grotere nadelige

gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Hierbij kan ook worden gedacht aan interdepartementale aanpassingsbesluiten, zonder beleidsmatige betekenis, zoals in het verleden de aanpassing van AMvB's aan een nieuwe tranche van de Awb. Zonder deze voorziening zou voor de AMvB's op grond van de Omgevingswet een andere procedure moeten worden gevolgd dan voor overige AMvB's.

**[88]**

De leden van de fractie van de PVV wijzen er op dat bestemmingen in een bestemmingsplan soms algemeen worden aangeduid. De leden van de fractie van de PVV vragen, onder verwijzing naar verbeterdoelen van de vernieuwing van het omgevingsrecht (vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht), of de mogelijkheid bestaat om in het omgevingsplan de invulling van een functie op een locatie zodanig te duiden, dat de voorspelbaarheid hiervan voor omwonenden verbetert en er geen situatie ontstaat waarin het gebruik van een gebouw zonder inspraak van omwonenden kan wijzigen in bijvoorbeeld een moskee.

Net als bij het geven van bestemmingen aan gronden in een bestemmingsplan, kunnen de aan locaties toegedeelde functies in een omgevingsplan zowel een globaal als gedetailleerd karakter hebben. Dit is een gemeentelijke keuze. Er bestaat geen beletsel om bij de toedeling van een functie de beoogde gebruiksmogelijkheid heel gedetailleerd aan te geven en in te kaderen. Dit komt de voorspelbaarheid ten goede, maar leidt wel tot een verminderde flexibiliteit. Het is ook mogelijk om te werken met een globale functieaanduiding waarbij meerdere gebruiksmogelijkheden zijn toegestaan. Alle gebruiksmogelijkheden die worden toegestaan moeten passen binnen het uitgangspunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat betekent bijvoorbeeld dat de toegelaten gebruiksmogelijkheden en de gevolgen daarvan voor onder meer de parkeerdruk en geluidsoverlast, geen onaanvaardbare inbreuk mogen opleveren op het woon- en leefklimaat.

**[89]**

Het omgevingsplan vervangt naast het bestemmingsplan ook de beheersverordening. De leden van de fractie van de PVV vragen in hoeverre de regeldruk toeneemt voor gemeenten nu zij voor die locaties een omgevingsplan moeten vaststellen, in plaats van de huidige beheersverordening.

In het nieuwe stelsel wordt niet alleen de functionaliteit van het bestemmingsplan maar ook die van de beheersverordening geïntegreerd in het omgevingsplan. Daarvoor is in het bijzonder van belang dat de actualiseringsplicht om elke tien jaar een nieuw bestemmingsplan vast te stellen onder de Omgevingswet komt te vervallen. In gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt en ook geen andere aanleiding aanwezig is om de betrokken regeling in het omgevingsplan te wijzigen, hoeft er dus niets te gebeuren. Voor zo'n gebied zal het omgevingsplan meer het karakter dragen van een beheersverordening. Gebieden met meer dynamiek vergen mogelijk vaker wijziging. Dat is dus niet meer om de enkele reden dat er tien jaar is verstreken, maar omdat er wijzigingen wenselijk of noodzakelijk zijn. Gelet hierop zijn er geen negatieve gevolgen voor de bestuurlijke lasten te verwachten.

**[90]**

De leden van de fractie van de PVV wijzen er op dat met de Crisis- en herstelwet soepelere regels zijn gaan gelden voor het vestigen van asielzoekerscentra en het bouwen van windmolenparken. Gevraagd wordt in hoeverre en op welke wijze deze bepalingen doorwerken in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht. Deze leden vragen welke rechtszekerheden en inspraakmogelijkheden er in dit kader zijn voor omwonenden

van geplande asielzoekerscentra en windmolenparken, gelet op de eerder genoemde verbeterdoelen van het vergroten van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid.

De regels voor de toelaatbaarheid van windmolens en asielzoekerscentra zijn in materieel opzicht niet versoepeld. Er zijn alleen procedurele vereenvoudigingen doorgevoerd. Voor zover het in gebruik nemen van een bestaand gebouw voor de opvang van asielzoekers in strijd is met een bestemmingsplan, is geregeld dat de omgevingsvergunning met de reguliere procedure wordt voorbereid. Naast enkele locatiespecifieke experimenten, zijn windmolenparken opgenomen in bijlage I van de Crisis- en herstelwet. Daardoor zijn enkele specifieke procedurele bepalingen uit de Crisis- en herstelwet van toepassing, zoals een versnelde behandeling van beroep. Deze bijzondere bepalingen over versnelde behandeling van beroep komen in de Omgevingswet niet terug. De reguliere voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning vormt onder de Omgevingswet de hoofdregel. In beginsel geldt dat naast een aantal ingrijpende activiteiten aan rijksmonumenten en een aantal zwaardere milieubelastende activiteiten, alleen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb wordt toegepast in gevallen waarin een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Voor zover een milieueffectrapport moet worden opgesteld, geldt dus ook voor asielzoekerscentra en windmolenparken dat afdeling 3.4 Awb moet worden toegepast.

Binnen de reguliere voorbereidingsprocedure is geen geformaliseerde inspraakgelegenheid ingebouwd. Wel zal voor aanvragen om omgevingsvergunning worden voorzien in een indieningsvereiste, op grond waarvan bij een aanvraag moet worden aangeven in hoeverre omwonenden zijn geïnformeerd en betrokken. Dat indieningsvereiste stimuleert de aanvrager tot overleg met omwonenden en het geven van inspraak. Daarnaast kan het bevoegd gezag in overleg met de aanvrager komen tot een inspraakmogelijkheid voorafgaand aan het indienen van de aanvraag of een vorm van inspraak tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure. Nadat een besluit met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen, staan de gebruikelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden open. Na de bezwaarschriftfase kan men bij de rechter in beroep en hoger beroep tegen het besluit opkomen.

#### **[91]**

De leden van de PVV-fractie vragen welke concrete bijdragen het wetsvoorstel levert aan het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming, inzichtelijkere procedures en regelgeving, en beschikbare informatie bij het vestigen van asielzoekerscentra.

Zoals al blijkt uit het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [65], onderschrijft de regering dat (vroegtijdige) participatie van groot belang is voor het verkrijgen van draagvlak bij besluitvorming. Dan kunnen ook vroegtijdig relevante aspecten en alle betrokken belangen in kaart worden gebracht. Dat geldt voor alle omgevingsrechtelijke besluiten, ook die de vestiging van een asielzoekerscentrum mogelijk maken. Mocht een initiatief om omgevingsrechtelijke besluitvorming vragen, bijvoorbeeld de verlening van een omgevingsvergunning of aanpassing van een omgevingsplan, dan zijn de wettelijke (voorbereidings)procedures van toepassing. Het maakt daarbij niet uit wat de inhoud van dat besluit is. Het wetsvoorstel faciliteert ook dat vroegtijdige participatie plaatsvindt. Zie ook het antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [174]. Het is aan vertegenwoordigende organen om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de invulling van (vroegtijdige) maatschappelijke participatie.

**[92]**

De leden van de PVV-fractie verwijzen naar journalistiek onderzoek waaruit blijkt dat de gemeentelijke ICT-dienstverlening, wordt beheerst door slechts twee hoofdleveranciers van kernapplicaties. Deze leden vragen of de regering, gelet op deze situatie, risico's of belemmeringen ziet bij de uitvoerbaarheid van het digitale werkproces van de Omgevingswet.

De leden van de PVV-fractie stellen terecht dat voor de ICT-dienstverlening op gebied van document management systemen en administratie bij gemeenten slechts een beperkt aantal leveranciers op de markt actief is. Het gaat dan om twee grote spelers en een aantal kleinere. Voor andere onderdelen van het takenpakket, zoals de ruimtelijke ordening die sinds de Wet ruimtelijke ordening van 2010 volledig digitaal is, zijn er al wel voldoende leveranciers om te spreken van een gezonde marktwerking. Met de verbreding van het bestemmingsplan naar een omgevingsplan onder de Omgevingswet ontstaan mogelijk nieuwe impulsen in de markt. Het beperkte aantal ICT-aanbieders voor gemeenten levert in beginsel geen extra risico's of belemmeringen op voor het voorgestelde digitale stelsel. Het stelsel strekt zich in principe namelijk niet uit tot achter de voordeur van gemeenten. Gemeenten kunnen immers alleen zelf bepalen welke ICT het beste past bij hun organisatie en wijze van taakuitvoering. Het digitale stelsel moet wel goed kunnen aansluiten op de ICT-systemen van gemeenten en passend zijn bij het niveau van digitalisering. Hiervoor worden aansluitstandaarden opgesteld, vergelijkbaar met de huidige standaarden rondom het Omgevingsloket online en Ruimtelijkeplannen.nl.

**[93]**

De leden van de fractie van de PVV vragen welke mogelijkheden de regering ziet voor gebruikers van het omgevingsrecht om het overzicht in het stelsel te kunnen bewaren.

Het is correct dat het omgevingsrecht wordt gekenmerkt door een grote omvang van de regels. Het vergroten van de kenbaarheid en het gebruiksgemak is dan ook één van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Dit kan onder meer door het logisch ordenen en harmoniseren van die regels. Voor de inrichting van de AMvB's zal dan ook worden uitgegaan van een doelgroepenbenadering, zodat voor de gebruiker duidelijker wordt welke regels voor hem van toepassing zijn. Daarnaast wordt door het standaardiseren van voorschriften en het harmoniseren van terminologie de kenbaarheid en toegankelijkheid vergroot. Op die manier kan ook bij een omvangrijke bundeling van regels het overzicht worden bewaard.

**[94]**

De leden van de PVV-fractie vermelden dat de memorie van toelichting stelt: «voor activiteiten of bronnen die (milieu)gevolgen hebben op een groter schaalniveau dan het desbetreffende gemeentelijke gebied, zijn gemeentelijke omgevingswaarden niet geschikt.» Zij vragen de regering te bevestigen dat als een gemeentebestuur omgevingswaarden vast zou stellen om klimaatverandering tegen te gaan, deze omgevingswaarden per definitie niet passend zijn in het omgevingsplan en daarmee ondoelmatig.

Gemeentelijke omgevingswaarden zijn volgens de regering niet per definitie ongeschikt om beleidsdoelen vanwege klimaatverandering vast te leggen. Met de leden van de PVV-fractie constateert de regering dat die omgevingswaarde alleen kan gelden voor onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het vaststellend bestuursorgaan verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft. In het geval van beleid vanwege klimaatverandering is niet per definitie sprake van doelstellingen op een groter schaalniveau dan het gemeentelijk gebied. Zo kan een gemeente streven naar een bijdrage aan de vermindering van de klimaatveran-

dering, door een omgevingswaarde vast te leggen met een streven naar een bepaalde vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in de gemeente. Dit betreft de toelaatbare belasting door activiteiten binnen de gemeente, als bedoeld in artikel 2.9 van het wetsvoorstel. De waarde kan vervolgens worden uitgewerkt tot een norm die de belasting van de fysieke leefomgeving door activiteiten op bepaalde locaties in de desbetreffende gemeente maximeert of bijvoorbeeld tot een beleidsregel voor de vergunningverlening. Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan een gemeente die in het omgevingsplan vastlegt dat bepaalde bronnen in een gebied vanaf moment x samen niet meer dan y kiloton van stof z emitteren. Ook zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om een gemeentelijk beleidsdoel om een reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot binnen het grondgebied te bereiken, bijvoorbeeld door het stimuleren van koude-warmte opslag of energiebesparing. Met de vaststelling van een omgevingswaarde geeft de desbetreffende overheid een juridische status aan een dergelijke beleidsambitie. Veelal zal de omgevingswaarde echter aanleiding zijn voor het benutten van niet-juridische instrumenten voor het voldoen aan omgevingswaarden, zoals communicatie- of informatie-instrumenten, gerichte inzet van overheidsinvesteringen, afspraken met organisaties of feitelijke voorzieningen, zoals een verkeers- en roulatieschema dat de doorstroming van het verkeer bevordert waardoor emissies afnemen. De vaststelling van een gemeentelijke omgevingswaarde heeft in ieder geval tot rechtsgevolg dat er sprake is van een plicht tot monitoring en dat een programma moet worden opgesteld als blijkt dat niet aan die omgevingswaarde wordt voldaan of dreigt te worden voldaan. Dit volgt uit de artikelen 3.10 en 20.1 van het wetsvoorstel.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie**

#### **[95]**

De leden van de fractie van de SP vragen wat de mogelijkheden zijn van beide kamers om hun controlerende taak uit te oefenen ten aanzien van de inhoud van de AMvB's.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de fracties van D66 [46] en de PVV [87] is geschetst, bevat artikel 23.5 van het wetsvoorstel een voorhangprocedure voor ontwerp-regelgeving bij beide kamers der Staten-Generaal. Dit is een extra waarborg voor parlementaire betrokkenheid ten opzichte van de normale totstandkoming van AMvB's. Deze geldt zowel voor de eerste vaststelling als voor latere wijzigingen van de AMvB's. Deze voorhangprocedure biedt de mogelijkheid voor het parlement om vroegtijdig de ontwerp-regelgeving te beoordelen en hierover een openbaar debat te voeren. Dit betekent parlementaire sturing aan de voorkant. Op dat moment liggen immers de richtinggevende politieke keuzes voor. Tijdens de voorhangprocedure kan het parlement de wenselijkheid van de ontwerp-regels aangeven en wijzigingen voorstellen. Hiervoor gelden de normale staatsrechtelijke bevoegdheden en politieke verhoudingen tussen regering en parlement. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn diverse amendementen ingediend om de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de AMvB's verder te versterken. Zo is voor omgevingswaarden opgenomen dat bij de voorhang een meerderheid van een van de kamers kan verzoeken om die omgevingswaarden bij wet te regelen.<sup>33</sup> De regering is dan verplicht om zo spoedig mogelijk een daartoe strekkend wetsvoorstel in te dienen. Ook is bepaald dat de betrokken Minister kennis moet geven van gevallen waarin de voorhangprocedure niet van toepassing is en van de inwerking-treding van een AMvB (alsmede van de publicatie van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport). Op deze manier is gewaarborgd dat het parlement vroegtijdig meebeslist over de

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 167.



inhoud en het niveau waarop een onderwerp geregeld wordt en ook in het vervolg van het totstandkomingsproces controle houdt.

**[96]**

De leden van de fractie van de SP vragen nader in te gaan op de opmerking in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State waarin gesteld wordt dat de voorhangprocedure niet zou moeten worden gebruikt als compensatie voor te ruime delegatiegrondslagen. Ook de leden van de fractie van GroenLinks hebben hierover een vraag gesteld [159].

Zoals is beschreven in het nader rapport en de nota naar aanleiding van het (nader) verslag is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de sturing door wet en parlement versterkt. Dat geldt ook voor de delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel, die op verschillende manieren inhoudelijk genormeerd zijn. De onderzoekers van de RUG concluderen in het onderzoek dat zij op verzoek van de Tweede Kamer hebben verricht, op dit punt dat de regering de delegatiegrondslagen in belangrijke mate en met een sterk effect heeft ingekaderd en begrensd.<sup>34</sup>

Het huidige omgevingsrecht kent een ruime mate van delegatie. Dit hangt samen met de aard en omvang van de regels. De omvang is in het huidige omgevingsrecht enorm: meer dan 120 AMvB's en 120 regelingen, met in totaal meer dan 4700 bepalingen. Verder heeft de toegenomen internationale regelgeving voor de fysieke leefomgeving in de huidige regelgeving geleid tot verruimde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering of de betrokken Minister. De omvang van de internationale omgevingsrechtelijke regelgeving is eveneens groot. Zo zijn meer dan 37 EU-richtlijnen van toepassing. Een groot deel daarvan bestaat uit technisch-inhoudelijke normen, bijvoorbeeld voor uitstoot, concentraties van stoffen, sterkte van constructies, enzovoort.

In het laatste kwart van de vorige eeuw zijn ook waarborgen gevonden om vorm te geven aan de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de gedelegeerde regelgeving. Zo is in veel van de bestaande omgevingsrechtelijke wetten voorzien in een voorhangprocedure. Aanwijzing 36 van de Aanwijzingen voor de regelgeving biedt daarvoor ruimte. De onderzoekers van de RUG merken op pagina 14 van hun rapport het volgende op: «Gewezen wordt op de situatie waarin een materie regeling bij wet rechtvaardigt maar zich daarvoor toch niet zo goed leent vanwege haar sterk technische karakter, de noodzaak van snelle wijzigingen of de grote omvang van de te stellen regels.» Hiervoor is gewezen op drie kenmerken van het omgevingsrecht die daaraan voldoen: de grote omvang, de technische aard daarvan en de noodzaak van snelle aanpassing in verband met de implementatie van Europese en internationale regelgeving. De bestaande lijn binnen het omgevingsrecht is met de wettelijke (zware) voorhangprocedure in de Omgevingswet dan ook voortgezet.

**[97]**

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering het met de SP-fractie eens is dat de gedelegeerde regelgeving in dit wetsvoorstel cruciaal is voor een goed begrip van de uitwerking in de praktijk. Voor de werking in de praktijk is het volledige stelsel van belang. Het nieuwe stelsel kan dan ook pas in werking treden als alle onderdelen gereed zijn. In de brief van 1 oktober 2014 aan de Tweede Kamer<sup>35</sup> wordt geschetst hoe het nieuwe stelsel van omgevingsrecht stapsgewijs wordt

<sup>34</sup> Het wetsvoorstel Omgevingswet: Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, blz. 106.

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.



voorbereid en opgebouwd. Startend met de hoofdpunten (waaronder de kerninstrumenten) in het voorliggende wetsvoorstel tot uiteindelijk de ministeriële regelingen met technische en administratieve regels, bijvoorbeeld over de te verstrekken gegevens bij een aanvraag om een omgevingsvergunning. Elk van de onderdelen van het stelsel kent een zorgvuldig totstandkomingsproces, waarbij op wet- en AMvB-niveau waarborgen zijn voor parlementaire betrokkenheid en ook is voorzien in publieksparticipatie. Met deze stapsgewijze opbouw kan in elke fase worden gezien of de doelen van de stelselherziening worden bereikt en kan zo nodig worden bijgestuurd. Voor de AMvB's is hiervoor aangegeven welke parlementaire sturingsmogelijkheden daarvoor zijn. Het sluitstuk van de stelselherziening wordt gevormd door de invoeringsregelgeving. Dan ontstaat er een volledig overzicht van het stelsel en het overgangsrecht. Dan kan het geheel ook in samenhang worden gezien en kan het parlement als medewetgever bij de Invoeringswet nog wijzigingen (laten) aanbrengen in de Omgevingswet. Het stelsel kan pas in werking treden als het parlement met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet heeft ingestemd.

**[98]**

De leden van de SP-fractie vragen naar een helder beeld van het begrip «maatschappelijke behoeften» en specifiek naar de rol die economische ontwikkeling vervult in deze maatschappelijke behoeften. Met het begrip «maatschappelijke behoeften», dat is geïntroduceerd in de tweede nota van wijziging<sup>36</sup>, wordt verwezen naar de term «behoeften» die voorkomt in de definitie van «duurzame ontwikkeling» die is opgenomen in het wetsvoorstel. Deze luidt «*duurzame ontwikkeling*: ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen». De definitie is overgenomen uit het rapport van de commissie-Brundtland<sup>37</sup>. Het gaat om de behoeften van de maatschappij, zowel die van de huidige generatie als die van de toekomstige generaties. De commissie-Brundtland noemt een aantal behoeften («*needs*» in het Engelstalige rapport): voedsel, drinkwater, huisvesting, energie, riolering, gezondheidszorg, transport, recreatie en werkgelegenheid. De commissie beschrijft dat veel essentiële behoeften alleen kunnen worden vervuld door de goederen en diensten van de economische bedrijvigheid. Duurzame economische ontwikkeling is dus een essentieel aspect van de vervulling van maatschappelijke behoeften.

**[99]**

De leden van de SP-fractie vragen verder of de regering de toegevoegde waarde van kwaliteit in de ruimtelijke ordening erkent en ze vragen op welke wijze kwaliteit gewaarborgd wordt sinds de deregulering in de ruimtelijke ordening.

De regering onderschrijft het belang van de omgevingskwaliteit. Dit belang is daarom expliciet opgenomen in de maatschappelijke doelen die zijn opgenomen in artikel 1.3 van het wetsvoorstel. Ook is «het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden» opgenomen in artikel 2.1, derde lid, als één van de oogmerken die van belang kan zijn bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet.

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte<sup>38</sup> heeft het kabinet als lijn gekozen dat het Rijk een verantwoordelijkheid heeft voor het cultureel en natuurlijk UNESCO-werelderfgoed (inclusief de voorlopige lijst), kenmer-

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 24, onder A.

<sup>37</sup> United Nations World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987.

<sup>38</sup> Kamerstukken I 2011/12, 32 660, A, bijlage.

kende stads- en dorpsgezichten, rijksmonumenten en cultuurhistorische waarden in of op de zeebodem. De borging hiervan verloopt nu via verschillende instrumenten op grond van de Wet ruimtelijke ordening, de Wabo en de Monumentenwet 1988. De huidige regelgeving voor borging van die kwaliteiten zal goeddeels overgaan naar de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet, met als belangrijke uitzondering de aanwijzing van de rijksmonumenten, die over gaat naar het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel voor de Erfgoedwet<sup>39</sup>. De verantwoordelijkheid voor andere elementen van de omgevingskwaliteit, zoals de bescherming van landschappelijke waarden en stedenbouwkundige waarden zonder internationaal belang, ligt bij het decentrale bestuur. Daarbij hebben de provincies vooral een taak bij de landschappelijke kwaliteiten, zoals overeengekomen in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur<sup>40</sup>. Daarnaast zullen de gemeenten via een instructieregel op grond van artikel 2.28, onder a, van het wetsvoorstel, door het Rijk worden verplicht om in het omgevingsplan rekening te houden met cultureel erfgoed. Daar vallen ook cultuurlandschappen onder. De gemeenten zullen het cultureel erfgoed moeten inventariseren en waar nodig bescherming moeten bieden via het omgevingsplan.

### **[100]**

De leden van de SP-fractie vragen de regering op welke wijze zij denkt de huidige omgevingskwaliteit te borgen en te beschermen, gegeven de keuze om maar beperkt gebruik te maken van omgevingswaarden. Ze willen weten hoe de omgevingskwaliteit behouden en gemonitord wordt als voor een bepaald aspect door geen enkel overheidsorgaan een omgevingswaarde is vastgesteld.

Uit het wetsvoorstel blijkt al dat voor het behoud van kwaliteiten van de fysieke leefomgeving niet alleen omgevingswaarden, maar ook instructieregels, vergunningen en algemene regels ingezet worden. Met een instructieregel wordt (meestal) aan de gemeente de opdracht gegeven om te voorzien in een beschermend regime in het omgevingsplan. Daarmee worden de beschermingswaardige kwaliteiten van een gebied gewaarborgd. Met direct burgerbindende instrumenten, in het bijzonder vergunningen en algemene regels, worden de gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving teruggedrongen tot een niveau dat in de meeste gevallen een acceptabel niveau van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving oplevert. Waar dat niet zo is, bieden het omgevingsplan en de flexibiliteitsmogelijkheden van het wetsvoorstel de bevoegde instanties de mogelijkheden om de kwaliteit te behouden of, waar dat nodig is, te verbeteren.

Anders dan bij omgevingswaarden is er bij instructieregels, vergunningen en algemene regels doorgaans geen sprake van een wettelijk voorgescreven monitoring. Bij AMvB kan wel monitoring worden voorgescreven, maar dat zal naar huidig inzicht vooral gebeuren als internationaalrechtelijke verplichtingen dat vergen. Dat wil niet zeggen dat de overheid de ontwikkelingen niet volgt. Systematische monitoring is van cruciaal belang voor «onzichtbare» parameters zoals de kwaliteit van lucht en water en de technische kwaliteit van waterkeringen. Voor zichtbare kwaliteiten zijn er ook andere middelen om te zien of de beleidsdoelstellingen gehaald worden. Via informele en formele netwerken bereiken de overheid steeds signalen over de ontwikkelingen in de maatschappij en de fysieke leefomgeving. Verder zijn er naast de wettelijke monitoringstaken ook andere beleidsevaluaties en monitoringsstudies die een beeld geven van de mate waarin de feitelijke ontwikkelingen overeenstemmen met de beleidsdoelstellingen.

<sup>39</sup> Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet) (34 109).

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107.

**[101]**

De leden van de SP-fractie veronderstellen ten onrechte dat er meer van gemeenten wordt gevraagd met de nieuwe wet- en regelgeving, terwijl zij hier niet meer geld voor krijgen.

Zoals de leden zelf schetsen wordt er vanuit gegaan dat de verandering van wet- en regelgeving onder de stelselherziening in zijn totaliteit tot een structurele kostenbesparing zal leiden door onder andere versnelling van procedures en vermindering van onderzoekslasten. Er zal wel een incidentele toename van lasten voor medeoverheden zijn, omdat zij intensief kennis zullen moeten nemen van de inhoud van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving. Daarnaast zullen bijvoorbeeld kosten moeten worden gemaakt voor de ontwikkeling van het digitale stelsel. Deze kosten zijn afhankelijk van de keuzes die interbestuurlijk worden gemaakt bij de implementatie en zullen nader worden gespecificeerd in aanvullend onderzoek.

Zoals ook aangegeven bij een vraag van de leden van de VVD-fractie [3] worden met de medeoverheden nog nadere afspraken gemaakt over de financiering van de stelselherziening. Op basis van financieel onderzoek naar de kosten en baten dat gedaan wordt als uitwerking van het bestuursakkoord is het de intentie van de regering om concrete afspraken te maken over verdeling van de investerings-, transitie- en exploitatiekosten tussen het Rijk en de decentrale overheden. Hierbij zullen ook zoveel mogelijk de consequenties voor leges van de stelherziening worden betrokken.

**[102]**

De leden van de SP-fractie vragen ook naar de inschatting van de regering van de transitieperiode en waaraan de besparing ten goede komt. De transitieperiode zal sterk afhankelijk zijn van de inzet bij de afzonderlijke partijen en de bepalingen die uiteindelijk in de Invoeringswet Omgevingswet worden opgenomen.

De beoogde winst in tijd en efficiëntie komt voort uit zowel de wettelijke veranderingen door vereenvoudiging van procedurestappen, als ook door de doorontwikkeling van het digitale stelsel. De leden van de SP-fractie stellen terecht dat een dergelijke operatie in eerste instantie extra tijd zal kosten.

Vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat de besparingen zich pas volledig vanaf 2024, na het gereed komen van het Digitale Stelsel Omgevingswet, zullen manifesteren.

De regering kan vooralsnog geen antwoord geven op de vraag waaraan de besparingen ten goede komen, omdat het aan medeoverheden zelf is om te bepalen waar zij de baten voor zullen inzetten. In het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet is wel de intentie afgesproken dat eventuele baten worden ingezet voor de invoering van de stelselherziening.

**[103]**

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een precieze onderbouwing kan geven van de bezuinigingen en besparingen en vanaf welk moment de besparingen zich zullen manifesteren. Daarnaast vragen deze leden of de transitiekosten zijn meegenomen in de te bereiken bezuiniging.

Zoals aangegeven in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [101] voorziet de regering door de stelselherziening besparingen door de wettelijke veranderingen onder de stelselherziening. Daarnaast zal de ontwikkeling van het volledige digitale stelsel onder de Omgevingswet leiden tot besparingen. Eerder is in de definitiestudie de Laan van de Leefomgeving indicatief doorgerekend op kosten en baten binnen de overheid. Deze studie gaf toen aan dat het saldo van de kosten en baten voldoende positief is om het concept verder uit te werken. Zie ook het

antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [70]. Er wordt een verdiepte *business case* uitgevoerd naar het digitale stelsel naar aanleiding van de afspraken in het bestuursakkoord. Zoals aangegeven in het antwoord op de voorgaande vraag van deze leden wordt er vooralsnog vanuit gegaan dat de meeste besparingen zich vanaf 2024, na het gereed komen van het Digitale Stelsel Omgevingswet, zullen manifesteren.

**[104]**

De leden van de SP-fractie vragen ook of er extra middelen worden ingezet om ervoor te zorgen dat er geen sprake zal zijn van achteruitgang dan wel verslechtering wanneer zou blijken dat de beoogde besparing geen bewaarheid wordt. Ook vragen zij hoeveel geld er mee gaat naar provincies en gemeenten als «bruidsschat».

Zoals ook aangegeven in de antwoorden op een vraag van de leden van de VVD-fractie [3] en een eerdere vraag van de aan het woord zijnde leden [101] worden met de medeoverheden nog nadere afspraken gemaakt over de financiering van de stelselherziening op basis van nader onderzoek dat nu plaats vindt naar aanleiding van het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. Deze onderzoeken zijn nog niet afgerond en afspraken zijn nog niet gemaakt. Dit betekent dat de regering op dit moment nog niet kan vooruitlopen op vragen naar een bruidsschat of inzet van extra middelen.

**[105]**

Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of er ook rekening wordt gehouden met het feit dat de lagere overheden minder leges zullen gaan innen. Ze vragen naar een schatting van het verlies aan leges en de wijze van compensatie.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie [19]. Er vindt nog een beperkte overgang van vergunningen naar algemene regels plaats bij milieubelastende activiteiten plaats, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Voor deze vergunningen worden onder de Wabo nu geen leges geheven. Door overgang van die vergunningen naar algemene regels verliezen gemeenten dus geen legesinkomsten. Voor nog overblijvende vergunningen voor een milieubelastende activiteit kunnen gemeenten voortaan wel leges heffen.

**[106]**

De leden van de SP-fractie vragen naar de financiële inbedding van handhaving.

De gevolgen van de veranderende wet- en regelgeving en daarmee ook de effecten voor toezicht en handhaving worden integraal meegenomen bij de ontwikkeling van de wet- en regelgeving en het in kaart brengen van de financiële effecten. Daarbij wordt rekening gehouden met de verschuiving van controle vooraf naar handhaving achteraf en kosteneffecten daarvan voor gemeenten. In het antwoord op de volgende vraag van de leden van deze fractie [107] wordt hierop nader ingegaan.

**[107]**

De leden van de SP-fractie vrezen voor een verschuiving van vergunningplicht naar controle achteraf bij algemene regels. Zij vragen of de regering deze vrees deelt en of dit leidt tot extra kosten voor gemeenten.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over de verschuiving van controle vooraf naar handhaving achteraf en kosteneffecten daarvan voor gemeenten wil de regering allereerst benadrukken dat het niet zo is dat een algemene regel controle vooraf onmogelijk maakt, en dat een vergunning controle vooraf waarborgt. Tevens is het niet zo dat een vergunningplicht handhaving achteraf per definitie

eenvoudiger of zelfs onnodig maakt. De verhouding tussen vergunningen en algemene regels ligt genuanceerder.

Allereerst leent een deel van de regels zich eigenlijk niet voor controle vooraf, maar kan alleen tijdens het uitvoeren van de activiteit worden gecontroleerd. Waar controle vooraf mogelijk is, biedt binnen algemene regels het instrument melding voor veel activiteiten een vergelijkbare mogelijkheid van controle vooraf als het instrument vergunning. Veelal moet de melding vier weken voor aanvang van de activiteit worden gedaan, en dat biedt het bevoegd gezag dus de mogelijkheid om een voorafgaande controle uit te voeren. Verder is het van belang om bij het vergelijken van algemene regels en vergunningen niet alleen het moment van een start van een activiteit in ogenschouw te nemen, maar ook de verdere looptijd van de activiteit in de beschouwing te betrekken.

Naarmate daarin meer dynamiek zit, wordt de waarde van een voorafgaande controle betrekkelijker. Als een dergelijke dynamische activiteit vergunningplichtig is, zal er veelal op toegezien moeten worden of de activiteit nog overeenkomt met de eerder verleende vergunning, en dat wijziging van de activiteit niet zonder de vereiste vergunning heeft plaatsgevonden. Is dat laatste het geval, dan komt discussie over het alsnog legaliseren van de wijzigingen aan de orde, en over de bij dat legaliseren te stellen voorschriften. Bij het reguleren door middel van algemene regels kan in plaats daarvan direct de vraag aan de orde zijn, of de algemene regel wordt nageleefd.

De kosten voor toezicht en handhaving van algemene regels en vergunningplichten hangen dus samen met de aard van de activiteit en van de op die activiteit van toepassing zijnde regels.

Waar in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving gekozen zal worden voor een verschuiving tussen de instrumenten vergunningen en algemene regels, zal op de effecten voor de bestuurlijke lasten, waarvan kosten voor toezicht en handhaving onderdeel zijn, worden ingegaan.

Overigens zal deze verschuiving niet uitsluitend in de richting van algemene regels hoeven te gaan. Vooral in situaties van complexere bedrijvigheid waar al een vergunningplicht geldt wordt bezien, of het aantal algemene regels dat naast de vergunning geldt kan worden beperkt. Hierdoor verschuift de afweging over de te nemen maatregelen meer richting de vergunning. Dat kan positieve effecten met zich meebrengen voor zowel de duidelijkheid als de mogelijkheden van controle.

#### **[108]**

De leden van de SP-fractie vragen naar de naleving van artikel 2.2 van het wetsvoorstel, dat handelt over afstemming en coördinatie. Ze willen weten hoe bestuursorganen onderling situaties oplossen waarin belangen tegenstrijdig zijn.

De overheidsinstanties zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Dit vergt coördinatie van beleid en afstemming van besluiten en feitelijke handelingen. In het voorstel voor de Omgevingswet is ervoor gekozen om tal van interbestuurlijke afstemmingsverplichtingen, die in het algemeen slechts professioneel gedrag codificeren, te bundelen in één algemeen artikel over afstemmen en samenwerking. De vrij algemene formulering van artikel 2.2 is erop gericht onnodige bureaucratie te voorkomen en bestuursorganen de ruimte te bieden voor maatwerkoplossingen. De verschillende overheden kunnen deze afstemming dan ook op veel verschillende manieren vorm geven en zijn dus niet – zoals in het huidige recht – gebonden aan standaard overlegmomenten. Bestuursorganen werken op tal van formele en informele wijzen samen, wat bijdraagt aan gedragen oplossingen voor mogelijke belangenconflicten. Ook los van samenwerkingsverbanden is het gebruikelijk en noodzakelijk dat overheden met elkaar overleggen in situaties dat bevoegdheden of

belangen elkaar raken. In ambtelijk en zo nodig bestuurlijk overleg wordt dan gezocht naar oplossingen die voor alle partijen bevredigend zijn. Als gemeenten en waterschappen ergens onderling niet minnelijk uit komen, heeft de provincie een wettelijke taak om te bemiddelen (artikel 174 van de Provinciewet).

**[109]**

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe een afgestemde aanpak in de uitvoering zal worden geborgd.

De regering deelt de mening van de leden van de SP-fractie dat de regelgeving een afgestemde gecoördineerde uitvoering mogelijk moet maken. De regering is van oordeel dat met de stelselherziening van het omgevingsrecht daarvoor volop ruimte wordt geboden. Weliswaar zijn uitvoering en handhaving bij verschillende overheden belegd, maar de gemeenten vormen daarbij wel in de meeste gevallen de spil. Bovendien kunnen de recent tot stand gebrachte omgevingsdiensten in belangrijke mate bijdragen aan een gecoördineerde en gebundelde uitvoering en handhaving waardoor een versnipperde aanpak wordt voorkomen. Ten slotte hebben de provincies in het stelsel een belangrijke rol in het bevorderen van een goed afgestemde uitvoering en handhaving. De regering verwijst daarvoor naar de beantwoording van een vraag van de leden van de CDA-fractie [35].

**[110]**

De leden van de SP-fractie vrezen dat onduidelijke situaties kunnen ontstaan doordat er op één plek naast een programmatische aanpak van bijvoorbeeld het Rijk ook een programmatische aanpak van een provincie of een gemeente geldt.

De regering deelt deze zorg niet. De mogelijkheid om een programmatische aanpak op te stellen in verband met de realisatie van een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, wordt bij AMvB (Rijk), omgevingsverordening (provincie) of omgevingsplan (gemeente) gegeven. Daarin wordt ook bepaald welk bestuursorgaan een programma met programmatische aanpak kan vaststellen. Het ligt niet in de rede om meerdere bestuursorganen aan te wijzen die afzonderlijk van elkaar een programma met programmatische aanpak vaststellen voor een bepaalde omgevingswaarde of andere doelstelling. Mocht daar onverhoopt toch voor worden gekozen, dan is er op grond artikel 2.2 van het wetsvoorstel de plicht voor dat bestuursorgaan om rekening te houden met het beleid van andere bestuursorganen.

Wel kan het zo zijn dat voor het behalen van verschillende doelstellingen verschillende programmatische aanpakken gelden. Behalve de Programmatische Aanpak Stikstof zou bijvoorbeeld een bepaalde gemeente kunnen besluiten om een programmatische aanpak vast te stellen voor het voldoen aan een gemeentelijke omgevingswaarde (bijvoorbeeld geluid). In dat geval gelden er op één plek wel meerdere programma's met programmatische aanpak voor verschillende doelstellingen of omgevingswaarden. Het is van belang dat de inhoud van de programma's op elkaar wordt afgestemd, zodat de programma's niet onnodig tegenstrijdigheden bevatten. De regering vertrouwt erop dat volstaan kan worden met algemene samenwerking en afstemming tussen bestuursorganen, zoals vereist door artikel 2.2 van het wetsvoorstel. Mochten zich in de toekomstige praktijk knelpunten voordoen, dan kunnen bij AMvB nadere instructieregels of procedurele regels worden gesteld over de afstemming tussen specifieke programmatische aanpakken.

**[111]**

De leden van de SP-fractie stellen in dit verband verder dat gemeenten tien jaar de tijd krijgen om te voldoen aan (milieu)normen. Zij vragen wie



dit bewaakt en hoe ervoor wordt gezorgd dat «overbieding» wordt teruggedraaid. Verder vragen zij waaruit de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu blijkt.

Het is de regering niet duidelijk waar de leden van de SP-fractie precies op doelen.

Wellicht doelen zij op de termijn van tien jaar die nu geldt voor de ontwikkelingsgebieden die worden aangewezen op grond van de Crisis- en herstelwet. De regeling voor ontwikkelingsgebieden komt niet in die vorm terug in het stelsel van de Omgevingswet. Wel zal de uitvoeringsregelgeving blijven voorzien in mogelijkheden om in specifieke (hoogstedelijke) situaties af te wijken van de milieunormen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals wonen in dichtbevolkte gebieden en transformaties van bedrijvengebieden van traditionele naar moderne bedrijvigheid. De Tweede Kamer heeft dit met een amendement gewaarborgd.<sup>41</sup> De afwegingsruimte voor bestuursorganen wordt ingebouwd in de normstelling zelf. Voor zover daarbij ruimte wordt gegeven voor tijdelijke overschrijdingen van een vereist kwaliteitsniveau wordt daarbij ook de termijn van die overschrijding bepaald.

Wellicht veronderstellen de leden dat het met een programmatische aanpak mogelijk is om van een geldende omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving af te wijken. Dat is echter niet het geval. Een programma moet, ook als deze een programmatische aanpak bevat, er altijd toe leiden dat blijvend aan een omgevingswaarde of andere doelstelling wordt voldaan. Eventuele mogelijkheden voor flexibiliteit worden altijd binnen de norm zelf vormgegeven. Zo geldt ook bij Europese verplichtingen soms een overgangperiode waarna aan de norm voldaan moet zijn. Als na die periode nog sprake zou zijn van een overschrijding van een omgevingswaarde, dan moet een programma voorzien in de maatregelen die nodig zijn om er alsnog aan te voldoen. Het wetsvoorstel kent geen vaste termijn waarop alsnog moet worden voldaan. De precieze uitwerking zal blijken bij de uitwerking van de omgevingswaarde of andere doelstelling van de fysieke leefomgeving in de uitvoeringsregelgeving. Wat betreft de systeemverantwoordelijkheid merkt de regering op dat de Minister van Infrastructuur en Milieu als eerste verantwoordelijk is voor het stelsel dat is vastgelegd in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Het gaat dan om de verantwoordelijkheid voor het opgenomen instrumentarium. Deze verantwoordelijkheid wordt samen met betrokken bewindslieden ingevuld.

#### **[112]**

De leden van de SP-fractie stellen zich voor dat het omgevingsplan kan conflicteren met de omgevingsverordening van de provincie. Zij vragen de regering naar de aanwezigheid van een regierol van de provincie en hoe die wordt vormgegeven.

De provincies hebben de taak van de gebiedsgerichte coördinatie ter zake van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen (artikel 2.18, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel). Daarnaast hebben provincies in het wetsvoorstel diverse andere taken toegedeeld gekregen zoals de taken tot het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden, het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden en het behouden van de staat en werking van provinciale infrastructuur. Een verantwoordelijkheid gaat niet zonder bevoegdheid. Daarom kunnen provincies in hun omgevingsverordeningen regels geven over activiteiten in de fysieke leefomgeving (regels gericht tot burgers en bedrijven), instructieregels geven over de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen (regels gericht tot andere overheden) en via een

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 692, nr. 68.



instructiebesluit sturen op de uitoefening van taken en bevoegdheden door de gemeenten en waterschappen. Die regels en instructies kunnen dus zowel het resultaat zijn van de coördinerende rol van de provincies als van de overige in het wetsvoorstel aan de provincies toegedeelde taken. Gemeenten en waterschappen zijn verplicht hieraan uitvoering te geven. Daarnaast geldt vanuit de hiërarchie van normen/algemeen verbindende voorschriften dat de regels van gemeenten en waterschappen van rechtswege vervallen als zij in strijd zijn met de «hogere regels» van de provincie of het Rijk. Deze onverbindendheid kan in het kader van de exceptieve toetsing van besluiten door de rechter worden vastgesteld. In het antwoord op een latere vraag van deze leden [119] wordt hier nog nader op ingegaan. Als de gemeenteraad, ondanks een ingediende zienswijze van gedeputeerde staten, toch een omgevingsplan vaststelt waarin regels over de toedeling van functies aan locaties zijn opgenomen die in strijd zijn de omgevingsverordening, dan kunnen gedeputeerde staten gebruik maken van het provinciale interventie-instrument van artikel 16.21 van het wetsvoorstel. Daarmee kan worden bewerkstelligd dat het betreffende onderdeel geen deel uit maakt van het omgevingsplan. Deze bevoegdheid kan ook worden gebruikt als er strijd is met provinciale belangen die zijn opgenomen in een ander openbaar gemaakt document dan de omgevingsverordening. Voor omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels over de toedeling van functies aan locaties voorziet het wetsvoorstel in een instemmingsbevoegdheid van gedeputeerde staten (artikel 16.15, vierde lid, onder b, in samenhang met artikel 16.16, tweede lid, onder c van het wetsvoorstel). Bevat het omgevingsplan een regel die niet de toedeling van functies aan locaties betreft en die in strijd is met de omgevingsverordening, dan kunnen gedeputeerde staten in het kader van het interbestuurlijke toezicht de Kroon verzoeken om vernietiging daarvan wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 273a van de Gemeentewet). Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur kan door gedeputeerde staten zelf worden vernietigd (dit is geregeld in artikel 156 van de Waterschapswet). Ook kunnen de provincies als een omgevingsplan of waterschapsverordening in strijd is met de regels in de omgevingsverordening daartegen beroep instellen. Deze laatste mogelijkheid staat naast de mogelijkheden die de specifieke arrangementen uit de Omgevingswet en de generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumenten uit de Gemeentewet, Waterschapswet en Provinciewet bieden.

### **[113]**

De leden van de SP-fractie vragen hoe er op toegezien kan worden dat provincies en gemeenten (gelet op het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel) in hun omgevingsvisie rekening houden met omgevingsvisie van het Rijk.

Zoals in het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie [6] en de D66-fractie [61] is opgemerkt, bindt een omgevingsvisie alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf. Een omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk beleidsdocument dat geen directe rechtsgevolgen heeft. Artikel 2.2 bepaalt wel dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening moet houden met die van andere bestuursorganen. Zij moeten deze zo nodig afstemmen met die andere bestuursorganen. Dat geldt ook bij de vaststelling van een omgevingsvisie. Omdat het wetsvoorstel geen dwingende juridische doorwerking aan omgevingsvisies verbindt, mag een decentraal bestuursorgaan een eigen afweging maken tussen de eigen belangen en het eigen beleid en de belangen en het beleid van het Rijk. Voor elementen uit een omgevingsvisie die het vaststellende bestuursorgaan dwingend wil voorschrijven, moeten andere instrumenten worden ingezet. Het Rijk kan

daartoe bijvoorbeeld algemene regels of instructieregels vaststellen. Provincies kunnen regels opnemen in hun omgevingsverordening. In een omgevingsvisie kan een sturingsfilosofie worden opgenomen, waarin wordt geschetst welk instrumentarium wordt ingezet om de visie te realiseren. De omgevingsvisie laat zo zien wat de beleidsmatige richting van het omgevingsbeleid van het vaststellende bestuursorgaan is en hoe dit wordt bereikt. Overigens zijn structuurvisies in de huidige situatie ook zelfbindend. De afstemming tussen bestuursorganen levert daarbij in de praktijk geen noemenswaardige problemen op.

**[114]**

De leden van de SP-fractie vragen naar planvorming over gemeentegrenzen of provinciale grenzen heen. Ze noemen het Hoge Veluwegebied, dat meerdere gemeenten telt en waarbij drie provincies betrokken zijn. Ze willen weten of gemeenten in beroep kunnen tegen de provincie in het geval van conflicterende belangen, wanneer de provincie gebruikmaakt van de aanwijzingsbevoegdheid. Ze vragen ook wie we dan uitspraak doet en of die uitspraak aangevochten kan worden.

Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [108] is aangegeven, is het van belang dat bestuursorganen samenwerken aan opgaven die taken en grenzen overschrijden. Zoals al beklemtoond in het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [57], zou deze samenwerking al moeten gebeuren in de fase van de beleidsvorming. Die samenwerking kan bijvoorbeeld leiden tot een gezamenlijk gebiedsprogramma waarin de opgaven en oplossingen voor het gebied in beeld worden gebracht.

De leden vragen concreet naar beroepsmogelijkheden bij een «aanwijzing». De Omgevingswet kent twee figuren die enige overeenkomst vertonen met deze figuur uit de Wet ruimtelijke ordening. In het wetsvoorstel wordt de proactieve aanwijzing door de provincie vervangen door de instructie (artikel 2.33). Hiermee kan de gemeente verplicht worden om een bepaalde taak of bevoegdheid uit te oefenen op een bij de instructie bepaalde wijze. De reactieve aanwijzing door de provincie wordt vervangen door de interventiebevoegdheid voor de provincie (artikel 16.21) (zie in dit verband ook het antwoord op een vraag van leden van de D66-fractie [62]). Met de interventiebevoegdheid kan de provincie een onderdeel van (een wijziging van) een omgevingsplan schrappen als dit strijdig is met vooraf bekend gemaakte provinciale belangen. Zowel bij de instructie als bij de interventiebevoegdheid kan het gemeentebestuur beroep instellen tegen het besluit van gedeputeerde staten. De rechter zal bij een instructie toetsen of wordt voldaan aan artikel 2.3, tweede lid, en bij inzet van de interventiebevoegdheid marginaal toetsen of er sprake is van een provinciaal belang. In welke gevallen sprake is van beroep in één instantie (bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) of in twee instanties (eerst beroep bij de rechtbank, vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) zal worden geregeld via het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet, dat onder meer bijlage 2 (de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) bij de Awb zal aanpassen aan de Omgevingswet.

Deze beroepsmogelijkheden komen overigens pas in beeld als de bestuursorganen er bij de beleidsvorming onderling niet uitkomen of keuzes – wellicht als gevolg van bestuurswisselingen – niet in lijn zijn met het gezamenlijke beleid.

**[115]**

De leden van de fractie van de SP vragen om duidelijkheid over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het opstellen van een programma bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde. Ze vragen naar de verhouding tussen zo'n gemeentelijk programma en dat

van een ander bestuursorgaan. Tevens vragen zij bij welke mate van overschrijding deze verplichting ontstaat.

De programmaplicht bij (dreigende) overschrijding ligt op grond van artikel 3.10, eerste lid, bij het college van burgemeester en wethouders, tenzij anders bepaald. Dat wil niet zeggen dat er geen sprake kan zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere bestuursorganen. Verwezen zij verder naar het antwoord bij een vergelijkbare vraag van de VVD-fractie [13] waarin uitgebreid op de gemeentelijke plicht is ingegaan. Op grond van artikel 3.10, tweede lid, onder b, kan de programmaplicht ook bij een ander bestuursorgaan worden gelegd, als dit beter dan de gemeente in staat is de overschrijdingen aan te pakken. In dat geval vervalt vanzelfsprekend de programmaplicht voor de gemeente. De lokale overschrijding wordt dan aangepakt als onderdeel van het provinciale of nationale programma. Wel kunnen daarin maatregelen opgenomen worden die door een gemeente genomen moeten worden om invulling te geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuursorganen om te voldoen aan de omgevingswaarde. Is er sprake van een vrijwillig programma op provinciaal of rijksniveau, dan ontslaat dat de gemeente niet van zijn plicht om een programma op te stellen om een lokale overschrijding aan te pakken.

Wat betreft het feitelijk optreden van de programmaplicht merkt de regering op dat deze ontstaat zodra overschrijding van een omgevingswaarde dreigt. In de praktijk komt dit erop neer dat deze plicht optreedt zodra uit monitoring blijkt dat er een overschrijding is of op korte termijn dreigt. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald hoe deze waarde wordt uitgedrukt, op welke wijze monitoring plaatsvindt en dus ook hoe een overschrijding geconstateerd wordt. Overschrijding is niet toegestaan, ook niet tijdelijk. Een programma moet ertoe leiden dat een overschrijding wordt voorkomen of zo snel mogelijk ongedaan wordt gemaakt. Het maakt daarbij niet uit of een omgevingswaarde als een resultaatsverplichting of inspanningsverplichting is vormgegeven. Een programma is dus geen flexibiliteits- of afwijkingsinstrument wat betreft de normstelling.

#### **[116]**

De regering is het eens met de leden van de SP-fractie dat een cultuuromslag bij gemeenten en adviserende organen noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de wet. Deze cultuuromslag zal worden gestimuleerd met maatregelen vanuit het implementatieprogramma, waarop is ingegaan in een antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie [3] en de D66-fractie [42]. Daarnaast vragen de leden van deze fractie of gemeenten de cultuurverandering aan kunnen en welke handreikingen de regering de gemeenten biedt om op tijd klaar te zijn voor deze grote veranderingen. Tot slot vragen zij zich af hoe ambtenaren worden «omgeschoold» en hoe kleine gemeenten al deze verantwoordelijkheden waar kunnen maken.

Het implementatieprogramma zal gemeenten naar verwachting voldoende in staat stellen met de nieuwe wet te werken, aangezien zij zelf nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling van dit programma. Bij inwerkingtreding zal dit nog niet geheel zijn afgerond. Tijdens de implementatieperiode zal jaarlijks worden gemonitord, zodat zicht wordt gehouden op de voortgang. De medeoverheden en het Rijk werken momenteel gezamenlijk uit welke handreikingen en opleidingen en trainingen precies zullen worden ontwikkeld.

Uit een recent gehouden verkenning naar de impact van de Omgevingswet blijkt dat de Omgevingswet een logisch vervolg is op al ingezette ontwikkelingen zoals integraal werken, gebiedsgericht werken, verhogen van de serviceverlening richting burgers en digitalisering. Dit neemt niet weg dat de Omgevingswet de «lat» substantieel hoger legt, waardoor er nog een grote inspanning nodig is. Gemeenten zijn over het

algemeen goed in staat te formuleren hoe zij ondersteund willen worden bij de invoering van de Omgevingswet. Zij zijn bevoegd gezag en gaven in de verkenning aan vooral zelf hun eigen transitie te willen vormgeven. In de uitvoering kan dit waar mogelijk in samenwerking met andere (kleine) gemeenten, zowel in regionaal verband (omgevingsdienst) als landelijk (via VNG/KING).

**[117]**

De leden van de SP-fractie achten het niet helder op welke wijze het begrip «activiteit» ingevuld zal worden in relatie tot het huidige begrip «inrichting» en hoe het begrip «activiteit» samenhangt met algemene regels. Zij vragen daarnaast hoe het toezicht en de handhaving voor deze activiteiten is geborgd.

Het begrip «inrichting» bepaalt in het huidige omgevingsrecht welke milieubelastende activiteiten als één geheel moeten worden gezien voor het stellen van vergunningvoorschriften op grond van de Wabo en algemene regels op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. Als er een vergunningplicht is, bepaalt het begrip daarnaast ook de reikwijdte van de vergunningplicht. Het bepalen van de reikwijdte van de regels en van wat als één geheel moet worden beschouwd kan met het begrip «inrichting» slechts op één manier worden bepaald: aan de hand van de milieubelastende activiteiten op een bedrijfslocatie die organisatorische, functionele en technische verbindingen hebben. Met het begrip «activiteit» voorziet het wetsvoorstel in één grondslag voor het stellen van regels voor alle milieubelastende activiteiten. Deze grondslag biedt de mogelijkheid om vervolgens in de uitvoeringsregelgeving te kunnen bepalen wat als één activiteit wordt begrensd waarvoor regels worden gesteld. Dat kunnen algemene regels zijn, vergunningplichten of beide. Deze grondslag met een uitwerking bij AMvB heeft een aantal belangrijke voordelen.

*Van «one size» naar focus op milieubelasting*

Omdat alle activiteiten die binnen het begrip «inrichting» vallen nu altijd als één geheel moeten worden behandeld, gelden de regels of een eventuele vergunningplicht nu altijd voor het hele bedrijf, terwijl dat in veel gevallen niet nodig is. Zo vallen daardoor veel kantoorgebouwen, woongebouwen, scholen en ziekenhuizen in hun geheel onder algemene rijksregels, terwijl de noodzaak tot het stellen van rijksregels soms slechts een enkele afgebakend onderdeel betreft (zoals een stookinstallatie of een laboratorium). Toch zijn de rijksregels op de gehele inrichting van toepassing. Dit leidt tot onnodige administratieve lasten, zonder dat daartoe noodzaak bestaat wegens de milieubelasting. Het begrip inrichting is eigenlijk een «one size»-begrenzing die vaak tot een te ruim pak leidt. In de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet kan de activiteit op maat worden afgebakend tot dat deel van het bedrijf waarvoor dit nodig is vanwege de milieubelasting. Dit is mede van belang omdat een deel van de milieuregelgeving (gebaseerd op de Wet bodembescherming en hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer) geen gebruik maakt van het inrichtingenbegrip, maar zich al richt op specifieke milieubelastende activiteiten.

*Aansluiten bij Europese begrippen voor complexe bedrijven*

Het Nederlandse begrip «inrichting» sluit niet aan bij begrippen in de Europese regelgeving die gebruikt worden voor complexe bedrijven. Dat zorgt voor onduidelijkheden. Het wetsvoorstel geeft de kans om in de uitvoeringsregelgeving goed te kunnen aansluiten bij de begrippen die worden gebruikt in richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn.

Voor de uitvoering is immers van groot belang dat er geen enkel licht zit tussen de Europese regels en de Nederlandse regelgeving.

### *Samenhang tussen regels voor milieubelastende activiteiten*

In het huidige stelsel wordt nog uitgegaan van een opsplitsing tussen regels voor milieubelastende activiteiten voor inrichtingen en andere milieubelastende activiteiten die niet aan het inrichtingenbegrip zijn gebonden, maar die wel gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Dit blijkt soms tot onoverzichtelijke, onnodig ingewikkelde of onlogische regelgeving te leiden. Bijvoorbeeld wanneer de regels buiten de inrichting een dubbeling zijn van de regels voor de inrichting zelf, bijvoorbeeld de tijdelijke opslag van afvalstoffen. Het activiteitenbegrip biedt de kans om deze dubbelingen te schrappen en samenhang aan te brengen tussen alle regels voor milieubelastende activiteiten. Ook voor bijvoorbeeld een circulaire economie is deze samenhang belangrijk. De wettelijke grondslag biedt daarnaast de mogelijkheid voor toekomstige nieuwe milieubelastende activiteiten. Daarmee is deze grondslag ook toekomstbestendig.

### *Begrenzing van de milieubelastende activiteit bij AMvB*

Voor de bedrijven die nu met het begrip «inrichting» te maken hebben, betekent dit dat de milieubelastendheid van de activiteit maatgevend zal zijn voor welk deel van het bedrijf regels worden gesteld. Deze aanwijzing en daarmee ook (ruimtelijke) begrenzing vindt plaats in de uitvoeringsregelgeving.

De activiteiten waarop rijksregels voor milieubelastende activiteiten van toepassing zullen zijn, kunnen grofweg in twee groepen worden onderverdeeld:

- Activiteiten die overeenkomen met gangbare bedrijfsmatige activiteiten en waarbinnen meerdere (sub)activiteiten worden uitgevoerd, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. In zo'n geval worden de verschillende (sub)activiteiten van deze gangbare bedrijfsmatige activiteit als één milieubelastende activiteit aangemerkt. Een voorbeeld is een glastuinbouwbedrijf.
- Activiteiten waarvan slechts een onderdeel gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving. Het gaat vaak om voorzieningen zoals een koelinstallatie of een bodemenergiesysteem. De activiteit en de regels die daarvoor worden gesteld, wordt begrensd tot deze voorziening. De reikwijdte is in dat geval beperkter dan het begrip «inrichting».

De hoofdlijn bij de toedeling van het bevoegd gezag is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Dit geldt ook voor de milieubelastende activiteit. In verreweg de meeste gevallen zullen voor de milieubelastende activiteit uitsluitend algemene regels gelden, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Zo zal, net als in de huidige regelgeving, de gemeente bevoegd gezag zal zijn voor de algemene rijksregels voor de milieubelastende activiteit «glastuinbouwbedrijf» of «koelinstallatie».

Doordat het wetsvoorstel een aantal vergunningstelsels die nu nog niet in de Wabo zijn opgenomen, integreert, kan voor nagenoeg ieder initiatief één gecombineerde aanvraag worden ingediend, waarvoor één vergunning wordt verleend met maar één bevoegd gezag. Dit geldt niet voor vergunningplichtige wateractiviteiten, waarvoor op grond van het wetsvoorstel de verplichte coördinatieregeling geldt. Als binnen een bedrijf een vergunningplichtige activiteit los wordt aangevraagd, kan daarvoor een ander bestuursorgaan als bevoegd gezag zijn aangewezen, bijvoorbeeld een bouwactiviteit. In de meeste gevallen is dit vanuit het oogpunt van een doelmatige uitvoering niet bezwaarlijk. Met toepassing van artikel 5.16 kan het bevoegd gezag voor deze vergunningen worden

overgedragen zodat ook in deze situatie slechts één bestuursorgaan als bevoegd gezag betrokken is. In het wetsvoorstel zijn extra waarborgen opgenomen voor de complexe bedrijven, te weten zwaardere IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen. De regering hecht in het bijzonder voor deze bedrijven aan eenduidigheid bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Voor deze milieubelastende activiteiten wordt geborgd dat er altijd één bevoegd gezag is voor de vergunningplichtige activiteiten op de locatie van de milieubelastende activiteit, ongeacht of de omgevingsvergunning voor die activiteiten wel of niet in één aanvraag is ingediend. De zwaardere IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen, zullen als één milieubelastende activiteit worden aangewezen waarbij voor de hele milieubelastende activiteit een vergunningplicht geldt. Hierdoor kunnen de milieuaspecten in samenhang worden bekeken. Voor zover voor deze activiteiten naast de vergunningplicht ook nog algemene rijksregels worden gesteld, zal het voorgenomen Omgevingsbesluit hiervoor hetzelfde bevoegd gezag aanwijzen. Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de door deze bedrijven verrichte milieubelastende activiteiten. De uitvoering van de VTH-taken voor deze complexe bedrijven zal worden verricht door zes regionale uitvoeringsdiensten, waaronder de DCMR. Hiermee kunnen volgens de regering de risico's vanwege gebrekkig toezicht en handhaving bij deze risicovolle bedrijven zo klein mogelijk worden gehouden. Op deze vraag wordt eveneens ingegaan in de beantwoording van vragen van de leden van de CDA-fractie [25, 30] en de PvdA-fractie [150].

**[118]**

De leden van de SP-fractie vragen of de regering voornemens is om voor die activiteiten, die door de Omgevingswet onder algemene regels gebracht worden, een meldingsplicht te laten gelden. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving wordt bij activiteiten die niet vergunningplichtig zijn per activiteit bezien of een voorafgaande melding zal worden vereist. Daarbij wordt zowel gekeken naar activiteiten die nu nog vergunningplichtig zijn, als naar activiteiten die nu onder algemene regels vallen. Het resultaat kan ook zijn, dat bepaalde vergunningplichtige activiteiten onder algemene regels worden gebracht, zonder dat een meldingsplicht wordt geïntroduceerd. Dat gebeurt bijvoorbeeld indien de vergunningplicht zo ruim was omschreven, dat daaronder ook activiteiten vielen die feitelijk een beperkt risico voor de fysieke leefomgeving hebben, of waarvoor het instrument vergunning zich niet leent, zoals verschillende kleinere activiteiten op verzorgingsplaatsen langs snelwegen. In de praktijk werden voor die activiteiten ook weinig vergunningen verleend. Veelal volstaat voor het reguleren van dergelijke activiteiten een specifieke zorgplicht.

**[119]**

De leden van de SP-fractie vrezen dat overlappende normenstelsels zullen leiden tot onduidelijkheid voor de burger. Zij vragen of de regering het belang van duidelijke regels erkent, hoe zij een transparant en eenduidig normenstelsel garandeert waarmee burgers, bedrijven en overheidsdiensten weten waar ze aan toe zijn en wie de regie heeft wanneer er sprake is van overlappende normen. Dit in de context van een grotere afwegingsruimte voor gemeenten en decentralisatie van bepaalde normen.

De regering erkent het belang van duidelijke regels. Eén van de redenen voor de stelselherziening is dat het huidige wettelijke stelsel zo complex is dat het zelfs voor deskundigen niet volledig te overzien en te doorgronden is. Het bij elkaar brengen van de regels in één stelsel maakt het beter mogelijk het geheel te overzien, maar laat tegelijkertijd wel zien hoe



omvangrijk het regelpakket is dat we nodig hebben om de fysieke leefomgeving te beschermen en te benutten. De complexiteit vloeit deels voort uit een staatsrechtelijke randvoorwaarde: er zijn vijf bestuursniveaus die regels kunnen uitvaardigen waar burgers en bedrijven zich aan moeten houden: de gemeente, het waterschap, de provincie, het Rijk en de Europese Unie (verordeningen zijn direct burgerbindend). Het wetsvoorstel zorgt er voor dat alle verschillende omgevingsrechtelijke regels van een decentrale overheid bijeen worden gebracht in één omgevingsplan of verordening. Verder zal het Rijk de verschillende regels van het Rijk in een beperkt aantal AMvB's en ministeriële regelingen bijeenbrengen, die bovendien geordend worden naar doelgroepen. Voor zover de regelgeving slechts voor bepaalde locaties geldt, wordt de toegankelijkheid vergroot door de digitalisering: via de opvolger van Ruimtelijkeplannen.nl kan men zien welke regels gelden op een bepaalde locatie. Overlappende regels komen in het algemeen niet veel voor. Voor zover nu overlap bestaat tussen regels van hetzelfde bestuursniveau, zorgt het samenbrengen van de regels in de AMvB's, omgevingsverordeningen en omgevingsplannen ervoor dat de betrokken bestuursorganen hun regels in samenhang bezien en overlappende regels schrappen. Voor zover er overlap bestaat tussen regels van verschillende bestuursniveaus regelt het staatsrecht dat regels van decentrale overheden van rechtswege vervallen als het Rijk uitputtende regels heeft gesteld. Dit is neergelegd in de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet. De regering vertrouwt erop dat decentrale overheden, net als nu, de burger niet zullen verwarren door dergelijke vervallen regels in hun regelgeving te handhaven. De regie bij overlappende regels ligt bij het bestuursorgaan dat de «lagere» (vervallen) regel heeft gesteld. Uiteraard geldt dit systeem niet als het Rijk of een provincie expliciet de mogelijkheid biedt om *maatwerkregels* te geven die afwijken van de algemene regels. Bij een maatwerkregel die afwijkt van een regel van het Rijk of een provincie moet steeds expliciet worden bepaald dat de regel afwijkt. Daarmee is dan duidelijk dat de decentrale regel in dat geval in de plaats treedt van de nationale of provinciale regel.

Als gevolg van de voorgenomen decentralisatie van de regelgeving voor enkele activiteiten kan voor sommige doelgroepen een verschuiving optreden: waar ze de afgelopen decennia gewend waren geraakt om regels over hun bedrijf in een AMvB te vinden, zullen ze die regels in de toekomst in het omgevingsplan vinden. Gemeenten kunnen bij hun regelstelling veel beter rekening houden met de omstandigheden op een locatie. Dat is anders, maar ook transparant en rechtszeker. In dit verband wordt ook gewezen op het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [27].

De «grotere afwegingsruimte» waaraan de leden refereren is van belang bij instructieregels. Dergelijke regels zijn gericht tot het bevoegd gezag dat bijvoorbeeld een vergunning verleent, een projectbesluit neemt of het omgevingsplan wijzigt. Meer afwegingsruimte wordt bij dit soort regels bijvoorbeeld geboden door ze minder rigide te formuleren of meer uitzonderingen mogelijk te maken. Daarmee is een besluit van het bestuur soms iets minder voorspelbaar, maar ontstaat niet minder rechtszekerheid (zie in dit verband ook antwoorden op een vraag van de leden van de D66-fractie [52]). Het samenbrengen van dit soort regels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving draagt sterk bij aan de transparantie en eenduidigheid. Daardoor weten alle betrokkenen beter waar zij aan toe zijn.

#### **[120]**

De leden van de SP-fractie vragen welke stappen worden ondernomen bij normoverschrijding als er meerdere overheden actief zijn.



De regering leest deze vraag in de context van voorgaande vragen en daarmee in de context van burgerbindende regels. Bij normoverschrijding kan dan handhavend worden opgetreden door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is, ook waar het rijksregelgeving betreft, in de meeste gevallen de gemeente. Dat betekent dat overtreders in de grote meerderheid van de gevallen slechts te maken hebben met de gemeente of, namens de gemeente, de omgevingsdienst. Het is echter denkbaar dat een burger of bedrijf een samenstel van activiteiten verricht met meerdere bevoegde instanties. Zij zijn dan elk zelfstandig tot handhaving bevoegd. Het kabinet gaat ervan uit dat deze instanties waar nodig hun handhaving-inspanningen op elkaar zullen afstemmen. Wanneer zowel provincie als gemeenten betrokken zijn, zal de Omgevingsdienst een gecoördineerde aanpak kunnen ondersteunen. Is er sprake van een meer structureel nalevingsprobleem dat dwingt tot samenwerking tussen verschillende handhavende overheden, dan kan dit ook worden opgepakt in het kader van het door de provincie georganiseerde reguliere handhavingsoverleg, waarop is ingegaan in het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [35].

**[121]**

De leden van de fractie van de SP hebben een vraag over de mogelijkheid voor decentrale bestuursorganen om beroep in te kunnen stellen tegen een projectbesluit. Zij achten deze mogelijkheid van belang en vragen of de regering dit standpunt deelt.

Het beroep bij de bestuursrechter wordt geregeld in de Awb. Dat geldt ook voor het beroep tegen een projectbesluit. Het voorliggende wetsvoorstel bevat geen bijzondere regeling op dit punt. Bij gelegenheid van de Invoeringswet Omgevingswet zal de Crisis- en Herstelwet worden ingetrokken (waarin de bijzondere regeling nu is opgenomen) en zal de rechtsbescherming worden gecompleteerd door noodzakelijke wijzigingen van bijlage 2 (de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) van de Awb. Die kunnen dan in samenhang door het parlement worden beoordeeld.

**[122]**

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat gemeenten verwachten dat er na de invoering van de Omgevingswet een run op de rechter en een grote hoeveelheid jurisprudentie zal ontstaan. Zij vragen de regering of dit bijdraagt aan de inzichtelijkheid en de eenvoud van de regels. Ook vragen zij of de huidige jurisprudentie nog geldig is op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

De regering deelt de inschatting van de gemeenten voor wat betreft de run op de rechter niet. Uiteraard zal er nieuwe jurisprudentie ontstaan. Dat is altijd het geval bij de inwerkingtreding van een nieuw wettelijk stelsel en dat zal naar verwachting bij de inwerkingtreding van de stelselherziening van het omgevingsrecht niet anders zijn. Er is echter geen aanleiding om te veronderstellen dat er sprake zal zijn van een grote hoeveelheid nieuwe jurisprudentie alleen vanwege de invoering van de nieuwe Omgevingswet.

De verwachting is dat hetzelfde type vraagstukken aan de rechter zal worden voorgelegd als nu het geval is. Daarbij zal ook eenzelfde type belangenconstellaties aan de orde komen. Eén van de verbeterdoelen van de stelselherziening is het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. De regering meent met het wetsvoorstel de basis te hebben gelegd voor een eenvoudiger en beter stelsel. Daar zullen burgers en bedrijven, maar ook overheden en de rechterlijke macht baat bij hebben. De regering verwacht niet dat nieuwe jurisprudentie het verbeterdoel van de inzichtelijkheid en de voorspelbaarheid van het omgevingsrecht te niet zal doen. Het nieuwe vereenvoudigde stelsel zou eerder tot minder dan tot meer rechtszaken moeten leiden. Ook bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving wordt

gestreefd naar een zo groot mogelijke inzichtelijkheid en voorspelbaarheid. De jurisprudentie die is ontstaan over de wetten die geheel of gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet zal voor een deel zeker nog relevant zijn. Dat geldt voor jurisprudentie die ziet op aspecten van de wetgeving die ook in het nieuwe stelsel terugkeren. Soms wordt er echter met het wetsvoorstel een breuk met het huidige recht en met de bijbehorende jurisprudentie beoogd. Als dat het geval is, dan is dat in de memorie van toelichting altijd nadrukkelijk aangegeven.

### **[123]**

De leden van de fractie van de SP vragen hoe de bundeling van normen bij AMvB daadwerkelijk de inzichtelijkheid voor gebruikers en burgers zal verbeteren.

De toegankelijkheid zal verbeteren door harmonisatie van de normen en ook door een betere structuur. Zo zullen de nieuwe AMvB's uitgaan van een doelgroepenbenadering. Hierdoor wordt helder welke normen zich tot overheden richten en welke tot burgers en bedrijven. Via zogenaamde richtinggevende bepalingen zal inzichtelijker worden welke regels van toepassing zijn. Daarnaast zullen ook op decentraal niveau regels worden gesteld. Dat is nu het geval en zal ook onder de Omgevingswet het geval zijn. Een verschil met de huidige regelgeving is dat er straks één systeem is met vaste instrumenten en begrippen. Die harmonisatie zal ook doorwerken naar de decentrale regelgeving. Ook wordt binnen de decentrale regelgeving geharmoniseerd en gebundeld, bijvoorbeeld op provinciaal niveau door integratie van verordeningen in één omgevingsverordening of op gemeentelijk niveau door integratie van verordeningen en bestemmingsplannen in het omgevingsplan. De leden vragen of het mogelijk is om normen waarvan wordt verwacht dat die de komende 20 jaar niet veranderen of die decentrale overheden op dezelfde wijze zullen hanteren in de wet op te nemen. Dat zou leiden tot een enorme uitbreiding van het aantal regels op wetsniveau, ook ten opzichte van de bestaande regelgeving. Denk bijvoorbeeld aan de regels over bouwwerken. In het verleden stonden die in lokale bouwverordeningen. Die zijn in de afgelopen jaren op nationaal niveau geregeld en opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Dat is een AMvB met tientallen voorschriften. Het (gedeeltelijk) opnemen van die normen (en vergelijkbare milieunormen) op wetsniveau is natuurlijk mogelijk, maar zou de bruikbaarheid en toegankelijkheid van die normen eerder belemmeren. Dat geldt in het bijzonder voor normen met een internationale herkomst waarvoor tijdige implementatie geboden is. Voor deze regels bestaat bovendien geen gerechtvaardigde verwachting dat die de komende 20 jaar niet zullen worden aangepast (bijvoorbeeld aan de stand van de techniek).

### **[124]**

De leden van de SP-fractie vragen naar de betekenis van «onevenredig belemmerend» in artikel 2.32. Ze vragen ook of deze betekenis uit jurisprudentie moet gaan blijken.

De formulering van artikel 2.32, vierde lid, luidt: «Een ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd.» Deze beslisregel is uitputtend bedoeld: de mogelijkheid voor een ontheffing wordt bij het geven van de instructieregel «aan» of «uit» gezet en vervolgens maakt het bestuursorgaan dat de ontheffing mag verlenen een afweging tussen de twee genoemde belangen: enerzijds het belang waarvoor ontheffing wordt gevraagd en anderzijds het belang dat wordt gediend met de instructieregel. In dit verband is het ook van cruciaal belang dat bij elke instructieregel wordt aangegeven met het oog op welk belang deze is gesteld. Het is niet de bedoeling van de regering

dat de rechter inhoudelijk gaat oordelen of een regel onevenredig belemmerend is en er dus jurisprudentie gaat ontstaan of een belemmering wel of niet onevenredig is. De rechter toetst bij een eventueel beroep tegen een ontheffing of de afweging van de betrokken belangen niet zo onevenwichtig is dat het bestuursorgaan dat deze verleend of geweigerd heeft in redelijkheid niet tot dat besluit had kunnen komen (marginale toetsing).

**[125]**

De leden van de SP-fractie vragen naar een stand van zaken van de digitalisering specifiek bij gemeenten.

Voor zover de regering het kan overzien hebben gemeenten de afgelopen jaren een goede stap gezet in de digitale dienstverlening en inrichting van processen. Voorbeelden zijn het digitaal ontvangen van vergunningaanvragen en het gestandaardiseerd beschikbaar stellen van bestemmingsplannen. Op dit fundament wordt verder gebouwd. Er zijn al veel bestaande voorzieningen, werkwijzen en standaarden: de basisregistraties, voorzieningen voor digitale dienstverlening, afspraken over informatieveiligheid, uitwisselstandaarden en zaakgericht werken. Met de Digitale Agenda 2020 (DA2020) geven gemeenten invulling aan een strategie om toe te werken naar een toekomstbeeld zoals geschetst in gemeente 2020. Zij adopteren een werkwijze die gericht is op standaardisatie en collectivisering van digitale voorzieningen en op innovatie. De DA2020 biedt ook de kaders voor de digitaliseringsactiviteiten die gemeenten collectief oppakken in het fysieke domein.

Om er voor te zorgen dat de werkprocessen en informatievoorziening bij gemeenten na de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018 zo goed mogelijk aansluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet voert de VNG een verkenning uit naar de noodzakelijke veranderingen in de gemeentelijke informatievoorziening onder de naam VIVO (Verkenning Informatie Voorziening Omgevingswet). VIVO geeft inzicht in de gewenste en noodzakelijke veranderingen bij gemeenten als gevolg van de Omgevingswet. Ook geeft het inzicht in de gevolgen voor het gemeentelijk applicatielandschap (GEMMA) in de volle breedte: processen, informatie-architectuur, informatiemodellen, gegevensmanagement en functionaliteit. In de verkenning worden (informatie-)processen van gemeenten beschreven en de relatie met ketenpartners, zoals de Omgevingsdiensten, geanalyseerd. Daarnaast wordt de rol van gemeenten bij het leveren van gegevens aan en het afnemen van informatie van de informatiehuizen uitgewerkt. VIVO mondt uit in een lijst van projecten die gemeenten gaan oppakken, daarbij ondersteund door de VNG, in het kader van het programma implementatie omgevingswet. Hiermee kunnen gemeenten zich voorbereiden op de komende veranderingen en ook de beoogde voordelen van het digitale stelsel behalen.

**[126]**

De leden van de SP-fractie vragen wie controleert of gemeenten de digitale standaarden correct invoeren.

De standaarden voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet worden vastgelegd bij ministeriële regeling. Bij alle koppelingen van gemeentelijke processen op het Digitaal Stelsel Omgevingswet wordt een automatische validatie uitgevoerd op de aangeleverde informatie. Als de standaarden niet correct zijn toegepast, kan de informatie niet via het digitale stelsel worden ontsloten.

**[127]**

De leden van de SP-fractie vragen naar de stand van zaken rondom het nieuwe digitale loket.

Deze nieuwe gebruikerstoepassing wordt gebouwd door het samenvoegen van de functionaliteiten van drie huidige voorzieningen: het

Omgevingsloket online, de Activiteiten Internet Module en Ruimtelijkeplannen.nl. Al deze voorzieningen zijn in de afgelopen jaren geëvalueerd en de gebruikerswensen zijn in kaart gebracht. Deze ervaringen worden meegenomen bij de bouw van de nieuwe voorziening.

De realisatie van het loket vindt plaats in het programma waarin het Digitaal Stelsel Omgevingswet wordt gerealiseerd. Het programma is gestart met de uitvoering van noodzakelijke activiteiten die samenhangen met inwerkingtreding van de Omgevingswet. Momenteel loopt de ontwerpfase nog: de architecten maken een blauwdruk. Een functioneel programma van eisen is dan ook nog niet opgesteld. De uiteindelijke vormgeving en daarmee samenhangende kosten hangt af van de keuzes die interbestuurlijk gemaakt gaan worden. Een uitzondering hierop is de doorontwikkeling van het huidige omgevingsloket, de technische doorontwikkeling hiervan is al wel gestart en is qua aanpak gefaseerd opgezet. In opzet omhelst dit niet zozeer grote wijzigingen in het functionele gebruik, maar zorgt er wel voor dat het loket gebruiksvriendelijker wordt, het systeem gemakkelijker te onderhouden is en de onderliggende techniek verbetert. Inzet is dat vervolgens doorontwikkeling zal plaatsvinden naar een omgevingsloket dat geschikt is voor de Omgevingswet. Digitalisering en juridische vormgeving gaan hier hand in hand.

Begin juli 2015 is op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het project Olo3 als proefproject («pilot») ter toetsing door het BIT aangedragen. Dit Bureau is door de Minister voor Wonen en Rijksdienst ingesteld om uitvoering te geven aan de adviezen van de Tijdelijke Commissie ICT-projecten bij de Overheid (commissie-Elias) en heeft tot doel de algehele ICT projectbeheersing bij onder andere ministeries te verbeteren. Doel van deelname aan het «pilot» onderzoek was om de ontwikkeling van Olo3 zo goed mogelijk te laten verlopen en verbeterpunten mee te nemen bij de ontwikkeling naar het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit vanuit de gedachte dat bij ICT projecten afwijkingen zijn te verwachten. Juist omdat het digitale loket een veel gebruikte voorziening is en bijdraagt aan het digitale stelsel voor de Omgevingswet werd aan dit BIT-advies veel waarde gehecht.

De Tweede Kamer is per brief van 17 november 2015 geïnformeerd over het BIT-advies.<sup>42</sup> Het BIT adviseert uitvoering te geven aan bepaalde adviezen om de doelstellingen te bereiken die met het project Olo3 en implementatie van de Omgevingswet zijn beoogd. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende maatregelen:

1. Stel allereerst zeker dat de onderliggende infrastructuur een adequate basis kan bieden voor Olo3.
2. Beschouw Olo3 als de eerste stap in het digitaliseringsprogramma voor de Omgevingswet en pas de projectsturing hierop aan.
3. Zorg voor een implementatieplan dat voorbereid is op de Omgevingswet.

De Minister van Infrastructuur en Milieu neemt deze adviezen over. Het – vanwege de technische beheersbaarheid – stapsgewijs ontwikkelen van de digitale voorzieningen moet er toe leiden dat overheden in hun eigen systemen niet met te veel wijzigingen in korte tijd te maken krijgen. De komende tijd wordt daarom in overleg met de decentrale overheden een gezamenlijke implementatiestrategie ontwikkeld voor het Digitale Stelsel Omgevingswet. Hierdoor kunnen de overheden, conform de lijn die is ingezet in het bestuursakkoord, zich tijdig voorbereiden op beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018.

#### **[128]**

De leden van de SP-fractie vragen hoe de verwerking van een aanvraag door het Omgevingsloket werkt, als meerdere overheden zijn betrokken.

<sup>42</sup> Kamerstukken 2015/16, 33 872, nr. 20.

Het loket leidt de aanvrager door een formulier met vragen op basis van de wet- en regelgeving. Dit leidt in de meeste gevallen tot één aanvraag. Achter het loket is één overheid aan zet om de aanvraag af te handelen (er is één bevoegd gezag), veelal de gemeente. Dit is in de Omgevingswet geregeld en wordt waar nodig nader uitgewerkt in het voorgenomen Omgevingsbesluit. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om met betrokken partijen af te stemmen. Daarbij regelt het wetsvoorstel in een aantal belangrijke gevallen dat betrokken overheden adviesrecht hebben of advies met instemming mogen geven. De ambitie van het kabinet is dat het digitale stelsel deze samenwerking ondersteunt door middel van een digitale samenwerkingsruimte waarin per aanvraag een dossier wordt opgebouwd en waarin de behandelende partijen eenvoudig en veilig informatie uitwisselen rondom de aanvraag.

**[129]**

De leden van de SP-fractie vragen welke overheid de kosten betaalt van het verwerken van de vergunningaanvraag.

Het verwerken van een vergunningaanvraag is een overheidsdienst op verzoek van een derde die gericht is op een individueel belang. Het bevoegd gezag kan de kosten daarvan op basis van de Gemeentewet, de Waterschapswet, de Provinciewet of – voor het Rijk – de Omgevingswet (artikel 13.1) in rekening brengen bij de aanvrager via legesheffing.

**[130]**

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre bestaande, veelal «vendor locked» applicaties geschikt zijn voor het loket.

Het is nog te vroeg om daar zekerheid over te bieden. De VNG voert momenteel een Verkenning Informatie Voorziening Omgevingswet (VIVO) uit. Deze verkenning geeft inzicht in de gevolgen voor het gemeentelijk applicatielandschap (GEMMA) in de volle breedte: processen, informatie-architectuur, informatiemodellen, gegevensmanagement en functionaliteit. Voor een verdere toelichting op VIVO wordt verwezen naar een eerdere vraag van deze leden [125].

**[131]**

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel gemeenten nu voldoen aan de standaarden.

Gemeenten voldoen op dit moment aan de standaarden die het mogelijk maken om vergunningaanvragen digitaal te ontvangen en om bestemmingsplannen digitaal vast te stellen, en beschikbaar te stellen in de centrale voorziening Ruimtelijkeplannen.nl. Dit zijn standaarden die het mogelijk maken om aan te sluiten op deze centrale voorzieningen. In het bestuursakkoord is onderkend dat het aanpassen van de huidige standaarden een randvoorwaarde is voor het werken met het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Standaardisatie wordt daarom tijdig ingang gezet zodat gemeenten en ICT-leveranciers op tijd klaar kunnen zijn met de aansluiting op het digitaal stelsel. Dit zegt niets over de standaardisatie van de gemeentelijke processen «achter de voordeur»: dezelfde processen kunnen door verschillende gemeenten verschillend worden georganiseerd.

**[132]**

De leden van de SP-fractie vragen wie de aanpassing aan nieuwe standaarden gaat betalen.

Onder het digitale stelsel worden verschillende soorten standaarden ontwikkeld, zoals semantische standaarden (het gebruik van dezelfde begrippen), processtandaarden (voor een goede ketensamenwerking tussen overheden) en technische standaarden (voor de uitwisseling van gegevens tussen ICT-systemen).

Over de verdeling van kosten en baten, inclusief de implementatiekosten voor het doorvoeren van nieuwe standaarden, worden nog nadere afspraken gemaakt tussen de verschillende overheden. Zie hiervoor ook het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie [70].

**[133]**

De leden van de SP-fractie vragen wie het centrale aansluitpunt bouwt en beheert.

In de ambitie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet is een knooppunt voorzien dat de gebruikersvoorziening met onder meer de informatiehuizen en basisregistraties verbindt. De Minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de bouw van dit centrale knooppunt. Onderzocht wordt of een samenwerkingsverband van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Economische Zaken het beheer kan uitvoeren.

**[134]**

De leden van de SP-fractie vragen naar de planning van de bestuurlijke uitvoeringstoets ten opzichte van behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer.

De gedetailleerde informatiekundige en bestuurlijke uitvoeringstoets voor het Digitale Stelsel Omgevingswet kan pas plaatsvinden nadat interbestuurlijk de scope van het stelsel bij de beoogde inwerkingtreding in 2018 is vastgesteld. Interbestuurlijke besluitvorming hierover is in voorbereiding. Daarna zal de informatiekundige en bestuurlijke uitvoeringstoets worden uitgevoerd. Naar verwachting zal dit halverwege 2016 zijn. Deze toets is nodig om de bouw van het digitale stelsel nauwgezet vorm te geven.

De resultaten van de toets zullen uiteraard worden betrokken bij de verdere vormgeving van het digitale stelsel. Zo nodig zullen de resultaten ook worden betrokken bij de verdere uitwerking van de in- en uitvoeringsregelgeving. Daarbij is ook uw Kamer aan zet. De Invoeringswet Omgevingswet vormt het sluitstuk van de stelselherziening. Het stelsel kan pas in werking treden als uw Kamer ook met de Invoeringswet heeft ingestemd.

**[135]**

De leden van de SP-fractie vragen of er een risico-analyse heeft plaats gevonden op het digitale stelsel en of deze kan worden gedeeld met de Kamer.

Vanuit projectbeheersing is op de verschillende onderdelen die zich bezig houden met de ontwikkeling van het digitale stelsel risicomangement ingericht en vinden er regelmatig risico-inventarisaties plaats. Dit is onderdeel van het reguliere werkproces. Vanuit risicomanagement worden deze risico-inventarisaties ook regelmatig geüpdate. Gezien de status van deze risico-inventarisaties is de regering niet voornemens deze met de Kamer te delen. Via de jaarlijkse implementatiemonitor zal de Minister de Kamer informeren over de voortgang (zie hierover het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [42]).

**[136]**

De leden van de SP-fractie vragen in welke mate bestaande digitale voorzieningen, zoals de Laan van de Leefomgeving en Ruimtelijkeplannen.nl worden gebruikt en eventueel uitgebouwd in de digitalisering. De «Laan van de Leefomgeving» is het streefbeeld dat ten grondslag ligt aan het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet. Dat is nog geen bestaande voorziening. De insteek van het digitale stelsel is om, zoals de leden van de SP-fractie vragen, waar mogelijk gebruik te maken van bestaande bronnen en digitale voorzieningen. Dat kan variëren van hergebruik van



kennis en ervaring met processen en standaarden tot hergebruik van bestaande digitale componenten. Een voorbeeld is Ruimtelijkeplannen.nl. Het achterliggende register met plannen zal nog jarenlang tijdens de werking van het overgangsrecht gebruikt blijven worden. De nieuwe plannen komen echter in een nieuw register waar bijvoorbeeld ook historie zal worden opgebouwd. Ook de wijze waarop de plannen geraadpleegd kunnen worden, wordt aangepast om beide registers tijdens de overgangsperiode zo gebruiksvriendelijk en toegankelijk als mogelijk te maken.

**[137]**

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd op welke wijze de integrale aanpak van de Omgevingswet terugkomt in de digitalisering. Op kortere termijn komt de integrale aanpak terug door het ontsluiten van omgevingsdocumenten en het ondersteunen van de aanvraag van omgevingsvergunningen. Op langere termijn is het streefbeeld dat het digitale stelsel beschikbare, bruikbare en bestendige informatie over de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving zodanig ontsluit, dat met een klik op de kaart duidelijk is wat kan en mag op een locatie. Dit helpt burgers, bedrijven en overheden om zich sneller en eenvoudiger een beeld te vormen van de fysieke leefomgeving. Het is daarmee een praktische ondersteuning bij een integrale aanpak.

**[138]**

De leden van de fractie van de SP vragen naar monitoring van het realiseren van de lastenverlichting. Conform artikel 23.9 van het wetsvoorstel zal de regering vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatie uitvoeren en op basis hiervan een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan beide kamers der Staten-Generaal doen toekomen. Hierin zal ook de lastenverlichting aan de orde komen.

**[139]**

De leden van de fractie van de SP vragen hoe de uitkomst van de pilots over de Omgevingswet meegenomen wordt in het wetstraject. In het kader van Nu al Eenvoudig Beter doen overheden en andere partijen in kennis- en leertrajecten praktijkervaring op met instrumenten en uitgangspunten van de Omgevingswet. Zo zijn inmiddels 56 gemeenten aan de slag met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (toekomstig omgevingsplan) en 28 partijen met een omgevingsvisie. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel, de invoeringsregulering, de AMvB's en de ministeriële regelingen wordt voortdurend gebruik gemaakt van de ervaringen die de pioniers opdoen. Er vindt over het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (toekomstig omgevingsplan) regelmatig overleg plaats tussen de betrokken gemeenten en het ministerie over onderwerpen als verbrede reikwijdte, flexibiliteit en verordeningen als onderdeel van het plan. De ervaringen uit de pilots omgevingsvisie worden momenteel gebundeld en worden daarna, zoals ook aan de Tweede Kamer is toegezegd, aan uw Kamer aangeboden.

**[140]**

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel van de huidige wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening is geëvalueerd en of uitkomsten daarvan meegenomen worden in het wetgevingstraject van de Omgevingswet. De regering wil in antwoord daarop benadrukken dat de aanleiding voor de stelselherziening niet zozeer gelegen is in de evaluaties van de individuele wetten, maar vooral in de constatering in veel publicaties en de brede signalen in de praktijk dat het stelsel van het omgevingsrecht



met alle verschillende wetten zo complex en gefragmenteerd is dat het moeilijk te overzien is. Een optimalisatie van de verschillende wetten biedt daarvoor geen oplossing. Mede naar aanleiding daarvan is de regering gestart met een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Dit is toegelicht in de probleemanalyse die in 2012 aan het parlement is gezonden (Waarom een nieuwe Omgevingswet? Schets van omgevingsrechtelijke problemen<sup>43</sup>).

Er vinden vanzelfsprekend wel voortdurend wetsevaluaties en andere onderzoeken plaats naar de effecten van de wetgeving, zowel door de regering als door andere partijen. De regering neemt de uitkomsten hiervan mee in het wetgevingstraject van de Omgevingswet. Dit geldt zowel voor conclusies over specifieke punten als meer algemene aanbevelingen. Zo is bijvoorbeeld naar aanleiding van het rapport «Evaluatie handhaving indirecte lozingen» (Royal Haskoning DHV, september 2014)<sup>44</sup> via een nota van wijziging voorzien in een regeling. Deze regeling borgt het treffen van adequate maatregelen bij calamiteiten waardoor de werking van waterzuiveringsinstallaties wordt verstoord. Een ander voorbeeld is de evaluatie van de gebruikstoepassingen van de Wabo<sup>45</sup>. Hierin wordt geconcludeerd dat de initiatiefnemer behoefte heeft aan flexibele procedurele mogelijkheden om de vereiste vergunningen te kunnen verkrijgen. Mede naar aanleiding daarvan is de flexibiliteit bij het aanvragen van vergunningen voor de initiatiefnemer in het wetsvoorstel vergroot, onder andere door het vereiste van gelijktijdige indiening bij onlosmakelijk samenhangende activiteiten niet in het wetsvoorstel te laten terugkeren.

#### **[141]**

De leden van de SP-fractie vragen de regering om de met het wetsvoorstel VTH ingezette verbeteringen voor de handhaving en toezicht op risicovolle bedrijven te behouden.

De reeds ingezette verbeteringen van de handhaving en het toezicht op de risicovolle bedrijven blijven onder de Omgevingswet onverkort geborgd. Met het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel VTH wordt paragraaf 5.2 van de Wabo (Kwaliteitsbevordering en samenwerking) gewijzigd en bij de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen in de daarvoor gereserveerde afdeling 18.3 van de Omgevingswet. Ook de uitwerking van deze bepalingen bij of krachtens AMvB komt terug in het voorgenomen Omgevingsbesluit.

#### **[142]**

De leden van de SP-fractie vragen of het een idee is om voor risicovolle bedrijven een «lex specialis» op te nemen in de AMvB's zodat voor zowel de toezichthouder als het bedrijf duidelijk is welke regels gelden en de risico's voor veiligheid en milieu beperkt worden.

De leden van de SP-fractie vragen terecht aandacht voor eenduidige regelgeving. Eén van de verbeterdoelen van de stelselherziening is dan ook het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Het is echter niet nodig om een «lex specialis» op te nemen voor de risicovolle bedrijven. Bij het opstellen van de AMvB's is de doelgroepenbenadering een uitgangspunt. De regels die gericht zijn op dezelfde doelgroep worden zo veel mogelijk bij elkaar gebracht. Gegeven dat uitgangspunt zullen de risicovolle bedrijven de op hen van toepassing zijnde regels op één plek aantreffen, namelijk in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Daarin zullen zowel de vergunningplichtige activiteiten als de algemene regels voor risicovolle bedrijven opgenomen worden. Ook de regels over toezicht en handhaving

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1, bijlage 1.

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2014/15, 27 625, nr. 336.

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 6, bijlage.

zullen op één plek worden opgenomen, namelijk in het voorgenomen Omgevingsbesluit. Dit levert een inzichtelijk en duidelijk systeem op voor zowel bedrijven als toezichthouders.

### [143]

De leden van de SP-fractie stellen verschillende vragen over de beste beschikbare technieken (BBT). Ze vragen of de regering onderschrijft dat het toepassen van BBT niet alleen voor bedrijven waarvan de bedrijfsvoering bepaalde risico's met zich brengt zou hoeven gelden. Ook vragen ze bij wie het voortouw moet liggen wat betreft toepassing van BBT – het bedrijf of de bevoegde overheid, en of de regering bereid is te kijken hoe gestimuleerd kan worden dat er zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van BBT.

De regering onderschrijft dat toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT) niet beperkt moet zijn tot bedrijven met bepaalde risico's. De zorgplicht, opgenomen in artikel 1.7 van het wetsvoorstel, spreekt die gedachte ook uit:

*Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:*

- a. *alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,*
- b. *voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.*

Het begrip beste beschikbare technieken, zoals dat in de richtlijn industriële emissies<sup>46</sup> is omschreven, is een nadere uitwerking van de verplichting «alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om gevolgen te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken», afgestemd op het milieudomein.

Uit het feit dat het uitgangspunt dat degene die een activiteit verricht nadelige gevolgen moet voorkomen, of zoveel mogelijk beperken, in de zorgplicht is opgenomen, blijkt al dat de regering van mening is, dat de verantwoordelijkheid voor de toepassing van de beste beschikbare technieken om het milieu beschermen primair ligt bij degene die de activiteit uitvoert. Bij uitwerking en toepassing van regels neemt de overheid de verantwoordelijkheid op zich om dit uitgangspunt in de algemene rijksregels te vertalen naar concrete verplichtingen als doelvoorschriften en middelvoorschriften. Artikel 4.22 van het wetsvoorstel geeft daartoe voor de milieubelastende activiteiten ook een expliciete opdracht, door te bepalen dat de algemene rijksregels er in ieder geval toe moeten strekken dat beste beschikbare technieken worden toegepast.

De verantwoordelijkheid voor het aanpassen van de in vergunningen en algemene rijksregels uitgewerkte regels aan de ontwikkelingen in de stand der techniek ligt vervolgens ook bij de overheid. Naast de vraag of reeds een nieuwe «techniek» beschikbaar is die aan de randvoorwaarden van beste beschikbare technieken voldoet, komt daarbij ook de vraag naar voren, hoe snel bestaande situaties daaraan moeten worden aangepast. De overheid maakt die afweging op basis van (internationale) vergelijkingen van de milieuprestaties van bedrijven, vergunningaanvragen en andere informatie van initiatiefnemers en eigen onderzoek. Met het door het bevoegd gezag actualiseren van vergunningen en het aanpassen van algemene regels aan de ontwikkeling van de stand der techniek, wordt de toepassing daarvan vertaald in concrete verplichtingen voor initiatiefnemers.

<sup>46</sup> Het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, te beperken.

## Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

### [144]

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke wijze het parlement voldoende betrokkenheid en invloed kan hebben bij de besluitvorming over de vier AMvB's om zijn rol in dezen volwaardig te kunnen uitoefenen. Zoals hiervoor in het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van de SP [95] is beschreven, zijn er diverse momenten voor parlementaire sturing op de verdere uitwerking van het stelsel. Dat betreft onder meer de (zware) voorhangprocedure, waarbij het ontwerp van vier voorziene AMvB's aan beide kamers der Staten-Generaal wordt voorgelegd. In het bovenbedoelde antwoord is beschreven dat het parlement vroegtijdig hierover een openbaar debat kan voeren, wijzigingen kan voorstellen en als dat gewenst is, kan verzoeken om onderwerpen bij wet te regelen. Daarbij kan het inhoudelijk debat worden gevoerd over de inhoud van de voorgenomen nieuwe regelgeving. Vervolgens kan het parlement bij de behandeling van het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet de balans opmaken. Het nieuwe stelsel kan alleen in werking treden als beide kamers met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet hebben ingestemd. Het eindoordeel is en blijft daarmee aan het parlement.

### [145]

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de kritiek dat, gelet op de gewenste doorwerking van het EU-recht, de beginselen van artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hadden moeten worden gecodificeerd. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitgebreid van gedachten gewisseld over beginselen<sup>47</sup>. Dit heeft ook geleid tot het codificeren van beginselen in het wetsvoorstel. Beginselen werken op twee wijzen door in regelgeving. Ten eerste werken beginselen door in de beleidsvorming en de inrichting van het wettelijke stelsel. In beleidsdocumenten en toelichtingen op regelgeving vormen de beginselen een vast element van de motivering. De regering beschouwt de beginselen van het EU-milieubeleid als belangrijke richtsnoeren voor het bestuurlijk handelen. Om dit te beklemtonen is door middel van de tweede nota van wijziging artikel 3.3 toegevoegd, dat bepaalt dat in een omgevingsvisie rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Dat zijn de vier beginselen van het genoemde artikel 191. De Tweede Kamer heeft dit bij amendement<sup>48</sup> nog verder beklemtoond en de vier beginselen nog elders in het wetsvoorstel gecodificeerd. In artikel 23.5 is nu bepaald dat in de nota's van toelichting van de AMvB's wordt gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met de vier eerdergenoemde beginselen. Daarmee krijgen de beginselen een belangrijke plaats bij de invulling van het beleid en de nationale regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht. Ten tweede werken beginselen door langs juridische weg. Soms wordt in EU-richtlijnen, verdragen of nationale regelgeving expliciet bepaald dat een specifiek beginsel bij de uitoefening van specifieke taken of bevoegdheden betrokken moet worden. Daarmee ontstaat een extra rechtsregel die gevolgen heeft voor de afwegingen van de wetgever, het bestuur en de rechter. In het antwoord op een vraag van leden van de ChristenUnie-

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 37–40 en Kamerstukken II, 33 962, nr. 23, blz. 3, 9, 78–80, 84–87.

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 158.

fractie [188] zal nog worden ingegaan op de reden waarom niet voor een verdergaande verankering van beginselen als rechtsregel is gekozen. De leden vragen specifiek naar de doorwerking van het EU-recht. Voor zover EU-recht of ander internationaal recht bepaalt dat een beginsel betrokken moet worden bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid is dat in het wetsvoorstel steeds bepaald. Dat is in het bijzonder zichtbaar voor milieubeginselen uit het Europese recht (artikel 4.22, tweede lid) en beginselen op het gebied van cultureel erfgoed uit het internationale recht (artikel 5.22). De doorwerking van het EU-recht in het nationale rechtstelsel wordt gewaarborgd door de omzetting van de concrete regels uit die richtlijnen. De verplichtingen zijn daarmee volledig omgezet. Het is niet nodig om daarnaast de beginselen die aan een richtlijn ten grondslag liggen in de nationale regelgeving om te zetten. De regering deelt dan ook niet de mening dat verdergaande verankering van de beginselen noodzakelijk is voor de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen. Wel blijven, zoals hiervoor is geschetst, de beginselen een sturende rol spelen in de beleidsmatige doorwerking.

#### **[146]**

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe voorkomen wordt dat de mogelijkheden voor flexibiliteit en maatwerk leiden tot strijdigheid met artikel 81 van de Grondwet en de rechtszekerheid. Ze vragen ook of de regering het eens is met de stelling dat een nadere procedurele beperking van de afwijkingsregeling en experimenteerbepaling qua toepassingsbereik gewenst is.

Artikel 81 van de Grondwet bepaalt dat de vaststelling van wetten door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk geschiedt. Elk van de flexibiliteitsmogelijkheden in het wetsvoorstel heeft een expliciete en begrensde wettelijke grondslag, zodat daarmee geen strijd ontstaat met artikel 81.

Op de verhouding tussen flexibiliteit en rechtszekerheid en materiële en procedurele beperkingen die het wetsvoorstel kent bij flexibiliteitsbepalingen is ingegaan in het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [52]. Voor een inhoudelijk antwoord wordt daar kortheidshalve naar verwezen. Ook in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 28 tot en met 30) is uitgebreid ingegaan op deze materie. De regering heeft de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt ter harte genomen en is van mening dat het wetsvoorstel zoals dat nu luidt voorziet in voldoende procedurele en materiële waarborgen voor het omgaan met flexibiliteitsbepalingen. De regering ziet dan ook geen aanleiding voor een nadere procedurele beperking van de flexibiliteitsregelingen.

De experimenteerregeling is qua toepassingsbereik al sterk begrensd. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Raad van State en gedurende de behandeling in de Tweede Kamer zijn enkele nadere begrenzingen opgenomen. Daarop zal nog worden ingegaan in de antwoorden op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over de toepassing en begrenzing van de experimenteerregeling [169 en 170]. Een belangrijke inkadering is te vinden in artikel 23.3, tweede lid, dat regelt dat een experiment steeds gericht moet zijn op de aanhef en onderdeel a van artikel 1.3 («het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit»). Experimenten die alleen bijdragen aan onderdeel b van dat artikel («doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften») komen niet in aanmerking. Procedureel is de regeling ook ingekaderd: een experiment kan slechts mogelijk worden gemaakt bij AMvB met voorhang bij beide kamers der Staten-Generaal. Voor zover het experiment ziet op instructieregels of maatwerkregels, blijven de beroepsmogelijkheden behouden.

**[147]**

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de wijze van overleg en coördinatie die noodzakelijk is om de diverse maatregelen uit verplichte programma's op verschillende overheidsniveaus te borgen. Zij vragen naar bestaande beleidstekorten en -achterstanden, de aanwezige uitvoeringskracht om bestaande doelen te realiseren en naar ambities van de regering om initiatieven voor programma's te nemen. Ook vragen de leden of deze programma's ook een rol zullen spelen bij de vaststelling van de Invoeringswet voor de Omgevingswet zelf. Tot slot vragen zij of programma's worden voorbereid in het kader van het proces om te komen tot een nationale omgevingsvisie en daarmee gelijktijdig worden vastgesteld met de finale van de Omgevingswet.

Het opstellen en uitvoeren van programma's vergt vaak coördinatie tussen bestuursorganen. In de praktijk gebeurt dat ook, ook bij programma's met een programmatische aanpak zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Anders dan de wettelijk verplichte programma's (zoals deze in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel zijn opgenomen), heeft het kabinet geen concrete plannen om programma's zoals bedoeld in het wetsvoorstel vast te stellen. Het kabinet heeft op dit moment ook geen plannen om naast de PAS een programma met een programmatische aanpak op te stellen. Overigens kunnen programma's nooit uit de lucht komen vallen. Daar gaat vaak veel ambtelijk en bestuurlijk overleg aan vooraf. Voor de vaststelling van een programma zal invulling moeten worden gegeven aan vroegtijdige participatie en geldt de voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 Awb. Bovendien zal het vaststellende bestuursorgaan bij de vaststelling van een programma, op grond van artikel 2.2 van het wetsvoorstel, rekening moeten houden met de bevoegdheden van andere bestuursorganen.

De vraag over de inzet van een programma bij de vaststelling van de Invoeringswet leest de regering zo, dat bedoeld wordt op de inzet van een programma voor de implementatie van de Omgevingswet. Deze vraag kan dan bevestigend beantwoord worden. In het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie [3] en de D66-fractie [42] is al ingegaan op het implementatieprogramma.

In antwoord op de relatie met de nationale omgevingsvisie merkt het Rijk het volgende op. Een programma (al dan niet met een programmatische aanpak) bevat uitwerkingen van beleid. Deze kunnen volgen uit een omgevingsvisie die op een eerder moment is vastgesteld. Het is echter ook mogelijk een omgevingsvisie gelijktijdig met een programma uit te brengen, waarbij de voorbereiding van visie en programma in één proces plaatsvindt. Eventueel voordeel kan zijn dat de beleidsinzet en de beleidsuitwerking op bepaalde onderdelen in één keer worden geschetst en dus voor een ieder duidelijk zijn. Het is aan het vaststellende bestuursorgaan om te kiezen voor een volgtijdelijke of parallelle vaststelling. In alle gevallen zal de voorbereiding van zowel omgevingsvisie als programma zorgvuldig moeten plaatsvinden. Dat betekent dat inhoud moet worden gegeven aan vroegtijdige participatie en dat de voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 Awb moet worden gevolgd.

**[148]**

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de visie van de regering op de gewenste inbouw van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet.

Veel oude verontreinigingen zijn in de laatste jaren aangepakt. In convenanten met de andere overheden zijn afspraken gemaakt over de afronding van de aanpak van de grotere verontreinigingen. Voor de resterende lichtere verontreinigingen zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van algemene regels op grond van de Omgevingswet. Hierbij wordt voortgebouwd op de huidige praktijk met algemene regels voor

eenvoudige saneringen. De huidige algemene regels voor eenvoudige saneringen worden bovendien verbreed. Daardoor zal slechts in uitzonderingsgevallen een vergunning nodig zijn om activiteiten mogelijk te maken. Ook komt er meer ruimte voor het maken van lokale afwegingen, waarbij vanuit de functie die op die bodem gerealiseerd gaat worden, gekeken wordt naar de vereiste bodemkwaliteit. Daarbij zal de bescherming van kwetsbare functies gehandhaafd blijven.

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat de gemeente de taken en bevoegdheden krijgt voor de fysieke leefomgeving. Voor bodem zal dat ook gaan gelden. De gemeente krijgt de taak om daar waar dat nodig is aanvullende regels te stellen aan het gebruik van de bodem en voor het verlenen van de eventueel benodigde vergunningen. Daarnaast wordt de gemeente verantwoordelijk voor het handhaven van de regels. Hiermee komt de zorg voor de bodem bij hetzelfde bevoegde gezag te liggen als de zorg voor ruimtelijke ordening en bouwen. Dit vergroot de integratie van de verschillende beleidsterreinen en vergroot de mogelijkheid voor gericht lokaal beleid.

Voor het onderwerp bodem kan voor het overgrote deel gebruik worden gemaakt van de instrumenten in de Omgevingswet. Er is echter een beperkt aantal aanvullingen op het wettelijke stelsel van de Omgevingswet nodig om het nieuwe bodembeleid op het niveau van wet en uitvoeringsregelgeving adequaat te kunnen regelen. Deze aanvullingen worden opgenomen in de Aanvullingswet bodem. Deze aanvullingswet bodem zal naar verwachting in 2017 aan het parlement worden voorgelegd.

De aanvullingswet bodem gaat niets wijzigen aan de Omgevingswet met betrekking tot de toedeling van taken. De provincie krijgt volgens de Omgevingswet (artikel 2.18, eerste lid, onder c en d) de taak voor de kwaliteit van de grondwaterlichamen te zorgen. Deze provinciale taak is gelijk aan de taak die de provincie nu heeft volgens de Waterwet. De gemeente kan onder de Omgevingswet maatregelen nemen ter verbetering van de lokale grondwaterkwaliteit. Er is nog verdere uitwerking nodig van de uitvoering op het gebied van het grondwater, dit gebeurt in samenspraak met de bestuurlijke koepels. Mogelijk zal dit leiden tot nadere uitwerking in de uitvoeringsregelgeving.

#### **[149]**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de signalen herkent, dat de lastenverlichting bij overgang van vergunningen naar algemene regels leidt tot lastenverzwaring in het geven van voorlichting over de toepassing van algemene regels en handhaving door bevoegde instanties, en of de regering bereid is hier nader onderzoek naar te (laten) doen.

De regering herkent de door de leden van de PvdA-fractie genoemde signalen. Het is een feit dat in het kader van de vergunningverlening ook een zekere mate van kennisoverdracht naar de initiatiefnemers plaatsvindt. Het ligt naar mening van de regering niet voor de hand om alleen daarom een vergunningprocedure te laten voortbestaan. Ook diegenen die aan de kennisoverdracht geen behoefte hebben, zouden dan met zowel administratieve lasten als proceduretijd worden geconfronteerd, voordat ze een activiteit kunnen starten. Het bieden van duidelijkheid aan initiatiefnemers over de geldende regels kan ook op andere wijze worden bereikt, waarbij het vergroten van de inzichtelijkheid van regels dat met de uitvoeringsregelgeving wordt beoogd een belangrijke rol speelt.

Wat betreft de effecten van overgang van vergunningen naar algemene regels voor de lasten die met handhaving samenhangen verwijst de regering naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over de verschuiving van controle vooraf naar handhaving achteraf en kosteneffecten daarvan voor gemeenten [107].

In het overleg met de decentrale overheden over de financiële effecten van de stelselherziening hebben deze onderwerpen de aandacht. Voor



zover deze effecten aanwezig zijn, hebben deze in belangrijke mate in de afgelopen 20 jaar al plaatsgevonden. De regering zal in het kader van de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving geen algemeen onderzoek doen naar deze problematiek, maar concreet op de in die uitvoeringsregelgeving voorgestelde verschuivingen en de effecten daarvan voor de bestuurlijke lasten ingaan. Zoals in de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie [18] is aangegeven, betreft die verschuiving overigens voornamelijk activiteiten, waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is.

**[150]**

De leden van de fractie van de PvdA verwijzen naar de zorgen die door de DCMR milieudienst zijn geuit over de handhaving bij complexe bedrijven. Deze leden vragen de regering om toe te lichten hoe eenduidigheid ten aanzien van het bevoegd gezag bij deze complexe bedrijven kan worden bereikt en welke rol het begrip «magneetactiviteit» krijgt.

De regering wil graag benadrukken dat zij, net als de leden van de PvdA-fractie, groot belang hecht aan eenduidigheid bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving voor deze complexe bedrijven. Hierin voorziet het wetsvoorstel, in samenhang met de uitvoeringsregelgeving, op de volgende wijze:

- De complexe bedrijven, te weten zwaardere IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen, zullen als één milieubelastende activiteit worden aangewezen waarbij voor het geheel een vergunningplicht geldt. Hierdoor kunnen de milieuaspecten in samenhang worden bekeken.
- Doordat de milieubelastende activiteit van complexe bedrijven bij AMvB zal worden aangewezen als «magneetactiviteit» is geregeld dat gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn als er één aanvraag wordt gedaan. De «magneetactiviteit» trekt als het ware als een magneet de bevoegdheden voor de overige vergunningplichtige activiteiten naar zich toe.
- Daarnaast zal bij AMvB ook worden geregeld dat voor deze bedrijven de «eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag»-regeling van toepassing is (artikel 5.13). Deze regeling zorgt er voor dat ook voor later ingediende aanvragen gedeputeerde staten voor alle vergunningen op de locatie bevoegd gezag zijn.
- Op grond van artikel 4.13 zal in de uitvoeringsregelgeving hetzelfde bevoegd gezag worden aangewezen voor de rijksregels als voor de omgevingsvergunning voor dezelfde activiteit.
- Gedeputeerde staten zijn daardoor bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving voor alle vergunningen op de locatie van de complexe bedrijven en bevoegd gezag voor de algemene rijksregels.
- Het Nederlandse begrip «inrichting» sluit niet aan bij begrippen in de EU-regelgeving die op deze bedrijven van toepassing zijn. Voor de begrenzing van de vergunningplicht zal in ieder geval voor deze bedrijven een-op-een worden aangesloten bij de Seveso-richtlijn en de richtlijn industriële emissies. Juist hierdoor worden onduidelijkheden voor de praktijk voorkomen.
- In samenhang met het wetsvoorstel VTH wordt geregeld dat de uitvoering van de VTH-taken voor deze complexe bedrijven worden verricht door zes regionale uitvoeringsdiensten, waaronder de DCMR.

Voor een meer gedetailleerde beantwoording over het begrip activiteit in relatie tot het begrip inrichting verwijst de regering naar de beantwoording van vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van het CDA [30] en de SP [117].

**[151]**

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om duidelijkheid te verschaffen over het instrument «koepelvergunning» ten opzichte van het



«koepelconcept» en vragen of deze instrumenten onderscheidenlijk kunnen worden toegepast.

De betekenis van de «koepelvergunning» en het «koepelconcept» is toegelicht bij een vraag van de leden van de VVD-fractie [14], mede in verband met deze vraag van de leden van de PvdA-fractie. De regering merkt daarbij nog op dat het niet gaat om aparte wettelijke instrumenten. Het gaat hier om werkwijzen die in de praktijk zijn bedacht voor situaties waarin sprake is van een regulering van milieugevolgen van meerdere bedrijven, onder de paraplu van één vergunning of één gebiedsbepaling.

#### **[152]**

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de bestaande samenhang tussen vergunningverlening voor bouwactiviteiten en de milieuruimte die vergund wordt, met het wetsvoorstel lijkt te verdwijnen. Zij vragen de regering toe te lichten hoe zij in dit wetsvoorstel oprichting, bouw en ingebruikname van een activiteit of stelsel van activiteiten integraal en samenhangend laat beoordelen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie merkt de regering op dat de voorschriften die aan een omgevingsvergunning worden verbonden op elkaar moeten zijn afgestemd. Dit is een evident vereiste, omdat een besluit concludent moet zijn en niet innerlijk tegenstrijdig. In het wetsvoorstel is dit vastgelegd in artikel 2.1, waarop de regering ook is ingegaan bij een vraag van de leden van de VVD-fractie [2]. Daarnaast gaat het wetsvoorstel er tevens van uit dat een initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke vergunningplichtige activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Dit is niet anders dan onder de Wabo. Daarbij heeft de aanvrager de keus om meerdere vergunningplichtige activiteiten tegelijk als één aanvraag in te dienen, of de aanvragen los en gespreid in de tijd te doen. Anders dan onder de Wabo voorziet het wetsvoorstel niet in een vereiste van onlosmakelijke samenhang. Dit is nader toegelicht bij een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [167]. Uiteraard heeft het wel belangrijke voordelen voor een aanvrager om vergunning voor twee of meer activiteiten gelijktijdig aan te vragen, omdat hij daarmee één besluit van één bestuursorgaan ontvangt dat ook integraal bevoegd gezag is voor toezicht en handhaving. Zonder dat sprake is van een dergelijke gelijktijdige meervoudige aanvraag is echter geen sprake van ongewenste gevolgen, omdat een handeling zoals het uitvoeren van een milieubelastende activiteit die tevens het gebruiken van een bouwwerk omvat, verboden blijft totdat een vergunning is verleend per vergunningplichtige activiteit. De toetsing van elk van die activiteiten blijft daarbij gebonden aan de eigen beoordelingsregels, zowel in het geval van een gelijktijdige aanvraag van meerdere activiteiten als van opeenvolgende aanvragen. Dit is in lijn met de huidige wetgeving en praktijk. Voor sommige gevallen zal in de uitvoeringsregelgeving bij de Omgevingswet worden voorzien in een relatief ruime omschrijving van de vergunningplichtige activiteit, zodat wordt geborgd dat voor deze activiteiten altijd sprake is van één bevoegd gezag voor vergunningverlening en eventuele voor de activiteit geldende algemene regels en voor toezicht en handhaving. Als één activiteit worden in ieder geval IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen aangemerkt, vanwege de implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen of omdat dit wenselijk is vanwege de milieubelasting. De regering verwijst hierbij ook naar de beantwoording van twee vragen van de leden van de CDA-fractie [25 en 30]. Verder kent het wetsvoorstel in artikel 16.82 een grondslag waarmee voor aangewezen gevallen kan worden geborgd dat de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit niet eerder in werking treedt dan nadat een omgevingsvergunning voor een andere activiteit in werking is getreden. In voorkomende gevallen kan daarmee worden voorkomen dat er ondoelmatige situaties ontstaan.

**[153]**

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de verhouding tussen de cyclus van de Balans van de Leefomgeving – die in het wetsvoorstel op vier jaar is gesteld – en de bestuurscyclus van vier jaar, als gevolg van de vierjaarlijkse verkiezingen. Zij vragen de regering om de afspraken over de Balans af te stemmen op de klassieke bestuursperiode van vier jaar, wat het mogelijk maakt programmering, uitvoeringsmaatregelen, monitoring en evaluatie en bijstelling van programma's binnen een bestuursperiode uit te voeren.

De beleidscyclus van het wetsvoorstel – het opstellen van een programma met maatregelen, monitoring en verslaglegging van de monitoringsresultaten, eventueel bijstellen van het programma – kan worden uitgevoerd binnen een periode van vier jaar als het desbetreffende onderwerp dat vergt en dat aansluit bij de fase van de beleidscyclus waarin het onderwerp zich bevindt. De Balans van de Leefomgeving heeft een enigszins andere functie. In het wetsvoorstel is de taak om de Balans van de Leefomgeving op te stellen geplaatst in afdeling 20.4 met het opschrift «Evaluatie». Dat benadrukt het meer beschouwende karakter van de balans. De Balans van de Leefomgeving is gericht op de evaluatie van de inzet van beleidsinstrumenten, waaronder regelgeving. Bekeken wordt in hoeverre de ingezette instrumenten bijdragen aan het aanpakken van de opgaven en realiseren van de beleidsdoelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving. De verschillende beleidsonderwerpen die in de balans behandeld worden bevinden zich niet dezelfde fase van de beleidscyclus. Alleen al daarom zal synchronisatie van de Balans van de Leefomgeving met de beleidscyclus nooit volledig kunnen plaatsvinden. Daarnaast is er nog een praktisch argument tegen synchronisatie van de cycli: de bestuurscycli van de verschillende bestuurslagen lopen niet parallel (behalve die van de provincies en waterschappen) en op nationaal niveau wordt de regelmaat van de cyclus soms onderbroken door vervroegde verkiezingen.

**[154]**

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering of zij het onwenselijk vindt dat de verplichting om een toetsingsadvies uit te brengen alleen geldt voor plan-mer en niet voor project-mer. De regering heeft er in het wetsvoorstel bewust voor gekozen om het oordeel of een toetsingsadvies nodig is bij project-mer over te laten aan het bevoegd gezag. Zij deelt dus niet het standpunt van deze leden dat een verplichting gewenst zou zijn. In de visie van de regering is het bevoegd gezag primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van een besluit dat het neemt en is het dus ook zijn verantwoordelijkheid of de informatie die daaraan ten grondslag ligt, zoals het MER, volledig en juist is. Vooral bij projecten vanwege provinciaal of nationaal belang die door deze leden worden genoemd, zal het bevoegd gezag over het algemeen meer ervaring hebben met de projecten om de kwaliteit van het MER te kunnen beoordelen. Een facultatief toetsingsadvies benadrukt dus de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Om die reden is in het wetsvoorstel het toetsingsadvies bij project-mer niet meer de standaard maar wordt de noodzaak van het inwinnen van een toetsingsadvies overgelaten aan de beoordeling van het bevoegd gezag. Ook uit de voortgangsrapportage van de Crisis- en herstelwet<sup>49</sup> blijkt dat met deze mogelijkheid, die in de huidige regelgeving al geboden wordt voor sommige projecten, verstandig wordt omgegaan. Voor de plan-mer is wel voorzien in een systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de beantwoording van een vraag van de leden van de D66-fractie [45]. Daarnaast benadrukt de regering dat zowel voor de plan-mer als de project-mer alle redelijke alternatieven moeten worden

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

beschreven. Daarmee is ook geborgd dat alle milieugevolgen meewegen in de besluitvorming.

**[155]**

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering of participatie in de Omgevingswet ook betrekking kan hebben op alternatieven. Naar hun mening wordt de kwaliteit van de milieu-informatie in een MER vergroot, door belanghebbenden in een vroeg stadium te vragen hun inbreng te leveren.

De regering deelt de visie van deze leden dat participatie zeker betrekking kan hebben op de alternatieven. In die visie van de regering moet participatie niet specifiek geregeld worden voor de mer, maar voor de procedure van het besluit. Dat levert niet alleen informatie op voor het MER, maar ook voor andere aspecten die van belang zijn voor het besluit. Door participatie niet specifiek aan mer te verbinden, wordt participatie niet op voorhand beperkt tot alleen bepaalde onderwerpen waarvoor een MER wordt opgesteld. Ook voor andere belangen dan alleen milieueffecten kan vroegtijdige participatie belangrijk zijn. De informatie die hieruit wordt verkregen, is ook van belang voor het MER, zoals voor de vraag welke alternatieven moeten worden beschouwd. Hiermee kan worden voorkomen dat het bestuursorgaan pas bij het ontwerpbesluit tot de conclusie komt dat ten onrechte alternatieven niet in beschouwing zijn genomen. In antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [65] is beschreven op welke wijze vroegtijdige participatie in het wetsvoorstel wordt geborgd.

De regering is het dus eens met de leden van de PvdA-fractie dat vroegtijdige participatie, ook over het MER, de kwaliteit kan vergroten. Dit is ook terug te vinden in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 184) en in de nota naar aanleiding van het nader verslag (blz. 64), waar de regering nader op de relatie tussen participatie en mer is ingegaan. In de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat vroegtijdige betrokkenheid ook inhoudt dat derden bij het voornemen van een mer-(beoordelings)plichtig project betrokken kunnen worden bij onderwerpen die betrekking hebben op het reikwijdte en detailniveau, zoals de te onderzoeken alternatieven.

**[156]**

De leden van de PvdA-fractie vragen de visie van de regering op het schrappen van de evaluatie bij project-mer in vergelijking met de verplichte evaluatie bij de plan-mer.

Allereerst merkt de regering op dat de evaluatie bij de project-mer door monitoring niet geschrapt zal worden. Bij de implementatie van de herziene mer-richtlijn zal worden voorzien in een specifieke regeling van project-evaluatie door monitoring van project-mer-plichtige projecten. Zie hiervoor het wetsvoorstel Implementatie herziening mer-richtlijn (34 287) dat op 22 september 2015 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Via de Invoeringswet Omgevingswet zal deze regeling ook in de Omgevingswet opgenomen worden. Voor plan-mer geldt een generieke monitoringsverplichting. De reden dat de regering vooral inzet op evaluatie door monitoring bij plan-mer houdt allereerst verband met het doel van monitoring om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vast te stellen en ten tweede met de bijdrage die monitoring kan leveren aan de beperking van onderzoekslasten.

Het doel van monitoring is om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vast te stellen. Monitoring is een onderdeel van de beleidscyclus die ten grondslag ligt aan de Omgevingswet. Door monitoring kan worden vastgesteld wat de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving is, waarna zonodig kan worden bijgestuurd als deze onvoldoende is. De beleidscyclus sluit aan bij evaluatie door monitoring in het kader van plan-mer. Het gaat bij de plan-mer immers om gebieden. Verplichte

monitoring sluit wat betreft niveau en doelstelling goed aan bij de Omgevingswet en is bovendien verplicht vanuit de smb-richtlijn. De monitoring van mer-plichtige projecten kan maar deels bijdragen aan het doel om zicht te krijgen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In het gebied waar een project wordt uitgevoerd zullen zich ook los van het project ontwikkelingen voordoen. Het kan bijvoorbeeld gaan om andere activiteiten in de fysieke leefomgeving of maatregelen om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen. Een project kan daarom meestal niet afzonderlijk worden beschouwd, maar slechts in samenhang met het gebied waarin het wordt uitgevoerd. Om die reden is evaluatie van mer vooral gekoppeld aan een gebied en daarmee aan plan-mer. De bijdrage van monitoring van projecten ter beperking van onderzoekslasten ligt bij de combinatie van het gebruik van vuistregels vooraf met een oplevertoets achteraf. In paragraaf 9.1.7 van de nota naar aanleiding van het verslag is toegelicht dat de oplevertoets geen generieke regeling heeft gekregen in het wetsvoorstel, omdat het doel van de bestaande oplevertoets wordt overgenomen door de monitoring in de beleidscyclus. Wel wordt bij de voorbereiding van het Besluit kwaliteit leefomgeving nader bekeken of een specifieke oplevertoets ingesteld kan worden als dat gecombineerd kan worden met vermindering van de onderzoekslasten voor de initiatiefnemers aan de voorkant van het proces door het rekenen met vuistregels. Op dit moment wordt gedacht aan een facultatieve oplevertoets, als het bevoegd gezag en de initiatiefnemer er beide mee instemmen.

#### **[157]**

Volgens de leden van de PvdA-fractie kunnen maatregelen achter de hand ook al worden bepaald op het moment dat het plan wordt vastgesteld, terwijl de memorie van toelichting juist aangeeft dat hiervoor monitoring bedoeld is. Deze leden vragen of het vastleggen van maatregelen in een plan of programma naar het oordeel van de regering zou passen in het wetsvoorstel voor een plan-mer-plichtig plan in de situatie dat ruimtelijke ontwikkelingen organisch tot stand komen.

De verplichting tot monitoring bij de plan-mer zal worden opgenomen in het voorgenomen Omgevingsbesluit. De inhoud van die bepaling sluit aan bij de smb-richtlijn, die bepaalt dat monitoring van aanzienlijke milieueffecten verplicht is en dat zo nodig passende herstellende maatregelen genomen worden. De regering deelt het standpunt van deze leden dat het zeker gewenst kan zijn om bij organische gebiedsontwikkelingen maatregelen van te voren op te nemen in het plan of programma. Of het gewenst is dat deze passende maatregelen al in het plan of programma worden opgenomen hangt af van de specifieke situatie. Om die reden kan dat het beste per plan of programma worden bepaald.

Bij organische gebiedsontwikkeling, gefaciliteerd door een omgevingsplan, kan het bestuursorgaan sturen door middel van randvoorwaarden. Die randvoorwaarden kunnen zijn vastgelegd in een omgevingsplan. Met die randvoorwaarden kunnen ongewenste effecten van de ontwikkeling op de fysieke leefomgeving worden voorkomen. Als op voorhand duidelijk is dat de organische ontwikkeling van een gebied alleen tot stand kan komen als gebruiksruiimte wordt vergroot, kan dit op twee manieren worden bereikt. (Voor een definitie van gebruiksruiimte wordt verwezen naar de beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie [14]).

Ten eerste kan dit door bij vaststelling van het omgevingsplan tevens de inzet van passende herstellende maatregelen vast te leggen. De inzet van maatregelen loopt dan gelijke pas met de ontwikkeling van het gebied. Ten tweede kan het bestuursorgaan er voor kiezen om vooraf gebruiksruiimte vrij te spelen. De keuze voor zo'n aanpak dient zich aan als het publieke belang van de organische ontwikkeling van een gebied aanwezig is, maar de gebruiksruiimte te beperkt is voor enige vorm van ontwik-

keling. Het gebied zit dan «op slot». Dan kan tevens een programma, met bijbehorend pakket aan maatregelen, worden ingezet, zodat ruimte wordt gecreëerd voor organische ontwikkeling.

Het bestuursorgaan kan kiezen voor de eerste of tweede variant of een combinatie daarvan. Die keuze zal afhangen van de mate waarin vooraf gebruiksruimte moet worden gecreëerd en het belang dat aan de organische gebiedsontwikkeling wordt gehecht.

Het op voorhand opnemen van de maatregelen is ook denkbaar als een bestuursorgaan een programma vaststelt met het oog op het voldoen aan een omgevingswaarde. Een dergelijk programma bevat immers een pakket met beleids- of beheersmaatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen. Een dergelijk programma moet bovendien worden bijgesteld als blijkt dat niet aan de omgevingswaarde wordt voldaan, bijvoorbeeld door het toevoegen van extra maatregelen omdat de maatregelen bij nader inzien niet uitvoerbaar blijken te zijn of onvoldoende effect sorteren. De keuze voor het opnemen van bepaalde maatregelen in een programma – en nog niet opnemen van eventuele andere mogelijke maatregelen – is overigens in hoge mate een politieke keuze.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

#### **[158]**

De leden van de fractie van GroenLinks stellen diverse vragen over de keuze om de inhoudelijke normstelling te bundelen in vier AMvB's. Zij vinden dat het weinig recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement omdat bij vaststelling van een AMvB het medebeslissingsrecht voor de Tweede Kamer ontbreekt en er geen mogelijkheid is om amendementen in te dienen. Ook is volgens deze leden de procedure voor een AMvB minder diepgaand en beperkt in tijd, waardoor de kwaliteit van besluitvorming minder geborgd is.

Het klopt dat de procedure van de totstandkoming van een AMvB verschilt van de procedure van een formele wet. De regering onderschrijft echter niet de stelling dat de kwaliteit van de besluitvorming minder geborgd is. De totstandkoming van een AMvB kent een uitgebreide en zorgvuldige procedure, die voor de AMvB's op grond van de Omgevingswet met enkele bijzondere extra waarborgen is omkleed. Zo is in het wetsvoorstel een verplichting opgenomen tot publieksparticipatie. Dit betekent dat eenieder over het ontwerp van een AMvB zienswijzen kan indienen. Daarnaast is een voorhangprocedure opgenomen bij beide kamers der Staten-Generaal. Bij de Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel is bij amendement een zware voorhangprocedure opgenomen voor de vaststelling van omgevingswaarden. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie [95] is beschreven op welke wijze het parlement invloed en controle kan uitoefenen, met inbegrip van het doen van wijzigingsvoorstellen. Het parlement is op deze manier ook vroegtijdig betrokken bij de inhoudelijke normering van de fysieke leefomgeving, zowel bij de eerste vaststelling van een AMvB als bij latere wijzigingen daarvan. Dit zijn extra waarborgen ten opzichte van een normale totstandkomingsprocedure van een AMvB. Met deze bijzondere extra waarborgen voor de voorbereiding van AMvB's is gewaarborgd dat er een brede maatschappelijke discussie en een openbaar debat over de voorgestelde normen kan plaatsvinden. Vervolgens wordt het ontwerp van (een wijziging van) een AMvB voor advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. De inhoudelijke en juridische kwaliteitseisen verschillen niet van normstelling in formele wetgeving. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State zal scherp op de kwaliteit en rechtsstatelijkheid van de regels toezien. Hoewel de procedure dus verschilt, zijn er diverse waarborgen voor de kwaliteit van de besluitvorming.

**[159]**

De vraag van deze leden over de relatie tussen de voorhangprocedure en delegatie van regelgevende bevoegdheid is hiervoor beantwoord tezamen met een vergelijkbare vraag van de leden van de SP-fractie [96].

**[160]**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering te reageren op de opmerking dat van het opnemen van uitgangspunten en toetsingskaders in de wet een ordenende en harmoniserende werking uitgaat. Zij vragen of opnemen in de wet zou bijdragen aan de kenbaarheid, rechtszekerheid en snelheid.

Het in de regelgeving opnemen van uitgangspunten en geharmoniseerde toetsingskaders heeft een ordenende en harmoniserende werking op de besluitvorming, bijvoorbeeld vergunningverlening. Ook kan het vooraf in de regelgeving vastleggen van toetsingskaders de kenbaarheid en rechtszekerheid voor gebruikers (zowel aanvragers als vergunningverleners) vergroten. Dat geldt ook voor de snelheid waarmee op aanvragen kan worden beslist. Dit effect is echter niet voorbehouden aan regulering op wetsniveau, het kan evenzeer worden bereikt door regulering op het niveau van een AMvB. Bij AMvB gestelde normen zullen aan dezelfde inhoudelijke of juridische kwaliteitseisen moeten voldoen. Ook zijn er geen verschillen in rechtsgevolgen voor de gebruikers. De normen zijn in gelijke mate bindend als de wet.

**[161]**

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of zij bereid is in de wet te regelen dat voor alle aspecten van omgevingskwaliteit omgevingswaarden vastgesteld moeten worden.

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie is voor de regering aanleiding om te beklemtonen dat er een bewuste keuze aan ten grondslag ligt dat op wetsniveau niet voor alle aspecten van omgevingskwaliteit omgevingswaarden zijn vereist. De omgevingskwaliteit is een breed begrip. Hierbij is te denken aan stedenbouwkundige kwaliteit, architectonische kwaliteit, bouwkundige kwaliteit, landschappelijke kwaliteit, enzovoort. Voor lang niet alle aspecten van deze omgevingskwaliteit zijn omgevingswaarden vast te stellen. Een omgevingswaarde is een generiek gestelde regel, waarin een bepaald doel voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan op meetbare of berekenbare wijze wordt vastgelegd. Omgevingswaarden kunnen dus worden ingezet als het wenselijk en mogelijk is om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving uit te drukken in objectieve termen, om de gewenste staat, de toelaatbare belasting door activiteiten en de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen mee te duiden. Kenmerkend is tevens dat burgers of bedrijven niet in strijd met een omgevingswaarde kunnen handelen en die waarde dus ook niet kunnen overtreden. Het niet behalen van een kwaliteitsdoel dat in een omgevingswaarde is neergelegd, leidt er toe dat in beginsel het college van burgemeester en wethouders, of soms een ander aangewezen bestuursorgaan, de plicht heeft om door middel van een programma tot maatregelen te komen die er op gericht zijn de omgevingswaarde alsnog te behalen. Naast de mogelijkheid van het vaststellen van een omgevingswaarde voorziet het wetsvoorstel in diverse andere mogelijkheden om doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. In veel gevallen betreft dat regels gericht op het voorkomen van belasting door een bron. Ook kan gedacht worden aan een beleidsaanpak om te sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, via de omgevingsvisie en programma's, zonder dat sprake is van de vaststelling van juridisch bindende regels. Er zijn aldus uiteenlopende bestuurlijke en juridische instrumenten beschikbaar om de omgevingskwaliteit te bevorderen en te borgen.



**[162]**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering bereid is om de belangrijkste omgevingswaarden of normen in de wet op te nemen, in ieder geval de normen die nu ook in de wet geregeld zijn, zoals die voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit, geluidhinder, veiligheid primaire waterkeringen enzovoort.

Voor de beantwoording van deze vraag is het van belang te benadrukken dat het wetsvoorstel uitgaat van de gelijkwaardigheid en complementariteit van omgevingswaarden. Er is binnen het stelsel geen hiërarchie of onderscheid in belangrijke en niet belangrijke omgevingswaarden. Alle omgevingswaarden worden daarom op hetzelfde niveau geregeld. Dat is nu niet het geval. Zo worden de door de leden genoemde waterkwaliteitseisen op dit moment ook niet bij wet, maar bij AMvB geregeld. De stelselherziening beoogt aan die verschillen en versnippering een einde te maken. Bij de keuze tussen het niveau van de wet en de AMvB is ter bevordering van de toegankelijkheid voor de gebruiker en het belang van tijdige omzetting van Europese en internationale verplichtingen, gekozen voor bundeling op AMvB-niveau. Dit is vervolgens – mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en behandeling in de Tweede Kamer – met verschillende waarborgen omkleed, zowel inhoudelijk als procedureel (zware voorhangprocedure)<sup>50</sup>. Daarmee is de sturing door wet en parlement versterkt. Tegelijk wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het bereiken van de beoogde vereenvoudiging en harmonisatie van regels en het aanbrengen van meer samenhang binnen het omgevingsrecht. Zie in dit verband ook het antwoord op een vervolgvraag van deze leden [166].

**[163]**

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten of de regering bereid is om voor de omgevingswaarden of normen die niet in de wet worden geregeld, wel in de wet te regelen welke bestuurslaag de desbetreffende omgevingswaarden dient vast te stellen.

In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie merkt de regering het volgende op. In het antwoord op de vorige vraag heeft de regering toegelicht waarom het niet wenselijk is om in de Omgevingswet zelf omgevingswaarden op te nemen. Wel zijn in het wetsvoorstel de onderwerpen genoemd waarvoor in elk geval de provincie (zie artikel 2.13) en het Rijk (zie artikel 2.15) omgevingswaarden moeten vaststellen. De regering acht het niet mogelijk om in de Omgevingswet een regeling te treffen die bestuursorganen verplicht om omgevingswaarden te stellen voor onderwerpen die niet in het wetsvoorstel zijn aangegeven. Zoals ook is aangegeven in het antwoord op een voorgaande vraag van deze leden [161] zijn omgevingswaarden niet het enige juridische middel om beleidsdoelstellingen te bereiken. De keuze van de meest geëigende bevoegdheden wordt zoveel mogelijk overgelaten aan de politieke besluitvorming binnen de verantwoordelijke overheidslaag, zoals ook is beoogd met de subsidiariteitscriteria van artikel 2.3 van het wetsvoorstel.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de regering bereid is in de wet de doorwerking van de omgevingswaarden tussen de verschillende bestuursorganen zodanig te regelen dat de doorwerking daarvan helder is.

In antwoord op die vraag wijst de regering op artikel 2.11 van het wetsvoorstel. Daarin is reeds op wettelijk niveau geregeld dat het gemeenten in beginsel vrij staat hun beleidsambities vast te leggen in omgevingswaarden, tenzij het gaat om een aanvulling op of afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of bij AMvB zijn vastgesteld. In laatstgenoemd geval moet bij de omgevingsverordening of

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 167.



de maatregel bepaald zijn in hoeverre de gemeente kan aanvullen of afwijken. Voor praktische voorbeelden hiervan verwijst de regering naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie over decentrale omgevingswaarden [28]. Ten aanzien van de doorwerking van omgevingswaarden tussen bestuursorganen merkt de regering op dat in beginsel omgevingswaarden niet doorwerken naar besluiten. Het is veelal niet nodig een dergelijke juridische koppeling te maken tussen een omgevingswaarde en een besluit van een bestuursorgaan in een concreet geval. De omgevingswaarde werkt eventueel wel op indirecte wijze door in besluiten, bijvoorbeeld als de waarde nader is uitgewerkt tot een norm die een maximum stelt aan de belasting van de fysieke leefomgeving door bepaalde activiteiten op bepaalde locaties. Ook kan de omgevingswaarde richtinggevend zijn voor het bepalen van de inhoud van een omgevingsvisie of van een programma zoals bedoeld in artikel 3.10 van het wetsvoorstel. De regering brengt hierbij onder de aandacht dat de omgevingswaarden alleen kunnen worden vastgesteld voor onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het vaststellend bestuursorgaan zelf verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft. Voor zover de provincie of het Rijk een bepaalde inzet van een gemeente verwachten bij het uitoefenen van bepaalde gemeentelijke bevoegdheden, om te voldoen aan een door de provincie of het Rijk gestelde omgevingswaarde, kan dat op basis van artikel 2.22 of 2.24, met inachtneming van artikel 2.3 van het wetsvoorstel, worden geregeld met een instructieregel in een AMvB of omgevingsverordening. Ook kan op basis van artikel 5.18 of 5.19 gekozen worden voor een uitwerking in een beoordelingsregel over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning.

**[164]**

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten of de regering bereid is in de wet de doorwerking van de programmatische aanpak te regelen. Onder verwijzing naar het antwoord op de voorgaande vraag merkt de regering op dat op grond van artikel 3.15 van het wetsvoorstel al wordt geregeld welke bestuurslaag een besluit kan nemen vanwege een programmatische aanpak. In dat artikel staat dat bij omgevingsplan, omgevingsverordening of AMvB kan worden bepaald dat een programmatische aanpak wordt gevolgd voor omgevingswaarden of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 3.16 moet in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of een AMvB worden bepaald hoe de omgevingswaarde of andere doelstelling uit het programma betrokken wordt bij de uitoefening van taken en bevoegdheden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de verlening van vergunningen. Verder is in artikel 3.18 van het wetsvoorstel geregeld hoe de programmatische aanpak doorwerkt voor andere bestuursorganen wat betreft de uitvoering van maatregelen. De bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, moeten zorgen voor de tijdige uitvoering van de maatregelen uit het programma. Deze verplichting geldt als die bestuursorganen hebben ingestemd met de maatregelen, of als dat volgt uit de regels en instructies in een AMvB of omgevingsverordening. Een nadere wettelijke regeling van deze doorwerking acht de regering niet nodig.

**[165]**

De leden van de fractie van GroenLinks vinden de zware voorhangprocedure een verbetering. Ze vragen echter ook of deze procedure het risico op vertraging en inefficiënte besluitvorming met zich meebrengt. De regering ziet dit risico echter juist ontstaan als gekozen zou worden voor het systematisch verankeren van alle omgevingswaarden en andere normen in de wet in formele zin, omdat dan bijvoorbeeld wijzigingen van EU-regelgeving een wetswijziging zouden vergen. Dat leidt tot het risico dat implementatie niet tijdig gebeurt.

**[166]**

De leden vragen ook waarom de beoordelingsregels voor vergunningverlening niet in de wet zijn opgenomen. Ook hier vragen zij of regeling bij wet zou bijdragen aan de kenbaarheid, rechtszekerheid en snelheid. Deze leden vragen een reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de grondslagen voor de regulering van toetsingskaders begrensd en inhoudelijk aangevuld. Dit is destijds beschreven in het nader rapport. Hierover merken de onderzoekers van de RUG in hun onderzoek<sup>51</sup> op: *«Aan deze wijze van regulering ligt de principiële keuze van de regering ten grondslag om de inzichtelijkheid te vergroten en de vereenvoudiging van het omgevingsrecht ook te zoeken in het bundelen van de toetsingskaders op AMvB-niveau, zodat de gelaagdheid van de normenstructuur afneemt. De keuze van de regering om de delegatiegrondslag gedetailleerd vast te leggen en gelijktijdig toch niet het toetsingskader zelf in de wet neer te leggen, lijkt de kool en de geit te sparen; aan het advies van de Raad van State is, zonder het uitdrukkelijk op te volgen, (gedeeltelijk) tegemoetgekomen, terwijl de doelstelling om een inzichtelijk, volledig toetsingskader bij AMvB vast te stellen eveneens kan worden behaald. De waarborg van de advisering door de Raad van State blijft daarmee in stand en de voorhangprocedure garandeert bovendien een zekere mate van betrokkenheid van de Tweede Kamer» (blz. 106).*

Zoals ook is geschetst in de nota naar aanleiding van het nader verslag geeft dit goed weer welke balans is gezocht bij de verwerking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. De toetsingskaders zijn in de huidige regelgeving verspreid over diverse wetten en AMvB's. Met de stelselherziening wordt voorzien in een gebundelde en inzichtelijke regeling. Daarbij worden ook de belangen gediend van kenbaarheid, rechtszekerheid en snelheid bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Dit geldt evenzeer voor regeling bij AMvB als op wetsniveau. De beoordelingsregels kunnen dan ook niet «zonder discussie in het parlement worden gewijzigd». Met de verplichte publieksparticipatie en voorhangprocedure is de parlementaire betrokkenheid gewaarborgd, zodat er een openbaar debat over kan worden gevoerd.

**[167]**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom het vereiste van gelijktijdige indiening van onlosmakelijk verbonden activiteiten niet langer in het wetsvoorstel is opgenomen. Zij vragen zich af hoe dan een integrale beoordeling van de activiteiten is geborgd.

Van onlosmakelijke samenhang is sprake als de activiteiten zien op dezelfde handeling. Het criterium van de onlosmakelijkheid is neergelegd in artikel 2.7 Wabo. Het gaat dan om een activiteit die tegelijkertijd ook aangemerkt moet worden als een andere activiteit als omschreven in de artikelen 2.1 en 2.2. van de Wabo. Een voorbeeld is het bouwen van een stal voor het houden van dieren. Zo'n handeling betreft een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. Allereerst merkt de regering op dat het vereiste van gelijktijdige indiening van een vergunningaanvraag voor onlosmakelijke activiteiten in de huidige regelgeving niet gericht is op een integrale afweging van alle betrokken belangen van de fysieke leefomgeving. Net als in de Wabo is in het wetsvoorstel gekozen om de verschillende beoordelingsregels voor vergunningplichtige activiteiten niet te vervangen door één heel algemeen te benoemen belang of beoordelingskader. De beoordelingsregels blijven dus per activiteit verschillen. Dit is nader toegelicht bij de beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie [2].

<sup>51</sup> Het wetsvoorstel Omgevingswet: Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14.

Het vereiste van gelijktijdige indiening van de aanvragen in de Wabo houdt verband met de wens om consequenties van de ene activiteit voor de andere activiteit in samenhang te zien, binnen het systeem van per activiteit gescheiden beoordelingsregels. Bijvoorbeeld om daarmee te voorkomen dat het bouwwerk niet voldoet aan de milieueisen voor een stal, of dat wordt gebouwd zonder vergunning. Dit belang blijft overeind, maar kan geborgd worden door de verantwoordelijkheid daarvoor te leggen bij de initiatiefnemer. De initiatiefnemer is er zelf verantwoordelijk voor dat hij voldoet aan de gestelde algemene regels voor activiteiten en beschikt over de vereiste omgevingsvergunningen. Deze verantwoordelijkheid verschilt niet wezenlijk van het huidige recht. In het huidige recht zijn voor veel activiteiten slechts algemene regels van toepassing. Voor deze activiteiten wordt dus geen vergunningaanvraag ingediend. Daarnaast zijn er situaties waar een vergunningplicht geldt en algemene regels van toepassing zijn. In het huidige recht en onder het stelsel van de Omgevingswet geldt dat de initiatiefnemers aan de daarvoor gestelde algemene regels moet voldoen en over de vereiste vergunningen moet beschikken. Zo gelden nu voor het bouwen van bijvoorbeeld een stal voor het houden van dieren ook eisen op grond van bijvoorbeeld het bestemmingsplan, op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer en mogelijk op grond van de waterschapsverordening. Aan alle daarvoor geldende regels moet worden voldaan. Daarbij wordt de initiatiefnemer ondersteund door het bevoegd gezag. Het is wenselijk dat een initiatiefnemer en het bevoegd gezag in een vroeg stadium overleg hebben over de consequenties van de volgorde waarin activiteiten worden aangevraagd. Zo kan bijvoorbeeld besproken worden of de milieubelastende activiteit eisen stelt aan de bouwkundige voorzieningen. Door het afschaffen van het vereiste van gelijktijdige indiening bepaalt niet langer de wetgever, maar de initiatiefnemer de volgorde van behandeling. Welke volgorde van aanvraag om vergunning voor activiteiten het meest gewenst is, verschilt van project tot project. Soms kan een gelijktijdige aanvraag van activiteiten wenselijk zijn. Soms is juist een afzonderlijke aanvraag noodzakelijk omdat pas een zinvolle aanvraag voor een bepaalde activiteit gedaan kan worden als bekend is hoe de beslissing luidt op een aanvraag voor een andere activiteit. Dat kan zich bijvoorbeeld bij een bouwactiviteit voordoen, waarbij de uitvoering van het bouwplan deels afhankelijk is van de eisen die voortvloeien uit de beoordeling van de milieubelastende activiteit. Andere redenen voor aanvragers om de vergunningverlening voor verschillende activiteiten in tijd te willen faseren zijn het zeker stellen van de financiering en het optimaal aansluiten van het proces van vergunningverlening op de voortgang van de projectontwikkeling en de realisering. Met het loslaten van het vereiste van gelijktijdige indiening van onlosmakelijke activiteiten is ook niet langer een ingewikkeld systeem van procedurele fasering noodzakelijk. Het stelsel is hiermee eenvoudiger geworden en voorkomt ook onnodige kosten voor de initiatiefnemer. De stelselherziening zorgt voor meer samenhang binnen de vergunning, binnen het systeem van specifieke beoordelingsregels. Daartoe worden in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving alle toetsingskaders op één niveau en afgestemd bij elkaar gebracht. Daarbij wordt de formulering van verleningsgronden geüniformeerd. Dit draagt bij aan de inzichtelijkheid. Daarnaast volgt uit artikel 2.1 van het wetsvoorstel een verplichting voor het bevoegd gezag om de voorschriften die aan de omgevingsvergunning worden verbonden op elkaar af moet stemmen. Dit zorgt er voor dat vergunninghouders niet met tegenstrijdige voorschriften worden geconfronteerd. Voor een integrale afweging van alle betrokken belangen in de fysieke leefomgeving kent het wetsvoorstel andere instrumenten, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Zo spelen milieubelangen een belangrijke rol bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan.

**[168]**

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat in huidige wetgeving is uitgegaan van de «nee, tenzij»-benadering en vragen of deze benadering ook in de AMvB's leidend zal zijn.

De Omgevingswet stimuleert de bevoegde instanties om het initiatief centraal te stellen en niet elk van de belangen los te zien. Maar dat gaat niet zover dat er voor alles een «ja, mits»-benadering zal gelden. De huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht kent gevarieerde regimes voor verschillende activiteiten en situaties en ook in het nieuwe stelsel blijft variatie in regimes bestaan. Waar gebruik wordt gemaakt van algemene regels – nu al de praktijk voor de grote meerderheid van de milieubelastende activiteiten – kan dat als «ja, mits» gekenschetst worden. Ook bij de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit geldt al lange tijd een «ja, mits»-regime: de vergunning wordt verleend, mits voldaan wordt aan de gestelde regels van (nu) het Bouwbesluit 2012. Bij alle andere vergunningplichtige activiteiten zal steeds worden beoordeeld of verlening in overeenstemming is met het oogmerk waarvoor de vergunning is ingesteld, wat als «nee, tenzij» gekenschetst zou kunnen worden.

**[169]**

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering in te gaan op de adviezen van de Raad van State over waarborgen in de wet ten aanzien van de flexibiliseringsinstrumenten, zoals de experimenteerbepaling. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering geadviseerd dat het voorstel materiële en procedurele waarborgen zou moeten omvatten die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garanderen. De regering onderschrijft het belang van dergelijke waarborgen. De flexibiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel zijn steeds bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving goed te beschermen en doelmatig te benutten. Ze bieden – vooral – de decentrale overheden ruimte om rekening te houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Tegelijkertijd moet het doelbereik van landelijke regels niet in gevaar komen door de flexibiliteit. Een belangrijke procedurele waarborg is ingebouwd in basisstructuur van het wetsvoorstel en de Awb: de toepassing van een flexibiliteitsbepaling leidt steeds tot een voor de rechter toetsbaar besluit of gebeurt door de gekozen volksvertegenwoordigers bij een gemeente, waterschap of provincie. De Awb vereist dat een besluit wordt gemotiveerd en het spreekt voor zich dat in een motivering niet voorbij kan worden gegaan aan de beslissing om af te wijken van landelijk geldende regels. In de regeling voor gelijkwaardigheid bleek een procedurele waarborg nog te ontbreken in de versie van het wetsvoorstel die voor advies is voorgelegd aan de Afdeling. Voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is geregeld dat de toepassing van een gelijkwaardige maatregel in beginsel voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag vereist (artikel 4.7, eerste lid).

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn toen ook materiële waarborgen toegevoegd aan de regels over maatwerkvoorschriften en maatwerkregels en de experimenteerbepaling. De oogmerken voor het geven van dergelijke voorschriften en regels moeten gelijk zijn aan de oogmerken van de algemene regels waarvan ze afwijken (artikel 4.5, eerste lid, tweede volzin en artikel 4.6, tweede lid, tweede volzin).

Daarmee is de materiële sturing van de wet op de toepassing van flexibiliteitsbepalingen bij algemene regels fors versterkt.

Ook aan de experimenteerbepaling (artikel 23.3) zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling enkele materiële en procedurele waarborgen toegevoegd. Zo moet de duur van de toegestane afwijkingen worden bepaald, moet worden aangegeven welke afwijkingen na afloop van het experiment zijn toegestaan en hoe het experiment wordt gemonitord en

geëvalueerd. Deze bepalingen zijn tijdens de behandeling in de Tweede Kamer nog aangescherpt. Bij de tweede nota van wijziging<sup>52</sup> en bij amendement<sup>53</sup> zijn bepalingen opgenomen over monitoring en evaluatie en over het treffen van maatregelen als daaruit blijkt dat het experiment niet bijdraagt aan de doelen van het experiment. Een belangrijke inkadering is verder te vinden in artikel 23.3, tweede lid, dat regelt dat een experiment steeds gericht moet zijn op de aanhef en onderdeel a van artikel 1.3 («het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit»). Experimenten die alleen bijdragen aan onderdeel b van dat artikel («doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften») komen niet in aanmerking. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dit punt zijn diverse passages aan de memorie van toelichting toegevoegd. Een algemene toelichting over waarborgen bij flexibiliteitsbepalingen is opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 28–30).

#### **[170]**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de mogelijkheid om bij de experimenteerbepaling af te wijken van specifieke normen. Zij vragen waarom de regering de specifieke normen en de voorwaarden daarvoor niet binnen de wet regelt.

Het doel waarvoor de experimenteerbepaling mag worden ingezet is expliciet in het wetsvoorstel verankerd. Dit is een belangrijke wettelijke waarborg. Er mag alleen van deze bepaling gebruik worden gemaakt als het experiment bijdraagt aan, kort gezegd, het beschermen of verbeteren van de fysieke leefomgeving (artikel 23.2, tweede lid). Daarvan kan bij AMvB nooit worden afgeweken. Daarnaast geldt dat internationaalrechtelijke verplichtingen in acht genomen moeten worden. Ook daarvan kan dus niet worden afgeweken. Dit is in het wetsvoorstel expliciet tot uitdrukking gebracht.

De experimenteerbepaling heeft naar zijn doel en aard betrekking op toekomstige gevallen (nieuwe technische en innovatieve ontwikkelingen enzovoort) die op dit moment niet zijn te voorzien. Het is dan ook niet mogelijk om op wetsniveau exact de bepalingen en de voorwaarden aan te geven. Daarvoor is per experiment maatwerk nodig, vandaar dat is gekozen voor regeling bij AMvB.

Zoals in het antwoord op de voorgaande vraag [169] is vermeld, is de experimenteerbepaling in het wetsvoorstel van diverse waarborgen voorzien. Ook is via een voorhangbepaling voorzien in parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van een dergelijke AMvB. Op deze manier kan de experimenteerbepaling zijn functie vervullen, met behoud van de nodige waarborgen.

#### **[171]**

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen erop dat bij de Invoeringswet allerlei inhoudelijke wijzigingen alsnog kunnen worden doorgevoerd. Zij vragen of de regering het met hen eens is dat belangrijke omissies en knelpunten bij de wetsbehandeling in het wetsvoorstel moeten worden geregeld.

De stelselherziening van het omgevingsrecht omvat op het niveau van de formele wetgeving naast het wetsvoorstel een voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en aanvullingswetsvoorstellen. In de memorie van toelichting en de brief aan de Tweede Kamer van 1 oktober 2014<sup>54</sup> is de opbouw van de stelselherziening geschetst. Daarbij is ook aangegeven dat via de Invoeringswet de Omgevingswet nog zal worden aangevuld,

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 24, onder S.

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nrs. 40, 92 en 125.

<sup>54</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

onder meer met onderwerpen als schade en punitieve handhaving. Hiervoor zijn ook hoofdstukken of onderdelen daarvan in het wetsvoorstel gereserveerd. Ook kunnen andere aanvullingen hierin een plaats krijgen. Zo wordt via de Invoeringswet de Omgevingswet aangepast aan lopende wetsvoorstellen. Hierop is ingegaan bij de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van het CDA [39 en 40]. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat de Omgevingswet up-to-date is op het moment van inwerkingtreding. Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet doorloopt, evenals het voorstel voor de Omgevingswet, de volledige procedure voor de totstandkoming van een formele wet. Het parlement is daarbij als medewetgever ten volle bij betrokken. Dat geldt ook voor de aanvullingswetsvoorstellen waarbij het stelsel zal worden aangevuld met regels over bodem, geluid, natuur en grondeigendom. Het voorliggende wetsvoorstel legt het fundament. De stapsgewijze opbouw van het stelsel maakt dat het niet nodig is dat het wetsvoorstel nu reeds alle onderdelen van de stelselherziening omvat. Bij de behandeling van het voorstel voor de Invoeringswet ontstaat er een compleet beeld van de nieuwe regelgeving zoals die op het moment van inwerkingtreding zal luiden. Dan kan het parlement de balans opmaken.

#### **[172]**

De fractieleden van GroenLinks zijn van mening dat de mogelijkheden voor de rechter om de rechtmatigheid van een wet te toetsen aan hogere wetgeving beperkter is bij regeling in een AMvB, omdat de parlementaire betrokkenheid en de uitgebreidere procedure voor de totstandkoming van een wet er beter voor zorgt dat een wet niet in strijd is met bijvoorbeeld internationale verdragen. Zij vragen een reactie van de regering. Deze vraag omvat twee elementen. Ten eerste de toetsingsmogelijkheden van een rechter aan hogere wetgeving. De leden stellen dat die mogelijkheden voor de rechter beperkter zijn bij regeling in een AMvB dan bij regeling in een wet. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat hierop de algemeen geldende wetgeving en jurisprudentie van toepassing is. De Omgevingswet brengt geen wijziging in deze toetsingsmogelijkheden aan. Er zijn geen verschillen tussen toetsing van wetten en AMvB's, met uitzondering van het rechterlijke toetsingsverbod in artikel 120 van de Grondwet. In dat artikel staat dat wetten door de rechter niet getoetst mogen worden aan de Grondwet. Dat toetsingsverbod geldt niet voor AMvB's. De rechterlijke toetsingsmogelijkheden zijn derhalve gelijk of groter bij AMvB's dan bij regeling in de wet. Het tweede element in deze vraag betreft de stelling dat een wetsprocedure er beter voor zorgt dat een wet niet in strijd is met bijvoorbeeld internationale verdragen. De regering hecht eraan te stellen dat regelgeving in Nederland, ongeacht het niveau, niet in strijd mag zijn met hogere wetgeving zoals internationale verdragen. Allereerst wordt daar binnen de ministeries op gelet door de wetgevingsafdelingen en door betrokkenheid van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie. Daarnaast wordt elke ontwerp-AMvB op rechtmatigheid beoordeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State. Voor de totstandkoming van de AMvB's op grond van de Omgevingswet geldt bovendien een uitgebreide en zorgvuldige voorbereidingsprocedure, waarbij de betrokkenheid van publiek en parlement is gewaarborgd. Na inwerkingtreding van een AMvB staan alle bestaande mogelijkheden voor toetsing van de rechtmatigheid door de rechter open. De regering deelt de stelling van de leden van de fractie van GroenLinks dan ook niet.

#### **[173]**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de kenbaarheid en overzichtelijkheid niet is vergroot door essentiële onderdelen, als het beoordelingskader voor vergunningen en belangrijke materiële normen, in de wet zelf op te nemen.



Voor de beantwoording wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van deze leden over omgevingswaarden en beoordelingsregels [162 en 166]. Naar het oordeel van de regering wordt de kenbaarheid, overzichtelijkheid en de samenhang van de regels met de voorgestelde structuur het best gediend met bundeling van regels op een zo beperkt mogelijk aantal niveaus. In de praktijk blijken gebruikers juist gelaagdheid en differentiatie als complex te ervaren.

#### [174]

De leden van de fractie van GroenLinks vinden burgerparticipatie nog onvoldoende is geregeld. Deze leden zouden graag zien dat er kwaliteitseisen opgenomen worden voor participatie, zodat een goede kwaliteit gewaarborgd wordt.

In het wetsvoorstel heeft vroegtijdige maatschappelijke participatie een plek gekregen. In de eerste plaats gaat het om maatschappelijke participatie voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures voor belangrijke projecten in de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 5.51 van wetsvoorstel moet in het projectbesluit worden aangegeven hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is omgegaan. Hierop is ingegaan in het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [65]. Zoals aangekondigd in de nota naar aanleiding van het nader verslag (blz. 124–125) is het kabinet voornemens op grond van artikel 16.88 een vergelijkbare regeling te treffen voor omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen.

Vroegtijdige maatschappelijke participatie is niet alleen van belang als de overheid initiatiefnemer is. Deze moet ook vorm krijgen bij initiatieven van derden, zoals bedrijven en burgers. Daarom is in artikel 16.55 van het wetsvoorstel opgenomen dat er bij ministeriële regeling in ieder geval zal worden vastgelegd dat een initiatiefnemer bij een aanvraag gegevens moet verstrekken over participatie van en overleg met derden. Met een dergelijk indieningsvereiste voor initiatiefnemers wordt de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden gestimuleerd. Ook hierop is al uitgebreider ingegaan in het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie [65].

De regering wil er graag nog op wijzen dat een brede betrokkenheid van burgers uit alle lagen van de bevolking hoort bij een professionele aanpak van participatie door bestuursorganen. Het is aan vertegenwoordigende organen om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de invulling van (vroegtijdige) maatschappelijke participatie. Het voorschrijven van kwaliteitseisen leidt tot juridisering van de voorbereiding van besluitvormingsprocedures, terwijl juist vertegenwoordigende organen dit zouden moeten controleren. Het risico bestaat dat er rechtszaken worden gevoerd over de vraag of de gevolgde participatie wel voldoet aan de juridische kwaliteitscriteria. De regering vindt dat dit niet thuis hoort in de rechtszaal, maar in de politieke arena. Dit hoort bij de democratische controle van de gemeenteraad, provinciale staten of het parlement. De regering vindt het daarom niet wenselijk dergelijke zaken juridisch vast te leggen. Dan neemt de effectiviteit van participatie juist af. Dat is in lijn met het advies van de Commissie Sneller en Beter (onder voorzitterschap van de heer Elverding). Verder blijkt uit onderzoek dat verdergaande juridische borging veel minder bepalend is voor een adequate aanpak van maatschappelijke participatie in een vroeg stadium.<sup>55</sup>

De Nederlandse bestuurscultuur raakt in de huidige situatie al in belangrijke mate doordrongen van het belang van adequate participatie. Het Rijk past voor de MIRT-projecten de Code Maatschappelijke Participatie toe. Ook andere overheden geven vorm aan participatie. Voor vroegtijdige

<sup>55</sup> Zie Kamerstukken II 2013/14, 31 755, nr. 45, bijlage.



participatie worden vele verschillende methoden toegetast, zoals burgerpanels enquêtes, discussiefora, keukentafelgesprekken, ontwerp-ateliers, raadspanels, en stadsgesprekken. De te kiezen methode hangt af van de omstandigheden, de aard van het voorgenomen besluit, de historie en de doelgroep. Dan telt vooral een professionele houding van bestuursorganen. De wijze waarop participatie vorm krijgt staat soms beschreven in de inspraakverordening of bijvoorbeeld in een afspraak tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Als de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is, wordt deze afdeling meestal als sluitstuk ingezet van brede participatie. Dan kunnen belanghebbenden zich uitspreken over een ontwerpbesluit (waarvan de gevolgen duidelijk zijn) door zienswijzen naar voren te brengen. Het gaat in deze fase niet meer zozeer over het meedenken over bijvoorbeeld alternatieven of de inhoud van een mogelijk besluit, maar om de inhoudelijke toetsing van een geformuleerd ontwerpbesluit met rechtsgevolgen. Op deze wijze wordt nog eens getoetst of er zaken of belangen over het hoofd zijn gezien en of belangen onevenredig worden geschaad. De ervaring leert dat als aandacht is gegeven aan vroegtijdige maatschappelijke participatie, er minder gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid zienswijzen in te dienen in het kader van de formele besluitvorming op grond van afdeling 3.4 Awb.

Om het belang van (vroegtijdige) participatie te ondersteunen en de benodigde cultuurverandering verder te stimuleren, zal de regering bij de implementatie van het wettelijke stelsel veel aandacht hieraan besteden. Maar de regering is niet voornemens om kwaliteitseisen wettelijk vast te leggen. Dat zou, zoals gezegd, leiden tot juridisering van participatie, waarbij de focus al snel op de juridische juistheid van participatie komt te liggen en niet op de open ideeënvorming over het onderwerp waarvoor de participatie wordt vormgegeven.

**[175]**

De leden van de fractie van GroenLinks menen dat voor het omgevingsplan voor projecten van publiek belang niet is voorzien in een verplichting ten aanzien van participatie.

In antwoord op deze vraag geeft de regering aan dat het wetsvoorstel hierin wel voorziet. In artikel 5.55 van het wetsvoorstel is de regeling opgenomen voor een omgevingsplan vanwege projecten met een publiek belang. De artikelen 5.47, 5.48, 5.49 en 5.51 zijn daarop van overeenkomstige toepassing. Dat betekent dat de extra waarborgen die gelden voor de projectbesluitprocedure ook gelden voor het omgevingsplan voor projecten met een publiek belang.

**[176]**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering bereid is om de termijn van inwerkingtreding van het projectbesluit en de omgevingsvergunning te verlengen naar zes weken. Tevens vragen zij of de regering bereid is om automatisch schorsende werking toe te kennen ten aanzien van het projectbesluit.

De regering heeft beoogd met het wetsvoorstel te komen tot uniformering van de termijnen voor inwerkingtreding van besluiten. In het huidige recht zijn er grote verschillen, wat niet inzichtelijk is voor de uitvoeringspraktijk en voor belanghebbenden die willen opkomen tegen besluiten. Het projectbesluit is de opvolger van huidige regelingen die ook verschillende regelingen kennen voor de inwerkingtreding. Zo treedt een tracébesluit in werking op de dag na de dag van bekendmaking. Bestemmingsplannen en inpassingsplannen treden in werking de dag na de termijn voor het indienen van een beroepsschrift. De regering heeft bij het stellen van één uniforme termijn voor de inwerkingtreding van het projectbesluit gezocht naar de balans tussen rechtsbescherming en snelheid van procedures. Daarbij is gekozen voor een termijn van vier weken na de bekendmaking.

Voor het projectbesluit heeft, in aansluiting op de Awb, het instellen van beroep geen automatisch schorsende werking. Juist deze besluiten zullen vaak veelomvattend zijn, waardoor het gewenst is dat de voorzieningenrechter op maat kan besluiten welk deel van het besluit de eventuele schorsing betreft. Bij automatische schorsing is daarnaast ook meer onzekerheid over de termijn van inwerkingtreding van het besluit. Omdat op basis van het omgevingsplan en het projectbesluit andere (vervolg)besluiten kunnen worden genomen, is snelle duidelijkheid over de rechtmatigheid van het omgevingsplan en projectbesluit van belang voor het vaststellen van de rechtmatigheid van deze vervolgbesluiten.

Voor een antwoord op de vraag over de verlenging van de termijn van inwerkingtreding van de omgevingsvergunning verwijst de regering naar de beantwoording van de dezelfde vraag van de leden van de D66-fractie [56].

**[177]**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom het projectbesluit niet kan worden ingezet voor het wegbestemmen van plancapaciteit voor kantoren.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijst de regering naar de beantwoording van een eerdere vraag van de leden van de fractie van D66 [64].

**[178]**

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar de inbreng van prof. Nijmeijer van de Radboud Universiteit in de deskundigenbijeenkomst van de Eerste Kamer op 12 oktober jl. Hij stelde dat het gebrek aan flexibiliteit in het huidige bestemmingsplan niet zozeer wordt veroorzaakt door de wijze waarop het in de wet is geregeld, maar door andere zaken, zoals de planschade. Hij voorziet op dit punt weinig winst door de Omgevingswet, omdat de planschade hier niet wordt geregeld. Graag een reactie van de regering.

Het omgevingsplan krijgt ten opzichte van het bestemmingsplan een ander karakter. Met het omgevingsplan wordt een nieuwe start gemaakt en worden bestaande belemmeringen in wetgeving en rechtspraak voor het maken van globale en flexibele plannen weggenomen. Met prof. Nijmeijer wordt geconstateerd dat met het huidige stelsel de mogelijke risico's op planschade als een belemmering voor het maken van globale plannen worden ervaren. Onder meer in krimp- en transformatiegebieden kan dat belemmeringen opwerpen voor plannen die nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken.

Het wetsvoorstel bevat nog geen regeling van schade op grond van de Omgevingswet. Voor dat onderwerp is hoofdstuk 15 gereserveerd. Een regeling voor schade (planschade en nadeelcompensatie) op grond van de Omgevingswet zal worden opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Het voorstel voor deze wet wordt op dit moment voorbereid. De belemmeringen die in de praktijk worden ervaren door het risico op planschade worden daarbij nadrukkelijk betrokken. Samen met het veld (onder andere VNG, IPO, UvW, Neprom en de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers) en diverse ministeries wordt nu bekeken of deze belemmeringen kunnen worden weggenomen.

**[179]**

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een reactie van de regering op de twijfel die prof. De Graaf van de Rijksuniversiteit Groningen uitte tijdens de deskundigenbijeenkomst over het ontbreken van een bevoegdheid van het Rijk in de Omgevingswet om in te grijpen bij besluiten van lagere overheden.

Zoals aangegeven in het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie [62] over de op het eerste oog ontbrekende interventiemoge-

lijkheden van het Rijk, is in het wetsvoorstel, in aansluiting bij de keuzes die zijn gemaakt in het kabinetsstandpunt bij het rapport van de commissie-Oosting en de Wet revitalisering generiek toezicht, terughoudendheid betracht bij het introduceren van specifieke interbestuurlijke toezichtsarrangementen. De reden dat voor het Rijk niet voorzien is in een interventiebevoegdheid voor gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties is niet het feit dat de reactieve aanwijzing uit de Wet op de ruimtelijke ordening door het Rijk beperkt is gebruikt. De reactieve aanwijzingsbevoegdheid uit de Wet ruimtelijke ordening heeft ook als «stok achter de deur» toegevoegde waarde gehad en ook onder de Omgevingswet wordt door de regering het nut van een «stok achter de deur» gezien. De reden om in het wetsvoorstel niet langer te voorzien in een dergelijk bevoegdheid is gelegen in het feit dat het gemoderniseerde generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium aan het Rijk voldoende mogelijkheden biedt om in te grijpen als een gemeentelijk omgevingsplan of ander besluit niet voldoet aan door het Rijk gestelde instructieregels of instructies. Voor de revitalisering van het generieke toezicht kon het generieke instrument van de vernietiging alleen worden ingezet als ultimum remedium. Vernietiging kon alleen plaatsvinden als het besluit in strijd was met het recht of het algemeen belang én het besluit inbreuk maakte op de constitutionele bevoegdheidsverdeling. Met de revitalisering van het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium is de aanvullende voorwaarde «inbreuk op constitutionele bevoegdheidsverdeling» vervallen. Sindsdien kan elk besluit of elke niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg die in strijd met het recht of het algemeen belang is genomen, worden vernietigd. Hierbij dient alleen een proportionaliteitstoets te worden gehanteerd. Dit betekent dat het Rijk, dat anders dan de provincies zelfstandig van deze bevoegdheid gebruik kan maken, een toereikend instrument tot zijn beschikking heeft om in te grijpen bij beslissingen van lagere overheden.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie**

#### **[180]**

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de Omgevingswet en de Laan voor de Leefomgeving voor zowel «frontoffice» als «backoffice» tot vereenvoudiging gaat leiden.

Activiteiten in de fysieke leefomgeving hebben vaak te maken met een afweging van diverse belangen in een complexe omgeving. Wetten en digitale systemen kunnen dat feit niet veranderen. Wat wel kan is het omgevingsrecht zo eenduidig en begrijpelijk mogelijk te maken, om interne inconsistenties weg te nemen en partijen de ruimte te geven die beschikbaar is. Dat wil de regering met de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's bereiken en daarover wordt continu het gesprek gevoerd met de praktijk.

Een volledige implementatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet zal zowel in «frontoffice» als «backoffice» tot vereenvoudiging leiden. In de frontoffice ontstaat er één overheidsloket waar gebruikers kennis kunnen nemen van de regels over de fysieke leefomgeving op een locatie. In de backoffice is sprake van een centrale informatie-infrastructuur, waarvoor heldere afspraken en digitale standaarden gelden om overzicht en inzicht te kunnen bieden. Het gebruikersperspectief en vraagsturing staan centraal in de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Het zal tijd en inspanning van alle partijen vragen om de gezamenlijke ambitie met het digitaal stelsel te realiseren.

#### **[181]**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre de vereenvoudiging die de Omgevingswet poogt te brengen, samen gaat met vermindering van de regeldruk.

De verbeterdoelen van de stelselherziening omvatten de vereenvoudiging en het vergroten van de samenhang binnen het omgevingsrecht. Deze verbeterdoelen dragen bij aan de inzichtelijkheid en daarmee de efficiency van de uitvoering van de regels. Het beschermingsniveau blijft daarbij geborgd. De omgevingswetgeving beoogt te bereiken dat beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving effectiever en efficiënter kunnen worden behaald. Dat heeft ook een gunstig effect op de vermindering van de regeldruk. Het wetsvoorstel legt daarvoor het fundament. De concrete effecten daarvan worden zichtbaar bij verdere uitwerking in de uitvoeringsregelgeving en bij de toepassing in de praktijk. Gedacht kan worden aan verbeteringen in de uitvoering door bijvoorbeeld de vermindering van onderzoekslasten, de vergrote toegankelijkheid van gegevens, de beschikbaarheid van ICT enzovoort. Het gaat dus om de effecten van (de verbeterdoelen van) de stelselherziening als geheel.

#### [182]

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om het voorstel voor de Wet natuurbescherming van meet af aan te integreren in de Omgevingswet. Deze leden vragen verder in hoeverre de Wet natuurbescherming moet worden aangepast bij het opnemen van de wet in de Omgevingswet. Zij vragen daarbij specifiek naar wat dit betekent voor het begrip «intrinsieke waarde».

Voor een sterke natuur is wetgeving nodig die de natuur effectief beschermt en die ook voldoende ruimte biedt voor initiatieven van betrokken burgers en ondernemers bij een praktische uitvoering van de regels. Het wetsvoorstel natuurbescherming voorziet in een modernisering van de natuurwetgeving in het teken van de verbinding tussen natuur en samenleving. Daarbij zijn waar mogelijk de verschillende beschermingsniveaus geharmoniseerd en in overeenstemming gebracht met de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en andere relevante regelgeving, zodat de wet zal bijdragen aan de biodiversiteit in Nederland. Het kabinet acht een spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel wenselijk. Dat is ook van belang voor de uitvoering van het bestuursakkoord natuur van het Rijk en de provincies. Bij de voorbereiding van beide wetsvoorstellen zijn deze, onder meer op het gebied van sturingsfilosofie, instrumentarium en begrippenkader, al zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Ook gedurende het vervolg van het wetgevingsproces van beide wetten is de afstemming van de inhoud goed bewaakt. De inhoud van het wetsvoorstel natuurbescherming, eenmaal wet, en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden opgenomen in die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Dat gebeurt met een aanvullingswetsvoorstel en aanvullingsbesluit. Deze zullen helderheid bieden over de precieze wijze waarop het specifieke instrumentarium en normenkader van de toekomstige Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden ingepast in het stelsel van de toekomstige Omgevingswet. De «intrinsieke waarde van natuur» maakt deel uit van de doelbepaling van het wetsvoorstel natuurbescherming. Die bepaling behoort tot de inhoud van het aanvullingswetsvoorstel dat strekt tot overgang van de toekomstige Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet. In de brief van 1 oktober 2014<sup>56</sup> is de Tweede Kamer geïnformeerd over de planning van het voorstel voor de Omgevingswet en aanverwante wetten. In deze brief is ook aangegeven dat voor de overgang van de inhoud van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet een afzonderlijk aanvullingswetsvoorstel in procedure zal worden gebracht. De behandeling van dat aanvullingswetsvoorstel in beide kamers der Staten-Generaal is voorzien

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

in 2017. De verantwoordelijke bewindslieden zullen daarover dan spreken met uw Kamer.

**[183]**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre het robuuste raamwerk van de Omgevingswet intact blijft bij de opname van de beleidsterreinen bodem, geluid, natuur en de niet-gebiedsgerichte delen van de milieuregelgeving in deze wet.

Het raamwerk van het wetsvoorstel is zo ontworpen dat de (kern)instrumenten, zoals het omgevingsplan, ook betrekking kunnen hebben op onderwerpen als bodem, geluid en natuur. Daarnaast kan het nodig zijn om voor specifieke onderwerpen een extra instrument of bijzondere regels aan de Omgevingswet toe te voegen. Hierbij kan bijvoorbeeld voor de toekomst worden gedacht aan regels over de openbaarheid van milieu-informatie. In het voorstel voor de Omgevingswet zijn daarvoor hoofdstukken gereserveerd. Dit maakt inpassing van andere onderwerpen mogelijk, met behoud van de structuur van het nieuwe stelsel. In de antwoorden op vragen van de leden van de CDA-fractie [39] en de D66-fractie [47] is hier al in meer detail op ingegaan.

**[184]**

De leden van de ChristenUnie- fractie stellen voorts enkele vragen over de keuze om de normstelling op AMvB-niveau te bundelen. Zij hebben daarbij oog voor de waarborgen die in de loop van het wetsgevingsproces zijn aangebracht, zoals scherpere begrenzing van bevoegdheden, grotere sturing voor de normen en een zware voorhangprocedure. Zij vragen in hoeverre de regering bereid is de Raad van State voorafgaand aan de voorhangprocedure van de AMvB's te raadplegen, zodat het parlement bij de beraadslagingen over de AMvB's het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State kan raadplegen.

De (zware) voorhangprocedure zorgt voor vroegtijdige betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de AMvB's. Dus op het moment dat de politieke besluiten genomen worden over de voorgenomen regelgeving. Het oogmerk daarvan is geen controle achteraf maar een openbaar debat dat ook kan leiden tot bijstelling van het voorliggende ontwerp. Dat ontwerp wordt vervolgens ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden. Dat past ook bij de staatsrechtelijke positie en de rol van de Afdeling in het totstandkomingsproces en de niet openbaarheid van de nader rapportfase. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de Wet op de Raad van State. Daarin is bepaald dat ontwerpen die voor advies worden voorgelegd pas openbaar worden gemaakt gelijktijdig met de bekendmaking van de AMvB waarop het advies betrekking heeft (artikel 26, tweede lid, onder d). Dat is het moment waarop de betrokken AMvB reeds is vastgesteld en in het Staatsblad is gepubliceerd. Op dat moment kan uiteraard daarover nog wel een debat worden gevoerd, maar kunnen de uitkomsten daarvan niet meer leiden tot wijziging van de betrokken AMvB. Daarvoor zal dan een nieuw ontwerp in procedure moeten worden gebracht. Het doel en de effectiviteit van de voorhangprocedure, alsook de borging van de rol en positie van de Afdeling advisering van de Raad van State, zijn dan ook gebaat bij de in het wetsvoorstel voorgeschreven inrichting van de voorhangprocedure. Zoals hiervoor is geschetst kan het parlement bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet de balans opmaken [171]. Dat voorstel regelt ook enkele belangrijke onderwerpen, zoals schade en punitieve handhaving. Dat behelst, zoals de leden terecht opmerken, meer dan een klap op de Omgevingswet.

**[185]**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de onderlinge verhouding van omgevingswaarden. De regering heeft niet de indruk

willen wekken dat de ene omgevingswaarde belangrijker is dan de andere omgevingswaarde. Zij vragen of het wel terecht is en vragen in het bijzonder aandacht voor de verankering van waterveiligheidsnormen. Er bestaat inderdaad in het wetsvoorstel geen vaste hiërarchie binnen de onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals water of lucht. Het zijn stuk voor stuk bestanddelen van de leefomgeving, waarvoor afhankelijk van de omstandigheden normen gelden. Veel van die onderdelen zijn randvoorwaardelijk voor de fysieke leefomgeving van mens en dier. Dat geldt voor schoon water en schone lucht, maar ook voor de bescherming tegen overstromingen. Tussen de verschillende onderdelen bestaat vaak een samenhang, bijvoorbeeld tussen water en natuur. Er geldt daarom ook geen vaste hiërarchie in normen voor de verschillende onderdelen. Dat wil niet zeggen dat die normen gelijk zijn of even zwaar moeten wegen. Met sommige moet rekening worden gehouden, van andere kan nooit worden afgeweken. Dat onderscheid blijft bestaan. De normen kunnen ook per locatie verschillen, denk aan geluidnormen in een stiltegebied of in de binnenstad van een grote stad. Normering is dan ook maatwerk. Het op verschillende niveaus regelen van onderdelen of normen leidt tot verlies aan samenhang en gelaagdheid. Het nieuwe stelsel beoogt die complexiteit weg te nemen, de samenhang te borgen en het voor de gebruiker zo inzichtelijk mogelijk te maken.

Deze leden wijzen op het belang van waterveiligheidsnormen die cruciaal zijn voor het veilig voortbestaan van het land. De regering onderschrijft het grote belang van waterveiligheidsnormen. De ambities, inspanningen en resultaten in het kader van het Deltaprogramma getuigen daar ook van. Waterveiligheidsnormen zullen ook in het stelsel van de Omgevingswet zodanig worden verankerd dat het beoogde beschermingsniveau wordt gewaarborgd. Het nieuwe waterveiligheidsbeleid zorgt ervoor dat voor iedereen achter een primaire waterkering ten minste een bepaald basisbeschermingsniveau wordt bereikt. Dit basisbeschermingsniveau is gericht op het beperken van het individuele overlijdensrisico: de jaarlijkse kans om te overlijden als gevolg van een overstroming mag niet groter zijn dan 1/100.000 per jaar ( $10^{-5}$  per jaar). Om dit doel te bereiken worden onder meer nieuwe normen voor de primaire waterkeringen vastgelegd.

De leden vragen verder of de regering bereid is om het beleidsdoel (maximaal  $10^{-5}$  per jaar) of de nieuwe normen via de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet te verankeren. Het is, zoals de leden terecht opmerken, de bedoeling dat de nieuwe waterveiligheidsnormen per 1 januari 2017 van kracht worden. Deze nieuwe normen worden in eerste instantie via een afzonderlijk wetsvoorstel ingepast in het stelsel van de Waterwet. Het debat daarover kan worden gevoerd bij de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel. Ik wil daar op dit moment, in het kader van de behandeling van het voorstel voor de Omgevingswet, niet op vooruitlopen. Bij de invoeringsregelgeving zullen die normen als omgevingswaarden worden ingepast in het stelsel van de Omgevingswet. Als er met het oog op de nieuwe waterveiligheidsnormen in de Omgevingswet nog aanvullende voorzieningen nodig zijn, kunnen die via de Invoeringswet Omgevingswet worden aangebracht. Ook bij dat wetsvoorstel bent u als medewetgever betrokken.

#### [186]

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de beoogde instructieregel over de watertoets zodanig moet worden geïnterpreteerd dat daarmee ook de overlegverplichting is bedoeld. In de toelichting op hun vraag wijzen deze leden op de toepassing van de watertoets bij vaststelling of wijziging van een omgevingsplan. Zoals is aangegeven in het antwoord van de leden van de fractie van de VVD over de watertoets [12] is de gemoderniseerde watertoets daarnaast ook van toepassing op omgevingsverordeningen waarin functies aan locaties worden toegekend,



projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor een zogenaamde afwijkactiviteit.

De voorgenomen instructieregel houdt in dat bij de vaststelling van een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen, en dat de gemeenteraad daarbij, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van de waterbeheerder dient te betrekken. Het tweede deel van deze instructieregel – het betrekken van de opvattingen van de waterbeheerder – is doorgaans niet mogelijk zonder dat er eerder overleg heeft plaatsgevonden met de waterbeheerder. Overigens schrijft artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet al voor dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig afstemt met deze andere bestuursorganen.

**[187]**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre de watertoets als instrument onder de Omgevingswet vergeleken kan worden met de natuurtoets onder de Wet natuurbescherming en vragen of de natuurtoets op een vergelijkbare wijze in het wetsvoorstel wordt opgenomen als de watertoets.

De weging van het waterbelang onder de Omgevingswet verschilt sterk van de natuurtoets onder de Wet natuurbescherming. Beiden hebben als doel om het specifieke belang (natuur respectievelijk water) vroegtijdig en op volwaardige wijze mee te nemen bij de besluitvorming en dat specifieke belang met andere belangen zoals het belang van ruimtelijke ontwikkelingen te verbinden.<sup>57</sup> Maar daarmee houdt de vergelijking ook op. De natuurtoets is met name ingegeven door wat de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn vragen. De habitatrichtlijn verplicht tot individuele toetsing van een project met mogelijk significante effecten op de natuur, en verplicht tot compensatie als er sprake is van significante negatieve effecten. De regeling om het waterbelang te borgen is echter niet gebaseerd op Europese regels. De essentie is dat bij het vaststellen van ruimtelijke plannen gekeken moet worden naar de gevolgen voor de waterhuishouding. De voorgenomen instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving zal voorschrijven dat – voor zover het gaat om de toedeling van functies aan locaties – in een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Anders dan bij de natuurtoets is bij de watertoets dus geen dwingend beoordelingskader.

De tweede, hiermee samenhangende vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie kan kort als volgt beantwoord worden. Gegeven de grote verschillen tussen de natuurtoets en de weging van het waterbelang zal de regeling in het kader van de Omgevingswet ook verschillend zijn. Beide krijgen echter hun uitwerking in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, in de vorm van instructieregels voor het bevoegd gezag.

**[188]**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of zij terecht concluderen dat de regering de milieubeginselen alleen van toepassing wil laten zijn op het beleid.

De regering ziet de beginselen als richtsnoer voor het bestuurlijk handelen, zowel voor het beleid als voor besluitvorming. Juist daarom wil zij de milieubeginselen alleen als rechtsregel laten gelden voor het beleid, met inbegrip van de toelichting van regelgeving. Ze werken vervolgens langs de weg van het beleid door naar concrete besluiten en algemeen verbindende voorschriften, maar niet als rechtsregel waar de rechter aan moet toetsen. Dit voorkomt dat de beginselen hun karakter van *richtsnoer*

<sup>57</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 348, D, blz. 3.



verliezen. Zo blijft de ruimte bestaan voor de lokale democratie om eigen afwegingen te maken over bijvoorbeeld de inhoud van een omgevingsplan. De regering heeft voor deze lijn gekozen in aansluiting bij één van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening, «het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving».

De leden vragen verder hoe zich dat verhoudt dit tot de kritiek van Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt. Het advies van de Afdeling was om de belangrijkste beginselen te verankeren in het wetsvoorstel. Inmiddels is hieraan tegemoetgekomen. De Afdeling gaat niet inhoudelijk in op de verschillende wijzen waarop beginselen doorwerken, maar kent wel enkele te onderscheiden functies toe aan beginselen. De nu gekozen verankeringen van beginselen hebben de volgende functies: «het nationale beleid en de nationale regelgeving richting geven», «leidraad aan bestuursorganen», «uitgangspunt ... aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst», «richtinggevend voor het door de EU – en daarmee ook door de lidstaten – te voeren milieubeleid en wetgeving». De door de Afdeling genoemde functie «leidraad aan rechters» blijven ze ook vervullen, echter zonder dat ze een «regel voor rechters» worden. Die functies sluiten aan op de functie van de beginselen in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat bepaalt dat *het beleid* van de Unie berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Ook vragen deze leden welke rechten een burger of bedrijf hieraan kan ontnemen bij toepassing van regelgeving en de uitoefening van bevoegdheden van een bestuursorgaan dat de omgevingsvisie heeft vastgesteld. De vier milieubeginselen hebben geen directe juridische functie voor de toepassing van regelgeving en de uitoefening van bevoegdheden. Dat waarborgt, zoals hiervoor beschreven, dat de beginselen hun karakter als richtsnoer behouden. Bij het opstellen van de omgevingsvisie houdt een bestuursorgaan rekening met de vier milieubeginselen. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur houdt een bestuursorgaan bij zijn besluitvorming rekening met het eigen beleid dat is vastgelegd in de omgevingsvisie, en kijkt het niet zonder deugdelijke motivering daarvan af. Burgers en bedrijven kunnen dan ook geen rechten ontnemen aan de beginselen, maar beginselen dragen wel bij aan de consistentie van het overheidsoptreden.

#### [189]

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om nader in te gaan op het advies van Afdeling advisering van de Raad van State om nader te bezien of de in het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. Deze leden vragen of de regering heeft beoordeeld of alle geboden afwijkingsmogelijkheden van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn en hoe de regering tot dat oordeel is gekomen.

Eén van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening is «het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving». Met het oog daarop is het wetsvoorstel zo opgebouwd, dat bij de grondslagen voor algemeen verbindende voorschriften van materiële aard ook een mogelijkheid is ingebouwd om ruimte te bieden voor «maatwerk» in gevallen waar dat nodig is. Er is geen «stapel» van flexibiliteitsregelingen, maar een aantal naast elkaar staande mogelijkheden, die elk geschikt zijn voor specifieke situaties. De flexibiliteitsmogelijkheden hebben enerzijds betrekking op grondslagen voor regels die

gericht zijn tot bestuursorganen, zoals omgevingswaarden en instructieregels, en anderzijds op grondslagen voor regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven, zoals algemene regels en vergunningvereisten. Ze bieden – vooral – de decentrale overheden ruimte om rekening te houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen als in concrete situaties één of meer landelijke regelingen niet goed passen. Dat maakt het mogelijk om de fysieke leefomgeving beter te beschermen waar dat nodig is en intensiever te benutten waar dat kan.

De flexibiliteitsmogelijkheden in het wetsvoorstel zijn overigens niet nieuw. De Wet milieubeheer kent bijvoorbeeld al provinciale milieukwaliteitseisen (artikel 5.5 van die wet), maatwerkvoorschriften (artikel 8.42) en maatwerkregels (artikel 8.42b). Ook de Woningwet biedt mogelijkheden voor maatwerk (artikelen 7 en 7a). Ontheffingen van instructieregels zijn bekend uit de Wet ruimtelijke ordening (artikelen 4.1a en 4.3a) en de Wet luchtvaart (artikel 8.9). Decentraal afwijken van de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen is nu mogelijk onder de Ontgrondingenwet (artikel 7, tweede lid), de Waterwet (artikel 6.4, tweede lid), de Wet lokaal spoor (artikel 12, achtste lid) en het Besluit omgevingsrecht (artikel 2.2, eerste lid, onder a). De Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad- en milieubenadering bieden daarnaast meer generieke mogelijkheden om in bijzondere gevallen af te wijken van regels en de eerstgenoemde wet biedt ook een experimenteerregeling (hoofdstuk 2, afdeling 2).

Of een flexibiliteitsmogelijkheid «aan» of «uit» wordt gezet in de uitvoeringsregelgeving wordt bepaald bij de regels zelf, wat bijdraagt aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van de AMvB's. Ook maakt dit het mogelijk om het «aan» of «uit» zetten goed af te stemmen op de aard van de regels en het gewenste beschermingsniveau. In de inleiding over flexibiliteit in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 30) is ingegaan op enkele criteria voor «aan» of «uit» zetten. Daar is beschreven dat het uitgangspunt is dat flexibiliteitsbepalingen «aan» zullen staan in de gevallen waarin dat nu ook het geval is en «uit» zullen staan als daarmee strijd zou ontstaan met internationale verplichtingen, als dat de uitvoering van rijkstaken zou kunnen bemoeilijken of zou kunnen leiden tot substantiële kosten voor andere bestuursorganen, als een basisbeschermingsniveau van gezondheid of veiligheid in het gedrang komt of als de regel al intrinsiek voldoende ruimte biedt («open norm»).

#### **[190]**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering toe te lichten waarom een projectbesluit wel proportioneel is als het gaat om het realiseren van een project maar niet voor het wegbestemmen van niet gerealiseerde kantoren. Zij vragen de regering om toe te lichten waarom de inzet van instructieregels en een instructiebesluit daarvoor het meest doeltreffend en doelmatige instrument is. Zij noemen als voorbeeld niet-gerealiseerde plancapaciteit van commercieel vastgoed en wijzen naar de leegstand van kantorenvastgoed dat bovengemeentelijke aspecten kent.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van D66 [64].

#### **[191]**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om inzicht te geven in overeenkomsten en verschillen tussen artikel 4.2, tweede lid, van het wetsvoorstel en het inpassingsplan dat de Wro kent, en daarbij met name aandacht te geven aan de toepassingsvoorwaarden.

Artikel 4.2, tweede lid, is in het wetsvoorstel opgenomen in het licht van de mogelijkheid om, in aanvulling op de toedeling van functies aan een locatie door de gemeente, in de omgevingsverordening een beschermende nevenfunctie toe te delen aan de locatie of daarover regels te stellen. Deze mogelijkheid bestaat nu ook al in het omgevingsrecht.

Voorbeelden zijn de toedeling van de functie grondwaterschermingsgebied of stiltegebied (nu Wet milieubeheer), zeer kwetsbaar gebied voor ammoniak (nu Wet ammoniak en veehouderij), gebied waar een provinciale omgevingswaarde geldt en beperkingengebied voor een provinciale weg (nu provinciale wegenverordening). Dergelijke locaties en daaraan gekoppelde regels hebben in grotere of kleinere mate invloed op de functie van een locatie, zonder echter uitputtend die functie te bepalen. Artikel 4.2 vraagt de provincie om voor dit soort situaties van functietoedeling gebruik te maken van de bevoegdheid om instructieregels of instructies te geven over het omgevingsplan en niet zelf regels te geven die de functies (mede) bepalen. Dat waarborgt dat burgers en bedrijven de locatiespecifieke regels voor een gebied zoveel mogelijk bij elkaar vinden in het omgevingsplan. De gemeente kan de eigen regels dan zo goed mogelijk afstemmen op de provinciale kaders. De provincie kan echter kiezen voor direct burgerbindende regels als het gebruik van instructieregels of instructies niet doelmatig en doeltreffend is. Een voorbeeld is de situatie dat naleving van de instructieregel vrij bewerkelijk is voor de betrokken bestuursorganen, terwijl de doelgroep van de regel voldoende kennis en vaardigheden bezit om zelf de locatiespecifieke regels in de omgevingsverordening te vinden.

Bij het vaststellen van een inpassingsplan treden gedeputeerde staten in de bevoegdheid van de gemeenteraad om de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden aan te wijzen en met het oog op die bestemmingen regels te geven (in de nieuwe terminologie: functies toe te delen aan locaties en met het oog daarop stellen van regels). Dat betekent dat als via een inpassingsplan een bestaande gebruiksmogelijkheid wordt wegbestemd, bijvoorbeeld voor de realisatie van een provinciale weg, gedeputeerde staten ook moeten bepalen welke nieuwe bestemming vervolgens wordt toegekend. De nieuwe bestemming (in de nieuwe terminologie: functie) en de daarbij behorende regels maken de realisatie van het project mogelijk. Uit de vraag rijst de indruk dat de leden het mogelijk achten om via de omgevingsverordening – gelezen artikel 4.2, tweede lid – ook te voorzien in een functietoedeling aan locaties die verder gaat dan het toedelen van een beschermende nevenfunctie zoals beschreven in de vorige alinea. Daarmee zou de provincie de taak vervullen die aan de gemeente is toegedeeld in artikel 4.2, eerste lid, namelijk het voorzien in een uitputtende toedeling van functies aan locaties. Door een gebied «uit te hoeken» en daaraan functies toe te delen zou het omgevingsplan van de gemeente voor dat gebied blanco worden, omdat de gemeentelijke functietoedeling en regels op grond van artikel 122 van de Gemeentewet zouden vervallen. Daarmee zou strijd ontstaan met de opdracht die artikel 4.2, eerste lid, van het wetsvoorstel aan de gemeente geeft om in het omgevingsplan voor het gehele grondgebied te voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het wettelijk stelsel is opgebouwd vanuit de gedachte dat de functietoedeling gebeurt in het gemeentelijk omgevingsplan en een taak is van de gemeente. Het Rijk en de provincie kunnen deze functietoedeling alleen rechtstreeks wijzigen via een projectbesluit. Zo'n functietoedeling in de omgevingsverordening zou daarnaast ook tot diverse praktische problemen leiden. Zo zou bijvoorbeeld elke toekomstige wijziging in de functietoedeling in het gebied – hoe klein ook – een wijziging van de omgevingsverordening vergen. Het wordt ook moeilijk te voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan de locaties die gelegen zijn aan de rand van het door de provincie «uitgehoekte» gebied. Er zou dan ook strijd ontstaan met het beginsel van de minst belastende interventie dat is opgenomen in artikel 2.2, derde lid, en met de in artikel 4.2, tweede lid, opgenomen randvoorwaarde dat functietoedeling in de omgevingsverordening alleen gebeurt als inzet van instructieregels of instructieregels niet doelmatig en doeltreffend is.

### [192]

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre de regering zich heeft laten inspireren door omringende landen als het gaat om kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. Verder vragen zij naar de verbetermogelijkheden bij het verevenen van baten. Daarbij vragen zij zich af of deze baten zouden moeten toekomen aan de eigenaar van de grond of van degene die de bestemming wijzigt.

Ten aanzien van de vragen over kostenverhaal (grondexploitatie) verwijst de regering naar de beantwoording van een vraag van de leden van de D66-fractie [74]. In dit antwoord wordt ook ingegaan op een door de Tweede Kamer aangenomen motie inzake dit onderwerp en een brief daarover van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer. Naar aanleiding van deze motie, en de uitkomsten van de dit voorjaar georganiseerde botsproeven, heeft de regering breed overleg met het veld (onder andere adviescommissie Wonen en Cultuur, VNG, IPO, Neprom en de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers) over de regeling voortgezet. Daarbij wordt ook het onderzoek van de TU Delft naar kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling betrokken.<sup>58</sup> Aan de hand van dat onderzoek laat de regering zich inspireren door regelingen voor kostenverhaal in de ons omringende landen (België, Duitsland, Engeland en Frankrijk). In dat verband komen ook eventuele alternatieven voor de vereveningsystematiek aan de orde. De regering hanteert daarbij wel als uitgangspunt dat de regeling niet is bedoeld voor baatafoming. In de visie van de regering past het uitdrukkelijk niet om afroming van de winsten van gebiedsontwikkeling door gemeenten mogelijk te maken. Dat heeft de regering ook aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 179). Bij kostenverhaal past ook dat er niet meer kosten worden verhaald dan er worden gemaakt. Het verevenen van baten past in de visie van de regering dan ook niet in het nieuwe stelsel. De uitkomsten van het overleg met het veld en de afweging die op basis daarvan worden gemaakt worden verwerkt in het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom, dat volgens planning in 2017 aan het parlement zal worden aangeboden.

Voor zover de leden van de ChristenUnie-fractie menen dat een vergoeding voor planschade niet op initiatiefnemers kan worden verhaald, wordt opgemerkt dat het voornemen is om bij de Omgevingswet te blijven voorzien in een bevoegdheid om deze schade op de initiatiefnemer te verhalen door het sluiten van een overeenkomst. Is dat niet mogelijk, dan zal ook het verhaal van deze worden afgedwongen via de regeling voor kostenverhaal.

Overigens wordt met de leden van de ChristenUnie-fractie geconstateerd dat Nederland ten opzichte van andere landen een ruimhartige regeling voor planschade kent. Het voorliggende wetsvoorstel bevat echter nog geen regeling voor schade op grond van de Omgevingswet. Voor dat onderwerp is hoofdstuk 15 gereserveerd. Een regeling voor schade op grond van de Omgevingswet zal worden opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Dat bevat ook voorstellen voor een regeling voor planschade. Bij die regeling laat de regering zich overigens ook inspireren door de regelingen in omringende landen.

### Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

### [193]

De leden van de PvdD-fractie wijzen op de uitspraak van de regering in de memorie van toelichting dat de balans in het omgevingsrecht te veel bij zekerheid ligt, en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwik-

<sup>58</sup> F.A.M. Hobma, Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling, TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Afdeling Real Estate & Housing, 11 juni 2014.

keling. Deze leden stellen dat het onduidelijk is waar de regering dit op baseert. Zij vragen of de regering het eens is met de stelling dat zekerheid van bescherming binnen het omgevingsrecht nodig is, en dat het nodig blijft om normen te stellen en deze te handhaven.

De regering ontvangt al geruime tijd signalen uit de uitvoeringspraktijk, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, waaruit keer op keer een onbalans tussen zekerheid en dynamiek blijkt. Dat heeft ook in het recente verleden al tot wettelijke regelingen geleid, zowel door aanpassing van bestaande regelingen, zoals de regeling voor luchtkwaliteit in de Wet milieubeheer, als door bijzondere wetgeving voor complexe gebieden: de Interimwet stad-en-milieubenadering en de regeling voor ontwikkelingsgebieden in de Crisis- en herstelwet. Elk van die regelingen lost bepaalde problemen op, maar voegt tegelijkertijd complexiteit toe. Verder lossen dergelijke regelingen de onbalansproblemen op een kleinschaliger niveau niet op. In de memorie van toelichting (blz. 16) is een voorbeeld beschreven van een kleinschalige recreatieve voorziening, een theetuin, die niet heeft kunnen draaien omdat de proceduretermijn voor een vergunning zes maanden was. Een vergelijkbaar voorbeeld is beschreven in de probleemschets die het kabinet aan het begin van het wetgevingstraject aan de Tweede Kamer heeft gezonden<sup>59</sup>. In dit geval ging het om het plaatsen van een zonneboiler, waarbij de leges en de proceduretermijn in de weg bleken te staan aan de realisatie van het initiatief. Een andere probleemschets, opgesteld onder auspiciën van de VNG<sup>60</sup>, laat onder meer zien dat het huidige stelsel van de Wet ruimtelijke ordening dwingt tot gedetailleerde plannen, leidend tot hoge onderzoekslasten, terwijl er bij veel gemeenten behoefte bestaat om in dynamische gebieden ruimte te laten voor particuliere initiatieven («uitnodigingsplanning»).

De regering onderschrijft overigens de stelling van de leden dat zekerheid van bescherming binnen het omgevingsrecht nodig is, en dat het nodig blijft om normen te stellen en deze te handhaven. Het normenstelsel van het huidige omgevingsrecht is van groot belang voor het in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Die kwaliteiten moeten behouden blijven in het normenstelsel van de Omgevingswet en zijn uitvoeringsregelgeving. Tegelijkertijd moet dat nieuwe stelsel beter aansluiten op de opgaven waarvoor de maatschappij gesteld staat. Vooral bij projecten die te maken hebben met samenloop van wettelijke kaders – zoals ruimtelijke ontwikkeling en grotere particuliere initiatieven – leidt het wettelijke stelsel tot knelpunten in de uitvoeringspraktijk. De complexe en versnipperde regelgeving die per sector is geordend leidt tot te weinig overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang. Het versnipperde en ontoegankelijke stelsel leidt er mede toe dat plannen vaak vanuit een specifiek perspectief en vrij geïsoleerd worden ontwikkeld, waarna te laat de belangen van andere partijen en daaraan gekoppelde omgevingsrechtelijke beperkingen aan de orde komen. Ook laat een deel van de regels onvoldoende ruimte voor een lokale belangenafweging of is die ruimte moeilijk ontsloten. Dat kan leiden tot vertraging of suboptimale oplossingen.

#### [194]

De leden van de fractie van de PvdD vragen naar de reactie van de regering op de vergelijking van het delegatiebeleid in de Omgevingswet met dat in de wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie.

<sup>59</sup> Waarom een nieuwe Omgevingswet: Schets omgevingsrechtelijke problemen, Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1, bijlage I.

<sup>60</sup> F. de Zeeuw, F. Hobma en R. de Boer, Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten: Case-onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, TU Delft, oktober 2012.

De regering deelt de kwalificatie van deze leden niet dat het delegatiebeleid van de Omgevingswet leidt tot «het wegstoppen» van normen. Integendeel, het wetsvoorstel bevat met de waarborgen van publiekparticipatie en een (zware) voorhangprocedure diverse mogelijkheden om hierover een openbaar debat en maatschappelijke discussie te voeren.

**[195]**

De leden van de PvdD-fractie vragen waarom niet alle omgevingswaarden en een volledig toetsingskader voor milieubeleid in de wet is opgenomen. De omgeving is één. Daarom is het volgens deze leden naar de burger toe niet te verklaren waarom er enkele waarden wel en andere niet in de wet zijn opgenomen.

Hiervoor is bij de antwoorden op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie [162 en 166] en de ChristenUnie-fractie [184 en 185] al ingegaan op de motieven om omgevingswaarden en toetsingskaders niet op wetsniveau te regelen. De regering is het overigens eens met de opvatting van de leden van de fractie van de PvdD dat de fysieke leefomgeving één is en dat de huidige verschillen in niveau van regulering niet te verklaren zijn. Het stelsel van de Omgevingswet biedt hiervoor dan ook een uniforme regeling op AMvB-niveau.

De leden vragen of het niet opnemen van een volledig toetsingskader voor het milieu, afbreuk doet aan het beschermingsniveau van de leefomgeving. Dat is niet het geval. Het beschermingsniveau wordt bepaald door de inhoud van een regel. De werking (rechtsgevolgen, verbindende kracht, mate van bescherming) van een rechtsregel verschilt niet van het niveau waarop die regel wordt gesteld (wet of AMvB). Zie in dit verband ook het hiervoor genoemde onderzoek van de RUG: «*Dat normstelling bij AMvB de hoofdregel is, hoeft niet te betekenen dat de door de normstelling gewaarborgde kwaliteit van bescherming van de fysieke leefomgeving achteruitgaat. Bij AMvB kunnen immers dezelfde normen worden gesteld die in het huidige omgevingsrecht in de wet in formele zin zijn opgenomen. Een dergelijke norm is juridisch in gelijke mate bindend als de wet*» (blz. 31). Verder vragen deze leden of regeling bij AMvB afbreuk doet aan de democratische besluitvorming over omgevingswaarden en toetsing. Zoals hiervoor is aangegeven is het parlement via een zware voorhangprocedure betrokken bij de totstandkoming van omgevingswaarden. Als het van oordeel is dat een omgevingswaarde bij wet moet worden geregeld, is de regering gehouden om daartoe een wetsvoorstel in te dienen. Het parlement behoudt daarmee de mogelijkheid om als medewetgever te opereren. Daarnaast beschikt het parlement over alle reguliere bevoegdheden tot het uitoefenen van democratische controle. Het is aan beide Kamers om, elk vanuit de eigen rol en positie, hier invulling aan te geven.

**[196]**

De leden van de PvdD-fractie vragen of het element gezondheid afdoende in het wetsvoorstel is opgenomen om burgers te beschermen tegen schadelijke emissies van industriële activiteiten, omdat het huidige omgevingsrecht daarover maar weinig regels bevat. Zij menen dat het voor de intensieve landbouw alleen mogelijk is om grenzen te stellen aan de geurhinder.

De regering is van mening dat het wetsvoorstel een goede basis biedt om de bescherming van de gezondheid ten gevolge van activiteiten, waaronder landbouw- en veeteeltactiviteiten, in de beoogde uitvoeringsregelgeving en eventuele decentrale regelgeving zoals omgevingsplannen en omgevingsverordeningen gestalte te geven. Het voert te ver om op deze plaats uitputtend te beschrijven op welke wijze bestuursorganen de bevoegdheden van de Omgevingswet kunnen aanwenden om de bescherming van de gezondheid gestalte te geven. Wel wijst de regering op artikel 2.1 van het wetsvoorstel, waarin is vastgelegd dat de bestuurs-



organen hun taken en bevoegdheid op grond van de Omgevingswet moeten uitoefenen met het oog op de doelen van de wet, waartoe een veilige en gezonde fysieke leefomgeving behoort. Dat artikel bevat ook een opdracht dat bij de toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid. Bij de uitvoeringsregelgeving zal de regering in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving algemene regels stellen aan activiteiten, waaronder met name milieubelastende activiteiten. Deze gaan uit van het voorkomen of indien, dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk beperken van emissies die de gezondheid of het milieu kunnen belasten. Het spreekt voor zichzelf dat die regels ook betrekking zullen hebben op landbouw- en veeteeltactiviteiten. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal de regering onder meer nadere regels stellen die betrekking hebben op de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. Deze zullen met name strekken om woningen en andere gevoelige objecten en gebieden te beschermen, waarbij de bescherming van de gezondheid en het milieu en de bescherming tegen hinder belangrijke items zijn. De opmerking van de genoemde leden dat het voor bestuursorganen alleen mogelijk is om voor geurhinder grenzen te stellen aan landbouwbedrijven, moet op een misverstand berusten. Onder de Omgevingswet zullen veehouderijen moeten voldoen aan algemene regels die strekken tot het beschermen van verschillende aspecten van het milieu. Verder zullen veel veehouderijen alleen in bedrijf kunnen zijn als daartoe een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit is verleend. Die vergunning moet alle milieubelastende aspecten omvatten. Via de vergunningplicht is toetsing vooraf en maatwerk gewaarborgd. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen de beoordelingsregels voor die omgevingsvergunningen worden vastgelegd.

**[197]**

De leden van de PvdD-fractie vragen welke bevoegdheden en verplichtingen gemeenten onder de Omgevingswet hebben om hun inwoners te beschermen tegen stankoverlast vanuit veehouderijen. Zij willen weten of gemeenten geen enkele verplichting daartoe hebben en of burgers zich dan ergens op kunnen beroepen.

In antwoord op deze vraag en in vervolg op de vorige vraag kan de regering antwoorden dat in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving regels zullen worden opgenomen over de toedeling van functies aan locaties waarbij de bescherming van voor geurbelasting gevoelige objecten óók een aspect zal zijn. Die regels zullen dienen ter vervanging van de regels die momenteel in de Wet geurhinder en veehouderij zijn opgenomen. Het betekent dat gemeenten deze regels zullen moeten toepassen. Omwonenden kunnen uit de regels van het omgevingsplan vanwege de evenwichtige toedeling van functies afleiden wat hun aanspraken zijn op bescherming tegen de gevolgen van bepaalde activiteiten.

**[198]**

De leden van de PvdD-fractie vragen verder op welke wijze de Omgevingswet de bescherming van burgers borgt tegen ziektes en schadelijke stoffen, veroorzaakt door veehouderijen. Zij wijzen daarbij onder meer op Q-koorts, zoonoses, de uitstoot van fijnstof en de daarin aanwezige endotoxinen.

Bij de opstelling van de algemene rijksregels, op te nemen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, en van de instructieregels en beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten, op te nemen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, zal de regering zorgvuldig de aspecten betrekken die in de vraag worden gededd. De regering wijst verder op artikel 5.32 van het wetsvoorstel dat bepaalt dat een omgevingsvergunning kan worden geweigerd als sprake is van



bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Op de wijze van toepassing van dat artikel is de regering reeds ingegaan in het antwoord op de desbetreffende vraag [4] van de leden van de VVD-fractie.

De leden van deze fractie willen ook weten of gemeenten bevoegdheden krijgen om eigen grenzen te stellen aan het aantal dieren in een gebied, om emissienormen te stellen en/of om vergunningen te weigeren voor bepaalde activiteiten en of zij aanvullende normen kunnen stellen als de Europese normen niet afdoende blijken op gemeentelijk of provinciaal niveau.

Ten aanzien van deze vraag merkt de regering op dat het wetsvoorstel en de genoemde voorgenomen AMvB's, waar dat mogelijk is, ruimte bieden om op gemeentelijk niveau afwegingen te maken. De omgevingswetgeving maakt maatwerk mogelijk: kwaliteit op locatie. Om de onevenredig nadelige gevolgen van een activiteit voor de gezondheid of het milieu te voorkomen, heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid de emissies en de milieubelasting van activiteiten, waaronder veehouderijen, te reguleren met rechtstreeks werkende regels in het omgevingsplan, algemeen werkende maatwerkregels als uitwerking van de algemene rijksregels, maatwerkvoorschriften voor individuele gevallen, of vergunningvoorschriften. Het houdt in dat gemeenten kunnen sturen op zowel emissies (voorkomen) als op immissies (behoeden). Als dat in een specifiek gebied nodig is, zou een gemeente dus ook grenzen kunnen stellen aan het houden van dieren.

#### **[199]**

De leden van de PvdD-fractie geven aan dat de memorie van toelichting als uitgangspunt beschrijft dat bij de herimplementatie van Europese regelgeving «steeds de afweging zal worden gemaakt waar ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau en wat op nationaal niveau zal worden vastgelegd, conform het subsidiariteitsbeginsel». Ze vragen of de regering daarmee afstapt van het behouden van het huidige beschermingsniveau. De regering kan zich voorstellen dat een spanning ervaren wordt tussen het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het uitgangspunt «decentraal, tenzij». Toch zijn deze uitgangspunten niet in strijd met elkaar en in veel gevallen met elkaar te verenigen. De regering vertrouwt erop dat de decentrale bestuursorganen een verstandige belangenafweging maken bij het vaststellen van hun regelgeving en het toepassen van de flexibiliteitsmogelijkheden in het wetsvoorstel. Voor zover onderwerpen nu al worden overgelaten aan decentrale overheden is het beschermingsniveau in het algemeen goed. De regering ziet geen aanleiding om te veronderstellen dat het beschermingsniveau onvoldoende zal zijn bij onderwerpen die het Rijk zal overlaten aan decentrale overheden, of waar meer flexibiliteit wordt geboden. Decentraliseren mag ook naar de mening van de regering niet leiden tot een «*race to the bottom*», dat wil zeggen maximale vrijheid voor initiatiefnemers en nauwelijks bescherming van burgers. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting (blz. 77) kan het voorkomen van zo'n «*race*» een reden zijn om te kiezen voor regelgeving op nationaal niveau. Decentralisatie is vooral aan de orde als de locatie waar een activiteit wordt verricht sterk bepalend is voor de gevolgen voor de fysieke leefomgeving en daarmee voor de regels die moeten gelden voor een activiteit. Hierop is nader ingegaan naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van het CDA over decentralisatie [27]. Ook wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie over flexibiliteitsmogelijkheden [189].

**[200]**

De leden van de fractie van de PvdD hebben enkele vragen ten aanzien van de rechtsbescherming bij de omgevingsvergunning. Zij menen dat de bezwaartermijn is ingekort tot twee weken en vragen om een toelichting hoe burgers voldoende inspraak- en bezwaarmogelijkheden hebben rondom ingrijpende projecten. Ook vragen zij hoe de regering wil waarborgen dat burgers geen fatale termijnen missen in de vakantieperiodes.

Allereerst merkt de regering op dat de conclusie van deze leden over het inkorten van de bezwaartermijn naar zes weken mogelijk berust op een misverstand. De bezwaar- en beroepstermijn blijft gehandhaafd op zes weken, conform de Awb. Indien belanghebbenden willen dat de inwerkingtreding van een besluit wordt geschorst moeten ze binnen twee weken een verzoek om een voorlopige voorziening indienen. In dat geval heeft dit verzoek automatisch schorsende werking. De reden waarom hiervoor is gekozen en op welke wijze is voorzien in onomkeerbare gevolgen door uitvoering van het besluit, is nader toegelicht in het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [56]. De bezwaartermijn van zes weken wordt in het algemeen voldoende geacht om te voorkomen dat burgers termijnen missen in bijvoorbeeld vakantieperiodes. Wanneer belanghebbenden langer afwezig zijn, is het gebruikelijk dat een zaakwaarnemer deze belanghebbenden op de hoogte brengt van een besluit waartegen ze bezwaar of beroep willen instellen. Ook zijn er steeds meer digitale voorzieningen die belanghebbenden attenderen, waardoor belanghebbenden ook op andere wijze dan via de lokale krant, tijdig kennis kunnen nemen van een genomen besluit. In de beantwoording van een vraag van de leden van de D66-fractie [65] is de regering uitgebreid ingegaan op het versterken van participatie bij besluitvorming.

**[201]**

De leden van de fractie van de PvdD hebben enkele vragen over waarom niet voorzien is in een automatisch schorsende werking voor het projectbesluit. Tevens willen zij weten hoe onomkeerbare schade voor de natuur wordt voorkomen.

In het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van fractie van de GroenLinks heeft de regering aangegeven waarom het instellen van beroep, in lijn met de hoofdregel van de Awb, geen automatisch schorsende werking kent [176]. Het projectbesluit kan wel worden geschorst nadat de voorzieningenrechter daartoe heeft besloten. Omdat het projectbesluit in werking treedt na vier weken is het van belang dat belanghebbenden tijdig beroep in stellen. De regering heeft in het wetsvoorstel waarborgen opgenomen ten aanzien van het vroegtijdig betrekken van omwonenden bij besluiten. Dit is nader toegelicht in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie [65] en de PVV-fractie [91]. Hierdoor zullen besluiten, waaronder een projectbesluit, niet onverwacht komen voor belanghebbenden. Een termijn van vier weken biedt naar het oordeel van de regering belanghebbenden voldoende gelegenheid om tijdig een verzoek om een voorlopige voorziening te vragen. Nadat een verzoek om een voorlopige voorziening is ingediend, zal de voorzieningenrechter de zaak snel behandelen, zo wijst de praktijk uit. Ook neemt de rechter waar nodig contact op met de initiatiefnemer en treft hij zo nodig zelf een voorziening wanneer onomkeerbare gevolgen dreigen. De regering verwijst hiervoor ook naar een vergelijkbare vraag over omgevingsvergunningen van de leden van de fractie van D66 [56].

## Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

### [202]

De leden van de fractie van de SGP vragen naar de relatie tussen het uitgangspunt in de Aanwijzingen voor de regelgeving dat belangrijke normen in de wet zelf thuis horen en het delegatiebeleid van de Omgevingswet. Zij vragen of de veronderstelling juist is dat de regering dergelijke afspraken minder zwaar weegt dan het belang van goed kenbare omgevingsregels.

Vooropgesteld moet worden dat ook binnen het delegatiebeleid van de Omgevingswet uitgangspunt is dat de hoofdelementen bij wet worden geregeld. Dat geldt onder meer voor de (kern)instrumenten, procedures en rechtsbescherming, vergunningplichten en andere normen met belangrijke directe gevolgen voor burgers en bedrijven, zoals gedoogplichten. Voor de inhoudelijke normstelling is uit oogpunt van kenbaarheid en samenhang gekozen voor bundeling op het niveau van een AMvB. In dit verband wordt verwezen naar de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van D66 [46]. Een andere belangrijke reden is dat het daardoor eenvoudiger wordt om tijdig te voldoen aan de verplichting tot implementatie van Europese en internationale regels. Ook in de Aanwijzingen voor de regelgeving (bijvoorbeeld nr. 334) en in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt het belang daarvan onderkend. Het delegatiebeleid van de Omgevingswet is dan ook gebaseerd op een weging van diverse factoren.

### [203]

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de SGP over het niveau waarop het beoordelingskader is geregeld, wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt naar aanleiding van de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie [162 en 166] en de PvdD-fractie [195]. De leden van de SGP-fractie vragen verder naar de verhouding tot de weigeringsgrond in verband met ernstige gezondheidsrisico's, die na amendering in het wetsvoorstel is opgenomen. Het is juist dat bundeling van die weigeringsgrond bij AMvB beter zou aansluiten bij de delegatiesystematiek. Gelet op het feit dat de bepaling uitsluitend betrekking heeft op uitzonderlijke situaties, waarin er sprake is van bijzondere omstandigheden en van (mogelijk) ernstige gevolgen voor de volksgezondheid, zijn de gevolgen voor de inzichtelijkheid voor gebruikers in het merendeel van de vergunningprocedures beperkt. Voor een nadere beschouwing over deze weigeringsgrond wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [4].

### [204]

De leden van de fractie van de SGP beschrijven dat een van de redenen om normen en regels in gedelegeerde regelgeving op te nemen, is dat de regering voldoende flexibiliteit wil hebben om deze normen en regels te wijzigen, onder meer in verband met de implementatie van EU-richtlijnen. De leden van de SGP-fractie vinden dat de gewenste flexibiliteit geen doorslaggevende reden is om af te dingen op parlementaire betrokkenheid. Zij vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om belangrijke normen en regels in de wet zelf op te nemen, en afgeleide, minder belangrijke, normen en regels in de gedelegeerde regelgeving, zodat voor de belangrijke normen en regels parlementaire betrokkenheid gewaarborgd is en voor de afgeleide normen en regels meer flexibiliteit gecreëerd wordt.

In het antwoord op vragen van de leden van diverse fracties is ingegaan op de uitgangspunten voor bundeling van normstelling op AMvB-niveau en de waarborgen voor parlementaire betrokkenheid [onder andere 46, 87, 95, 144, 158, 166, 184 en 195]. Daarbij is niet alleen de aard van de norm van belang. Ook de omzetting van Europese en internationale

regelgeving is een van de redenen voor de keuze voor de bundeling van normstelling op AMvB-niveau. Daarmee wordt de *tijdige* implementatie van die regelgeving beter geborgd. Voor een effectieve parlementaire betrokkenheid is het van belang dat het parlement reeds in de totstandkomingsfase van de Europese of internationale regelgeving betrokken is (bijvoorbeeld ten tijde van het BNC-fiche). Op dat moment kan de inhoud van die ontwerpregelgeving immers nog worden beïnvloed. Wanneer bijvoorbeeld een EU-richtlijn eenmaal is vastgesteld staan daarmee de kaders (en soms ook de normen) vast en is de nationale beleidsruimte van de lidstaat doorgaans beperkt. Uiteraard kan dit per onderwerp verschillen. Bij implementatiewetgeving is voor de parlementaire betrokkenheid dus niet primair de aard of het belang van de norm (belangrijk of een afgeleide norm) doorslaggevend. Het gaat erom waar de internationale regelgever ruimte heeft gelaten voor nationale invulling. Dit is bijvoorbeeld ook een van de redenen dat op dit moment artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat strikte implementatie niet bij AMvB, maar bij ministeriële regeling geschiedt. In dat geval strekt de nationale regelgeving immers uitsluitend tot uitvoering van de internationale verplichtingen. Gezien het belang van samenhang en toegankelijkheid is die bepaling niet in de Omgevingswet opgenomen. Het stelsel van de Omgevingswet maakt geen onderscheid naar herkomst van een norm (nationaal of internationaal), maar bundelt deze zo veel mogelijk op hetzelfde niveau.

**[205]**

De leden van de fractie van de SGP stellen enkele vragen over de zware voorhangprocedure die bij amendement in het voorstel voor de Omgevingswet is opgenomen. Deze leden hebben de indruk dat deze voorhangprocedure afwijkt van de reguliere voorhangprocedures en horen graag of een voorhangprocedure in deze vorm ook weleens in andere wetgeving is opgenomen.

Het klopt dat deze zware voorhangprocedure voor omgevingswaarden afwijkt van de reguliere voorhangprocedure. De reguliere voorhangprocedure die in veel bestaande omgevingsrechtelijke wetten is opgenomen, is verankerd in artikel 23.5, eerste lid, van het wetsvoorstel. De zware voorhangprocedure geldt voor omgevingswaarden en vertoont overeenkomsten met de procedure voor milieukwaliteitseisen die in artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer is opgenomen. Een belangrijk verschil is dat het moment daarvoor niet na de vaststelling van een AMvB is, maar zoals gebruikelijk in de voorhangprocedure, voor de voordracht. Daarmee wordt recht gedaan aan de vroegtijdige betrokkenheid van en sturing door het parlement. Als het parlement van oordeel is dat een omgevingswaarde bij wet moet worden geregeld, gebeurt dat vroegtijdig in het totstandkomingsproces, zonder een dubbele procedure bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

**[206]**

De leden van de fractie van de SGP stellen nog enkele vragen over de toepassing van de zware voorhangprocedure. Zij vragen in hoeverre de genoemde voorhangprocedure ruimte biedt om onderdelen van een ontwerp-AMvB bij wet vast te stellen, en zo ja, in hoeverre dit in de praktijk haalbaar is.

De zware voorhangprocedure heeft betrekking op omgevingswaarden. Het is mogelijk om van AMvB's die meerdere onderwerpen regelen alleen de betrokken omgevingswaarde bij wet te regelen en de rest van de AMvB verder in procedure te brengen. Per geval zal bekeken moeten worden wat haalbaar is, mede gelet op de samenhang van de in de betrokken AMvB geregelde onderwerpen.

**[207]**

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is om alle ontwerp-AMvB's vroegtijdig naar de Kamer te sturen, voor ommekomst van het voorstel voor de Invoeringswet.

De regering is daar zeker toe bereid. In het nader rapport<sup>61</sup> is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State al aangegeven dat het kabinet ernaar streeft om de ontwerpen van de AMvB's en het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, gelijktijdig aan de Afdeling voor te leggen. Voor aanbieding zullen de ontwerp-AMvB's voorgehangen worden bij het parlement. De Invoeringswet Omgevingswet zal na advisering door de Afdeling advies van de Raad van State aangeboden worden aan de Tweede Kamer. Het parlement kan zo bij de Invoeringswet Omgevingswet het nieuwe stelsel in samenhang beoordelen en de balans opmaken en zal dus ruim voorafgaand daaraan de AMvB's toegestuurd krijgen in het kader van de voorhangprocedure.

**[208]**

De leden van de SGP-fractie hechten grote waarde aan het subsidiariteitsbeginsel en vragen of dit beginsel voldoende in de wet verankerd wordt. De leden vrezen dat het principe «decentraal wat kan, centraal wat moet» een papieren werkelijkheid wordt en decentrale overheden in de praktijk overgeleverd zijn aan de willekeur van hogere overheden.

De regering hoopt deze vrees van de leden van de SGP-fractie te kunnen wegnemen. Artikel 2.3 van het wetsvoorstel dwingt het Rijk en de provincies naar het oordeel van de regering namelijk, meer dan onder de huidige wetgeving het geval is, tot een terughoudende inzet van bevoegdheden richting gemeenten en provincies. Onder de Wet ruimtelijke ordening kan volstaan worden met de enkele constatering door de provincies dat provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening de inzet van een bevoegdheid noodzakelijk maken. Ook het Rijk kan onder de Wet ruimtelijke ordening volstaan met de enkele constatering dat nationale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening de inzet van een bevoegdheid noodzakelijk maken.

Onder de voorgestelde Omgevingswet kan hiermee echter niet worden volstaan. Artikel 2.3 eist dat de provincies daadwerkelijk motiveren waarom het doelmatig en doeltreffend is om de betreffende bevoegdheid op provinciaal niveau uit te oefenen en eist daarnaast een motivering waarom de gemeentebesturen dat niet doelmatig en doeltreffend zouden kunnen doen. Artikel 2.3 vraagt van het Rijk eenzelfde motivering. Onder de Omgevingswet zal de rechter dan ook niet alleen moeten kijken of er sprake is van een nationaal of provinciaal belang, maar ook moeten toetsen of voldoende recht is gedaan aan de aspecten van doelmatigheid, doeltreffendheid en proportionaliteit/minst belastende interventie. In het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie is ingegaan op de wijze waarop het beginsel van proportionaliteit en het beginsel van de minst belastende interventie in artikel 2.3 en artikel 2.2, derde lid, zijn vervat [8]. Naar het oordeel van de regering is het subsidiariteitsbeginsel met de gekozen redactie van artikel 2.3 voldoende in het wetsvoorstel verankerd. De regering vreest dan ook geen papieren werkelijkheid waarin de decentrale overheden in de praktijk overgeleverd zijn aan de willekeur van hogere overheden.

**[209]**

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de implicaties van een recent arrest van het Europese Hof van Justitie inzake de kader-richtlijn Water voor de programmatische aanpak in het kader van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden horen graag hoe de regering de impact van het genoemde arrest weegt en welke gevolgen het genoemde

<sup>61</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 37.

arrest heeft voor de beoogde programmatische aanpak. Voor de beantwoording van deze vragen van de leden van de SGP-fractie over de implicaties van dit arrest van het Europese Hof van Justitie wordt verwezen naar de brief aan de Tweede Kamer van 25 november 2015<sup>62</sup>. In deze brief is aangegeven, dat op basis van de Hofuitspraak niet geconcludeerd kan worden dat de Nederlandse programmatische aanpak in strijd is met de kaderrichtlijn water en dat de uitleg van het Hof van het begrip «achteruitgang van de toestand» overeenkomt met de uitleg die in Nederland in de nationale wet- en regelgeving is gegeven aan het begrip. Daarnaast heeft de regering aangegeven dat het de rechtspraak op dit punt nauwlettend volgt, alsmede de interpretatie die andere lidstaten aan het arrest geven. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft daartoe ook recent aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan om de resultaten van het overleg met haarvakgenoten over dit arrest toe te zenden. Deze resultaten zullen ook aan uw Kamer toegezonden worden.

**[210]**

De leden van de fractie van de SGP vragen naar de verhouding tussen de Omgevingswet en de voorgenomen wijziging van de Wet dieren. Het bedoelde wetsvoorstel heeft inderdaad raakvlakken met het omgevingsrecht en de Omgevingswet. Bij de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer is dit voorstel door amendementen op een aantal onderdelen gewijzigd, onder andere betreffende de toepassing van het voorzorgbeginsel en de bescherming van de gezondheid. De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft bij de begrotingsbehandeling van Economische Zaken, onderdeel Landbouw en Natuur op 2 en 3 december jl. aangegeven te willen bekijken op welke manier het voorgenomen wetsvoorstel Dieraantallen en volksgezondheid meerwaarde heeft boven wat nu, ook na amendering, al geregeld is in de Omgevingswet en hierover de Tweede Kamer begin 2016 te informeren.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

---

<sup>62</sup> Kamerstukken II 2015/16, 31 710, nr. 44, blz. 8–10.

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**F**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2016

Om de uitvoeringspraktijk nu al vertrouwd te maken met instrumenten uit het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, heb ik in mei 2014 de Beroepsvereniging van Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) gevraagd een traject uit te voeren waarin overheden en gebiedspartijen die met een omgevingsvisie aan de slag willen gaan, worden begeleid.

Samen met pilotcoaches en experts hebben negen pilothouders vol energie en enthousiasme de eerste stappen gezet naar een omgevingsvisie. In een tweede ring hebben negentien overheden deelgenomen aan kennisuitwisseling.

Nu heeft de BNSP een rapportage opgeleverd waarin de opgedane ervaringen gebundeld zijn. Hierbij zend ik u, conform toezegging in de Memorie van Antwoord (Kamerstuk 33 962 Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) d.d. 17 december 2015), de rapportage<sup>1</sup> ter kennisneming toe. Ook de Tweede Kamer ontvangt de rapportage.

Dit najaar zal ik u in breder verband informeren over de ervaringen met het programma Nu al Eenvoudig Beter en welke lessen hieruit getrokken zijn.

Zoals altijd met eerste stappen zetten, is het af en toe vallen en weer opstaan. Dat laat ook dit rapport zien.

De eindrapportage bevat in hoofdstuk 2 conclusies en in hoofdstuk 3 aanbevelingen. De conclusies zijn samengevat de volgende:

#### *1 Cultuurverandering*

Het bewustzijn bij de pilothouders over nut en noodzaak van cultuurverandering is groot, maar er is weinig optimisme dat die verandering zal lukken binnen enkele jaren. Hoewel de interne betrokkenheid bij (de start van) een omgevingsvisie matig blijkt, groeit de betrokkenheid bij de pilots

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 157856.36.



gedurende het traject. Vaak dankzij gedreven projectleiders die anderen inspireren.

## *2 Participatie*

In het traject waren de pilots nog niet zover om brede participatie in te zetten, of is de brede participatie wel opgepakt, maar is de vertaalslag naar de omgevingsvisie nog in volle gang.

Er zijn vele methoden van participatie ingezet. Sommige pilots deden aan participatieplanning, ondermeer om «participatiemoedigheid» te voorkomen. Komen tot de juiste, representatieve samenstelling voor participatie blijkt lastig.

## *3 Integraliteit en samenhang*

(Meer) integraal werken en opgaven in samenhang beschouwen, kost tijd en vraagt een andere houding van organisaties en professionals. Dat blijkt nog niet (overall) haalbaar in de pilots.

De omgevingsvisie kan fungeren als een kapstok. Door te werken met integrerende thema's, door problemen centraal te stellen, gebiedsgericht te werken en gemeenschappelijke kernwaarden en belangen te benoemen als «wenkend perspectief», wordt integrerend werken bevorderd.

## *4 Digitalisering*

De omgevingsvisie is vormvrij en kan dus op verschillende wijzen uiting krijgen. Dat wordt ervaren als kracht, hoewel standaardisering en herkenbaarheid daarmee onder druk staan. De «standaarden» die nu in de ruimtelijke ordening worden gehanteerd passen wellicht niet meer bij de wensen voor de omgevingsvisie. Het vraagt om nieuwe, organische en meer flexibele manieren van herijking.

## *5 Gerichtheid*

Er zijn diverse manieren om een omgevingsvisie op te bouwen: thema-, gebieds-, doelgroep-, of trendgericht. De ambities van een provincie, gemeente of gebied bepalen welke gerichtheid de meeste meerwaarde kan bieden. Welke gerichtheid ook gekozen wordt, focus en abstractieniveau van de omgevingsvisie liggen op hoofdlijnen, richtingaanwijzers en de lange termijn. Men ziet het Programma als een kansrijk instrument om de omgevingsvisie verder handen en voeten te geven.

## *6 Planvormingsproces*

Aan het begin goed nadenken over uitgangspunten, te zetten stappen en samenwerkingspartners is van belang. Het (vroeg)tijdig meenemen van het bestuur en de politiek in het proces is cruciaal, evenals het tussentijds informeren van partners. Anders bestaat de kans dat partijen afhaken of het proces stagneert. Processen, waarbij het gebied zelf het initiatief neemt of overheden samen een omgevingsvisie maken, leveren kennisvragen op rondom innovaties in samenwerking.

## *7 Actueel*

In diverse pilots spelen actuele kwesties, zoals krimp en energietransitie. Er is spanning tussen een snel veranderende werkelijkheid en het vastleggen van ambities voor de lange termijn in een omgevingsvisie. Ontwikkelingen dicht bij huis spreken meer tot de verbeelding van burgers, dan ontwikkelingen voor de lange termijn. Er ligt een opgave om de uitdagingen op lange termijn te agenderen en te vertalen naar consequenties voor de korte termijn.

In haar rapport formuleert de BNSP vier algemene aanbevelingen:

*1 Meer duidelijkheid nodig over relatie omgevingsvisie met andere instrumenten*

De deelnemers hebben vragen over de relatie tussen de omgevingsvisie en andere instrumenten van de Omgevingswet, over de plek van het kostenverhaal en over de verhouding tot MER-plicht. Het verdient aanbeveling om ermee te experimenteren en hierover kennis en ervaringen op te halen en te verspreiden.

*2 Afstemming zoeken met andere bestuurslagen, partners en gebruikers*  
Hoe afstemming tussen de verschillende schaalniveaus meerwaarde kan bieden en hoe samenwerking met bijvoorbeeld waterschappen, omgevingsdiensten en gebruikers kan ontstaan, is voor de deelnemers nog niet helder. Het verdient aanbeveling om «best practices» op te halen om te tonen wat wel en niet werkt.

*3 Grote behoefte om vervolg te geven aan de opgebouwde community*  
Het verdient aanbeveling om vervolg te geven aan de opgebouwde community rondom de omgevingsvisie. Het maken van omgevingsvisies staat in de kinderschoenen. Kennisdeling kan het implementatieproces versnellen.

*4 Lessen ophalen in de praktijk t.b.v. implementatie, digitaal stelsel en wetgeving*

Vooralsnog zijn geen concrete aanwijzingen voor juridische aanpassingen naar voren gekomen. Het verdient aanbeveling om lessen voor het Ministerie van IenM op te halen, juist via een kennis- en leertraject.

De behoefte aan meer «best practices», kennisoverdracht en -uitwisseling blijkt groot. De roep om een vervolg op het pilottraject is duidelijk. Momenteel worden gesprekken gevoerd om een vervolg te geven aan het praktijktraject rond omgevingsvisies.

Ik heb de Commissie voor milieueffectrapportage gevraagd om samen met overheidspartijen in praktijkcases de nieuwe werkwijze van de Commissie te ondervinden. Zo kunnen overheden een goede invulling geven aan hun omgevingsvisie en -plan, met juiste borging van milieuaspecten.

In het kader van de implementatie van de Omgevingswet zullen de komende jaren in het teken staan van leren van de pioniers en al lerende doen.

De eindrapportage geeft een aanzet daartoe. Zoals in het voorwoord staat: «De pilots geven vertrouwen, de wil is er.»

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Vergaderjaar 2015–2016

33 962

## Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

G

### NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING<sup>1</sup>

Vastgesteld 2 februari 2015

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.<sup>2</sup> De commissie verzoekt de regering de vragen uiterlijk 12 februari 2016 te beantwoorden.

#### Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie danken de regering voor de uitgebreide beantwoording van de door hen in het voorlopig verslag gestelde vragen. Deze leden hebben nog enkele vervolgvragen die ze op dit moment graag aan de regering voorleggen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering. Zij hebben daarbij nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie danken de regering voor de uitgebreide wijze van beantwoording. Zij hebben nog de volgende vragen en opmerkingen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), De Grave (VVD), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Vos (GL), Kops (PVV), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Dijk (SGP), Don (SP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vice-voorzitter*), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA)

<sup>2</sup> Wanneer in dit nader voorlopig verslag verwezen wordt naar een genummerde vraag wordt daarmee de nummering van vragen bedoeld zoals deze door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is gehanteerd in de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E).

De fractieleden van **GroenLinks** danken de regering voor de uitgebreide beantwoording van de vragen. Zij hebben nog een aantal nadere vragen.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**

In de eerste plaats is voor de CDA-fractieleden de «dynamiek» van het gemeentelijk omgevingsplan nog niet geheel duidelijk. Naar zij hebben begrepen, zijn gemeenten verplicht een omgevingsplan te maken. Hoeveel tijd hebben de gemeenten om zo'n plan te maken en vast te stellen? Met andere woorden, wanneer moet elke gemeente beschikken over een vastgesteld omgevingsplan?

Zolang dat plan nog niet is vastgesteld, blijven, naar de leden van de CDA-fractie aannemen, ook bestemmingsplannen hun functie en juridische betekenis behouden. Is dat juist? Kan een bestemmingsplan na de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog worden gewijzigd, met name in de periode tot het vaststellen van een omgevingsplan? Verliezen bestemmingsplannen hun (juridische) betekenis met het vaststellen van het omgevingsplan?

In veel gemeenten zal er vervolgens vaak zo niet voortdurend behoefte zijn om het omgevingsplan te herzien in verband met nieuwe ontwikkelingen. In de memorie van antwoord is de regering op vragen op dat punt ingegaan.<sup>3</sup> Begrijpen de leden van de CDA-fractie het goed dat delen van het omgevingsplan, zowel locaties als thema's betreffend, regelmatig aangepast kunnen en zullen worden in verband met zich aandienende ontwikkelingen en mogelijkheden? Kan dat zonder dat de andere delen van het omgevingsplan ter discussie komen? In een gemeente van enige omvang zullen vermoedelijk bij voortdurend aanpassingen van het plan aan de orde zijn. Deelt de regering die inschatting? Wat betekent dat voor de transparantie (duidelijkheid, kenbaarheid) van het plan als geheel? Moet niet gevreesd worden dat een de gehele gemeente omvattend plan, dat voortdurend voor een aantal locaties en wellicht ook nog een of meer onderwerpen aangepast wordt, waarbij die aanpassingen zich ook nog eens in verschillende fasen van besluitvorming (van initieel tot beroep) kunnen bevinden, erg onoverzichtelijk wordt? Hoe beoordeelt de regering dit in relatie tot de verbeterdoelen, en met name inzichtelijkheid en integraliteit?

De regering spreekt in de stukken van een «gelijkwaardig» beschermingsniveau tegen verschillende risico's, bijvoorbeeld in de sfeer van het milieu, de waterveiligheid, tunnelveiligheid of mijnbouwactiviteiten.<sup>4</sup> De leden van de CDA-fractie veronderstellen niet a priori dat met deze wet sommige risico's groter worden, zoals de regering kennelijk meent. Zij vragen wel of een «gelijkwaardig beschermingsniveau» betekent dat de kans dat iemand iets overkomt of schade lijdt als gevolg van het ene risico, ongeveer even groot is als de kans dat hem als gevolg van een ander risico iets overkomt. Anders gezegd, welk beschermingsniveau of risicoprofiel wordt de norm, en wat betekent dat voor de andere risicodomeinen?

Op vragen van de leden van de CDA-fractie antwoordt de regering dat de opsomming van mogelijke oogmerken in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel niet uitputtend is en dat de regering heeft gekozen voor het opnemen van een selectie van de meest voorkomende oogmerken van de voorziene uitvoeringsregelgeving. Dit is gedaan «om de omvang van de lijst enigszins te beperken [...]».<sup>5</sup> De leden van de CDA-fractie begrijpen niet waarom niet gepoogd wordt zoveel mogelijk oogmerken wettelijk te

<sup>3</sup> Zie vraag 29.

<sup>4</sup> Zie vraag 23.

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 19.

veranderen, zonder overigens van een limitatieve opsomming te willen spreken. Waarom dient de omvang van de lijst beperkt te blijven?

Uit de antwoorden van de regering wordt duidelijk dat het realiseren van een ICT-infrastructuur die de Omgevingswet en alles wat daarmee samenhangt kan ondersteunen, een uitermate complexe operatie is. De regering onderkent dat op zich ook wel. Notoir lastige punten in het realiseren van een dergelijke infrastructuur zijn onder andere het overeenkomen van onderliggende standaarden, platforms et cetera voor het bewaren, bewerken, uitwisselen en tonen van gegevens. De regering meldt de instelling van een gezaghebbende werkgroep op dit punt. Hoe staat het hier thans mee: welke mogelijkheden zijn er om eventuele problemen op te lossen en conflicten te beslechten? Heeft een partij doorzettingsmacht?

De regering maakt er ook melding van dat op het gebied van de ICT meerdere bestuursorganen een taak hebben en moeten samenwerken. Ook is sprake van «informatiehuizen». Dat zijn ook bestuursorganen. Welke bestuursorganen worden in deze beide gevallen bedoeld? Zijn dat bestuursorganen van alle gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk? Of sommige onder hen? Of worden andere, taakgerichte organisaties in het leven geroepen? Welke sturing of regie is er op de uitvoering van de taken door deze organen?

Er is in dit opzicht ook sprake van «interbestuurlijke afspraken». Dergelijke afspraken zullen nodig zijn, maar vormen tegelijkertijd een risico voor de totstandkoming van een effectieve en werkende ICT-infrastructuur. Ook in dit opzicht is dus de vraag welke regie er wordt gevoerd, en door wie. Welke doorzettingsmacht is er in dit opzicht; bij wie berust die? De regering geeft aan dat het digitale stelsel niet één groot ICT-systeem is, maar een samenhangend stelsel van digitale voorzieningen. De leden van de CDA-fractie vragen of het hele samenhangende ICT-stelsel in gevaar komt wanneer er één van de onderdelen niet functioneert zoals het zou moeten. Zijn er al go/no-go-momenten geweest die gepasseerd zijn met een no-go, kortom, die tot vertraging hebben geleid?

Ook hebben de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen bij de verhoudingen tussen overheden. Er is bij de wetsbehandeling in de Tweede Kamer discussie geweest over de vraag of provinciale interventies niet beperkt moesten worden tot een «aanmerkelijk» provinciaal belang. Met een verwijzing naar de motiveringsplicht heeft de regering de toevoeging van dit bijvoeglijk naamwoord ontraden, en een amendement op dit punt is ook verworpen. Dit zo zijnde, vragen de leden van de CDA-fractie of de regering van mening is dat interventies van een provincie in het provinciaal belang gebaseerd moeten zijn op aanvaard provinciaal beleid. Interventies worden daarmee in zekere mate voorzienbaar, en de motiveringsplicht wordt als het ware ingekaderd. Graag vernemen zij de opvatting van de regering op dit punt.

Ook was er bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer discussies over planschade die ontstaat als gevolg van interventies of instructieregels door of van de provinciale overheid. De leden van de CDA-fractie vragen welke overheid de dan ontstane schade dient te vergoeden. Eenzelfde vraag stellen zij voor situaties waar de gemeente op grond van de adviezen van andere belanghebbende overheden een besluit moet nemen, dat zij zelf eigener beweging zo niet zou hebben genomen. Moeten gemeenten in zo'n geval ook de eventuele planschade vergoeden? Denkbaar is ook dat verschillen in gemeentelijk beleid, in het bijzonder tussen aangrenzende gemeenten, tot ongewenste effecten leiden. Het gaat dan niet om verschillen die bijvoorbeeld uit de fysieke omstandigheden voortvloeien, maar om beleid van de ene gemeente, dat in een andere, vaak aangrenzende gemeente, tot nadeel of problemen leidt. Men kan bijvoorbeeld denken aan concurrentie die leidt tot een te

groot aanbod van woningen of bedrijfsterreinen, of het verdringen of aan de gemeentegrens onderbrengen van ongewenste zaken. Kan een provinciebestuur in dergelijke gevallen niet alleen coördineren, maar ook, bijvoorbeeld met instructieregels, interveniëren? Ook hier vragen de leden van de CDA-fractie of dergelijke activiteiten gebaseerd moeten zijn op aanvaard provinciaal beleid. Is er ook een soort «noodinterventie» denkbaar, indien zich een onvoorziene, ongewenste ontwikkeling voordoet?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**

#### *Vereenvoudiging en verbetering van de wetgeving*

In het antwoord op vraag 42 van de fractieleiden van D66 licht de regering de implementatiemonitor toe, die voor 2016–2018 de voortgang zal meten van de drie genoemde punten. Zou het niet verstandig zijn om elementen als «ondersteuning van de overheden» en «praktische knelpunten» ook na 2016–2018 te blijven monitoren via de (implementatie)monitor? Het is immers niet uitgesloten dat ook na 2018 nog tegen praktische knelpunten zal worden aangelopen, gezien de grootte van de wetgevingsoperatie; de praktische toepasbaarheid van de (dan nog steeds relatief nieuwe) regelgeving zal nog lang relevant blijken en dus nuttig om te monitoren en te evalueren.

Voorts horen de D66-fractieleiden graag van de regering wanneer in 2016 de eerste implementatiemonitor gereed is.

Na de beoogde inwerkingtreding in 2018 wordt in ieder geval de voortgang gemeten van de mate waarin de verbeterdoelen worden behaald, zo schrijft de regering. Wanneer en met welke frequentie zal dit gebeuren?

#### *Gegevensautoriteit*

Bij het antwoord op de vragen 44 en 71 geeft de regering een toelichting op de organisatie rondom de informatiehuizen. Deze informatiehuizen worden verantwoordelijk voor de juistheid en kwaliteit (inclusief actualiteit) van de informatie en inlichtingen, maar zijn niet verantwoordelijk voor de juistheid of actualiteit van de gegevens waarvan de informatie is afgeleid, zo lezen de leden van de fractie van D66. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat deze «gedeelde» verantwoordelijkheid niet in de weg zal staan aan de constante actualisatie van informatie door beide partijen, zodat de gebruiker zeker weet dat de informatie die hij tegenkomt, correct is? En op welke wijze blijft het voor de gebruikers duidelijk bij welke partij (de bronhouder, het bevoegd gezag of het informatiehuis) zij terecht kunnen indien de informatie in het digitale stelsel niet correct is?

#### *Vroegtijdige participatie*

In antwoord op de vragen 53, 65 en 66 van de leden van de D66-fractie schrijft de regering dat in de uitvoeringsregelgeving zal worden geregeld dat in omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen wordt aangegeven hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is omgegaan. Heeft de regering al zicht op wanneer in een dergelijk geval de inbreng van de verschillende belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) *voldoende* zal zijn meegewogen?

### *Termijn schorsende werking*

In antwoord op vraag 56 van de leden van de D66-fractie over de duur van de schorsende werking bij voorlopige voorzieningen, geeft de regering aan zich te realiseren dat de termijn van twee weken tamelijk kort is om een voorlopige voorziening in te dienen. Uit de achterban van natuur- en milieuorganisaties komen signalen dat men zich zorgen maakt over deze termijn van twee weken bij onomkeerbare activiteiten. Deelt de regering deze zorgen? Is de regering genegen om voor onomkeerbare activiteiten de termijn van inwerkingtreding van de omgevingsvergunning gelijk te stellen aan de beroepstermijn?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie**

#### *Algemene vragen*

In de memorie van toelichting stelt de regering dat het primaat voor ruimtelijke ordening bij gemeenten ligt, maar: «[...] soms blijkt het nodig om voor bepaalde deelonderwerpen op een hoger schaalniveau beleid te formuleren. Een actueel voorbeeld is het beleid rond vestiging van kantoren, gezien de grootschalige leegstand.»<sup>6</sup> Als opvolger voor de huidige reactieve aanwijzing is in artikel 2.23 van het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om als provincie in dit kader instructieregels toe te passen. Kan de regering nader verduidelijken wat de veranderingen zijn in de toepassing van instructieregels door provincies ten opzichte van de reactieve aanwijzing, en welk effect dit in de praktijk zal hebben op provinciaal ruimtelijk beleid ten aanzien van de aanpak van leegstand van kantoren?

Overheden moeten onder de Omgevingswet omgevingsvisies opstellen. Veel overheden hebben hiertoe al initiatieven ondernomen. Kan de regering verduidelijken in hoeverre het de bedoeling is om bij het opstellen van deze omgevingsvisies van «nul» af te beginnen, of dat het noodzakelijk zal zijn om rekening te houden met bestaande rechtsverhoudingen en verplichtingen, zoals lopende ruimtelijke ontwikkelingen, die zich baseren op de indirecte verticale doorwerking van de huidige structuurvisies?

Veel (decentrale) overheden starten nu ter voorbereiding van de nieuwe omgevingsvisies met tamelijk uiteenlopende initiatieven, zoals een publieksatelier van de provincie Flevoland, dat in twee maanden tijd slechts één bezoeker mocht ontvangen. Kan de regering aangeven of dit soort weinig productieve initiatieven werkelijk de intentie zijn van de Omgevingswet. En zo niet, kan de regering duiden welke concrete verwachtingen zij heeft bij de voorbereiding van omgevingsvisies?

#### *Vragen naar aanleiding van memorie van antwoord*

In beantwoording op vraag 80 stelt de regering dat bij slechts twee vergunningplichtige activiteiten zal worden getoetst aan de maatschappelijke doelen, namelijk de ontgrondingsactiviteit en de beperkingenactiviteit met betrekking tot de Noordzee, meer dan één kilometer uit de kust. Laatstgenoemde activiteit zal veelal betrekking hebben op het bouwen van windparken op zee. Duurzame ontwikkeling is expliciet genoemd in de maatschappelijke doelen. Kan de regering aangeven of er geen sprake is van het juridisch bevoordelen van de bouw van windparken op zee, door het benoemen van duurzame ontwikkeling als maatschappelijk doel? Ziet de regering windparken op zee per definitie als een duurzame

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 76–77.



ontwikkeling? Bestaat door het opnemen van deze bepaling nog wel ruimte om te kunnen komen tot een andere afweging bij vergunningverlening?

In beantwoording op vraag 83 stelt de regering dat het de bedoeling is om «in goed overleg met de VNG tot consensus te komen over welke onderwerpen in ieder geval wel en welke in ieder geval niet in het omgevingsplan moeten worden gereguleerd»<sup>7</sup>. Omgevingsplannen moeten gegrond worden in omgevingsvisies, en voor deze omgevingsvisies is het juist de bedoeling om maatschappelijk breed na te denken, ook door burgers te betrekken. Hoe verhoudt dit zich tot het dichttimmeren van onderwerpen voor het omgevingsplan in consensus met de VNG?

In beantwoording op vraag 85 geeft de regering aan dat door initiatiefnemers van een projectbesluit een breder en minder afgebakende doelgroep dan de kring van belanghebbenden volgens het belanghebbende-begrip uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt betrokken. Uit artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en de jurisprudentie zijn voor dit belanghebbende-begrip criteria afgeleid, in essentie degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken op grond van eigen belang, objectieve bepaalbaarheid, actualiteit, persoonlijk belang en rechtstreeks belang. Kan de regering aangeven of door het verbreden van de doelgroep bij de participatie bij de voorbereiding van een projectbesluit, ook de kring van belanghebbenden zal worden verbreed in bezwaaren beroepsprocedures? In hoeverre zijn de hiervoor genoemde criteria nog van toepassing? Worden deze ook ruimer geïnterpreteerd?

In de nieuwe Omgevingswet komt de «afwijkactiviteit» terug als mogelijkheid voor een omgevingsvergunning.<sup>8</sup> Kan de regering gedetailleerd aangeven of en op welke wijze de regeling uit artikel 2.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vorm krijgt onder vigeur van de Omgevingswet, in het bijzonder of er verschillen zijn met de huidige regelingen rond kruimelgevallen en het buitenplans afwijken (gedoeld wordt op de regelingen zoals genoemd op de website van InfoMil)?<sup>9</sup>

In de beantwoording van vraag 90 stelt de regering dat bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning «moet worden aangegeven in hoeverre omwonenden zijn geïnformeerd en betrokken»<sup>10</sup> en dat dit een indieningsvereiste is. Indien het bevoegd gezag een gedoogbeschikking heeft verleend, bijvoorbeeld voor een afwijkactiviteit, moet er zicht zijn op legalisatie. In hoeverre kan er sprake zijn van zicht op legalisatie, als nog niet duidelijk is hoe een initiatiefnemer aan dit indieningsvereiste zal voldoen? Ziet de regering hierin een reden om als bevoegd gezag, gelet op het belang van omwonenden, terughoudender met gedoogbeschikkingen om te gaan?

In omgevingsrechtelijke besluiten rond de vestiging van noodopvanglocaties en/of asielzoekerscentra gebruiken gemeenten het argument «humanitaire gronden» om medewerking te verlenen.<sup>11</sup> Kan de regering aangeven of het de intentie is dat onder vigeur van de nieuwe

<sup>7</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 65.

<sup>8</sup> Zie vraag 90.

<sup>9</sup> [www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/handreiking/regelgeving/instrumenten-wet-0/tijdelijk-afwijken-0/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/handreiking/regelgeving/instrumenten-wet-0/tijdelijk-afwijken-0/).

<sup>10</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 68.

<sup>11</sup> Zie vraag 91.

Omgevingswet dergelijke niet-ruimtelijke factoren een rol mogen spelen in omgevingsrechtelijke besluitvorming?

*Vragen naar aanleiding van het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli)*<sup>12</sup>

Het rapport stelt: «Politiek gezien kan elk nieuw kabinet de wens hebben een eigen visie op de leefomgeving te presenteren. Praktisch gezien is dit echter onwerkbaar.»<sup>13</sup> Hoe ziet de regering in dit kader de speelruimte om, gelet op democratische afwegingen, voor nieuwe kabinetten de langetermijnomgevingsvisie te kunnen wijzigen? Is gelet hierop de regering voornemens te voorkomen dat in deze langetermijnomgevingsvisie politiek controversiële keuzes gemaakt zullen worden?

Het rapport noemt ook klimaatverandering als een langetermijnpoging.<sup>14</sup> Ziet de regering in dat rond klimaatverandering veel politieke en maatschappelijke discussies spelen, en het daarom onwenselijk zou zijn om aannames over klimaatverandering te verankeren in een langetermijnomgevingsvisie van het Rijk?

Kan de regering aangeven in hoeverre het de bedoeling is om sectorale nota's in de nieuwe Rijksomgevingsvisie te integreren?

De Rli adviseert om mogelijk te heronderhandelen met de EU over de (implementatie) van EU-richtlijnen.<sup>15</sup> Is de regering voornemens om te heronderhandelen met de EU over verplichtingen voor niet-afweegbare normen die strenger zijn dan de intenties van de EU-richtlijn en hierdoor Nederland onnodig benadelen? Indien dat het geval is, op welke wijze komt dit terug binnen de kaders van de herziening van het omgevingsrecht?

Het rapport gaat tevens in op aan het Rijk voorbehouden onderwerpen.<sup>16</sup> Kan de regering duiden indien decentrale overheden zich in hun omgevingsvisie en omgevingsplan windturbinevrij of schaliegasvrij verklaren, hoe zich dit verhoudt tot het subsidiariteitsbeginsel in artikel 2.3 van het wetsvoorstel? Is de werking hiervan versterkt ten opzichte van de huidige wetgeving wat betreft de doorzettingsmacht van het Rijk? Dient bij gebruik van de doorzettingsmacht het noodzakelijkheidsvereiste zwaarder gemotiveerd te worden dan thans het geval is?

De Rli adviseert dat ten aanzien van functies aan locaties, in het Omgevingsbesluit tot uitdrukking moet komen dat het niet noodzakelijk moet zijn om per locatie onvoorwaardelijk toegestane activiteiten vast te stellen.<sup>17</sup> Indien de regering dit advies opvolgt, hoe kan dan, mede gelet op planschade, de rechtszekerheid van omwonenden nog geborgd worden?

<sup>12</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. (advies van december 2015).

<sup>13</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. (advies van december 2015), p. 23.

<sup>14</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. (advies van december 2015), p. 23.

<sup>15</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 36.

<sup>16</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 36–37.

<sup>17</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 48.

De Rli stelt dat uit de Omgevingswet nog niet blijkt wat de mogelijkheid is om voorwaarden te stellen bij uitnodigingsplanologie.<sup>18</sup> Kan de regering hierover meer duidelijkheid verschaffen?

De Rli stelt over de onuitvoerbaarheidstoets dat weliswaar in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet de uitvoerbaarheidseis neerkomt op een onderzoeksplicht naar evidente belemmeringen, maar in de Omgevingswet zelf is hierover niets opgenomen.<sup>19</sup> Kan de regering aangeven of het de bedoeling is om in het Omgevingsbesluit nader te duiden wat de uitvoerbaarheidseis precies inhoudt?

De Rli stelt dat de maatschappelijke doelen in de Omgevingswet nevenschikt zijn, en er geen objectieve maatstaf is om deze af te kunnen wegen.<sup>20</sup> Kan de regering aangeven welke verwachtingen zij heeft hoe hier in de praktijk mee om zal worden gegaan? Gaat dit in voorkomende gevallen niet leiden tot rechterlijke willekeur (in het bijzonder bij kwesties waar direct getoetst kan worden aan de maatschappelijke doelen, zoals bij beperkingenactiviteiten met betrekking tot de Noordzee, meer dan één kilometer uit de kust)? Ziet de regering noodzaak om alsnog een objectieve maatstaf hiertoe te duiden?

*Vragen naar aanleiding van de VVM-bundel van het netwerk van milieuprofessionals over de Omgevingswet<sup>21</sup>*

De Omgevingswet biedt meer lokale afwegingsruimte, terwijl het nieuwe VTH-stelsel zich juist richt op meer uniformiteit.<sup>22</sup> Ziet de regering hierin geen tegenstrijdigheid en hoe dient hier in de uitvoering mee te worden omgegaan?

Door het verdwijnen van het begrip «inrichting» in de Omgevingswet en het enkel focussen op «activiteiten» zou ook de mogelijkheid voor een «complexvergunning», zoals toegepast bij de High Tech Campus in Eindhoven, verdwijnen.<sup>23</sup> Kan de regering aangegeven welke mogelijkheden er zijn om een dergelijk concept (dat anders is dan de koepelvergunning) onder het nieuwe omgevingsrecht wettelijk gezien toch nog mogelijk te maken?

Volgens de VVM-bundel zou de rechtsbescherming onder het omgevingsplan haaks staan op de Awb, omdat algemeen verbindende voorschriften zijn uitgezonderd van beroep bij de bestuursrechter.<sup>24</sup> Kan de regering deze stellingname onderschrijven? Welke effecten voorziet de regering voor rechtsbescherming onder het omgevingsplan?

<sup>18</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 49.

<sup>19</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 53.

<sup>20</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 56.

<sup>21</sup> Bundel van het netwerk van milieuprofessionals VVM, *Megawet in wording uit de luwte. Terugblik vierde Nationale Dag van de Omgevingswet 2015* (bundel van het najaar 2015). Deze bundel is te vinden op:  
<http://www.vvm.info/file.php?id=3062>.

<sup>22</sup> Bundel van het netwerk van milieuprofessionals VVM, *Megawet in wording uit de luwte. Terugblik vierde Nationale Dag van de Omgevingswet 2015* (bundel van het najaar 2015), p. 26.

<sup>23</sup> Bundel van het netwerk van milieuprofessionals VVM, *Megawet in wording uit de luwte. Terugblik vierde Nationale Dag van de Omgevingswet 2015* (bundel van het najaar 2015), p. 29.

<sup>24</sup> Bundel van het netwerk van milieuprofessionals VVM, *Megawet in wording uit de luwte. Terugblik vierde Nationale Dag van de Omgevingswet 2015* (bundel van het najaar 2015), p. 48.

## Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

### *Duidelijkheid kosten*

Uit de beantwoording van de regering blijkt dat er nog een aantal (belangrijke) rapporten opgeleverd moeten worden. Is zij bereid de rapporten, inclusief een appreciatie, over het financieel onderzoek naar de kosten en baten en de verdiepte businesscase «Digitaal Stelsel» ook naar de Kamers te sturen?

### *Watertoets<sup>25</sup>*

De regering geeft in haar beantwoording aan dat in de meeste omgevingsvisies de gevolgen van het beleid voor het watersysteem wel aan de orde zullen komen, omdat omgevingsvisies de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid dienen te bevatten.

Maar artikel 3.2 van het wetsvoorstel, dat bepalingen bevat over de inhoud van een omgevingsvisie, spreekt niet over de gevolgen van het beleid voor het watersysteem. Is de regering bereid om hiervoor een instructieregel op te nemen? Zo nee, welke zekerheid is er dan dat de effecten op het watersysteem in de omgevingsvisie aan de orde komen?

### *Borging omgevingskwaliteit<sup>26</sup>*

Kan de regering voorbeelden geven van de beleidsdoelstellingen of concrete aspecten op het gebied van milieu, natuur en gezondheid die (naast de wettelijke monitoringstaken) via beleidsevaluaties en monitoringsstudies in de gaten worden gehouden? Op welke wijze kunnen burgers deze informatie inzien en zo nodig aansturen op een aanscherping van het beleid?

Als er in een omgevingsplan geen omgevingswaarde is vastgesteld voor een bepaald aspect en na twee jaar blijkt dat de kwaliteit van dat aspect achteruit gaat, welke rechtsmogelijkheden hebben burgers dan richting het bevoegd gezag? Immers, alleen tegen de gewijzigde onderdelen van een omgevingsplan staat beroep open. Moeten burgers dan via de volksvertegenwoordiging de opname van een decentrale omgevingswaarde in het omgevingsplan afdwingen?

De regering meldt: «systematische monitoring is van cruciaal belang voor «onzichtbare» parameters».<sup>27</sup> Hierbij kan gedacht worden aan de kwaliteit van lucht en water. Mogen de SP-fractieleden hieruit begrijpen dat het Rijk wel voor monitoring zorgt? Zo ja, hoe dan?

### *ICT<sup>28</sup>*

De Omgevingswet wordt het grootste ICT-project ooit. Het verleden heeft ons laten zien dat ICT-Rijk nog geen goede match zijn gebleken. Er is nog maar heel weinig bekend over het ICT-deel, en evenmin over wat de regering gaat doen wanneer het project qua tijd en/of kosten uit de hand gaat lopen. Logischerwijs maken lagere overheden zich hier zorgen over; staan hen nu potentieel onbeheersbare kosten te wachten? Op welke termijn kan de regering meer duidelijkheid scheppen richting de lagere overheden, en welke garanties kan zij bieden dat overschrijdingen niet op

<sup>25</sup> Zie vraag 12.

<sup>26</sup> Zie vraag 100.

<sup>27</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 73.

<sup>28</sup> Zie vraag 101.

hun bord zullen landen? Welke maatregelen neemt de regering om te voorkomen dat het project uit de hand loopt? Welke lessen heeft deze regering meegenomen uit eerdere digitaliseringsprojecten?

De regering geeft aan dat er nog geen duidelijkheid is en dat het Rijk en de lagere overheden nog in gesprek zijn.<sup>29</sup> Kan de regering hier meer duidelijkheid over geven alvorens de Eerste Kamer hierover debatteert en besluit?

In antwoord op vraag 104 zegt de regering dat er nog onderzoek wordt gedaan en geen antwoord gegeven kan worden op de vraag of er extra middelen zullen worden ingezet om te voorkomen dat er sprake is van een verslechtering of achteruitgang. Met andere woorden: de regering kan niet garanderen dat er geen sprake zal zijn van een verslechtering of achteruitgang? Deze vraag kan toch gewoon beantwoord worden met een «ja» of een «nee»?

#### *Voldoen aan omgevingswaarden<sup>30</sup>*

De regering geeft aan dat ten aanzien van het afwijken van milieunormen voor specifieke situaties (uitwerking van een amendement<sup>31</sup>), de afwegingsruimte voor bestuursorganen wordt ingebouwd in de normstelling zelf. Voor zover daarbij ruimte wordt gegeven voor tijdelijke overschrijdingen van een vereist kwaliteitsniveau, wordt daarbij ook de termijn van die overschrijding bepaald. Klopt de veronderstelling dat dit dus allemaal in de AMvB wordt geregeld? Zo nee, hoe zit het dan? Wie houdt er dan in de gaten of het vereiste kwaliteitsniveau uiteindelijk wel behaald wordt? Op welke wijze wordt of is de initiatiefnemer verplicht om maatregelen te nemen om dit kwaliteitsniveau (alsnog) te behalen?

De regering geeft aan dat het wetsvoorstel geen vaste termijn kent om te voldoen aan een omgevingswaarde als er bij een programmatische aanpak sprake is van een overschrijding. Het wetsvoorstel kent alleen de verplichting om alsnog aan de omgevingswaarde te voldoen. Maar die omgevingswaarde moet dan toch wel zo snel mogelijk behaald worden? Op welke wijze worden bestuursorganen hiertoe verplicht?

#### *Beroepsmogelijkheden bestuursorganen<sup>32</sup>*

Kan de regering weergeven welke aanpassingen men overweegt van Bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) bij de Awb, via de Invoeringswet? Is de gelijkwaardige rechtsbescherming hier ook een uitgangspunt voor?

#### *Programma bij (dreigende) overschrijding<sup>33</sup>*

Hebben decentrale overheden alle vrijheid om te bepalen op welke wijze en termijn gemonitord wordt om te bezien of er sprake is van een (dreigende) overschrijding? Geeft het Rijk hiervoor een handreiking of kan een overheid hiervoor terecht bij bijvoorbeeld het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)? Hoe is het Rijk voornemens om dit te gaan doen voor de nationale omgevingswaarden? Wie bepaalt op basis van welke informatie of een nationale omgevingswaarde bijna wordt overschreden?

<sup>29</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 74.

<sup>30</sup> Zie vraag 111.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 68.

<sup>32</sup> Zie vraag 114.

<sup>33</sup> Zie vraag 115.

Deze programmaplicht ligt bij de gemeente, ook voor omgevingswaarden die door Rijk of provincie zijn vastgesteld. Er is alleen een bevoegdheid om deze programmaplicht, bij het vaststellen van de betreffende omgevingswaarden, bij Rijk of provincie te leggen als deze ook de omgevingswaarde vaststellen. Waarom geldt hier geen verplichting? Dan worden omgevingswaarde en uitvoeringsverplichtingen aan elkaar gekoppeld.

#### *Implementatieprogramma<sup>34</sup>*

Kan de regering aangeven of er in het kader van het implementatieprogramma ook producten, zoals handleidingen, worden ontwikkeld om bestuursorganen te ondersteunen met het integraal afwegen van verschillende belangen en het omgaan met de bestuurlijke afwegingsruimte, zodat een veilige en gezonde leefomgeving gewaarborgd is?

#### *Dreigende overschrijdingen*

Volgens artikel 3.10 van het wetsvoorstel moet een college van burgemeester en wethouders bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, wanneer dus aannemelijk is dat niet aan de omgevingswaarde voldaan kan worden, een programma vaststellen dat gericht is op het voldoen aan die omgevingswaarde. Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het opstellen van programma's, ook wanneer zij zelf slechts geringe invloed kunnen uitoefenen op het behalen van de omgevingswaarde of wanneer de verantwoordelijkheid voor de (dreigende) overschrijding niet bij de gemeente ligt. In haar beantwoording maakt de regering melding van het principe «decentraal, tenzij». Als er een overschrijding is van een omgevingswaarde, dan is het in eerste instantie aan de gemeente om een samenhangend pakket maatregelen te ontwikkelen. De programmaplicht bij (dreigende) overschrijding ligt daarom in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders (art. 3.10, eerste lid, van het wetsvoorstel). Dat wil echter niet zeggen dat er geen sprake kan zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere bestuursorganen. Als een gemeente het niet in zijn macht heeft maatregelen te nemen, zal samenwerking moeten worden gezocht met bestuursorganen die dat wel hebben.

Gemeenten worden hiermee verantwoordelijk gemaakt voor een (dreigende) overschrijding van nationale en provinciale omgevingswaarden. In de eerste plaats zullen gemeenten de monitoringskosten moeten dragen voor de uitvoering van provinciale en nationale omgevingswaarden. In de tweede plaats moeten de betreffende gemeenten bij een (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde, een maatregelenpakket vaststellen en uitvoeren waarvoor deze gemeenten de volledige bestuurlijke en financiële lasten moeten dragen. De suggestie bovendien dat bij diffuse bronnen zo nodig de samenwerking met andere bestuursorganen moet worden gezocht, is eenvoudig opgeschreven, maar lastig en complex om uit te voeren. Het ligt voor de hand dat gemeenten zich zorgen maken over deze regels. Kan de regering uitleggen of de regels daadwerkelijk op deze manier uitgelegd moeten worden? Kan de regering de gemeenten tegemoet komen waardoor zij niet, buiten hun schuld om, opgezadeld worden met extra inzet en kosten op dit gebied?

---

<sup>34</sup> Zie vraag 116.

### *Bescherming en verbetering leefmilieu*

In artikel 1.3 van het wetsvoorstel is op grond van het amendement-De Vries/Van Veldhoven<sup>35</sup> opgenomen, dat het doel van de Omgevingswet is om, conform artikel 21 van de Grondwet, naast duurzame ontwikkeling en bewoonbaarheid van het land, het leefmilieu te beschermen en te verbeteren. Desondanks heeft de regering aangegeven dat zij in de nog vast te stellen AMvB's, regels wil opnemen die leiden tot verslechtering van het leefmilieu. Uit de brief van de Minister van 7 oktober 2015<sup>36</sup> blijkt dat het de bedoeling is de normen die bescherming bieden tegen geluidhinder, verder te versoepelen. Hogere geluidwaarden op de gevel en in de woning worden de nieuwe standaard. De hogere waarde procedure, waarin moet worden afgewogen of isolatie een oplossing biedt, vervalt. Het wordt mogelijk ook van hogere, maximale waarden definitief af te wijken op grond van het belang van woningbouw en (niet nader gespecificeerde) economische belangen. Kan de regering verzekeren dat aan het doel van de Omgevingswet, zoals gegeven in artikel 1.3, namelijk de bescherming en verbetering van het leefmilieu, wordt voldaan bij vaststelling van de AMvB's en dat wordt afgezien van voorgenomen regelgeving die leidt tot een verslechtering van het leefmilieu, onder meer door het verder oprekken van geluidsnormen?

#### *Het gebruik van AMvB's*

Wat betreft Europese milieunormen heeft de regering als motivering gegeven om deze bij AMvB te regelen, dat dat het eenvoudiger maakt om deze normen tijdig in Nederlandse regels te integreren. Deze redenering gaat niet op voor zaken als waterveiligheid en andere milieunormen, voor zover daarvoor geen Europese normen zijn. Zaken als waterveiligheid zijn voor alle inwoners van Nederland vanouds van groot belang en staan juist nu voortdurend onder druk door de klimaatproblematiek en de hoge kosten die er aan een toereikende bescherming zijn verbonden. In de komende jaren zullen ingrijpende keuzes moeten worden gemaakt. Betrokkenheid van het parlement bij dergelijke onderwerpen lijkt essentieel voor een goede werking van het democratisch systeem. Waarom is de keuze gemaakt om alle milieunormen te regelen in een AMvB? Waarom wordt geen onderscheid gemaakt aan de hand van het belang van de betreffende normen?

#### *De hoogte van (bouw)leges*

Het is bekend dat de (bouw)leges per gemeente enorm verschillen, zonder dat daarvoor een rechtvaardiging is. In sommige gemeenten worden tegenwoordig leges van 12 procent in rekening gebracht.<sup>37</sup> De huidige wetgeving en de door de gemeenten voorgenomen toepassing van de «Leidraad legestarieven Wabo», blijken in de praktijk niet toereikend. Waarom worden geen duidelijke, landelijke normen voor de hoogte van (bouw)leges gesteld in de vorm van een te heffen percentage over de bouwsom of een bedrag betreffende een activiteit?

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 159.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64, p. 4.

<sup>37</sup> Zie een uitspraak van de Rb. Noord-Holland 20 december 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:12711.



De eindrapportage «Pilots omgevingsvisie»<sup>38</sup> van de BNSP is op maandag 25 januari gepresenteerd. In de bijbehorende Kamerbrief<sup>39</sup> stelt de regering dat er weinig optimisme is dat de noodzakelijke cultuurverandering zal lukken binnen enkele jaren. In het rapport van de BNSP staat vermeld dat het vaak voorkomt dat de interne betrokkenheid bij de omgevingsvisie matig is.<sup>40</sup> De leden van de SP-fractie vragen de regering welke consequenties zij aan deze constatering verbindt. Daarnaast horen zij graag wat de regering gaat doen om de cultuurverandering te bevorderen.

In het rapport van de BNSP staat tevens vermeld dat er meer afstemming met andere bestuurslagen, partners en gebruikers zou moeten plaatsvinden.<sup>41</sup> Wat is volgens de regering een goede manier om afstemming tussen de verschillende bestuurslagen te bevorderen?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

Ten aanzien van de visie van de regering om de inhoudelijke normering vast te leggen in AMvB's verwijst zij naar de ontwikkeling van het omgevingsrecht en de daarmee samenhangende behoefte aan delegatiebepalingen in de afgelopen decennia. Tegelijkertijd onderkent zij de behoefte aan inschakeling van de Raad van State en toepassing van de «voorhangprocedure» om tegemoet te komen aan de wens van parlementaire betrokkenheid. De vraag doet zich voor of deze behoefte niet evenzeer op lokaal en regionaal niveau moet worden gekoesterd en dat gemeenten, provincies en waterschappen projectbesluiten, projectplannen en waterbeheerplannen – die nu in de wet qua bevoegdheid worden toebedeeld aan het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en dagelijks bestuur – dienen voor te leggen aan hun raden, staten, en algemene besturen, zodanig dat op het aangewezen niveau delegatiebepalingen kunnen worden besproken en vastgelegd.

In relatie tot de wijze van doorwerking van de Europese rechtsbeginselen zegt de regering toe dat bij de opstelling van de AMvB's wordt gemotiveerd hoe deze beginselen worden gehanteerd bij de formulering van de voorschriften. Zij spreekt daarbij over het voorzorgprincipe, preventief handelen, bestrijding aan de bron, de vervuiler betaalt en de burgerparticipatie. Kan de regering ook duidelijk maken hoe zij om zal gaan met de codificatie van het standstill-principe?

Bij de beantwoording van vragen van de leden van de SGP-fractie met betrekking tot de uitspraak van het Europees Hof van Justitie van 1 juli 2015 (het Weser-arrest)<sup>42</sup> refereert de regering aan de zogenaamde programmatische aanpak ten behoeve van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze aanpak noemt zij niet bij beantwoording van de vragen van de PvdA-fractieleiden,<sup>43</sup> waar slechts verwezen wordt naar het

<sup>38</sup> Eindrapportage van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP), *Pilots omgevingsvisie*. «Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!» (rapportage van 4 januari 2016).

<sup>39</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, F.

<sup>40</sup> Eindrapportage van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP), *Pilots omgevingsvisie*. «Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!» (rapportage van 4 januari 2016), p. 19.

<sup>41</sup> Eindrapportage van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP), *Pilots omgevingsvisie*. «Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!» (rapportage van 4 januari 2016), p. 26.

<sup>42</sup> Zie vraag 209.

<sup>43</sup> Zie vraag 147.

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Is er naar de opvatting van de regering onderscheid tussen de KRW-aanpak en de wijze van programmering van het NSL en de PAS? En zo ja, waarop is die gebaseerd?

De programma-afspraken binnen de KRW-beheerplancyclus betreffen vooral de waterbeheerders. De gemeenten kennen geen verplicht planfiguur als het gemeentelijk rioleringsplan vervalt vanaf 2020. Is de regering van opvatting dat de noodzakelijke maatregelen voor de gemeenten om te kunnen voldoen aan de Europese richtlijn stedelijk afvalwater, moeten worden geborgd binnen het omgevingsplan en stelt de regering hiervoor instructieregels conform de implementatiewet KRW<sup>44</sup>? Dienen de gemeenten hiertoe ook de omgevingswaarden ten behoeve van de kwaliteit van het stedelijk water in hun verordening vast te leggen in verband met overstorten en dergelijke? Op welke wijze zal hierbij de monitoring worden vastgelegd ten behoeve van het standstill- en niet-achteruitgang-principe?

Ten aanzien van de inbouw van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet<sup>45</sup> wordt in de visie van de regering de gemeente aangewezen als bevoegd gezag voor de bodem. De PvdA-fractieleden constateren dat de huidige verantwoordelijkheid van de provincies ten aanzien van handhaving en verbetering kwaliteit grondwaterlichamen, blijft gehandhaafd. Kan de regering opheldering verschaffen op welke wijze de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de uitspoeling van meststoffen, prioritair stoffen en terugdringing van de diffuse verontreiniging hiermee wordt gecompliceerd? En tot welke taakvelden de verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincies zich hier beperkt?

Is de regering het met de PvdA-fractieleden eens dat voor een effectieve, juridisch houdbare toepassing van het thema «gezondheid», dit onderwerp niet alleen in een omgevingsvisie maar ook in omgevingsplan en verordening opgenomen dient te worden?

#### *Onlosmakelijke samenhang<sup>46</sup>*

Door het loslaten van de onlosmakelijke samenhang, kan het toch voorkomen dat er op een locatie een bouwwerk wordt toegestaan, maar de vergunningplichtige activiteit of het gebruik van het perceel in afwijking van het omgevingsplan, moet worden aangepast vanwege milieueisen of bescherming van de omgeving, terwijl dit op een andere locatie mogelijk niet nodig was geweest. Als gevolg hiervan kunnen extra bestuurlijke en juridische complicaties ontstaan, met extra druk op de betreffende overheid om de nog ontbrekende vergunningen te verlenen indien er al in het project is geïnvesteerd (bijvoorbeeld in de bouw). En deze situatie kan juist leiden tot frustraties en kapitaalverlies indien een investering moet worden teruggedraaid, zoals het PBL ook al heeft aangegeven in haar rapport «Milieueffecttoets wetsvoorstel Omgevingswet».<sup>47</sup> Kan de regering aangeven op welke wijze zij in de uitvoeringsregelgeving hierop een gepaste oplossing kan bieden?

<sup>44</sup> Kamerstukken 28 808.

<sup>45</sup> Zie vraag 148.

<sup>46</sup> Zie vraag 152.

<sup>47</sup> Notitie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *Milieueffecttoets wetsvoorstel Omgevingswet*.

*Kansen en risico's voor milieu en natuurbescherming*. (notitie van mei 2013, PBL-publicatienummer: 1058), p. 18.

Volgens de regering is het bevoegd gezag primair verantwoordelijk ervoor te zorgen dat zijn besluiten en de informatie die daaraan ten grondslag ligt, zoals het MER, volledig en juist zijn. In die gevallen dat een overheid ook initiatiefnemer is, is onafhankelijke toetsing door de Commissie m.e.r. belangrijk om de schijn van belangenverstremgeling te voorkomen. Een verplichte onafhankelijke toetsing doet ook recht aan de eis van de herziene MER-richtlijn om functies te scheiden, zodat belangenverstremgeling voorkomen wordt. Onderschrijft de regering dat verplichte onafhankelijke toetsing hieraan recht doet en het dus wenselijk is dat dit behouden blijft?

*Aanvullende vragen naar aanleiding van het advies van de Rli<sup>49</sup>*

Is de regering voornemens met een reactie te komen op het advies van de Rli richting de Staten-Generaal en zal deze reactie nog vóór de plenaire behandeling van het wetsvoorstel aan de Eerste Kamer toegezonden worden?

Bij de beantwoording van de vragen van de PvdA-fractieleden<sup>50</sup> heeft de regering aangegeven geen ambities te hebben dan wel met nieuwe initiatieven te komen, naast de bestaande programma's voor verbetering van luchtkwaliteit. Zij verwijzen naar de advisering van de Rli om in ieder geval ten behoeve van de noodzakelijke energietransitie de nationale omgevingsvisie te hanteren als richtinggevend beleidsdocument.<sup>51</sup> Gelet op de Urgenda-uitspraak en de recente klimaatafspraken in Parijs veronderstellen de leden van de PvdA-fractie dat extra inspanningen op alle (overheids)niveaus noodzakelijk zijn om het beleidstekort ten aanzien van de doelstelling «duurzame energie» te behalen. Hierin zou een programmatische aanpak uitstekend passen en voorbereid kunnen worden in het perspectief van de vaststelling van de Nationale Omgevingsvisie 2018. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat hier een prima mogelijkheid ligt in overeenstemming met de processtructuur van de Omgevingswet? De aanbevelingen van de Rli ter zake van het doorbreken van de verkokering op Rijksniveau<sup>52</sup> zouden hierbij betrokken kunnen worden ten behoeve van interdepartementale aansturing van de bedoelde energietransitie tussen de Ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu. Is de regering het eens met deze conclusie en wil zij daar gevolg aan geven bij de uitwerking van de Omgevingswet en de nationale omgevingsvisie?

**Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

*Vragen naar aanleiding van vragen 158 en 159*

De fractieleden van GroenLinks vinden de beantwoording ten aanzien van de keuze van de regering om inhoudelijke normstelling bij AMvB, en niet in de wet, te regelen, niet overtuigend. De regering gaat in feite niet in op de stelling dat de gekozen werkwijze via AMvB's weinig recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of het de kritische kanttekening van de

<sup>48</sup> Zie vraag 154.

<sup>49</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015).

<sup>50</sup> Zie onder andere vraag 147.

<sup>51</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 31.

<sup>52</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 25.

Groningse rechtsgeleerden deelt, die stellen: «Ten aanzien van de introductie van de voorhangprocedure [...] geldt dat die niet zou moeten worden gebruikt als compensatie voor (te) ruime delegatiegrondslagen»<sup>53</sup>. Graag een reactie. Deze auteurs stellen ook: «Van het opnemen van uitgangspunten en toetsingskaders in de wet gaat een ordenende en harmoniserende werking uit. Zij dragen bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. [...] Aldus is gewaarborgd dat de volksvertegenwoordiging betrokken is bij de vaststelling van de belangrijkste voorschriften»<sup>54</sup>. De fractieleden van GroenLinks delen dit en zijn van mening dat het AMvB-niveau niet het juiste niveau is voor principiële materiele keuzes, omdat medebeslissingsrecht ontbreekt voor de Tweede Kamer, er geen mogelijkheid is om amendementen in te dienen en de besluitvorming minder uitvoerig en beperkter in (denk)tijd is. Graag nogmaals een reactie van de regering op dit punt. Deze sterkere parlementaire betrokkenheid en uitgebreidere procedure voor de totstandkoming van een wet zorgt er bijvoorbeeld beter voor dat een wet niet in strijd is met hogere wetgeving of internationale verdragen. En is het niet zo dat de kenbaarheid en overzichtelijkheid ermee gediend is wanneer essentiële normen in de wet zelf zijn opgenomen? Doorverwijzingen bevorderen de kenbaarheid immers niet. Graag hierop een reactie van de regering.

### *Omgevingswaarden*<sup>55</sup>

De regering geeft aan dat het een bewuste keuze is om op wetsniveau niet voor alle aspecten van omgevingskwaliteit omgevingswaarden te verplichten. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering hoe de gelijkwaardige kwaliteit van de leefomgeving geborgd wordt met alleen nationale omgevingswaarden voor water, lucht, externe veiligheid en primaire waterkeringen. Waarom worden niet voor alle aspecten die van belang zijn voor de leefomgeving, omgevingswaarden verplicht? Is de regering het met de GroenLinks-fractieleden eens dat een basiskwaliteitsniveau voor de leefomgeving in heel Nederland geborgd dient te zijn? Zo nee, waarom niet?

Naast omgevingswaarden op nationaal niveau met kwantitatieve doelstellingen, kan de regering, voor bijvoorbeeld het aspect «landschap», in de wet verplichten dat er een omgevingswaarde op provinciaal niveau wordt vastgesteld. Is de regering daartoe bereid? En zo niet, waarom niet? Sturing via omgevingsvisies of programma's is immers niet juridisch bindend. Of verwacht de regering dat in de omgevingsplannen wel bindende waarborgen worden opgenomen, die voldoende bescherming bieden voor de burger? De leden van de GroenLinks-fractie verwachten eerder dat omgevingsplannen globaal zullen zijn en veel ontwikkelingsruimte en afwegingsruimte zullen bieden. Deelt de regering dit? Zo nee, waarom niet, en wat verwacht de regering dan wel?

De fractieleden van GroenLinks vragen de regering specifiek naar een omgevingswaarde voor CO<sub>2</sub>. Waarom ziet de regering geen aanleiding een omgevingswaarde, als nationaal plafond, voor CO<sub>2</sub> vast te stellen? Het klimaatakkoord van Parijs geeft hier toch alle aanleiding toe? En als de regering dat niet wil, op welke wijze zal zij dan wel borgen dat Nederland zijn bijdrage levert aan het beperken van de opwarming tot 1,5 graad Celsius? In de nota naar aanleiding van het verslag schrijft de regering: «Juist in de omgevingsvisie wordt «duurzame ontwikkeling» geconcretiseerd in beleidsdoelstellingen en wordt gekozen voor bij dat beleid passende instrumenten. Op nationaal niveau zullen bijvoorbeeld de

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 105.

<sup>54</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 24.

<sup>55</sup> Zie onder andere de beantwoording van vraag 161.

energietransitie en klimaatverandering aan de orde komen»<sup>56</sup>. Aan welke soort passende instrumenten denkt de regering?

De regering geeft aan dat het college van burgemeester en wethouders of een ander aangewezen bestuursorgaan de plicht heeft om door middel van een programma tot maatregelen te komen die erop gericht zijn de omgevingswaarde alsnog te behalen in het geval een kwaliteitsdoel in een omgevingswaarde niet gehaald wordt. De regering schrijft dat dit in veel gevallen regels zijn gericht op het voorkomen van belasting aan de bron. De fractieleden van GroenLinks vragen de regering of zij het eens is met de leden dat dit niet automatisch de leefomgeving zal beschermen in een gebied dat veel dezelfde bronnen kent, zoals in een gebied met veel intensieve landbouw of een groot bedrijventerrein. Graag een onderbouwde reactie van de regering.

Welke wettelijke waarborg is er dat ook in die gebieden een gelijkwaardige kwaliteit van de leefomgeving beschermd zal worden wanneer de decentrale overheden geen decentrale omgevingswaarden vaststellen?

De recente commotie rond het voornemen van de Minister van Infrastructuur en Milieu om bouwen in duingebieden mogelijk te maken wijst er volgens de fractieleden van GroenLinks op dat burgers het belangrijk vinden dat de rijksoverheid de kwaliteit van de leefomgeving bewaakt en dat er geen draagvlak is voor het streven van de rijksoverheid om haar handen daarvan af te trekken. Graag horen deze leden hoe de regering dit beoordeelt.

#### *Beantwoording vraag 163*

De GroenLinks-fractieleden hebben gevraagd of de regering bereid is de doorwerking van de omgevingswaarden tussen de verschillende bestuurslagen zodanig wettelijk te regelen dat de doorwerking helder is. De regering wijst in de beantwoording op artikel 2.11 van het wetsvoorstel, waarin is geregeld dat het gemeenten in beginsel vrijstaat hun beleidsambities vast te leggen in omgevingswaarden, tenzij het gaan om een aanvulling op of afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of bij AMvB zijn vastgesteld. Ten aanzien van de doorwerking van omgevingswaarden tussen bestuursorganen, zegt de regering dat in beginsel omgevingswaarden niet doorwerken naar besluiten. Indirect, zo meldt de regering, werkt de omgevingswaarde echter wel door in besluiten, bijvoorbeeld als de waarde tot een norm is uitgewerkt die een maximum stelt aan de belasting van de fysieke leefomgeving door bepaalde activiteiten op bepaalde locaties. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering dit nader toe te lichten aan de hand van het volgende voorbeeld. Stel dat een gemeente een decentrale omgevingswaarde voor fijnstof vaststelt, en binnen de gemeentegrenzen een milieuzone instelt. Het Rijk wil echter de maximumsnelheid verhogen op een Rijksweg die langs de gemeente loopt, waardoor de decentrale omgevingswaarde overschreden dreigt te worden. Hoe zal het Rijk in dit geval met de gemeente omgaan?

#### *Beantwoording vraag 167*

De GroenLinks-fractieleden hebben de regering gevraagd waarom het vereiste van gelijktijdige indiening van onlosmakelijk verbonden activiteiten niet langer in het wetsvoorstel is opgenomen. De regering geeft aan dat door het afschaffen van het vereiste van gelijktijdige indiening niet langer de wetgever, maar de initiatiefnemer de volgorde van behandeling bepaalt, en dat die volgorde van project tot project verschilt. Ook is

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 35.

volgens de regering niet langer een ingewikkeld systeem van procedurele fasering noodzakelijk. Hierdoor is het systeem eenvoudiger en worden onnodige kosten voor de initiatiefnemer voorkomen. Tevens, zo stelt de regering, kent het wetsvoorstel de integrale afweging van alle betrokken belangen in de fysieke leefomgeving via het instrument van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De leden van de GroenLinks-fractie betwijfelen dit en zien niet in hoe een integrale afweging in een omgevingsplan of omgevingsvisie kan doorwerken wanneer de initiatiefnemer zijn vergunningen apart aanvraagt. Stel dat een initiatiefnemer een vergunning verkrijgt voor een bouwwerk op een bepaalde locatie, terwijl vanuit het oogpunt van het belang van natuur en milieu dit bouwwerk veel beter en goedkoper op een andere locatie past? Dan is de integrale afweging toch onmogelijk geworden? Graag een reactie van de regering. En stel dat eerst een vergunning voor een bouwwerk is afgegeven, en het gebouw neergezet wordt. In de volgende fase wordt een vergunning voor de activiteit in en rond dat bouwwerk aangevraagd, maar dan blijkt dat op die locatie die activiteit van de leefomgeving te zwaar aantast. Zal in de praktijk de gemeente niet toch de vergunning afgeven, omdat het bouwwerk er al staat, en er een voldongen feit is gecreëerd? Graag een reactie.

De fractieleden van GroenLinks trekken de conclusie dat door het loslaten van de onlosmakelijke samenhang er geen integrale beoordeling van een initiatief plaatsvindt. Deelt de regering deze conclusie? De leden van de GroenLinks-fractie vragen tevens een toelichting aan de hand van een paar concrete voorbeelden. Is het juist dat de bestuurlijke werkgroep evaluatie geurregelgeving veehouderij in haar eerste advies van 16 juli 2015<sup>57</sup> juist één toetsingskader voor bouw- en milieuprocedures wenselijk achtte? Op welke wijze werd aan dit signaal gehoor gegeven met het loslaten van de onlosmakelijke samenhang? Graag een toelichting van de regering.

Een tweede voorbeeld gaat over mijnbouwactiviteiten. Ontbreekt straks de koppeling tussen de omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk en de opsporingsvergunning respectievelijk winningsvergunning? Hoe verhoudt zich dit tot het advies van de Europese Commissie<sup>58</sup> dat een lidstaat juist moet zorgen voor afstemming van deze vergunningen? Graag een toelichting.

Ten slotte merken de GroenLinks-fractieleden op dat een integrale beoordeling juist een belangrijk doel van deze Omgevingswet is. Zij vinden het onbegrijpelijk dat de regering het integrale instrument uit de Wabo, de onlosmakelijke samenhang, afschaft. Hiermee neemt de regering haar eigen doel, integrale beoordeling, niet langer serieus. Graag een reactie van de regering.

#### *Beantwoording vraag 170*

De regering geeft aan dat er diverse waarborgen in het wetsvoorstel zijn opgenomen bij het afwijken van specifieke normen met gebruik van de experimenteerbepaling. Maar is het niet zo dat door het amendement-Veldman<sup>59</sup> ook van milieunormen kan worden afgeweken als er geen sprake is van een experiment? En wordt deze bevoegdheid ook ingekaderd, net zoals de experimenteerbepaling, zodat deze bevoegdheid alleen kan worden gebruikt wanneer een bijdrage wordt geleverd aan het beschermen of verbeteren van de fysieke leefomgeving en waarbij tevens

<sup>57</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29 383/28 973, nr. 244.

<sup>58</sup> 2014/70/EU, OJ 2014, L39/72.

<sup>59</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 68.

niet van internationaalrechtelijke verplichtingen wordt afgeweken? Als dit niet zo is, waarom dan niet?

*Gebruiksruimte*<sup>60</sup>

Ziet de regering de gebruiksruimte als juridische ruimte binnen een gebied voor activiteiten, die geheel opgevuld kan worden? Of is de regering het met de GroenLinks-fractieleden eens, dat altijd gestreefd moet worden naar vermindering van belasting van de leefomgeving en dus gestuurd moet worden op vermindering van de ruimte voor vervuiling en andere belasting?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
Sent

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
De Boer

---

<sup>60</sup> Zie onder andere vraag 14.



Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**H**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 12 februari 2016

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de aanvullende vragen en zij dankt de leden voor de gestelde vragen. De regering hoopt dat met deze nadere memorie van antwoord de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord. Bij de beantwoording is de indeling gevolgd die in het nader voorlopig verslag is aangebracht. De regering ziet uit naar het vervolg van de behandeling.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**

#### **[N1]**

De leden van de fractie van het CDA hebben vragen over de dynamiek van het omgevingsplan en de fase van overgang van bestemmingsplannen naar één omgevingsplan. Zij vragen of de bestemmingsplannen hun functie en juridische betekenis behouden zolang nog geen omgevingsplan is vastgesteld. Verder vragen zij of een bestemmingsplan na de inwerking-treding van de Omgevingswet nog kan worden gewijzigd. Ook vragen zij naar de gevolgen voor de transparantie (duidelijkheid, kenbaarheid) en overzichtelijkheid van het omgevingsplan als geheel, als er voortdurend wijzigingen plaatsvinden die zich in verschillende stadia van besluitvorming en procedure bevinden. Gevraagd wordt hoe zich dit verhoudt tot de verbeterdoelen, en met name inzichtelijkheid en integraliteit. In antwoord op deze vragen wordt gewezen op het voornemen om bij Invoeringswet te voorzien in een overgangsregeling waarbij alle geldende bestemmingsplannen (en beheersverordeningen) in een gemeente van rechtswege samen worden aangemerkt als het omgevingsplan. Daarmee beschikken gemeenten met de inwerkingtreding van de Omgevingswet over één omgevingsplan. Dit ene omgevingsplan is in het begin alleen nog een juridische werkelijkheid. Het bestaat immers uit de afzonderlijke bestemmingsplannen. Door de bestemmingsplannen te benoemen als één omgevingsplan, behouden deze onder het stelsel van de Omgevingswet hun werking, functie en juridische betekenis. Het is vervolgens aan gemeenten om de taak op te pakken de bestemmingsplannen en andere regelingen om te vormen tot één consistent en

samenhangend omgevingsplan, waarin de gemeentelijke regelgeving over de fysieke leefomgeving wordt samengebracht. Hierbij kan worden gekozen voor een proces waarin, al werkende weg, door middel van opeenvolgende wijzigingen, regels van het omgevingsplan worden gewijzigd en nieuwe regels worden toegevoegd. In overleg met de VNG wordt bekeken wat een goed moment is waarop dit proces afgerond moet zijn. Het is dus juist dat het omgevingsplan, dat in het begin nog bestaat uit alle afzonderlijke bestemmingsplannen en beheersverordeningen, kan worden gewijzigd.

Met de leden van de fractie van het CDA onderschrijft de regering het beeld dat een omgevingsplan veelvuldig op onderdelen en per locatie wordt gewijzigd. Er kunnen dus inderdaad meerdere vaststellingsbesluiten, in verschillende stadia, tegelijk in procedure zijn. De ambitie is om op termijn het digitaal stelsel zo vorm te geven dat de transparantie, kenbaarheid en inzichtelijkheid zo goed mogelijk zijn geborgd. Het voornemen is om het omgevingsplan op de hierna beschreven wijze via het digitaal stelsel beschikbaar te stellen. Per locatie zouden de op dat moment geldende regels kunnen worden getoond. Per regel kan de daarbij behorende toelichting worden geraadpleegd. Bekeken kan worden welk orgaan, op welk moment, bij welk besluit de regel heeft vastgesteld. Daar is ook te vinden wanneer de regel in werking is getreden. Het voornemen is om ook de ontwerpbesluiten, met de regels die zich voor een locatie nog in het stadium van de voorbereidingsprocedure bevinden, te tonen. Juist door het feit dat sprake is van één omgevingsplan per gemeente, worden de regels in het plan afgestemd en wordt ongewenste versnippering door aparte «postzegelregelingen» die gelden voor afzonderlijke locaties voorkomen. Het verwezenlijken van deze ambitie vraagt overigens nog veel afstemming en samenwerking tussen de bestuurslagen en er is aanzienlijke aanpassing bij bestuursorganen nodig.

## **[N2]**

De leden van de CDA-fractie vragen of een «gelijkwaardig beschermingsniveau» betekent dat de kans dat iemand iets overkomt of schade lijdt als gevolg van het ene risico, ongeveer even groot is als de kans dat hem als gevolg van een ander risico iets overkomt. Ze willen weten welk beschermingsniveau of risicoprofiel de norm wordt en wat dat betekent voor de andere risicodomeinen.

Met het uitgangspunt «gelijkwaardig beschermingsniveau» bedoelt de regering een beschermingsniveau dat gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau van de huidige regelgeving. De stelselherziening is dus niet het vehikel voor het wegnemen van verschillen tussen de risico's die aanvaardbaar worden geacht in de onderscheiden domeinen van het omgevingsrecht.

In de memorie van toelichting<sup>1</sup> is aangegeven dat het denkbaar is dat in andere beleidstrajecten wordt gekozen voor een wijziging van het beschermingsniveau. Dergelijke inhoudelijke wijzigingen staan in beginsel los van de stelselherziening en zullen apart met het parlement worden besproken. Een belangrijk beleidstraject in dit verband is het gevolg van vragen uit uw Kamer over verschillen in normering op het gebied van veiligheid. Naar aanleiding daarvan zijn in 2014 de brief en nota «Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden» aan uw Kamer gezonden.<sup>2</sup> Deze bevatten een proeve van een afwegingskader voor veiligheid op het werkterrein van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De kern daarvan vormen tien uitgangspunten voor het beleidsproces in de risico- en veiligheidsdomeinen. Op 10 februari 2015 zijn de brief en nota besproken met uw Kamer. De inzichten die zijn verwoord in de «Rode

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 38.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2013/14, 32 862, nr. L, bijlage.

Draden» hebben al meegespeeld bij de recente ontwikkelingen in bijvoorbeeld het omgevingsveiligheidsbeleid. In de tweede fase van het programma Bewust Omgaan met Veiligheid zullen ook de andere veiligheidsvraagstukken waarvoor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een verantwoordelijkheid heeft, vergeleken en waar nodig gemoderniseerd worden vanuit de in de nota genoemde uitgangspunten. Als dit op termijn leidt tot wijzingen van het beschermingsniveau voor specifieke domeinen zal dat aan het parlement worden voorgelegd, onder meer in het kader van voorhang van wijzigingen van de AMvB's.

### **[N3]**

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om zoveel mogelijk oogmerken op te nemen in de opsomming van artikel 2.1, derde lid.

De oogmerken in het wetsvoorstel zorgen ervoor dat het achterliggende doel van de concrete wettelijke bepaling zichtbaar wordt. Voorbeelden zijn het beschermen van het milieu of het beheer van watersystemen. Ze geven daarmee ook richting aan de toepassing van bevoegdheden. De lijst oogmerken in dit artikel bevat naar huidig inzicht de belangrijkste en meest voorkomende oogmerken van de nadere regelgeving van het omgevingsrecht. Het aantal oogmerken dat een rol kan spelen in het omgevingsrecht is in feite eindeloos. Een zo compleet mogelijke lijst zou dan ook leiden tot onoverzichtelijkheid. Zo draagt uitbreiding het risico van samenvallende en overlappende oogmerken met zich. Hoewel niet ontkend kan worden dat dit risico zich al in het huidige wetsvoorstel deels manifesteert, zou het verder uitbreiden met andere oogmerken de harmoniserende functie van de lijst verloren doen gaan.

Binnen elk van de oogmerken zijn verder talloze nadere oogmerken te onderscheiden die uitgewerkt worden in de regelgeving en het beleid. Zo kan men onder «het waarborgen van de veiligheid» in ieder geval de waterveiligheid, de externe veiligheid en de luchtvaartveiligheid scharen. Deze drie onderwerpen worden expliciet genoemd in het wetsvoorstel. Onder «het beschermen van het milieu» valt – zoals artikel 4.22, eerste lid, onder c, ook aangeeft – in ieder geval: het beschermen van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, het zuinig gebruik van energie en grondstoffen en een doelmatig beheer van afvalstoffen. Het volledig opsommen zou tot een groot detailniveau leiden. Zo zou bij «het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten» onderscheid moeten worden gemaakt naar elk van de dertien typen infrastructuur die in de definitie van «infrastructuur» worden onderscheiden. Als men de beknopte lijst op deze wijze gaat uitvouwen wordt deze vele pagina's lang en is hij toch nooit volledig.

### **[N4]**

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken rond de gezaghebbende werkgroep standaarden. Ze vragen welke mogelijkheden er zijn om eventuele problemen op te lossen en conflicten te beslechten en of partij doorzettingsmacht heeft.

Conform de afspraak in het Bestuursakkoord van 1 juli 2015 is inderdaad een werkgroep in opstart die aan de slag gaat met standaarden voor het bewaren, bewerken, uitwisselen en tonen van gegevens binnen het Digitaal Stelsel Omgevingswet en de daarmee verbonden ketens. De doelstelling van de werkgroep is om draagvlak voor standaarden te creëren en de ontwikkeling van standaarden aan te jagen. Daartoe wordt de werkgroep samengesteld uit betrokken vertegenwoordigers vanuit de diverse bestuurslagen. De deelnemers worden gekozen op hun kennis en netwerkcompetentie. Zij staan samen een werkwijze voor waarbij zij

optimaal gebruik maken van bestaande werkverbanden. De eerste helft van 2016 zal de werkgroep onder andere aan de slag gaan met het project «semantische standaarden en harmonisatie van begrippen». Er zijn nu veel begrippen waaraan verschillende betekenissen (semantiek) zijn toegekend vanuit de bestaande sectorale wet- en regelgeving. Het is cruciaal voor de samenwerking tussen de partners om de betekenis van woorden en gegevens vast te leggen.

Het bestuurlijk overleg Omgevingswet (Rijk, VNG, IPO, UvW) is opdrachtgever van de werkgroep en heeft in die rol ook doorzettingsmacht. Het bestuurlijk overleg kan de toepassing van standaarden bestuurlijk bekrachtigen. Het voornemen is om in de Invoeringswet Omgevingswet een grondslag op te nemen op basis waarvan de standaarden bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast naar de informatiehuizen: welke bestuursorganen worden hiermee bedoeld, en welke sturing of regie is er op de uitvoering van de taken door deze organen. Ook wordt gevraagd welke andere bestuursorganen betrokken zijn bij de samenwerking in het digitaal stelsel.

Informatiehuizen zijn bestuursorganen of rechtspersonen die binnen het digitaal stelsel de kerntaak krijgen de informatie te vervaardigen die nodig is om vragen van gebruikers te kunnen beantwoorden. Beoogde informatiehuizen zijn in een aantal gevallen bestaande instituten of uitvoeringsorganisaties die ressorteren onder een Minister, die daarvoor het verantwoordelijke bestuursorgaan is. Dit geldt bijvoorbeeld voor het RIVM, de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en Rijkswaterstaat. Ook wordt beoogd om het Kadaster, een zelfstandig bestuursorgaan, als informatiehuis aan te wijzen. Informatiehuizen zijn niet noodzakelijkerwijs bestuursorgaan. Het kan ook gaan om een interbestuurlijk samenwerkingsverband, bijvoorbeeld van een of meer koepelorganisaties van medeoverheden. Er moet wel sprake zijn van een juridische entiteit waaraan de taken kunnen worden opgedragen. Voor de aan te wijzen informatiehuizen zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de al bestaande kennisinstituten, uitvoeringsorganisaties en samenwerkingsverbanden op de diverse informatiegebieden.

Om informatie te kunnen vervaardigen heeft een informatiehuis brongegevens nodig: de (ruwe) brongegevens die op grond van artikel 20.20, tweede lid, worden aangewezen en gegevens uit omgevingsdocumenten. Deze brongegevens worden aan het digitaal stelsel beschikbaar gesteld door de bronhouders. Deze bronhouders kunnen bestuursorganen, zoals het bevoegd gezag als het gaat om monitoringsgegevens, of rechtspersonen zijn. De bronhouders zijn bestaande entiteiten en kunnen inderdaad zijn bestuursorganen van gemeenten, waterschappen, provincies of het Rijk, maar ook kennisinstituten (zoals het CBS).

Het digitaal stelsel moet effectief en efficiënt kunnen functioneren. Daarom is de regering voornemens om deze taken en verantwoordelijkheden te verankeren via de Invoeringswet Omgevingswet. Ook is het voornemen via de Invoeringswet te regelen welk toezicht de Minister van Infrastructuur en Milieu vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid houdt op een goede taakuitvoering van de informatiehuizen.

Tot slot vragen de leden of het hele samenhangende ICT-stelsel in gevaar komt wanneer er één van de onderdelen niet functioneert zoals het zou moeten. De meeste componenten in het digitaal stelsel hebben een zelfstandige functie en beïnvloeden niet de werking van het stelsel als geheel. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de aanvraag van een vergunning of het raadplegen van een omgevingsdocument. De werking van deze componenten binnen het stelsel is afhankelijk van een centrale infrastructuur. Als de centrale infrastructuur niet functioneert zoals zou moeten, dan heeft dat effect op het hele stelsel. Het is vergelijkbaar met de stroomvoorziening in een stad. Als de stroom uitvalt, werkt niets meer, maar als ergens een stopcontact niet werkt, dan heeft dat geen effect op

de werking van het geheel. De leden vragen verder of er al *go/no-go*-momenten zijn geweest die gepasseerd zijn met een *no-go* en dus tot vertraging hebben geleid. Dat is niet het geval. De doorontwikkeling van het digitale stelsel is afhankelijk van nader onderzoek en de (financiële) afspraken die met de medeoverheden worden gemaakt in het kader van de implementatie. Onderdeel van de afspraken is ook het specificeren van *go/no-go*-momenten.

#### **[N5]**

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of interventies van een provincie vanwege een provinciaal belang moeten zijn gebaseerd op aanvaard provinciaal beleid opdat daarmee voorzienbaarheid wordt gecreëerd en de motiveringsplicht wordt ingekaderd.

De regering kan deze vraag bevestigend beantwoorden. Voor de reactieve interventie door de provincies is de eis dat het provinciaal belang moet zijn aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Dat is expliciet opgenomen in artikel 16.21, tweede lid, onder b. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten verrast kunnen worden door een provinciale interventie op een genomen besluit. Hiermee is dus wettelijk zeker gesteld dat een dergelijke interventie vooraf voorzienbaar is.

Ook voor de in artikel 2.33 van het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid om bij besluit van gedeputeerde staten instructies te geven over de inhoud van besluiten of het handelen van gemeenten en waterschappen is dat geregeld. In het tweede lid van artikel 2.35 van het wetsvoorstel is in deze eis voorzien. Voor de pro-actieve provinciale sturing met instructieregels is in het wetsvoorstel niet in een expliciete eis voorzien. De reden hiervoor is dat het vaststellen van een provinciale omgevingsverordening altijd vooraf zal worden gegaan door een vaststellingprocedure waarin voorzien wordt in betrokkenheid van medeoverheden, burgers en bedrijven en wordt afgesloten met een bekendmaking. Artikel 16.32 van het wetsvoorstel bepaalt dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is op de voorbereiding van een omgevingsverordening. Het kan dus zo zijn dat voor een bepaald provinciaal belang nog geen schriftelijk beleid is vormgegeven, maar dat er sprake is van nieuwe beleidsvorming bij de totstandkoming van de omgevingsverordening. Dit nieuwe beleid is dan terug te vinden in de toelichting bij de omgevingsverordening die gelijktijdig met de omgevingsverordening wordt bekendgemaakt. Doordat besluiten zoals de omgevingsverordening niet eerder rechtskracht kunnen krijgen dan nadat zij bekend zijn gemaakt, kunnen gemeenten en waterschappen dus niet worden verrast door dit nieuwe provinciale beleid.

Op deze wijze is naar het oordeel van de regering in het wetsvoorstel voldoende zeker gesteld dat zowel pro-actieve als reactieve interventies door de provincies altijd voorzienbaar zijn. Met de toepasselijkheid van het in artikel 2.2, derde lid, en artikel 2.3 van het wetsvoorstel vervatte proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel is daarnaast voorzien in voldoende sturing op een terughoudende inzet van deze instrumenten door de provincies en het Rijk.

#### **[N6]**

De leden van de CDA-fractie vragen welke overheid de planschade dient te vergoeden die ontstaat als gevolg van interventies of instructieregels door of van de provinciale overheid. Eenzelfde vraag stellen zij voor situaties waar de gemeente op grond van de adviezen van andere belanghebbende overheden een besluit moet nemen, dat zij zelf eigener beweging zo niet zou hebben genomen.

Regels over planschade komen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet, dat voor schade is gereserveerd. Hoofdstuk 15 zal worden opgenomen via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Bij de voorbereiding van dat wetsvoorstel zijn vertegenwoordigers van de VNG en het IPO nauw betrokken. De contouren van de regeling kunnen wat betreft de bevoegdheid om te beslissen op een planschadeclaim, als volgt worden geschetst.

Uitgangspunt is dat voorkomen wordt dat de burger voor zijn schadevergoeding wordt verwezen naar verschillende loketten. De verdeling van de kosten tussen de betrokken overheden vindt, zo nodig, achter het loket plaats. Als vangnet is in afdeling 13.2 van de Omgevingswet een regeling voor de vergoeding van hogere kosten opgenomen. De regering verwacht dat van die regeling niet of nauwelijks gebruik hoeft te worden gemaakt omdat provincies en gemeenten over de kostenverdeling afspraken kunnen maken. Mocht gebruik van die regeling onverhoopt wel nodig zijn, dan biedt afdeling 13.2 een toereikende regeling.

De bevoegdheid om te beslissen op een verzoek om planschade zal in beginsel toekomen aan het college van burgemeester en wethouders. Dat is anders als gedeputeerde staten een projectbesluit neemt of provinciale staten, met inachtneming van artikel 2.3, tweede lid, en artikel 4.2, tweede lid, regels in de omgevingsverordening opneemt die de burger rechtstreeks binden. In de gevallen dat die besluiten schade veroorzaken, zal niet het college van burgemeester en wethouders, maar gedeputeerde staten bevoegd zijn om te beslissen op een verzoek om schade.

Instructieregels van provinciale staten, instructies van gedeputeerde staten of adviezen van andere betrokken bestuursorganen, hebben gemeen dat ze alleen worden gegeven vanwege de behartiging van een bepaald belang of vanwege een bepaalde deskundigheid waarover het orgaan beschikt. Daarom bestrijken instructieregels, instructies en adviezen in de regel slechts een deel van de belangen die betrokken zijn bij een besluit waarin zij uiteindelijk worden verwerkt. De volledige integrale afweging vindt plaats op gemeentelijk niveau. Daar wordt uiteindelijk besloten of en, zo ja, hoe een activiteit in de fysieke leefomgeving mag worden uitgevoerd. Als een instructieregel bijvoorbeeld bepaalt dat de toevoeging van een burgerwoning is toegelaten als onder meer is voldaan aan de voorwaarde dat de woning landschappelijk goed wordt ingepast, is het aan het gemeentebestuur om te beoordelen of in het concrete geval aan deze voorwaarde wordt voldaan. Bovendien bindt een instructieregel of advies de benadeelde burger niet rechtstreeks. Dat doet de gemeenteraad via het omgevingsplan, waarin de instructieregel of instructie is verwerkt of waarover een ander orgaan advies heeft uitgebracht. De gemeente zal in dergelijke gevallen de overheid zijn die de schade aan de benadeelde burger vergoedt.

Overigens wijkt de benadering die hiervoor is weergegeven, niet af van de regeling in de Wet ruimtelijke ordening.

#### **[N7]**

De leden van de CDA-fractie vragen of het provinciebestuur kan interveniëren met bijvoorbeeld instructieregels bij gevallen waarin het beleid van de ene gemeente, in een andere, vaak aangrenzende gemeente, tot nadeel of problemen leidt.

Deze vraag kan bevestigend beantwoord worden. In artikel 2.18, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel is aan de provincies de taak van de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen toegedeeld. Vanuit deze wettelijke taak is het dus aangewezen dat provincies de regierol pakken bij gemeentegrensoverschrijdende problemen en ontwikkelingen op het terrein van de fysieke leefomgeving. Om deze taak goed te kunnen uitoefenen geeft het wetsvoorstel aan de provincies de bevoegdheid om



bij omgevingsverordening instructieregels en het bij besluit instructies te geven. Daarnaast kunnen provincies in hun omgevingsverordening algemene regels over activiteiten die gemeentegrensoverschrijdende gevolgen (kunnen) hebben stellen. Tot slot is voorzien in een provinciale reactieve interventiebevoegdheid bij de toedeling van functies aan locaties in omgevingsplannen en een bevoegdheid tot het geven van advies en instemming bij omgevingsvergunningen die zien op de toedeling van functies aan locaties.

Provincies voeren nu vaak ook beleid op gemeentegrensoverschrijdende ontwikkelingen. Noodinterventie is daarbij niet aan de orde, omdat dit algemeen bekende ontwikkelingen zijn waarvoor provincies beleid hebben geformuleerd. Mochten er zich in de toekomst echter onvoorziene ongewenste ontwikkelingen voordoen waarbij een provincie van oordeel is dat een coördinerende rol aangewezen is en er een provinciaal belang in het geding is, dan kan daarop door de provincie direct een schriftelijk beleidsstandpunt worden geformuleerd en gecommuniceerd. De provincie kan dan binnen de kaders die het wetsvoorstel daaraan stelt toepassing te geven aan de eerdergenoemde provinciale bevoegdheden. Mocht zich echter een onvoorziene situatie voordoen waarbij een gemeentelijk besluit of handelen zulke ernstige gevolgen heeft dat een reactieve interventie, ondanks het ontbreken van vooraf openbaar gemaakt provinciaal beleid, gerechtvaardigd is, dan staat de weg open van vernietiging door de Kroon. De Kroon zal dan eigenstandig afwegen of in dat geval een voor de gemeente niet vooraf voorzienbare reactieve interbestuurlijke interventie (vernietiging van het besluit) gerechtvaardigd is. Het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium zoals opgenomen in de organieke wetgeving voorziet al in een mogelijkheid voor provincies tot «noodinterventie» die kan worden ingezet zonder voorzienbaarheid van het provinciaal belang. Daarom is hiervoor geen aparte regeling in de Omgevingswet opgenomen. In het wetsvoorstel is alleen voorzien in interbestuurlijke toezichtsinstrumenten voor die situaties dat het generieke instrumentarium niet toereikend is. Zie hierover verder het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie in de memorie van antwoord [62].

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**

#### **[N8]**

De leden van de D66-fractie stellen terecht dat het verstandig is ook na 2018 te monitoren op voortgang en knelpunten bij het werken met de Omgevingswet.

Hierin is voorzien. De voortgang van de implementatie binnen de betrokken overheidsorganisaties zal ook na 2018 onderdeel uitmaken van de implementatiemonitor, onder andere via ex-post monitoring (informatie achteraf voor het valideren van de bijdrage van het programma aan de te realiseren bekwaamheden). Na 2018, wanneer men echt aan de slag gaat met de Omgevingswet zullen praktische knelpunten naar boven komen en worden doorvertaald naar activiteiten vanuit het implementatieprogramma. De eerste resultaten van de implementatiemonitor zijn eind 2016 bekend. De mate waarin de verbeterdoelen worden behaald zullen vanaf 2019 jaarlijks worden gemeten via de genoemde implementatiemonitor.

#### **[N9]**

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over de informatiehuizen. Zij willen weten hoe de regering ervoor gaat zorgen dat het delen van verantwoordelijkheid tussen de gegevensbron en het informatiehuis niet



in de weg zal staan aan de correctheid van informatie. En ook willen zij weten bij wie gebruikers terecht kunnen als informatie niet correct is. De regeling voor informatiehuizen is niet opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. De regering heeft het voornemen een regeling hiervoor via de Invoeringswet Omgevingswet toe te voegen aan afdeling 20.5, getiteld «Digitaal stelsel van informatievoorziening». Deze beknopte afdeling is ingevoegd bij amendement<sup>3</sup> om zeker te stellen dat een samenhangend digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving tot stand zal worden gebracht. Zoals de toelichting op het amendement aangeeft zal verdere uitwerking plaatsvinden via de Invoeringswet. De punten waar de leden in hun vragen op duiden worden betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet. Een belangrijk element in dit wetsvoorstel is het bieden van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bronhouders, de informatiehuizen en de Minister van Infrastructuur en Milieu, die verantwoordelijk zal worden voor het centrale knooppunt dat de gebruikersvoorzieningen met onder meer de informatiehuizen en basisregistraties verbindt. Centraal bij de ontwikkeling van informatiehuizen staat dat ze gegevens ontsluiten die bruikbaar, beschikbaar en bestendig zijn voor besluiten met rechtsgevolgen. Dit zal ook bij de wettelijke verankering het uitgangspunt zijn. De bronhouder is verantwoordelijk voor de inhoudelijke juistheid van de gegevens en voor het voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen, waaronder regels over actualiteit, en standaarden. Het wetsvoorstel zal zoals gebruikelijk voorzien in een regeling waarmee derden melding kunnen maken van gegevens die naar hun mening onjuist zijn. Verder houden bestuursorganen de ruimte om bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden uit te gaan van feitelijk juiste gegevens, mochten de gegevens uit het informatiehuis in een specifiek geval niet de vereiste kwaliteit hebben.

#### **[N10]**

De leden van de D66-fractie vragen of de regering zicht heeft op wanneer de inbreng van belanghebbenden in het kader van participatie voldoende zal zijn meegewogen.

De regering gaat ervan uit dat de D66-fractie hier doelt op vroegtijdige participatie, als er nog geen ontwerpbesluit aan de orde is. Participatie is aan de orde bij tal van verschillende besluiten die een bestuursorgaan kan nemen. Van belang is dat belanghebbenden in een vroeg stadium (nog voordat een ontwerpbesluit aan de orde is) op de hoogte worden gesteld van een initiatief en dat zij de gelegenheid hebben daarover mee te praten en hun opvattingen naar voren te brengen. Dat kan op verschillende manieren gebeuren, zulks ter beoordeling van het bevoegd gezag. De volksvertegenwoordiging kan het uitvoerende bestuur daar ook op aanspreken. Vervolgens zal het bestuursorgaan in de motivering van het ontwerpbesluit moeten verwoorden welke input de vroegtijdige participatie heeft opgeleverd en hoe dit is gewogen. Zo kunnen belanghebbenden nagaan wat er met hun inbreng is gedaan. Eventueel kunnen zij in de formele inspraakprocedure daarop terugkomen.

#### **[N11]**

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering bereid is om voor onomkeerbare activiteiten de termijn voor inwerkingtreding van de omgevingsvergunning gelijk te stellen aan de beroepstermijn. Het voorstel van de leden van de fractie van D66 om voor onomkeerbare activiteiten een opschortende termijn voor inwerkingtreding van zes weken te stellen acht de regering ongewenst. Dit voorstel zou er toe

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 89.

leiden dat er voor de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning verschillende termijnen worden gehanteerd. In de huidige praktijk leiden verschillen in termijnen tot onduidelijkheden voor de uitvoeringspraktijk en ook voor belanghebbenden. Om die reden zijn in het wetsvoorstel de vele verschillende regimes voor inwerkingtreding teruggebracht tot één regime van inwerkingtreding per instrument. Daarmee wordt het stelsel vereenvoudigd en de inzichtelijkheid voor de uitvoeringspraktijk vergroot. Zoals ook is aangegeven naar aanleiding van een vraag van deze leden in de memorie van antwoord [56], acht de regering een inwerkingtredings-termijn van twee weken weliswaar kort, maar wel voldoende. Daarbij is in aanmerking genomen dat bij ministeriële regeling regels zullen worden gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over het overleg met derden. Dit draagt er aan bij dat belanghebbenden voordat het besluit op de aanvraag wordt genomen al op de hoogte zijn van de aanvraag. Het besluit op de aanvraag komt daarmee niet onverwachts. Dit is een extra waarborg ten opzichte van de huidige regelgeving. Daarnaast zal in de praktijk ook de voorzieningenrechter in geval van een verzoek om voorlopige voorziening, zo nodig contact opnemen met de initiatiefnemer om onomkeerbare gevolgen van het project te voorkomen, of hij zal zo nodig tussentijds een voorziening treffen. De termijn van twee weken in combinatie met deze praktijk bieden naar het oordeel van de regering belanghebbenden voldoende mogelijkheden om onomkeerbare gevolgen van een activiteit waartegen nog rechtsbescherming open staat, te voorkomen.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie**

#### **[N12]**

De leden van de PVV-fractie vragen de regering te verduidelijken wat de veranderingen zijn in de toepassing van instructieregels door provincies ten opzichte van de reactieve aanwijzing en welk effect dit in de praktijk zal hebben op provinciaal ruimtelijk beleid voor de aanpak en leegstand van kantoren.

De vraag van deze leden lijkt uit te gaan van de veronderstelling dat de in artikel 2.22 van het wetsvoorstel opgenomen provinciale bevoegdheid om instructieregels te geven in de plaats komt van de bevoegdheden die artikel 3.8, zesde en zevende lid, van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 3.13 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bevatten en die aangeduid worden met de benaming «reactieve aanwijzing». Deze veronderstelling is niet juist. Het provinciale beleid voor de aanpak van leegstand van kantoren wordt door de provincies op verschillende wijzen vormgegeven. Veelvuldig wordt daarbij gebruik gemaakt van de bevoegdheid om instructieregels op grond van artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening te geven over de inhoud en toelichting van bestemmingsplannen en over omgevingsvergunningen voor ontwikkelingen in strijd met het bestemmingsplan. Ondanks de aanwezigheid van dergelijke regels worden er door gemeenten soms toch nog bestemmingsplannen vastgesteld of omgevingsvergunningen verleend die de bouw van nieuwe kantoren faciliteren. In die gevallen kunnen de provincies gebruik maken van de reactieve-aanwijzingsbevoegdheid uit de Wet ruimtelijke ordening of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Daarmee kan aan dergelijke ontwikkelingen een halt worden toegeroepen. Dit gebeurt in de praktijk ook. De praktijk onder de Omgevingswet zal hiervan naar verwachting niet veel verschillen.

De Omgevingswet geeft in artikel 2.22 aan de provincies een vergelijkbare bevoegdheid om proactief met instructieregels aan te geven aan welke regels omgevingsplannen en omgevingsvergunningen om af te wijken van het omgevingsplan moeten voldoen. Deze regels kunnen ertoe strekken de leegstand van kantoren tegen te gaan. Voor die gevallen dat

gemeenten, ondanks het provinciale beleid en de provinciale instructieregels, toch dit soort ontwikkelingen faciliteren, bevat het wetsvoorstel de provinciale interventiebevoegdheid voor omgevingsplannen die is opgenomen in artikel 16.21 van het wetsvoorstel. Voor omgevingsvergunningen om af te wijken van het omgevingsplan is voor die gevallen voorzien in een advies- en instemmingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten, zie artikel 16.15, vierde lid, onder b, en artikel 16.16, tweede lid, onder c, van het wetsvoorstel. Met deze bevoegdheden kunnen ontwikkelingen in strijd met het provinciale beleid en de provinciale instructieregels door de provincie worden verhinderd. Over de mogelijkheden voor de provincies om proactief instructieregels te geven en reactief te kunnen optreden kan dus worden geconcludeerd dat deze mogelijkheden met de Omgevingswet gelijk blijven aan de mogelijkheden die de huidige wetgeving daarvoor biedt.

Wel is er een verschil in de mogelijkheden om als provincie actief en zelfstandig vergunde bouwmogelijkheden voor bijvoorbeeld kantoren te saneren (het reduceren van plancapaciteit). De provincie Utrecht is voornemens om daarvoor het instrument van het inpassingsplan uit artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening te gebruiken. Zoals in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie in de memorie van antwoord [64] is aangegeven wordt een dergelijke bevoegdheid in het kader van de Omgevingswet door de regering niet nodig geacht. Zoals hiervoor aangegeven bevat de Omgevingswet voldoende andere instrumenten (onder andere instructieregels en de provinciale interventiebevoegdheid) om te sturen op de aanpak en leegstand van kantoren.

#### **[N13]**

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre bestuursorganen rekeningen moeten houden met bestaande rechtsverhoudingen en verplichtingen bij het opstellen van een omgevingsvisie.

Het ligt voor de hand dat een bestuursorgaan bij de vaststelling van een omgevingsvisie uitgaat van de op dat moment bestaande (juridische) situatie. Het is strikt genomen niet zo dat het bestuursorgaan daar geen verandering in kan aanbrengen. Een dergelijke intentie kan – als het recht zich daar niet tegen verzet – in een omgevingsvisie worden verwoord. Daarbij kan dat bestuursorgaan aangeven hoe zij dit willen bereiken. Dat bestuursorgaan zal dan wel de eventuele juridische en financiële consequenties daarvan moeten nemen en bij de uitvoering van de omgevingsvisie daarvoor de benodigde procedures moeten doorlopen. De leden verwijzen in hun vraag naar de «indirecte verticale doorwerking van de huidige structuurvisies». Dit is mogelijk een misverstand. Onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening gold er verticale doorwerking. De structuurvisie op grond van de huidige Wet ruimtelijke ordening is alleen zelfbindend, evenals de omgevingsvisie zoals deze in het nu voorliggende wetsvoorstel is geregeld.

#### **[N14]**

De leden van de PVV-fractie vragen welke verwachtingen de regering heeft als het gaat om het betrekken van belanghebbenden bij de voorbereiding van nieuwe omgevingsvisies.

De regering vindt vroegtijdige publiekparticipatie bij de voorbereiding van omgevingsvisies van belang. Dat kan de uiteindelijke besluitvorming versnellen en het draagvlak en de kwaliteit van de omgevingsvisie vergroten. De regering is voornemens op grond van artikel 16.88 van het wetsvoorstel voor te schrijven dat bij besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen moet worden aangegeven hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan. Hoe vroeg-

tijdige participatie wordt vormgegeven is aan het vaststellende bestuursorgaan. Dat biedt de gelegenheid om dit – afhankelijk van de omstandigheden van het geval – op een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke wijze te doen. Het is aan de volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad bij gemeenten, provinciale staten bij provincies en de Eerste en Tweede Kamer bij het Rijk) om daarop toe te zien. Overigens zullen bestuursorganen gebruik kunnen maken van eerdere ervaringen en inzichten ten aanzien van vroegtijdige participatie.

### **[N15]**

De leden van de PVV-fractie vragen of er sprake is van het juridisch bevoordelen van de bouw van windparken op zee, door het benoemen van duurzame ontwikkeling als maatschappelijk doel. Zij vragen of de regering windparken op zee per definitie ziet als een duurzame ontwikkeling en of er nog ruimte is om te komen tot een andere afweging bij vergunningverlening.

Duurzame ontwikkeling vergt volgens de commissie-Brundtland een balans tussen de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving (planet), de economie (profit) en het sociale vermogen van de mens (people). Duurzame ontwikkeling is een proces van voortdurende afweging, waarbij nieuwe omstandigheden, kennis en opvattingen kunnen leiden tot nieuwe conclusies. In de memorie van toelichting<sup>4</sup> is ingegaan op de betekenis van «duurzame ontwikkeling» in relatie tot het wetsvoorstel. Niets is dus «per definitie duurzaam». Bij een besluit waarvoor «de doelen van de wet» het kader vormen moet dus een afweging worden gemaakt tussen het belang van de duurzame energievoorziening en andere belangen, zoals delfstoffenwinning op zee, natuurbescherming en de openheid van het landschap. Het is vaak lastig om een dergelijke afweging te maken naar aanleiding van een concreet initiatief. Daarom worden vooraf gebieden aangewezen waar de windparken op zee toegelaten zijn en zullen aanvragen om vergunningen buiten die gebieden worden geweigerd.

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet geeft, net als de huidige regelgeving, dus ruimte voor het maken van dergelijke afwegingen. Vooral nog is besluitvorming over windparken op zee overigens geregeld in een aparte wet, de Wet windenergie op zee. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het voorstel voor die wet<sup>5</sup> zullen de omgevingsrechtelijke elementen daarvan, zoals het kavelbesluit, niet tegelijk met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden overgeheveld. Over de overheveling daarvan moet op een later moment nog besluitvorming plaatsvinden.

### **[N16]**

De leden van de PVV-fractie refereren aan het antwoord van de regering op een vraag in de memorie van antwoord [83], waarin is gesteld dat het de bedoeling is om «in goed overleg met de VNG tot consensus te komen over welke onderwerpen in ieder geval wel en welke in ieder geval niet in het omgevingsplan moeten worden gereguleerd»<sup>6</sup>. De leden van de fractie van de PVV wijzen op de bedoeling dat omgevingsplannen gegrond moeten zijn op omgevingsvisies en voor deze omgevingsvisies het juist de bedoeling is om maatschappelijk breed na te denken, ook door burgers te betrekken. Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot het dichttimmeren van onderwerpen voor het omgevingsplan in consensus met de VNG.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 279–283.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 058, nr. 3.

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, blz. 65.

In antwoord op deze vraag wordt benadrukt dat het niet de bedoeling is om onderwerpen dicht te timmeren of voor te schrijven wat een gemeente, na maatschappelijke inbreng en in samenspraak met burgers, zou moeten regelen in een omgevingsplan. Als er echter door een gemeente besloten wordt om over een bepaald onderwerp regels te stellen, moet er geen juridisch dispuut ontstaan over de vraag of die regels in het omgevingsplan of in een andere verordening thuishoren. Met de regeling van die onderwerpen wordt beoogd die helderheid te verschaffen. Er wordt dus niet dichtgetimmerd over welke onderwerpen er regels moeten worden gesteld, maar in het geval er regels over een bepaald onderwerp worden gesteld wordt duidelijk gemaakt of deze in het omgevingsplan of in een andere verordening thuishoren.

**[N17]**

De leden van de fractie van de PVV vragen zich af of door het verbreden van de doelgroep bij de participatie bij de voorbereiding van een projectbesluit, ook de kring van belanghebbenden zal worden verbreed in bezwaar- en beroepsprocedures.

De kring van belanghebbenden wordt niet verbreed door een brede participatie van de omgeving bij een projectbesluit. Zoals deze leden terecht constateren volgt de afbakening van wie in een beroepsprocedure als belanghebbende kan worden aangemerkt uit artikel 1:2, eerste lid, Awb. Het wetsvoorstel laat dit ongewijzigd.

**[N18]**

De leden van de fractie van de PVV vragen of de regering gedetailleerd kan aangeven op welke wijze de regeling om met omgevingsvergunning af te wijken van een bestemmingsplan uit artikel 2.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), vorm krijgt onder vigeur van de Omgevingswet. Zij vragen in het bijzonder of er verschillen zijn met de huidige regelingen rond kruimelgevallen en het buitenplans afwijken (gedoeld wordt op de regelingen zoals genoemd op de website van InfoMil).<sup>7</sup>

De mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een activiteit die afwijkt van regels uit het bestemmingsplan (of de beheersverordening) komt op hoofdlijnen ongewijzigd terug in de Omgevingswet. Voor een zogenoemde «afwijkactiviteit» kan met omgevingsvergunning eveneens worden afgeweken van het omgevingsplan. Net als onder de Wabo is in de regel het college van burgemeester en wethouders bevoegd om te beslissen op aanvragen om zo'n vergunning en zal het college van gedeputeerde staten respectievelijk de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd zijn als er sprake is van een afwijkactiviteit van provinciaal belang of nationaal belang. Er zijn echter ook verschillen. Voor de te volgen voorbereidingsprocedure wordt een omgekeerde systematiek gehanteerd ten opzichte van de Wabo. Niet langer is bij het verlenen van deze vergunning als hoofdregel de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb voorgeschreven. Als hoofdregel geldt onder Omgevingswet de reguliere procedure, met een uitzondering voor aangeduide gevallen waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt. Voor afwijkactiviteiten zal het daarbij in het bijzonder gaan om activiteiten waarvoor een milieueffectrapport moet worden opgesteld en enkele bij AMvB aangewezen gevallen.

---

<sup>7</sup> [www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/handreiking/regelgeving/instrumenten-wet-0/tijdelijk-afwijken-0/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/handreiking/regelgeving/instrumenten-wet-0/tijdelijk-afwijken-0/).

### **[N19]**

De leden van de PVV-fractie wijzen er op dat bij ministeriële regeling regels zullen worden gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over het overleg met de omgeving. Zij vragen zich daarbij af in hoeverre er sprake kan zijn van zicht op legalisatie bij een gedoogbeschikking, als nog niet duidelijk is hoe een initiatiefnemer aan dit indieningsvereiste zal voldoen. Zij vragen verder of de regering hierin een reden ziet om, gelet op het belang van omwonenden, terughoudender met gedoogbeschikkingen om te gaan.

Het vereiste om bij indiening van een omgevingsvergunning gegevens over het resultaat van het overleg met derden in de omgeving te verstrekken ziet niet op een gedoogbesluit, maar op het indienen van een aanvraag om omgevingsvergunning. Naar het oordeel van de regering heeft dit vereiste dan ook geen betrekking op het besluit van een bestuursorgaan om een situatie al dan niet te gedogen. Uitgangspunt in het recht is dat het bestuursorgaan handhavend optreedt tegen situaties waarin sprake is van handelen in strijd met de regelgeving. Gedogen is een buitenwettelijk instrument, waarvan volgens vaste jurisprudentie alleen sprake kan zijn in uitzonderingssituaties bijvoorbeeld bij overgangs- of overmachtssituaties. Daarbij moet het bestuursorgaan dat gedooft, altijd een afweging maken van de betrokken belangen. Daartoe kan het nuttig zijn dat het bestuursorgaan informatie verzamelt over de standpunten van omwonenden. Het indieningsvereiste voor de omgevingsvergunning verandert dus niets aan het uitgangspunt om terughoudend om te gaan met gedoogsituaties en de omstandigheden waaronder gedogen kan worden toegestaan. Dit blijft ongewijzigd onder het stelsel van de Omgevingswet.

### **[N20]**

De leden van de fractie van de PVV vragen of gemeenten «humanitaire gronden» kunnen hanteren om medewerking te verlenen aan de vestiging van noodopvanglocaties en/of asielzoekerscentra. Gevraagd wordt of de regering kan aangeven of het de intentie is dat onder vigeur van de nieuwe Omgevingswet dergelijke niet-ruimtelijke factoren een rol mogen spelen in omgevingsrechtelijke besluitvorming.

Net als onder de Wabo en de Wet ruimtelijke ordening bestaat er onder de Omgevingswet een ruime mate van beleidsvrijheid bij het bepalen of activiteiten wel of niet in een omgevingsplan toelaatbaar zijn. Diezelfde ruimte is aanwezig bij de vraag of er omgevingsvergunning kan worden verleend voor een activiteit die afwijkt van het omgevingsplan. Een ruime beleidsvrijheid impliceert dat een groot aantal belangen, waaronder ook humanitaire belangen, in een afweging betrokken kunnen en (mits relevant) ook moeten worden. Als facet spelen ruimtelijke factoren immers een rol bij het behartigen van een groot aantal sectorale belangen. Bij het tot stand brengen van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, kunnen dus ook humanitaire gronden mede redengevend zijn om ruimtelijke claims te accommoderen. Net zo goed als economische of andere belangen hiervoor doorslaggevend kunnen zijn.

### **[N21]**

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering voornemens is te voorkomen dat in een omgevingsvisie – die ook geldt voor de langere termijn – politiek controversiële keuzes worden gemaakt.

De regering is niet voornemens dat op voorhand te voorkomen. Zij kan dat ook niet. Ons staatsbestel brengt met zich mee dat politieke keuzes worden gemaakt door het parlement of door de regering dan wel het



kabinet, daarbij gesteund en gecontroleerd door het parlement. Een omgevingsvisie van het Rijk wordt vastgesteld door het kabinet («Onze Minister in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat», artikel 3.1 van het wetsvoorstel). Politieke keuzes zijn op het moment van vaststelling aan de orde. Weliswaar wordt een nationale omgevingsvisie niet door de volksvertegenwoordiging vastgesteld, maar het kabinet kan politiek gezien daarin een controversiële keuzes opnemen als daar in het parlement een meerderheid voor is te vinden.

### **[N22]**

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering ziet dat rond klimaatverandering veel politieke of maatschappelijke keuzes spelen en dat het daarom onwenselijk is aannames daarover in de nationale omgevingsvisie te verankeren.

De regering ziet inderdaad dat klimaatverandering een onderwerp is van intens debat. Gelet op het feit dat de nationale omgevingsvisie op grond van artikel 3.2 van het wetsvoorstel moet bevatten: a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, en c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid, kan het niet anders zijn dan dat de gevolgen van klimaatverandering voor de fysieke leefomgeving geadresseerd moeten worden in de nationale omgevingsvisie. Nederland moet voorbereid zijn op de consequenties van klimaatverandering en daartoe dient beleid te worden geformuleerd. Welke aannames over klimaatverandering daaraan ten grondslag worden gelegd, wordt bepaald bij het opstellen en vaststellen van de nationale omgevingsvisie. Dat zal dus plaatsvinden op een wijze die aansluit bij de opvattingen (van de politieke meerderheid) van dat moment. Ook de Nederlandse inzet voor het tegengaan van klimaatverandering verdient aandacht in een nationale omgevingsvisie. Korthedshalve wordt verwezen naar de antwoorden op vragen van de leden van de PvdA-fractie [N60] en de GroenLinks-fractie [N63].

### **[N23]**

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven in hoeverre het de bedoeling is om sectorale nota's in de nieuwe nationale omgevingsvisie te integreren.

Op grond van artikel 3.2 van het wetsvoorstel moet een omgevingsvisie integraal zijn. Het instrument is ook zo vorm gegeven dat de strategische sectorale beleidsdocumenten daarin kunnen worden geïntegreerd. De sectorale documenten met een meer strategisch karakter kunnen dan vervallen. De omgevingsvisie is een belangrijke vernieuwing van het wetsvoorstel. Het instrument is bedoeld om te komen tot een meer samenhangend en effectief beleid voor de fysieke leefomgeving. Dit betekent niet dat alle sectoren van de fysieke leefomgeving in de visie moeten worden uitgewerkt of dat geen sectorale beleidsdocumenten kunnen worden uitgebracht. In de memorie van toelichting<sup>B</sup> is dieper op dit onderwerp ingegaan, waarbij het onderscheid tussen de integrale omgevingsvisie en (multi)sectorale programma's wordt toegelicht. Omgevingsvisies zullen strategisch van karakter zijn en zijn gericht op de langere termijn. Programma's zijn meer uitvoeringsgericht met het oog op de kortere termijn. In de omgevingsvisie is vooral de integrale benadering van belang, programma's kunnen (multi)sectoraal zijn. Waar de grens tussen omgevingsvisie en programma('s) ligt, hangt af van de omstandigheden van het geval en van de sturingsfilosofie van het vaststellende

<sup>B</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 116.



bestuursorgaan. Dat orgaan kan dus zelf bepalen hoe zij dit instrumentarium inzet en vormgeeft (met inachtneming van de wettelijke eisen aan programma's, veelal volgend uit EU-regelgeving). De betrokken organen kunnen dus bepalen wat zij in de omgevingsvisie opnemen en wat in eventuele (multi)sectorale programma's. Ook kunnen zij ervoor kiezen deze in samenhang vorm te geven en op hetzelfde moment vast te stellen.

#### **[N24]**

De leden van de PVV-fractie vragen naar aanleiding van het advies van de Rli<sup>9</sup> of de regering voornemens is om te heronderhandelen met de EU over verplichtingen voor niet-afweegbare normen die strenger zijn dan de intenties van de EU-richtlijn en hierdoor Nederland onnodig benadelen. In het kader van de herziening van het omgevingsrecht worden de normen in de EU-richtlijnen niet ter discussie gesteld. Wanneer een individuele EU-richtlijn wordt herzien zal Nederland, als daar aanleiding voor bestaat, zijn wensen aangeven over de dan ter discussie staande normen.

#### **[N25]**

De leden van de PVV-fractie vragen de regering te duiden hoe het zich tot het in artikel 2.3 van het wetsvoorstel vervatte subsidiariteitsbeginsel verhoudt als decentrale overheden zich in hun omgevingsvisie of omgevingsplan windturbinevrij of schaliegasvrij verklaren. Het subsidiariteitsbeginsel, kort samengevat als «decentraal, tenzij» dat ook voorkomt in de Gemeentewet en Provinciewet, heeft tot doel om centralisatie van onderwerpen van zorg van de overheid te beperken. Het in die wetten en artikel 2.3 van het wetsvoorstel vervatte subsidiariteitsbeginsel is dus gericht tot het Rijk en de provincies opdat zij de beslissruimte voor de decentrale overheden niet al te zeer beperken. Dit beginsel staat er dus niet aan in de weg dat decentrale overheden in hun omgevingsvisie of met hun verordenende bevoegdheden bepalen dat zij windturbinevrij of schaliegasvrij wensen te zijn. Dit betekent echter niet dat zij daarmee altijd kunnen verhinderen dat dergelijke ontwikkelingen op hun grondgebied plaatsvinden. Het Rijk en de provincies kunnen allereerst vanuit hun regierol proactief aangeven welke ruimte er voor gemeenten bestaat om bepaalde onderwerpen in hun omgevingsplan te regelen. Uit de bij AMvB of provinciale omgevingsverordening gestelde regels dient immers duidelijk te blijken welke ruimte nog voor de gemeenten resteert. Over concrete ontwikkelingen kunnen de provincies en het Rijk in hun instructieregels op grond van artikel 2.22 respectievelijk artikel 2.24 van het wetsvoorstel bepalen dat het omgevingsplan die ontwikkelingen niet mag verhinderen. Regels van dit type worden ook in de huidige praktijk door het Rijk en de provincies gesteld. Gedacht kan daarbij worden aan de regels in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ten behoeve van het waarborgen van ruimte voor vestigingsplaatsen voor kernenergiecentrales en de ruimtelijke reserveringen voor de buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Provinciale verordeningen kennen dit soort instructieregels ook, voor bijvoorbeeld reserveringszones of zoekgebieden voor wegen, spoorwegen en leidingen. Aan de motivering van de bij AMvB of provinciale omgevingsverordening gestelde regels worden door de toepasselijkheid van artikel 2.3 inderdaad zwaardere eisen gesteld (zie daarover het antwoord op de vragen van de CDA-fractie [24] en de SGP-fractie [208] in de memorie van antwoord).

<sup>9</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), blz. 36.

Deze eisen staan echter niet in de weg aan het stellen van voornoemde typen regels.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in doorzettingsmacht voor concrete projecten en ontwikkelingen van nationaal- en provinciaal belang. Als het Rijk of een provincie van oordeel is dat een bepaald project wenselijk is kunnen zij een projectbesluit nemen of een omgevingsvergunning verlenen om af te wijken van het omgevingsplan en op die wijze voorzien in de voor het project noodzakelijke toestemmingen. Hierbij kan als er sprake is van dringende redenen gemotiveerd voorbij worden gegaan aan decentraal beleid of decentrale regelgeving. Dit is voor het projectbesluit geregeld in artikel 5.53, derde en vierde lid, van het wetsvoorstel en volgt voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit van provinciaal of nationaal belang uit het beoordelingskader voor die vergunning zoals dat zal worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Het Rijk en de provincies hebben hiermee eenzelfde mate van doorzettingsmacht voor projecten van nationaal en provinciaal belang als onder de huidige wetgeving het geval is.

### **[N26]**

De leden van de fractie van de PVV wijzen op het advies van de Rli, waarin wordt geadviseerd om ten aanzien van functies aan locaties, in het Omgevingsbesluit tot uitdrukking te brengen dat het niet noodzakelijk moet zijn om per locatie onvoorwaardelijk toegestane activiteiten vast te stellen.<sup>10</sup> Zij vragen hoe de rechtszekerheid van omwonenden nog geborgd kan worden als de regering dit advies opvolgt.

Opgemerkt wordt dat een bestemmingsplan nu nog vaak een exact en gedetailleerd «keurslijf» vormt, op grond waarvan op een bepaalde locatie alleen de van te voren bedachte activiteit is toegestaan onder de van te voren bedachte begrenzingen en beperkingen. Deze opzet, met veel gesloten en gedetailleerde normstellingen, kan zekerheid bieden in gebieden waar het behoud en de bescherming van het bestaande voorop staan. Voor gebieden waar ontwikkeling wordt voorzien is een gedetailleerde opzet echter vaak contra-productief. Ontwikkelingen vinden vaak anders plaats dan ze van te voren zijn bedacht. Ook vinden er ontwikkelingen plaats die bij de vaststelling van het bestemmingplan nog niet waren bedacht. Het gevolg is dat voor nieuwe ontwikkelingen veelvuldig van (in detail geformuleerde regels uit) bestemmingsplannen moet worden afgeweken. Dat beperkt de rechtszekerheid.

De regering wil gemeenten meer ruimte geven voor een flexibel omgevingsplan en zo uitnodigingsplanologie faciliteren. De regering onderschrijft daarom de mogelijkheden van een omgevingsplan, zoals die ook door de Rli worden voorgestaan. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om regels te stellen waarmee activiteiten slechts onder voorwaarden zijn toegestaan. Vanzelfsprekend is de rechtszekerheid voldoende geborgd: zowel tegen een globaal omgevingsplan als tegen de concretiserende vergunningen staat bezwaar en beroep open.

Ook in het licht van een eventueel recht op planschade is een gedetailleerde opzet van een bestemmingsplan geen vereiste. Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet is onder meer gereserveerd voor de nieuwe regeling van planschade. De Invoeringswet Omgevingswet zal daar een voorstel voor bevatten.

---

<sup>10</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), blz. 48.

## [N27]

De leden van de PVV-fractie vragen naar aanleiding van het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) naar de mogelijkheid om voorwaarden te stellen bij uitnodigingsplanologie.<sup>11</sup>

Deze vraag heeft betrekking op de in het advies opgenomen voorstel om planafspraken mogelijk te maken. Zoals ook in antwoord op vragen van de PvdA-fractie [N59] is aangegeven is het advies van de Rli gericht op twee van de vier voorziene AMvB's onder de Omgevingswet (het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit) en op de nationale omgevingsvisie. De Raad heeft in zijn rapport de tekst van de Omgevingswet als gegeven beschouwd.<sup>12</sup> De regering werkt op dit moment aan de totstandkoming van de AMvB's en betreft het advies bij de vormgeving daarvan.

## [N28]

Onder verwijzing naar het advies van de Rli vragen de leden van de fractie van de PVV of de uitvoerbaarheidseis voor het omgevingsplan neerkomt op een onderzoeksplicht naar evidente belemmeringen en of het de bedoeling is om hier in het Omgevingsbesluit een verduidelijkende bepaling op te nemen.<sup>13</sup>

Het is een algemeen aanvaard uitgangspunt dat regels nageleefd moeten kunnen worden. Het zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel om regels vast te stellen die iemand verplichten tot iets waartoe men niet in staat is. Bijvoorbeeld omdat er juridische of feitelijke belemmeringen in de weg staan aan het kunnen naleven van de regel. Dat is voor het omgevingsplan niet anders dan voor andere figuren met algemeen verbindende voorschriften. De meeste regels in een omgevingsplan zullen naar verwachting geen verplichtend karakter hebben. Deze regels bieden, net als een bestemmingsplan, ruimtelijke bouw- en gebruiksmogelijkheden zonder dat er een verplichting aan wordt verbonden om de desbetreffende bouw- en gebruiksmogelijkheden ook daadwerkelijk te realiseren. Deze vorm van toelatingsplanologie kent geen verplichtend karakter.

Zeker als gemeenten op bepaalde locaties invulling geven aan uitnodigingsplanologie, zullen er, meer dan in bestemmingsplannen, open normen worden gehanteerd waarmee ruime en globale bouw- en gebruiksmogelijkheden worden gegeven. Zo is denkbaar dat wordt gewerkt met een toegedeelde functie «centrum», waar tal van gebruiksvormen zoals horeca, detailhandel, zakelijke dienstverlening en wonen in allerlei combinaties zijn toegestaan. Een vergunning voor het vestigen van een dergelijk gebruik kan bijvoorbeeld afhankelijk worden gesteld dat van de eis dat op eigen terrein wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid. Bebouwing kan bijvoorbeeld worden toegelaten onder de voorwaarde dat het bouwvolume en de bouwhoogte aansluiten op het bebouwingspatroon in de omgeving. Aan het uiterlijk van een bouwwerk kan de eis worden gesteld dat het uiterlijk niet in strijd is met redelijke eisen van welstand. In het kader van het verlenen van de vergunning wordt beoordeeld of de initiatieven aan de gestelde normen voldoen. Het zou daarbij niet passen als van een planwetgever wordt verwacht dat hij bij de vaststelling van dat deel van het omgevingsplan aannemelijk moet maken dat de desbetreffende bouw- en gebruiksmogelijkheden ook

<sup>11</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), blz. 49.

<sup>12</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), blz. 8.

<sup>13</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), blz. 53.

daadwerkelijk binnen een bepaalde planperiode zullen worden gerealiseerd. In de eerste plaats is er bij het omgevingsplan geen sprake meer van een planperiode. In de tweede plaats zullen er bij globale bouw- en gebruiksmogelijkheden vele manieren zijn om daaraan invulling te geven. Aan locaties zouden bijvoorbeeld meerdere functies kunnen worden toegekend, waarvan er maar één tegelijk aanwezig kan zijn. Tegelijkertijd kan het in strijd worden geacht met een evenwichtige functietoedeling als er functies zouden worden toegeedeeld waarvan het op voorhand evident is dat deze op de desbetreffende locatie nooit kunnen worden verwezenlijkt. Bovendien zou een dergelijke regeling gelet op belangen van derden in strijd kunnen zijn met het beginsel van evenredigheid. Zo kan een planwetgever niet zekerheidshalve een functie voor een woonwijk toedelen, als het evident is dat de woonwijk op die locatie nimmer kan worden gerealiseerd. Er mag met andere woorden van een planwetgever worden verwacht dat er geen functies worden toegeedeeld en regels worden gesteld waarvan ten tijde van de vaststelling kan worden vastgesteld dat deze nooit kunnen worden uitgevoerd. Op zichzelf geven het vereiste van een evenwichtige functietoedeling uit de Omgevingswet en het in de Awb vastgelegde evenredigheidsbeginsel voldoende richting voor een zorgvuldige en volledige afweging over de vraag of een functie aan een bepaalde locatie kan en mag worden toegekend. Ook hier speelt evenwel het dilemma of het nodig en zinnig is hierover een specifieke regel in het voorgenomen Omgevingsbesluit te geven. Expliciete bepalingen over dergelijke generieke aspecten hebben als nadeel dat het omgevingsplan onbedoeld een bijzondere status krijgt ten opzichte van andere verordeningen. Dat wordt niet beoogd. Ook voor het uitvoerbaarheidsvereiste geldt dat mede op basis van het advies van de Rli, bezien wordt of het stellen van een expliciete bepaling in het Omgevingsbesluit nodig en wenselijk is.

#### **[N29]**

Naar aanleiding van het advies van de Rli<sup>14</sup> vragen de leden van de PVV-fractie hoe in de praktijk zal worden omgegaan met het afwegen van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, omdat deze nevensgeschikt zijn en er geen objectieve maatstaf is om deze te kunnen afwegen. Zij duiden daarbij op het risico van rechterlijke willekeur, in het bijzonder bij besluiten waar direct getoetst kan worden aan de maatschappelijke doelen.

De regering onderschrijft de lezing van de Rli dat de maatschappelijke doelen nevensgeschikt zijn en dat er afwegingen gemaakt moeten worden. Zo'n belangenafweging moet worden gemaakt door de bestuursorganen bij besluiten over het vaststellen van omgevingsvisies, programma's, nationale en decentrale regelgeving, projectbesluiten en bij vergunningen die getoetst worden aan «de doelen van de wet». Voor zover de te maken belangenafweging niet is ingekaderd door regelgeving kunnen bestuursorganen een beleidsregel of beleidsnota vaststellen waarin ze aangeven hoe ze omgaan met de belangenafweging in concrete gevallen. Uiteindelijk moet aan elk besluit een belangenafweging ten grondslag liggen. Het is vervolgens de taak van de bestuursrechter om te beoordelen of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het besluit had kunnen komen. Ook beoordeelt hij of het besluit voldoet aan de daarop toepasselijke regelgeving. De bestuursrechter treedt niet in de discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan.

---

<sup>14</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), blz. 56.

### **[N30]**

De leden van de PVV-fractie hebben naar aanleiding van de VVM-bundel<sup>15</sup> gevraagd of er geen tegenstrijdigheid is tussen de uniformiteit die met nieuwe VTH-stelsel wordt nagestreefd en het inzetten op méér lokale afwegingsruimte onder de Omgevingswet.

Bedoelde uniformiteit ziet vooral op het borgen in heel Nederland van eenzelfde, toereikend niveau van kwaliteit en professionaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Om dit bereiken worden er eisen gesteld aan het uitvoeringsproces en aan de voor de uitvoering benodigde deskundigheid. Dat laat onverlet dat lokaal eigen, inhoudelijke afwegingen kunnen en moeten worden gemaakt over de invulling van die taakuitvoering. Zo kunnen bijvoorbeeld specifieke, lokale milieuproblemen, zoals het op bepaalde locaties optreden van ernstige geluid- of geurhinder, aanleiding vormen voor lokaalspecifieke normering en geïntensiveerd toezicht en handhaving.

### **[N31]**

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven welke mogelijkheden er zijn om het concept van de complexvergunning, zoals toegepast bij de High Tech Campus Eindhoven (HTCE) onder het stelsel van de Omgevingswet wettelijk gezien mogelijk te maken.

Kenmerkend voor complexen van bedrijven, zoals HTCE, is dat het om een locatie gaat met allerlei activiteiten, die deels zelfstandig worden verricht en waarbij deels sprake is van een aantal gezamenlijke voorzieningen. Dit heeft er toe geleid dat de bedrijven privaatrechtelijk een vorm hebben gekozen, waarin ze richting de overheid als één geheel kunnen opereren. Dit heeft zowel voordelen voor de deelnemende bedrijven als voor de overheid. Onder de huidige wetgeving maakten de privaatrechtelijke afspraken het mogelijk dat het geheel als één inrichting werd gezien, met één bevoegd gezag, en waar relevant, één vergunning (die veelal als «koepelvergunning» wordt aangeduid). Deze werkwijze kan in het huidige recht kwetsbaar zijn op het moment van vervreemding van vastgoed. Dat kan tot leiden tot de situatie dat een bedrijf geen deel meer wenst uit te maken van de privaatrechtelijke constructie en als gevolg daarvan door de overheid bij vergunningverlening en toepassing van algemene regels in het vervolg als een afzonderlijk bedrijf wordt gezien. Het bedrijf wordt een aparte inrichting met een eigen vergunning waarna de voorschriften uit de koepelvergunning over gezamenlijke voorzieningen niet meer van toepassing zijn op dit bedrijf.

Ook onder de Omgevingswet blijft het mogelijk voor clusters van bedrijven om als één geheel richting de overheid te opereren, zowel bij vergunningverlening als bij algemene regels. Het is echter niet langer noodzakelijk om één vergunning aan te vragen met alle bedrijven op een bedrijventerrein om regels te stellen voor het geheel, zoals over het verplicht gebruik maken van gezamenlijke voorzieningen. Wanneer gezamenlijke voorzieningen of bedrijfsoverstijgende regels nodig zijn, kunnen ze voor een heel terrein met meerdere bedrijven worden opgenomen in het omgevingsplan. Zo kan het vanwege de externe veiligheid en het efficiënt benutten van ruimte, noodzakelijk zijn om opslag van gevaarlijke stoffen alleen gezamenlijk en op één locatie toe te staan. Of zo'n regel nodig is hangt af van de locatie. Het stelsel van de Omgevingswet maakt het mogelijk om deze regels op te nemen in het omgevingsplan. Door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan wordt het mogelijk om milieu- en ruimtevragen te integreren. Dit maakt het mogelijk om regels die vooral locatieafhankelijk zijn, zoals regels over

<sup>15</sup> Bundel van het netwerk van milieuprofessionals VVM, *Megawet in wording uit de luwte. Terugblik vierde Nationale Dag van de Omgevingswet 2015* (bundel van het najaar 2015).

geluid en externe veiligheid, in het omgevingsplan op te nemen. Bovendien geldt de regel daarmee voor de hele locatie. De werking van deze regels is dus niet meer afhankelijk van de vraag of bedrijven gezamenlijk één vergunning hebben aangevraagd. Dit voorkomt «*free riders*» en stimuleert het clusteren van bedrijven en de samenwerking tussen bedrijven onderling. De bedrijven hebben hierbij meer vrijheid dan in het huidige stelsel, omdat zij de vorm waarin zij dit organiseren zelf kunnen kiezen, en niet langer verplicht zijn één inrichting te vormen. Gemeenten krijgen in het omgevingsplan de mogelijkheid om bij de toedeling van functies aan locaties ook nadere regels te stellen, bijvoorbeeld over de toelaatbare geluidbelasting of externe veiligheid. Hierbij kunnen bedrijventerreinen als HTCE als één geheel worden behandeld door bijvoorbeeld de veiligheidscontour om het hele terrein heen te leggen. Ook hiervoor is het niet nodig dat bedrijven gezamenlijk een vergunning aanvragen of één inrichting naar huidig recht vormen. Door middel van instructieregels van het Rijk wordt een minimumbescherming gewaarborgd. Dit maakt het mogelijk om gebruiksruimte goed en planmatig te verdelen en slimme combinaties te vinden van toedeling van functies en het stellen van regels. Hierdoor is op voorhand duidelijk voor bedrijven en omwonenden wat er mag op een locatie en onder welke voorwaarden. De concrete uitwerking van deze lijn vindt plaats in de uitvoeringsregelgeving.

### **[N32]**

De leden van de fractie van de PVV constateren dat in de VVM-bundel is opgemerkt dat de rechtsbescherming onder het omgevingsplan haaks staat op de Awb, omdat in de Awb algemeen verbindende voorschriften zijn uitgezonderd van beroep bij de bestuursrechter.<sup>16</sup> De leden van de fractie van de PVV vragen of de regering deze stellingname onderschrijft en welke effecten de regering voorziet voor de rechtsbescherming onder het omgevingsplan.

Ondanks dat met de Omgevingswet wordt beoogd de regels in het omgevingsplan zo veel mogelijk te benaderen als reguliere algemeen verbindende voorschriften die in gewone verordeningen zijn opgenomen, bestaan er verschillen. Een onderscheidend kenmerk van het omgevingsplan is dat het merendeel van de regels per locatie binnen het gemeentelijke grondgebied verschilt. Dat maakt het omgevingsplan op zichzelf anders dan van veel andere gemeentelijke verordeningen, waarin de werking van regels meestal niet naar specifieke locaties binnen het gemeentelijk grondgebied is toegedeeld. Vanwege het locatiespecifieke en daarmee concreter karakter van de meeste regels in het omgevingsplan en het feit dat veel regels van invloed zijn op de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan het grondeigendom is de keuze gemaakt om beroep open te stellen tegen een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan. Met het appelabel maken van het omgevingsplan is het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gevolgd.

In dat verband dient te worden bedacht dat in het geval er voor algemeen verbindende voorschriften geen beroep openstaat op de bestuursrechter, het nog niet betekent dat er niet bij een rechter over algemene regels kan worden geprocedeerd. De burgerlijke rechter kan de (on)rechtmatigheid van algemeen verbindende voorschriften beoordelen in het kader van een actie uit onrechtmatige overheidsdaad. In geval van onrechtmatigheid kan de burgerlijke rechter op vordering van de eiser het algemeen verbindend voorschrift buiten werking stellen (een absoluut toepassingsverbod) of

<sup>16</sup> Bundel van het netwerk van milieuprofessionals VVM, *Megawet in wording uit de luwte. Terugblik vierde Nationale Dag van de Omgevingswet 2015* (bundel van het najaar 2015), blz. 48.



verbieden dat het wordt toegepast jegens één of meer personen (relatief toepassingsverbod).<sup>17</sup> Verder kan de bestuursrechter de rechtmatigheid van algemeen verbindende voorschriften beoordelen door middel van indirecte toetsing. Dan toetst hij de rechtmatigheid van bijvoorbeeld een verordening in het kader van een beroep tegen een op die verordening gebaseerde beschikking (zoals een vergunning of een handhavingsbesluit). Deze indirecte toetsing wordt ook wel exceptieve toetsing genoemd. In geval van onrechtmatigheid kan de bestuursrechter het algemeen verbindend voorschrift «onverbindend verklaren» wegens strijd met een hogere rechtsnorm.

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie***

#### ***[N33]***

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de rapporten over het financieel onderzoek naar aanleiding van het bestuursakkoord naar de Tweede en Eerste Kamer wil sturen.

De resultaten van dit onderzoek zijn in concept gereed en worden gebruikt bij de te maken interbestuurlijke afspraken over de financiering van de implementatie. Wanneer de resultaten interbestuurlijk definitief zijn vastgesteld zal het kabinet de onderzoeken aan uw Kamer en de Tweede Kamer toesturen.

#### ***[N34]***

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is om een instructieregel op te nemen over de inhoud van een omgevingsvisie, zodat expliciet gemaakt wordt dat ook de gevolgen van het beleid voor het watersysteem in een omgevingsvisie aan de orde kunnen komen. Een dergelijke instructieregel is volgens de regering niet nodig. De bepaling in het wetsvoorstel over de inhoud van de omgevingsvisie, waarnaar deze leden verwijzen (artikel 3.2), heeft betrekking op de fysieke leefomgeving. Water en watersystemen maken daarvan deel uit (zie ook artikel 1.2, tweede lid, onder c en d). Daarmee zullen ook de gevolgen van het voorgenomen beleid voor het watersysteem deel uitmaken van omgevingsvisies waar waterbelangen spelen, wat naar verwachting veelvuldig het geval zal zijn. In een omgevingsvisie wordt onder meer rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel (artikel 3.3); het voorkomen van «natte voeten» is daar een praktische uitwerking van. De uitvoering van de Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie vraagt ook om aandacht voor watersystemen.<sup>18</sup>

Nog los van het ontbreken van noodzaak voor een dergelijke instructieregel zou zo'n regel bovendien in strijd zijn met het in de memorie van toelichting genoemde uitgangspunt om geen inhouds- of vormvereisten voor omgevingsvisies te regelen.<sup>19</sup> De regering wil bestuursorganen namelijk zoveel mogelijk de ruimte geven om beleidsdocumenten zoals omgevingsvisies naar eigen inzicht in te richten.

#### ***[N35]***

De leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding van de beantwoording van één van hun vragen in de memorie van antwoord [100] naar voorbeelden van beleidsdoelstellingen of concrete aspecten op het gebied van milieu, natuur en gezondheid die (naast de wettelijke monito-

<sup>17</sup> Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, Den Haag: Elsevier, paragraaf 15.12; L.J.A. Damen e.a., Bestuursrecht 2, Den Haag: BJu, 2012, paragraaf 9.3.1.

<sup>18</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, blz. 13.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 116.



ringstaken) via beleidsevaluaties en monitoringsstudies in de gaten worden gehouden. Zij vragen ook op welke wijze burgers deze informatie kunnen inzien en kunnen aansturen op een aanscherping van het beleid. De regering stelt in haar antwoord inderdaad dat er naast de wettelijke monitoringstaken ook andere beleidsevaluaties en monitoringsstudies zijn die een beeld geven van de mate waarin de feitelijke ontwikkelingen overeenstemmen met de beleidsdoelstellingen. Dit antwoord is echter niet beperkt tot de drie domeinen die de leden noemen: milieu, natuur en gezondheid. Juist op deze domeinen is er relatief veel wettelijk geregeld, mede ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. In andere domeinen neemt de niet-wettelijke monitoring vaak een prominenter plaats in.

Een voorbeeld van een niet-wettelijke monitor is de Monitor Infrastructuur en Ruimte die het Planbureau voor de Leefomgeving opstelt in samenwerking met het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Deze monitor maakt deels gebruik van gegevens die afkomstig zijn uit wettelijke monitoringstaken, maar bijvoorbeeld ook van CBS-gegevens en andere beschikbare gegevens. De onderliggende gegevens worden ontsloten via het Compendium voor de Leefomgeving, dat online beschikbaar is<sup>20</sup>. Als burgers van mening zijn dat (de uitvoering van) het beleid onvoldoende scherp is, dan staan de gebruikelijke wegen voor beleidsbeïnvloeding open, zoals actief benaderen van ambtenaren of bestuurders, participeren bij de totstandkoming van nieuw beleid en actief benaderen van volksvertegenwoordigers, die de bestuurders kunnen aanspreken op het beleid.

### **[N36]**

De leden van de SP-fractie vragen welke rechtsmogelijkheden burgers hebben richting het bevoegd gezag, als in een omgevingsplan geen omgevingswaarde is vastgesteld voor een bepaald aspect en na twee jaar blijkt dat de kwaliteit van dat aspect achteruit gaat. Zij vragen of burgers dan via de volksvertegenwoordiging de opname van een decentrale omgevingswaarde in het omgevingsplan moeten afdwingen. Het staat een burger vrij zich tot een gemeenteraadslid te wenden als die volksvertegenwoordiger zich politiek wil inspannen voor de wijziging van het omgevingsplan. Ook kan die burger een schriftelijk verzoek aan het gemeentebestuur doen tot vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan. Als dat verzoek wordt afgewezen of niet tijdig wordt behandeld, kan vervolgens sprake zijn van rechtsbescherming op basis van de hoofdstukken 6 tot en met 8 van de Awb. De toegang tot de bestuursrechter wordt wel beperkt door artikel 8:1 Awb. Uit dat artikel volgt dat degene die het verzoek heeft ingediend zich moet kwalificeren als «belanghebbende» en uit artikel 1:2 van deze wet volgt dat het aangevraagde besluit tot wijziging van het omgevingsplan de verzoeker rechtstreeks in diens belang moet raken. Bij een omgevingswaarde is dit niet vanzelfsprekend, omdat dit betrekking heeft op een norm die alleen geldt voor het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld. De omgevingswaarde heeft geen directe werking voor burgers of initiatiefnemers. Mogelijk kan wel sprake zijn van een belang dat rechtstreeks bij het wijzigingsbesluit is betrokken, als het verzoek wordt ingediend door een rechtspersoon zoals een stichting, die een bepaald algemeen of collectief belang behartigt. In het antwoord op vragen van de leden van GroenLinks-fractie [N62 en N64] wordt ingegaan op de wijze waarop de fysieke leefomgeving beschermd kan worden als er geen omgevingswaarden zijn vastgesteld.

<sup>20</sup> [www.compendiumvoordeleefomgeving.nl](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl).

**[N37]**

De leden van de SP-fractie vragen of en hoe het Rijk voor monitoring zorgt van de kwaliteit van lucht en water.

Deze vraag is beantwoord in samenhang met een meer algemene vraag van deze leden over monitoring [N43].

**[N38]**

De realisatie van het Digitaal stelsel Omgevingswet is een omvangrijk project. De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over potentieel onbeheersbare kosten voor medeoverheden wat betreft de ontwikkeling van dit digitale stelsel.

De kosten voor de ontwikkeling van het digitale stelsel onder de Omgevingswet worden beheerst door de uitgangspunten van het Bureau ICT-toetsing te hanteren, in combinatie met een stapsgewijze ontwikkeling en het regelmatig houden van zogenaamde *gateway reviews* voor een kritische blik van buiten. Omdat het digitaal stelsel een samenhangend geheel van voorzieningen (componenten) is, kan het stapsgewijs ontwikkeld worden samen met de medeoverheden en in afstemming met andere stakeholders. Realisatie vindt plaats in verschillende fases waarbij elke fase leidt tot een afgerond werkend geheel.

Op basis van tussentijdse toetsen op bestuurlijke, organisatorische, technische en financiële haalbaarheid zal per plateau worden bepaald welke onderdelen uit het Digitaal stelsel worden ontwikkeld. De kosten en baten worden voorafgaand aan interbestuurlijke besluitvorming over de realisatie van een onderdeel opnieuw geijkt. Hiermee wordt het risico dat het project uit de hand loopt, zoveel mogelijk beperkt. Interbestuurlijke besluitvorming borgt ook dat keuzes over eventuele overschrijdingen, bijvoorbeeld door uitbreiding van de reikwijdte, in samenspraak worden genomen.

De uitgangspunten van het Bureau ICT-toetsing zijn gebaseerd op lessen uit eerdere digitaliseringsprojecten en worden zoals aangegeven ter hand genomen.

De leden van de SP-fractie vragen om meer duidelijkheid over de te maken interbestuurlijke financiële afspraken voor het debat in de Eerste Kamer. Het kabinet is voornemens een principe-afpraak te maken over de financiering van de implementatie van de stelselherziening. Deze afspraak is onderdeel van een langlopend gezamenlijk proces van overleg tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu en medeoverheden over de vormgeving van het digitale stelsel die via gefaseerde besluitvorming wordt ontwikkeld. Daarnaast vinden inhoudelijke gesprekken plaats over de vormgeving van de regelgeving zoals die in de besluiten onder de Omgevingwet terecht komt. Het proces om te komen tot een principe afspraak loopt nu. Het kabinet zal de beide Kamers informeren als dit proces is afgerond.

**[N39]**

De leden van de SP-fractie vragen of de regering niet kan garanderen dat er geen sprake is van verslechtering of achteruitgang van de bestuurslasten voor decentrale overheden.

In antwoord hierop kan de regering inderdaad niet garanderen dat er nergens sprake zal zijn van een verslechtering of achteruitgang. Uitgangspunt bij de stelselherziening is reductie van administratieve lasten. Dit neemt niet weg dat op specifieke aspecten sprake kan zijn van een toename van kosten. Dit zal in de praktijk blijken en wordt onder andere bepaald door de implementatie van de stelselherziening door de bevoegde bestuursorganen. Zij kunnen bijvoorbeeld de kosten beperken door tijdig en efficiënt in te zetten op de transitie. Het kabinet zet zich er,

samen met de koepels van de medeoverheden, voor in om deze transitie te ondersteunen met het implementatieprogramma.

#### **[N40]**

De leden van de SP-fractie vragen naar de uitwerking van het amendement-Veldman<sup>21</sup> dat ruimte geeft voor het afwijken van instructieregels in specifieke situaties. Zij vragen of ook termijnen voor overschrijding bij AMvB worden geregeld. Ook willen zij weten wie in de gaten houdt of het vereiste kwaliteitsniveau uiteindelijk wel behaald wordt en of een initiatiefnemer verplicht is of wordt maatregelen te nemen om dit kwaliteitsniveau (alsnog) te behalen.

De veronderstelling van de leden is juist: de ruimte om af te wijken van instructieregels die bij AMvB worden gesteld wordt in dezelfde AMvB opgenomen. Zoals blijkt uit de toelichting strekt het amendement er toe om te waarborgen dat de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet voorziet in mogelijkheden om in specifieke (hoogstedelijke) situaties af te wijken van de milieunormen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals wonen in dichtbevolkte gebieden en transformaties van bedrijvengebieden van traditionele naar moderne bedrijvigheid. Het gaat om de opvolging van de regelingen die nu zijn opgenomen in de regeling voor ontwikkelingsgebieden in de Crisis- en herstelwet en de regeling van de Interimwet stad-en-milieubenadering.

De vragen van de leden zijn opgenomen onder het kopje «voldoen aan omgevingswaarden». Dit lijkt een misverstand. De mogelijkheid om af te wijken van instructieregels geeft geen ruimte om af te wijken van de omgevingswaarden voor bijvoorbeeld waterkwaliteit en luchtkwaliteit. Het wetsvoorstel is opgebouwd vanuit de gedachte dat omgevingswaarden in beginsel niet doorwerken naar concrete besluitvorming. Als niet voldaan wordt aan omgevingswaarden, stelt het verantwoordelijke bestuursorgaan een programma op met maatregelen die ertoe moeten leiden dat alsnog voldaan zal worden. Het bestuursorgaan dat het programma opstelt beslist zelf welke maatregelen het neemt. Tot de maatregelen kan de inzet van bestuurlijke bevoegdheden behoren, zoals het stellen of aanscherpen van regels in een AMvB, omgevingsverordening, waterschapsverordening of omgevingsplan, het stellen of aanpassen van regels of beleid voor het beoordelen van toekomstige vergunningaanvragen of het aanscherpen van bestaande omgevingsvergunningen. Maar maatregelen kunnen ook van niet-juridische aard zijn, zoals de inzet van communicatie- of informatie-instrumenten, gerichte inzet van overheidsinvesteringen en afspraken met organisaties.

Het amendement-Veldman betreft instructieregels. Instructieregels werken veel directer dan omgevingswaarden: ze sturen direct op de inhoud van een te nemen besluit, bijvoorbeeld een besluit tot het vaststellen van een omgevingsplan. Dit kunnen zowel instructieregels zijn om een omgevingswaarde te bereiken als instructieregels voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Voorbeelden van instructieregels waaraan geen omgevingswaarde ten grondslag ligt zijn de instructieregels over externe veiligheid en geluid (zie artikel 2.28, onder c en d, van het wetsvoorstel). Het amendement dwingt het bestuursorgaan dat de instructieregel vaststelt dus om na te gaan in hoeverre de regel nadelige gevolgen kan hebben voor het bereiken van de doelen van de wet en vervolgens aan te geven in welke gevallen en welke voorwaarden kan worden afgeweken van de hoofdregel. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als een milieuregel ertoe leidt dat onderdelen van de fysieke leefomgeving in bijzondere gevallen niet meer doelmatig beheerd, gebruikt of ontwikkeld kunnen worden. Ter uitvoering van het amendement zal naar huidig inzicht bijvoorbeeld vastgelegd worden dat

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 68.

gedurende een bepaalde termijn afgeweken kan worden van de hoofdregel voor bijvoorbeeld externe veiligheid of geluid om zo transformaties mogelijk te maken waarbij kwetsbare of gevoelig objecten, zoals woningen, al gebouwd mogen worden voordat de bron van risico's of geluidhinder opgeheven is.

De instructieregel is steeds gericht tot een bestuursorgaan. Een instructieregel over het omgevingsplan is gericht tot de gemeenteraad, die het omgevingsplan vaststelt. De raad – daarbij ondersteund door het gemeentelijk apparaat – is ervoor verantwoordelijk dat voldaan wordt aan de voorwaarden waaronder de afwijking van de hoofdregel is toegestaan. Zo moet de gemeente er in het gegeven voorbeeld voor zorgen dat de bron van risico's of geluidhinder opgeheven wordt binnen de daarvoor geldende termijn. De provincie houdt toezicht op de naleving daarvan als onderdeel van het reguliere interbestuurlijke toezicht.

#### **[N41]**

De leden van de SP-fractie vragen zich af of bij overschrijding van een omgevingswaarde deze weer zo snel mogelijk behaald moet worden. De regering kan deze vraag bevestigend beantwoorden. Op grond van het wetsvoorstel is overschrijding van een omgevingswaarde niet toegestaan, ook niet tijdelijk. Bij de vormgeving van een omgevingswaarde wordt ook omschreven in welke gevallen sprake is van een overschrijding en hoe dit kan worden bepaald. Dan wordt ook duidelijk welke eventuele bandbreedte een omgevingswaarde heeft (waarbinnen dus nog geen sprake is van een overschrijding, de bandbreedte maakt altijd deel uit van de norm). Als er sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, dan geldt op grond van artikel 3.9 van het wetsvoorstel de plicht tot het opstellen van een programma dat is gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. Het gaat er niet om tijdelijk een afwijking van een omgevingswaarde toe te staan.

#### **[N42]**

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan weergeven welke aanpassingen – via de Invoeringswet – overwogen worden van bijlage 2 bij de Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak). Zij vragen of gelijkwaardige rechtsbescherming daarvoor het uitgangspunt is. Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is inderdaad dat het beschermingsniveau, zoals dat geldt onder de huidige wetgeving, niet lager mag worden. Voor wat betreft het aanwijzen van de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep wordt daarom zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel. Wel is gebleken dat ook voor wat betreft de rechtsbescherming op onderdelen vereenvoudiging en harmonisatie van de wettelijke regels mogelijk is, maar vertrekpunt is inderdaad gelijkwaardige rechtsbescherming.

De leden van de SP-fractie refereren in hun vraag ook aan beroepsmogelijkheden van bestuursorganen en de beantwoording van een vraag in de memorie van antwoord [114]. In de desbetreffende passage van de memorie van antwoord is uiteengezet dat voorgesteld wordt om tegen de instructie (artikel 2.33) de mogelijkheid van beroep open te stellen. Als de provincie een gemeente bijvoorbeeld instrueert bij besluit om een bepaalde taak op een specifieke manier uit te voeren, is daar beroep tegen mogelijk. Die beroepsmogelijkheid staat open voor belanghebbenden en dat kan ook het bestuursorgaan zijn tot wie die instructie gericht is. Datzelfde geldt voor de interventiebevoegdheid voor de provincie (artikel 16.21) waarmee de provincie een onderdeel van (een wijziging van) het omgevingsplan kan schrappen als dit strijdig is met vooraf

bekendgemaakte provinciale belangen. Ook dat is vergelijkbaar met het huidige niveau van rechtsbescherming.

**[N43]**

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over de monitoring. Ze willen weten of decentrale overheden alle vrijheid hebben om de wijze en termijn van monitoring te bepalen en te bezien of er sprake is van een (dreigende) overschrijding. Zij vragen ook of het Rijk een handreiking geeft of ondersteuning van bijvoorbeeld het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Ze vragen hoe het Rijk de monitoring voor nationale omgevingswaarden regelt en hoe en door wie bepaald wordt of een nationale omgevingswaarde bijna wordt overschreden.

Het wetsvoorstel gaat uit van de gedachte dat degene die omgevingswaarden stelt, ook de monitoring moet regelen. Als op grond van afdeling 2.3 van het wetsvoorstel omgevingswaarden gesteld worden, moet op grond van afdeling 20.1 geregeld worden hoe de monitoring plaatsvindt en welk bestuursorgaan daarvoor verantwoordelijk is. Stellen decentrale bestuursorganen zelf omgevingswaarden vast, dan zijn zij ook verantwoordelijk voor de wijze van monitoring daarvan. Zij kunnen daarbij desgewenst deskundige bureaus of instituten inschakelen. Voor de nationale omgevingswaarden bepaalt het Rijk de methode van monitoring en het verantwoordelijke bestuursorgaan. Dat wil niet zeggen dat de monitoring altijd op nationaal niveau georganiseerd wordt. Zo gebeurt de monitoring van de waterkwaliteit van regionale wateren door de waterschappen en van zwembadwater en grondwater door de provincies. Daarbij dienen de decentrale bestuursorganen zich te houden aan regels over de uitvoering daarvan die bij ministeriële regeling worden voorgeschreven. Voor onderwerpen als waterkwaliteit en luchtkwaliteit zullen deze regelingen overigens voor een belangrijk deel bestaan uit een-op-een implementatie van EU-richtlijnen.

Als aannemelijk is dat niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, dient op grond van artikel 3.10 een programma gemaakt te worden dat gericht is op het voldoen aan de omgevingswaarde. Het bestuursorgaan aan wie de taak tot het opstellen van een programma is toegedeeld is hiervoor verantwoordelijk. De monitoring van nationale omgevingswaarden zal zo worden ingericht dat dit bestuursorgaan uit de monitoringsgegevens kan afleiden of er sprake is van een dreigende overschrijding.

**[N44]**

De leden van de SP-fractie vragen waarom de uitvoeringsplicht voor programma's niet neergelegd is bij het Rijk of de provincie als zij ook de omgevingswaarde hebben bepaald.

In antwoord op deze vraag wijst de regering erop dat het van belang is drie zaken van elkaar te onderscheiden: de vaststelling van de omgevingswaarde, de programmaplicht bij (dreigende) overschrijding van die omgevingswaarde en de uitvoeringsplicht voor maatregelen uit een vastgesteld programma.

De verplichting tot het vaststellen van programma's bij overschrijding ligt bij gemeenten, ook als een omgevingswaarde door het Rijk of de provincie is vastgesteld. Een dreigende overschrijding van de omgevingswaarde voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit kan zich voordoen in slechts een beperkt gebied en vraagt een lokale aanpak. In een stedelijke omgeving zullen immers andere maatregelen genomen worden dan in een gebied met intensieve veehouderij. Het zou strijdig zijn met het subsidiariteitsbeginsel als het Rijk de regie zou nemen in een lokale aanpak. In de memorie van antwoord is hierop uitgebreid ingegaan in het antwoord op een

vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie [13]. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde door het Rijk of de provincie kan er wel voor worden gekozen de programmaplicht bij provincie of Rijk te leggen (bij een rijksomgevingswaarde) of bij de provincie (bij een provinciale omgevingswaarde). Rijk en provincie kunnen daartoe overgaan als – gelet op de aard van de waarde – provincie of Rijk het meer in hun macht hebben om te sturen op het voldoen aan die omgevingswaarde.

De uitvoeringsplicht geldt op grond van het wetsvoorstel expliciet voor programma's met een programmatische aanpak (op grond van artikel 3.18) of voor «reguliere» programma's als dat bij AMvB wordt bepaald (artikel 3.12). Programma's met een programmatische aanpak – zoals de Programmatische Aanpak Stikstof – zijn een apart geval. De grondslag in artikel 3.12 is opgenomen gelet op Europese verplichtingen voor programma's op het gebied van water.

#### **[N45]**

De leden van de SP-fractie vragen of er vanuit het implementatieprogramma ook handleidingen worden ontwikkeld, bijvoorbeeld om bestuursorganen te ondersteunen met het integraal afwegen van verschillende belangen en het omgaan met bestuurlijke afwegingsruimte. Het nieuwe stelsel van de Omgevingswet voorziet in meer mogelijkheden voor decentrale bestuurders om lokaal afwegingen te maken. Daarmee kan de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving op het juiste schaalniveau, met een afgewogen keuze tussen in te zetten instrumenten plaatsvinden. Het geven van ruimte in de regels is daarbij belangrijk, het kabinet wil hier nadrukkelijk aandacht aan geven bij de implementatie. Het implementatieprogramma voorziet hierin door de ontwikkeling van producten in de komende jaren waarbij de nieuwe manier van werken en denken centraal staat. Te denken valt hierbij aan handleidingen, colleges en praktijkdagen. De precieze vorm en invulling van de producten wordt op basis van de behoefte bij overheden en gebruikers bepaald. Daarbij worden ook de verbeterdoelen van de stelselherziening en de daaruit voortvloeiende beleidswijzigingen betrokken. De omgang met de bestuurlijke afwegingsruimte en integrale afweging van verschillende belangen zullen dan ook nadrukkelijk onderdeel uitmaken van het implementatieprogramma.

#### **[N46]**

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat gemeenten verantwoordelijk worden gemaakt voor de programmaplicht bij de overschrijding van provinciale en rijksomgevingswaarden. Dat betekent naar mening van de leden van deze fractie dat zij de kosten moeten dragen van monitoring en dat zij een maatregelenpakket moeten samenstellen en de bestuurlijke en financiële lasten moeten dragen. Het is lastig voor gemeenten deze plicht te dragen, ook als zij samenwerken met andere bestuursorganen. De regering wil in antwoord op deze vragen het volgende naar voren brengen. Het is niet zo dat de programmaplicht voor gemeenten bij de overschrijding van rijks- en provinciale omgevingswaarden automatisch betekent dat de monitoringsplicht ook bij gemeenten ligt. Op grond van artikel 20.2 van het wetsvoorstel moet bij AMvB (voor rijksomgevingswaarden), omgevingsverordening (provinciale omgevingswaarden) of omgevingsplan (gemeentelijke omgevingswaarden) worden bepaald welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de monitoring. Naar verwachting zal in veel gevallen de monitoringsplicht liggen bij de overheidslaag die de omgevingswaarde vaststelt. Maar soms is het handiger de monitoringsplicht te leggen bij een bestuursorgaan dat een specifieke taak heeft,



zoals de waterbeheerder. Een monitoringsprogramma zal vaak de gemeentelijke schaal overstijgen.

De plicht om aan omgevingswaarden te voldoen en maatregelen te nemen om aan omgevingswaarden te voldoen wordt niet eenzijdig bij gemeenten gelegd. Die ligt ook bij andere bestuursorganen, voor zover het bij hun taken en bevoegdheden past. De uitvoering van die maatregelen kan vervolgens in het programma nader worden uitgewerkt. Gemeenten nemen wel het bestuurlijke voortouw om tot een samenhangend programma te komen waarbij alle betrokkenen hun aandeel moeten nemen.

#### **[N47]**

De leden van de SP-fractie lezen in de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 7 oktober 2015<sup>22</sup> dat het de bedoeling zou zijn de normen die bescherming bieden tegen geluidhinder te versoepelen. Zij vragen hoe zich dat verhoudt met de opdracht in artikel 1.3 van het wetsvoorstel om het leefmilieu te beschermen en te verbeteren. Zij vragen de regering om te verzekeren dat bij de vaststelling van de AMvB's wordt voldaan aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet die zijn aangegeven in artikel 1.3.

De regering is bij het vaststellen van de AMvB's krachtens de Omgevingswet gebonden aan de maatschappelijke doelen van de wet. Dat betekent dat de normen in hun samenhang de doelen van de wet zoveel mogelijk dienen. Dat vergt continu balanceren tussen belangen. Het «leefmilieu» is immers niet alleen gebaat bij lage geluidniveaus op gevels, maar bijvoorbeeld ook met het opvullen van leegvallende plekken in de stad, mits dat niet leidt tot een onacceptabel geluidniveau op en binnen woningen en andere geluidgevoelige objecten. Dit balanceren gebeurt ook onder de Wet geluidhinder al. In de loop van de jaren heeft dit geleid tot een onoverzichtelijk geheel van regelgeving. Zo is de Wet geluidhinder door wijzigingen en toevoegingen steeds complexer geworden, met een veelheid aan normen en gedetailleerde bepalingen. Daarnaast bieden de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering nog aparte regelingen voor bijzondere situaties. De regelgeving is daardoor lastig hanteerbaar geworden. Het voorstel voor nieuwe geluidregelgeving dat is geschetst in de genoemde brief zal leiden tot een vereenvoudiging van dit stelsel. Relevant voor die vereenvoudiging is het stroomlijnen van de gedetailleerde bestaande regels voor vervangende nieuwbouw en het bouwen nabij zeehavens, waardoor die regels in het nieuwe stelsel beter toepasbaar worden. Zo gaan gelijke normen gelden voor alle geluidgevoelige objecten. De Wet geluidhinder maakt nu nog onderscheid tussen woningen, andere geluidgevoelige gebouwen én geluidgevoelige terreinen. Zeker waar verschillende functies in één plan of project gecombineerd worden maakt dat het werken met de geluidnormen aanzienlijk eenvoudiger. Bij die stroomlijning is het onvermijdelijk dat kleine verschuivingen in normering optreden, maar wordt voor het stelsel als geheel vastgehouden aan een gelijkwaardig beschermingsniveau. Enkele voorgenomen verschuivingen in de maximale waarden voor woningbouw nabij rijksinfrastructuur die het stelsel evenwichtiger maken en die met de VNG ontwikkeld zijn als onderdeel van de beleidsvernieuwing geluid (Swung-2), zijn eerder al door de Staatssecretaris toegelicht in de brief van 28 maart 2013.<sup>23</sup> De leden stellen in hun vraag dat de «hogere waarden» de nieuwe standaard worden. De standaard is echter de voorkeurswaarde, die op hetzelfde niveau ligt als de huidige. Boven de voorkeurswaarde heeft het bevoegd gezag de ruimte om een gemotiveerde afweging te maken

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64, blz. 4.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52, blz. 3–4.



tussen de verschillende betrokken belangen, zoals gezondheid, economie, woningbouw en mobiliteit. De hogerewaardenprocedure als zelfstandige procedure verdwijnt, maar de afweging die daarbij wordt gemaakt blijft bestaan als onderdeel van de procedure voor de vaststelling van het omgevingsplan of projectbesluit.

**[N48]**

De leden van de fractie van de SP wijzen er op dat niet alle normen een Europeesrechtelijke oorsprong hebben, als voorbeeld noemen zij de waterveiligheidsnormen. Zij vragen waarom de keuze is gemaakt om alle milieunormen in een AMvB te regelen en waarom er geen onderscheid wordt gemaakt aan de hand van het belang van de desbetreffende normen.

De regering onderschrijft het grote belang van waterveiligheidsnormen. De ambities, inspanningen en resultaten in het kader van het Deltaprogramma getuigen daar ook van. Waterveiligheidsnormen zullen ook in het stelsel van de Omgevingswet zo worden verankerd dat het beoogde beschermingsniveau wordt gewaarborgd. Dat geldt ook voor andere nationale (milieu)normen die zullen worden vastgelegd in instructieregels. Met het oog op de kenbaarheid en de samenhang is ervoor gekozen de normstelling te bundelen op AMvB-niveau. Daarbij is geen onderscheid gemaakt naar onderwerp of herkomst (Europeesrechtelijk of niet) van de normen. Veel van die onderdelen zijn randvoorwaardelijk voor de fysieke leefomgeving van mens en dier. Dat geldt voor schoon water en schone lucht, maar ook voor de bescherming tegen overstromingen. Tussen de verschillende onderdelen bestaat vaak een samenhang, bijvoorbeeld tussen water en natuur. Er geldt daarom ook geen vaste hiërarchie in normen voor de verschillende onderdelen.

Dat wil niet zeggen dat die normen gelijk zijn of even zwaar moeten wegen. Met sommige moet rekening worden gehouden, van andere kan nooit worden afgeweken. De normen kunnen ook per locatie verschillen, denk aan geluidnormen in een stiltegebied of in de binnenstad van een grote stad. Normering is dan ook maatwerk. Het op verschillende niveaus regelen van onderdelen of normen leidt tot verlies aan samenhang en leidt tot gelaagdheid. Het nieuwe stelsel beoogt de bestaande versnippering en complexiteit weg te nemen, de samenhang te borgen en het voor de gebruiker zo inzichtelijk mogelijk te maken.

Onder andere door amendering in de Tweede Kamer zijn diverse waarborgen opgenomen die ervoor zorgen dat het parlement nauw betrokken is bij de totstandkoming van de normen. Dit betreft onder meer een (zware) voorhangprocedure, zowel bij de eerste vaststelling, als bij latere wijzigingen. Verder geldt als slot op de deur dat het parlement bij de Invoeringswet Omgevingswet de balans kan opmaken. Zonder instemming van het parlement met de Invoeringswet kan het stelsel niet in werking treden.

**[N49]**

De leden van de SP-fractie vragen, naar aanleiding van de verschillen in legestarieven tussen de verschillende gemeenten, waarom geen landelijke normen voor de hoogte van (bouw)leges worden gesteld.

De grondslag voor het heffen van leges voor «het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten» is vastgelegd in de Gemeentewet (artikel 229). Het valt binnen de gemeentelijke autonomie om rechten (leges) te heffen ter zake van de kosten die de gemeente voor de dienstverlening maakt. Daarbij is belangrijk om op te merken dat de kosten per gemeente kunnen verschillen door lokale omstandigheden, zoals bijvoorbeeld huisvestingskosten, personeelskosten, het geboden niveau van dienstverlening en verschillen in de fysieke leefomgeving.

Hoewel decentrale overheden vrij zijn om de afzonderlijke legestarieven te bepalen, geldt er wel de wettelijke beperking van kostendekkendheid, zoals vastgelegd in artikel 229b van de Gemeentewet. Dit houdt in dat de opbrengst van de rechten (leges) niet de kosten mogen overstijgen op het niveau van de legesverordening, waar de bouwleges onderdeel van uitmaken. Het instellen van landelijke normen zou geen recht doen aan de lokale autonomie van gemeenten, om accenten te zetten in beleid en de hiervoor genoemde lokale kostenverschillen.

Wel acht het kabinet het van belang dat gemeenten inzichtelijk maken hoe de legestarieven zijn vastgesteld. Van belang in dat kader is de aanpassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, waar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan werkt. De aanpassing van dit besluit behelst dat gemeenten en provincies een transparante cijfermatige en inhoudelijke toelichting op de totstandkoming en kostendekkendheid van de leges moeten opnemen, zodat inzichtelijk wordt hoe de tarieven zijn vastgesteld en welke elementen daarin een rol spelen. De regels omtrent transparantie van het besluit treden in werking met ingang van de begroting en jaarstukken 2017.

### **[N50]**

De leden van de fractie van de SP vragen naar aanleiding van de eindrapportage «Pilots omgevingsvisie»<sup>24</sup> van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) naar de reactie van de regering op de constatering dat er nog weinig optimisme is over de noodzakelijke cultuurverandering.

Voor de eindrapportage over de pilots omgevingsvisie heeft de BNSP de negen pilothouders bevraagd, alsmede vier projectleiders bij gemeenten en provincies die vooruitlopen met hun omgevingsvisie. Dat leidde tot conclusies, waaronder deze: *«Er is in het algemeen weinig optimisme dat cultuurverandering daadwerkelijk lukt binnen enkele jaren. En het komt dan ook geregeld voor dat de interne betrokkenheid bij (de start van) een omgevingsvisie matig is. Ondanks scepsis en tegenwind bij de start groeit (interne) betrokkenheid bij pilots gedurende het traject.»*

Het ontwikkelen van een omgevingsvisie is een stevige opgave en de conclusie is dan ook niet verbazingwekkend. De projectleiders zijn pioniers. Kenmerkend voor het werk van een pionier zijn de ontberingen die men ondergaat en de grote inspanning die men zich moet getroosten omdat allerlei voorzieningen nog ontbreken en zij nog niet kunnen beschikken over methodes die zich in de praktijk bewezen hebben. Het is begrijpelijk dat de projectleiders nog op weerstand stuiten, kennis ontberen of onduidelijkheden tegenkomen bij het opstellen van een omgevingsvisie. Maar juist een omgevingsvisie kan die cultuurverandering stimuleren, meldt de BNSP ook in haar rapport:

- «1. *Er ontstaat een nieuwe attitude en rolopvatting van organisaties in het publieke domein.*
2. *Dat vergt een andere werkwijze om processen te faciliteren (onder meer) via participatie van burgers en ondernemers en de integrale benadering van opgaven.*
3. *Wat weer gevolgen heeft voor organisaties en de ontwikkeling van benodigde kennis, competenties en vaardigheden van mensen die er mee aan het werk zijn.»*

Eerste stappen gaan altijd gepaard met vallen en opstaan. Juist daarom heeft het kabinet het traject vroegtijdig geïnitieerd. De uitkomsten sterken het kabinet in het voornemen om de komende jaren bij de implementatie

<sup>24</sup> Eindrapportage van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen, *Pilots omgevingsvisie*. «Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!» (rapportage van 4 januari 2016).

van de Omgevingswet krachtig in te zetten op de noodzakelijke cultuurverandering. Hiervoor is samen met de decentrale overheden het implementatieprogramma opgestart. Nog meer dan afgelopen jaren zullen bestuurders gewezen worden op de mogelijkheden die de Omgevingswet hen biedt en op de urgentie om het publieke huis daarvoor tijdig op orde te krijgen.

Genoemde leden vragen specifiek naar een goede manier om de afstemming tussen de verschillende bestuurslagen te bevorderen. Een omgevingsvisie maakt een bestuursorgaan inderdaad niet alleen. Daar waar grondgebieden, opgaven en/of ambities elkaar raken of kunnen versterken is afstemming tussen de verschillende bestuurslagen nodig. In het totstandkomingproces van de Nationale Omgevingsvisie is een *Community of Practice* gevormd met de projectleiders van de provinciale omgevingsvisies. Dergelijke niet-geformaliseerde verbanden, waarin afstemming en leren van elkaar hand in hand gaan, kunnen zeker meerwaarde opleveren.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

#### **[N51]**

De leden van de fractie van de PvdA vragen of op decentraal niveau een voorziening, zoals een voorhangprocedure, zou moeten worden getroffen voor de betrokkenheid van de vertegenwoordigende organen bij aan het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur het bestuur van een waterschap toegekende bevoegdheden, zoals projectbesluiten of waterbeheerplannen.

Het is niet nodig om daarover in de omgevingswetgeving extra regels te stellen. De verhouding tussen de vertegenwoordigende organen en hun dagelijks besturen wordt al geregeld in de Gemeentewet, Waterschapswet en Provinciewet. Dat geldt niet alleen voor de autonome bevoegdheden, maar ook voor bevoegdheden die in medebewind worden uitgeoefend. Er bestaat voor de dagelijkse besturen een algemene verantwoordingsplicht ten opzichte van de vertegenwoordigende lichamen. Gemeenten, waterschappen en provincies kunnen daarbij een eigen afweging maken over de betrokkenheid van de vertegenwoordigende lichamen bij concrete besluiten of programma's. Daarbij kan ook maatwerk worden geleverd door dit bijvoorbeeld afhankelijk te maken van de aard, inhoud of het belang van een concreet besluit. Het primaat ligt bij de decentrale overheden. Een extra regeling op rijksniveau acht de regering dan ook niet aangewezen.

#### **[N52]**

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om duidelijk te maken hoe zij om zal gaan met de codificatie van het standstill-principe. Het beginsel van geen achteruitgang («standstill») is uitgewerkt in verschillende EU-richtlijnen, bijvoorbeeld in de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. In de EU-richtlijnen die noodzaken tot verplichte programma's is steeds gekozen voor juridische doorwerking van dit beginsel naar de programma's, al zijn er grote verschillen in de wijze waarop het beginsel doorwerkt. Het beginsel is daarmee een verplicht uitgangspunt voor beleid, dat in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd is en moet blijven. In artikel 2.26, tweede lid, van het wetsvoorstel is daarom vastgelegd dat de instructieregels over programma's mede strekken ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal het beginsel van geen achteruitgang voor de verschillende

Europees verplichte programma's uitgewerkt worden, waarbij nauw wordt aangesloten bij de formulering in de verschillende EU- richtlijnen.

**[N53]**

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de opvatting van de regering over een eventueel onderscheid tussen de programmatische aanpak voor de kaderrichtlijn water en de wijze van programmering van het NSL en de PAS.

Het wetsvoorstel kent een regeling voor programma's met specifieke kenmerken, namelijk het programma met programmatische aanpak. Het doel is het voldoen aan omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, vooral in gevallen waar deze onder druk staan. In die gevallen is de gebruiksruimte – die door een omgevingswaarde of andere doelstelling wordt begrensd – beperkt. Een programmatische aanpak biedt dan de mogelijkheid om daar nauwkeurig regie op te voeren en belastende activiteiten en maatregelen zo op elkaar af te stemmen dat aan de omgevingswaarde of de andere doelstelling wordt voldaan. Dergelijke programma's hebben direct betekenis voor toestemmingsbesluiten over activiteiten die in het programma zijn opgenomen (projectbesluiten, omgevingsvergunningen of wijzigingen van het omgevingsplan): de toelaatbaarheid van deze activiteiten kan daarmee worden beoordeeld. Gelet op deze specifieke functie van dit programma is hiervoor in het wetsvoorstel een aantal wettelijke eisen opgenomen. Naast een aantal inhoudelijke eisen aan het programma geeft het wetsvoorstel ook aanvullende regels over monitoring. Ook geldt een wettelijke uitvoeringsplicht voor de in het programma opgenomen maatregelen. De inhoudelijke vorm van dit programma kan overigens wel verschillen, zoals ook de voorbeelden van het NSL en de PAS laten zien. Ook de Nederlandse programmatische werkwijze als invulling van de KRW-aanpak heeft overeenkomsten met de programmatische aanpak zoals in het wetsvoorstel beoogd.

De uitwerking van de regels ter implementatie van de kaderrichtlijn water in het kader van dit wetsvoorstel vindt op dit moment plaats in de AMvB's en vooral in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Daartoe behoren ook de regels over de milieudoelstellingen en de daaruit voortvloeiende kwaliteitseisen van de kaderrichtlijn water, de programma's, de maatregelen en de beoordelingsregels voor de concrete besluiten.

Bij de verdere vormgeving van de uitvoeringsregelgeving zullen alle ontwikkelingen in het Europese waterrecht nauwlettend worden gevolgd. Dat is ook aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 25 november 2015<sup>25</sup> in antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie over de implicaties van het Weser-arrest van het Europese Hof van Justitie. De rechtspraak over de Nederlandse uitwerking van de KRW-aanpak, mede naar aanleiding van het Weser-arrest, zal daarbij worden betrokken. Datzelfde geldt voor de interpretatie die andere lidstaten aan dit arrest geven. Bij de voorhang van de uitvoeringsregelgeving wordt duidelijk op welke wijze de implementatie van de kaderrichtlijn water op dit punt in de regelgeving wordt verankerd.

**[N54]**

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de noodzakelijke maatregelen voor gemeenten om te voldoen aan de richtlijn stedelijk afvalwater worden geborgd. Daarnaast vragen deze leden hoe de monitoring wordt vastgelegd.

---

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2015/16, 31 710, nr. 44, blz. 8–10.

De maatregelen die gemeenten moeten treffen om te voldoen aan de richtlijn stedelijk afvalwater worden als volgt geborgd. Gemeenten dragen op grond van artikel 2.16 van het wetsvoorstel zorg voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, dat vervolgens op grond van artikel 2.17 door de waterschappen wordt gezuiverd. Het Rijk zal op grond van artikel 2.31 van het wetsvoorstel instructieregels stellen over deze gemeentelijke taak in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, ter implementatie van de richtlijn stedelijk afvalwater. Deze instructieregels zullen vergelijkbaar zijn met de Regels voor het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare riolen, een ministeriële regeling op grond van de Wet milieubeheer (Stcrt. 1996, 43). Voorschriften aan het lozen van industrieel afvalwater in de voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, zoals vereist op grond van artikel 11 van die richtlijn, zullen op grond van artikel 4.3 van het wetsvoorstel worden gesteld door het Rijk, in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Gemeenten kunnen zo nodig het omgevingsplan inzetten om aanvullende eisen te stellen aan lozingen op de riolering (in de vorm van maatwerkregels), maar dat is geen verplichting.

De kaderrichtlijn water vereist dat doelstellingen voor de chemische en ecologische kwaliteit van aangewezen oppervlaktewaterlichamen worden vastgesteld. Deze doelstellingen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, in de vorm van omgevingswaarden. De doelstellingen behoeven, onder andere voor kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen, nadere uitwerking. Deze uitwerking wordt vormgegeven via instructieregels op onder andere de regionale waterprogramma's van de provincie. Een deel van de stedelijke wateren in Nederland behoort tot de aangewezen oppervlaktewaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water. Voor zover uitwerking van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water nodig is voor deze stedelijke wateren, staan de provincies daarvoor aan de lat. De monitoring ter implementatie van de kaderrichtlijn water wordt geregeld in een door de Ministers van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken vast te stellen monitoringsprogramma. De eisen aan dit programma landen eveneens in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarbij zal worden bepaald dat de monitoring van de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen wordt uitgevoerd door de waterbeheerder (voor stedelijke wateren veelal het waterschap).

#### **[N55]**

De leden van de fractie van de PvdA vragen ten aanzien van de inbouw van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet naar de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de uitspoeling van meststoffen, prioritaire stoffen en terugdringen van de diffuse verontreiniging en vragen tot welke taakvelden de verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincies zich beperkt.

De inbouw van de Wet bodembescherming in het stelsel van de Omgevingswet zal gebeuren via een aanvullingswet met bijbehorend aanvullingsbesluit, die op een later moment aan het parlement zullen worden aangeboden. Zoals deze leden terecht constateren is het uitgangspunt dat de gemeente bevoegd gezag is voor bodem. Het Rijk blijft echter verantwoordelijk voor generieke brongerichte maatregelen zoals het mestbeleid en voor de implementatie van EU-regelgeving, zoals voor prioritaire stoffen. Hierover zullen regels worden opgenomen in de AMvB's onder de Omgevingswet. Voor het oplossen van regio-specifieke knelpunten is mogelijk locatiespecifiek maatwerk gewenst, dat aanvullend op generieke nationale voorschriften in overleg tussen de grondwaterbeheerder en de veroorzaker van de specifieke verontreiniging tot stand moet komen. Door de verscheidenheid in problematiek varieert ook de

doelmatigheid van maatregelen, waardoor het niet altijd effectief is om maatregelen op nationaal niveau vast te stellen, zodat dit aan het lokaal, regionaal bevoegd gezag wordt overgelaten. De uitwerking van de verschillende verantwoordelijkheden vindt plaats in het aanvullingswetsvoorstel en het aanvullingsbesluit.

**[N56]**

De fractieleden van de PvdA vragen de regering te reageren op hun visie dat het thema «gezondheid» voor een effectieve, juridisch houdbare toepassing niet alleen in een omgevingsvisie maar ook in het omgevingsplan en omgevingsverordening opgenomen dient te worden. De regering deelt deze visie. In artikel 2.1 van het wetsvoorstel is vastgelegd, dat de bestuursorganen hun taken en bevoegdheid op grond van de Omgevingswet moeten uitoefenen met het oog op de doelen van de wet, waartoe een veilige en gezonde fysieke leefomgeving behoort. Dat artikel bevat ook een opdracht dat bij de toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid. De bescherming van de gezondheid is ook één van de oogmerken van maatwerkregels voor milieubelastende activiteiten die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening opgenomen kunnen worden. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal de regering onder meer nadere regels stellen die ertoe strekken om woningen en andere gevoelige objecten en gebieden te beschermen, waarbij de bescherming van de gezondheid en het milieu belangrijke items zijn. Het houdt in dat gemeenten via het omgevingsplan moeten sturen op zowel emissies (voorkomen) als op immissies (behoeden).

De regering merkt overigens op dat structurele beleidsopgaven, zoals een gezondheidsbedreigende belasting van de fysieke leefomgeving, niet alleen door middel van algemeen verbindende voorschriften kunnen worden aangepakt. Dat kan ook door middel van programma's met feitelijke maatregelen waarmee een ongezonde situatie (bijvoorbeeld een al aanwezige, permanente te hoge geluidbelasting) wordt teruggebracht tot een uit oogpunt van gezondheid aanvaardbare situatie. Voor individuele milieubelastende activiteiten, die een nadelige invloed hebben op de gezondheid van mensen in hun omgeving, kan dat ook gestalte krijgen door vergunningvoorschriften of door maatwerkvoorschriften. Aan provincies deelt het wetsvoorstel in artikel 2.18 enkele bijzondere taken toe die vallen onder het thema «gezondheid», zoals de bescherming van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, die dienen voor de winning en bereiding van water voor menselijke consumptie, en de bescherming van de kwaliteit van zwemwater. Zoals ook onder de huidige wetgeving het geval is, zullen de algemeen verbindende voorschriften die strekken ter uitvoering van die taken worden opgenomen in de omgevingsverordening. Daarnaast kunnen provinciale staten, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, opgenomen in artikel 2.3, tweede lid, ook andere regels stellen die strekken tot een invulling van de provinciale beleidsambities voor een gezonde fysieke leefomgeving.

**[N57]**

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze in de uitvoeringsregels wordt voorkomen dat een bouwwerk eerst wordt gebouwd en vervolgens vanwege milieu-eisen later weer moet worden aangepast. De regering deelt het standpunt van deze leden dat voorkomen moet worden dat een bouwwerk later moet worden aangepast vanwege regels die gelden voor andere activiteiten. Dit geldt overigens niet alleen voor vergunningplichtige activiteiten, zoals de bouwactiviteit en de milieube-



lastende activiteit, maar voor alle regels voor activiteiten die van toepassing zijn bij een initiatief; vergunningvoorschriften én algemene regels. De regering wil een goede afstemming tussen regels voor activiteiten echter niet oplossen door dwingend voor te schrijven dat vergunningplichtige onlosmakelijk samenhangende activiteiten gelijktijdig aangevraagd moeten worden. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting<sup>26</sup> door de regering is aangegeven, beperkt het vereiste van gelijktijdige indiening van aanvragen de aanvrager onnodig in zijn flexibiliteit. Welke volgorde van indiening het meest gewenst is, verschilt van project tot project. Soms is gelijktijdige indiening belangrijk voor een goede afstemming, maar soms kan een aanvraag voor een bouwactiviteit pas zinvol zijn als duidelijk is op welke wijze de milieubelastende activiteit zal worden vergund. In alle gevallen mag pas worden gestart nadat alle vereiste vergunningen zijn verleend. Daarnaast is van belang dat in de meeste gevallen het niet meer alleen zal gaan om afstemming tussen vergunningvoorschriften. Veelal zullen regels voor milieubelastende activiteiten immers niet meer gesteld worden als vergunningvoorschrift, maar als algemene regel voor activiteiten in een AMvB of in het omgevingsplan. De initiatiefnemer is er zelf verantwoordelijk voor dat hij voldoet aan de gestelde algemene regels voor activiteiten en beschikt over de vereiste omgevingsvergunning voor vergunningplichtige activiteiten. Op een aantal manieren ondersteunt het stelsel van de Omgevingswet daarin de initiatiefnemer:

- De algemene regels voor activiteiten worden gebundeld. De huidige algemene rijksregels worden gebundeld in twee AMvB's, met een inzichtelijke indeling. Voor activiteiten waarvoor het Rijk geen regels meer stelt, is het omgevingsplan straks het primaire document waarin de regels voor activiteiten te vinden zijn. Hierdoor is het straks meer dan nu inzichtelijk voor de initiatiefnemer welke regels op zijn situatie van toepassing zijn.
- Daar waar een integrale beoordeling van milieuaspecten wordt voorgeschreven vanuit Europa (bij de richtlijn industriële emissies) zijn gelijktijdige indiening en gecoördineerde afhandeling van de aanvragen verplicht. Dit doet zich voor bij een lozingsactiviteit vanuit een IPPC-installatie. De regels voor deze activiteiten zijn daarmee altijd op elkaar afgestemd.
- De algemene regels voor activiteiten wordt digitaal beschikbaar gesteld.
- Het nieuwe stelsel faciliteert de aanvrager doordat hij met het doorlopen van de «vergunningscheck» uit het Omgevingsloket online kan zien voor welke activiteiten een vergunning is vereist.
- Voor het bevoegd gezag is er, op grond van artikel 3:20 Awb, een informatieplicht om de initiatiefnemer te informeren over de vereiste vergunningen.

### **[N58]**

De leden van fractie van de PvdA vinden dat een verplichte onafhankelijke toetsing door de Commissie voor de milieueffectrapportage ook recht doet aan de eis van de herziene mer-richtlijn om functies te scheiden, zodat belangenverstremming voorkomen wordt. Zij vragen of de regering onderschrijft dat verplichte onafhankelijke toetsing hieraan recht doet en het dus wenselijk is dat dit behouden blijft.

In de herziene mer-richtlijn is bepaald dat lidstaten er voor moeten zorgen dat een bestuursorgaan objectief zijn taak vervult en dat er bij de besluitvorming geen sprake is van belangenverstremming. Zoals de regering in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel implementatie

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 160 e.v.



herziene mer-richtlijn<sup>27</sup> heeft aangegeven brengt artikel 2:4 Awb de verplichting mee dat een bestuursorgaan objectief zijn taak vervult en ervoor zorg draagt dat bij de besluitvorming geen sprake is van belangenverstrengeling. Een toetsingsadvies van de commissie voor de mer is dus niet nodig om te voldoen aan deze bepaling in de herziene mer-richtlijn. Daarnaast verplicht de herziene mer-richtlijn tot een passende scheiding van functies als het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is van een mer-plichtig project. Ter uitvoering van het vereiste van functiescheiding is in het wetsvoorstel implementatie herziene mer-richtlijn artikel 7.28a opgenomen.<sup>28</sup> In deze bepaling is direct aangesloten bij de doelbepaling uit de herziene richtlijn, zodat wel de functiescheiding wordt verplicht, maar bestuursorganen ook ruimte behouden om deze verplichting zelf op passende wijze te realiseren. Via de Invoeringswet Omgevingswet zal de inhoud van het wetsvoorstel herziene mer-richtlijn in de Omgevingswet worden opgenomen. Er wordt naar gestreefd de uitvoeringspraktijk te faciliteren door middel van een handreiking of modelverordening. De regering vindt dat het vereiste van functiescheiding iets anders is dan een (inhoudelijk) toetsingsadvies van de commissie voor de mer. De regering onderschrijft dus niet het standpunt van deze leden dat een verplicht toetsingsadvies het juiste middel is om te voldoen aan de genoemde bepalingen in de herziene mer-richtlijn.

### **[N59]**

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering voornemens is met een reactie te komen aan de Staten-Generaal op het advies van de Rli. Het advies van de Rli is gericht op twee van de vier voorziene AMvB's onder de Omgevingswet (het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit) en op de nationale omgevingsvisie. De Raad heeft in haar rapport de tekst van de Omgevingswet als gegeven beschouwd<sup>29</sup>. De regering werkt op dit moment aan de totstandkoming van de AMvB's en betreft het advies bij de vormgeving daarvan. In algemene zin ziet de regering het advies als een ondersteuning van de ingeslagen weg. Het is nu nog te vroeg om op de details in te gaan, maar bij de voorhang van de AMvB's zal de regering aangeven hoe met de aanbevelingen uit het advies is omgegaan. Het advies zal ook betrokken worden bij het ontwikkelen van de nationale omgevingsvisie.

### **[N60]**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat de omgevingsvisie en daaruit volgend de programmatische aanpak instrumenten zijn om op samenhangende wijze te bereiken dat de doelstellingen voor duurzame energie en de klimaatafspraken te halen. De regering kan zich voorstellen dat de energietransitie en klimaatverandering – gelet op de schaal en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving – belangrijke onderwerpen zullen zijn in de nationale omgevingsvisie. Wat betreft de inzet van de programmatische aanpak is dat nog niet te zeggen. Een programmatische aanpak kan op grond van artikel 3.15 van het wetsvoorstel alleen aan de orde zijn als er in het nog op te stellen Besluit kwaliteit leefomgeving omgevingswaarden of regels voor specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving zijn vastgesteld. Niet alle

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 3

<sup>28</sup> Wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn).

<sup>29</sup> Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), pagina 8.

onderwerpen lenen zich voor vertaling in een omgevingswaarde of voor dergelijke regels. Zie in dit verband ook het antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [N63]. Dit laat onverlet dat het altijd mogelijk is om voor deze thema's, ter uitwerking van de nationale omgevingsvisie, «reguliere» programma's kunnen worden opgesteld op grond van artikel 3.4 van het wetsvoorstel. Een dergelijk programma vindt dan zijn inbedding in het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving zoals dat in de nationale omgevingsvisie is vastgelegd.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

#### **[N61]**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen (alsnog) een reactie op de kanttekening van de Groningse rechtsgeleerden deelt, die stellen: «Ten aanzien van de introductie van de voorhangprocedure [...] geldt dat die niet zou moeten worden gebruikt als compensatie voor (te) ruime delegatiegrondslagen».

Deze reactie is in de memorie van antwoord opgenomen bij een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van de SP [96]. Uit die reactie blijkt dat de delegatiegrondslagen naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State – ook naar het oordeel van de Groningse onderzoekers – in belangrijke mate en met een sterk effect zijn ingekaderd en begrensd. Verder is gewezen op de aard en omvang van het omgevingsrecht en de bestaande delegatie- en voorhangbepalingen. Het voorliggende wetsvoorstel, met inbegrip van de wijzigingen naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en gedurende de behandeling in de Tweede Kamer, kent belangrijke inhoudelijke en procedurele waarborgen. Deze waarborgen zijn niet bedoeld als compensatie, maar vullen elkaar aan. Ze zorgen voor sturing op wetsniveau en voor een sterke parlementaire betrokkenheid bij de uitwerking daarvan.

De fractieleden van GroenLinks zijn van mening dat het AMvB-niveau niet het juiste niveau is voor principiële materiële keuzes. Zij wijzen daarbij op enkele verschillen in de totstandkomingsprocedure van een AMvB en een wet. Zij concluderen verder dat de besluitvorming daardoor minder uitvoerig en beperkter in (denk)tijd is. Verder stellen zij dat de sterkere parlementaire betrokkenheid en uitgebreidere procedure voor de totstandkoming van een wet er beter voor zorgt dat een wet niet in strijd is met hogere wetgeving of internationale verdragen. Die conclusies deelt de regering niet. De uitvoerigheid van de behandeling en de hoeveelheid tijd die daarvoor beschikbaar is, worden immers door het parlement zelf bepaald. Dat blijft het geval. Terecht wijzen de leden op het belang dat de nationale regelgeving in overeenstemming moet zijn met hogere wetgeving, zoals de internationale regelgeving. Dat geldt echter ongeacht het niveau waarop die regels zijn gesteld. De met diverse waarborgen omklede totstandkomingsprocedure van een AMvB, met inbegrip van advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State, voldoet daaraan.

Tot slot vragen de leden een reactie op hun stelling dat de kenbaarheid en overzichtelijkheid ermee gediend is wanneer essentiële normen in de wet zelf zijn opgenomen. Doorverwijzingen bevorderen de kenbaarheid immers niet. Dat laatste punt onderschrijft de regering van harte. Dat is precies de reden waarom de regering heeft gekozen voor het uitgangspunt van bundeling van normstelling. Door normen te bundelen wordt de kenbaarheid en overzichtelijkheid en ook de samenhang van de regels bevorderd. Als daarbinnen een onderverdeling gemaakt zou worden leidt dat weer tot gelaagdheid en tot doorverwijzingen (van wet naar AMvB), die gebruikers in de huidige regelgeving juist als complex ervaren. Bovendien kan een onderscheid in «essentiële» en «niet-

essentiële» normen bij gebruikers de indruk wekken dat die laatste ook minder belangrijk zouden zijn. Dat wil de regering voorkomen met een stelsel van geharmoniseerde, gebundelde en samenhangende regels.

### [N62]

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering te verduidelijken hoe gelijkwaardige kwaliteit van de leefomgeving geborgd wordt met alleen nationale omgevingswaarden voor water, lucht, externe veiligheid en primaire waterkeringen. Ook willen zij weten of de regering het met deze leden eens is dat in heel Nederland een basiskwaliteitsniveau voor de leefomgeving geborgd dient te zijn. Zij willen verder weten waarom het wetsvoorstel niet voor alle aspecten die van belang zijn voor de leefomgeving, omgevingswaarden verplicht stelt. Verder vragen zij of de regering bereid is omgevingswaarden op provinciaal niveau verplicht te stellen, bijvoorbeeld voor het aspect «landschap». De genoemde fractieleden willen ook weten of de regering verwacht dat in de omgevingsplannen bindende waarborgen worden opgenomen, die voldoende bescherming bieden voor de burger, nu zij verwachten dat omgevingsplannen eerder globaal zullen zijn en veel ontwikkelingsruimte en afwegingsruimte zullen bieden.

In antwoord op de eerste en tweede deelvraag merkt de regering op dat het wetsvoorstel niet beoogt of kan beogen dat in heel Nederland een gelijkwaardige kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt geborgd. Het wonen aan de rand van een Drentse hei heeft een geheel andere kwaliteit dan het wonen in het centrum van een stad zoals Rotterdam. De regering streeft er wel naar, in lijn met de eerdere toezeggingen aan het parlement, de voorgenomen uitvoeringsregelingen van de Omgevingswet zo vorm te geven en in te richten dat in een gelijkwaardig beschermingsniveau als onder de bestaande wetgeving wordt voorzien. De regering is het dus eens met de leden dat een basiskwaliteitsniveau voor de fysieke leefomgeving wordt geborgd.

De derde deelvraag beantwoordend bevat het wetsvoorstel inderdaad een beperkte opsomming van verplichte omgevingswaarden op rijksniveau. Een deel daarvan is rechtstreeks afgeleid van de EU-verplichtingen. Daarnaast kent het wetsvoorstel ook de verplichting voor het Rijk om omgevingswaarden voor waterveiligheid (bescherming van het land tegen overstromingen) vast te stellen. Deze verplichting vloeit niet voort uit een EU-richtlijn, maar kent een nationale achtergrond. De keuze om op wetsniveau niet tot méér (categorieën van) omgevingswaarden te verplichten is in de memorie van toelichting toegelicht onder het kopje «Geen voorkeur voor de wijze van vastleggen beleidsdoelstellingen»<sup>30</sup>. Verder merkt de regering op dat niet elk beleidsdoel dat ziet op (behoud of verbetering van) de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving de vorm moet krijgen van een omgevingswaarde. Dat is voor uiteenlopende kwaliteitsaspecten ook bijna niet mogelijk, zeker niet op nationaal niveau. Zo lopen bijvoorbeeld de archeologische, de monumentale, de historische, de landschappelijke kwaliteiten en de stedenbouwkundige kwaliteiten van plek tot plek uiteen. Het in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen vastleggen door het Rijk van die kwaliteiten in omgevingswaarden in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving is bijna onmogelijk en zou tot een sterke centralisatie leiden. Ook zouden de lasten van de verplichte monitoring van die waarden buitensporig hoog worden. Een keuze voor omgevingswaarden is in het systeem van het wetsvoorstel ook niet nodig. In zo'n geval bevat het wetsvoorstel andere instrumenten waarmee deze belangen eveneens wettelijk kunnen worden geborgd. Het Rijk kan ter bescherming of verbetering van die kwaliteiten (aangeduid als «andere doelstellingen

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 100–101.

voor de fysieke leefomgeving») met instructieregels sturen op de afwegingen die bestuursorganen maken bij concrete besluiten (bijvoorbeeld omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, omgevingsvergunningen, projectbesluiten). Dat is een adequate manier van wettelijke borging. Omgevingswaarden en instructieregels kunnen afzonderlijk van elkaar worden ingezet, maar een combinatie van beide is ook mogelijk. Daarnaast zal het Rijk ook door middel van algemene rijksregels aan activiteiten, die gelden voor burgers en bedrijven, sturen op bescherming of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

In de vierde deelvraag over het verplicht stellen van omgevingswaarden op provinciaal niveau, bijvoorbeeld voor het aspect landschap, leest de regering de veronderstelling dat landschappelijke waarden alleen goed beschermd kunnen worden door vaststelling van een omgevingswaarde. De wijze waarop landschappelijke waarden beschermd kunnen worden hangt echter af van het karakter van die waarde. Als voor een bepaald onderwerp niet wordt gekozen voor de figuur van een omgevingswaarde, wil dat niet zeggen dat die waarde niet belangrijk is of dat deze niet goed beschermd kan worden. Ook door middel van instructieregels of met algemene regels voor activiteiten kunnen bepaalde waarden goed worden beschermd. Bij de beantwoording van de derde deelvraag is daarop ingegaan. De regering heeft vanuit een oogpunt van subsidiariteit ervoor gekozen om aan de provincies de ruimte te bieden om zelf te kiezen op welke wijze zij belangrijke kwaliteiten bescherming bieden. Het is in lijn met de afspraak tussen het Rijk en de provincies in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur<sup>31</sup> dat landschapsbescherming behoort tot de autonome taken van de provincies. Het Rijk houdt wel een verantwoordelijkheid voor de landschappen die als werelderfgoed zijn aangemerkt. In antwoord op de laatste deelvraag merkt de regering op dat op grond van artikel 2.4 van het wetsvoorstel de gemeente verplicht is om een omgevingsplan vast te stellen, waarbij voor het gehele grondgebied functies aan locaties moeten worden toebedeeld. Daarbij moet sprake zijn van evenwicht tussen die functie en moet worden aangegeven welke activiteiten wel of niet mogen worden verricht op een locatie. Aansluitend daarop moeten regels aan het omgevingsplan worden verbonden, zoals bedoeld in artikel 4.2 van het wetsvoorstel, die bepalen in welke mate, op welke wijze en onder welke condities of omstandigheden de activiteiten mogen worden verricht. Op deze manier zorgt het wetsvoorstel ervoor dat in het omgevingsplan altijd sprake is van een vereniging van het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Deze opdracht aan het bestuur komt ook tot uitdrukking in de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van het wetsvoorstel.

De keuzes die een gemeente kan maken bij de bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving, hangen af van de situatie ter plaatse. In beginsel is dit een decentraal vraagstuk. Als er sprake is van aspecten waarvoor provinciale of nationale doelen gelden die doorwerken naar de gemeentelijke besluitvorming, wordt dat geborgd via instructieregels. Het wetsvoorstel biedt inderdaad de gemeente de mogelijkheid om te werken met een globaal omgevingsplan. In een dergelijk plan is sprake van een toedeling van functies op hoofdlijnen, maar wel met regels die borgen dat bij de latere uitwerking van het plan sprake is van het behoud van het evenwicht tussen functies en dat voldaan blijft aan de randvoorwaarden die in instructieregels van het Rijk of de provincie zijn vastgelegd. Door middel van de beoordelingsregels die in het omgevingsplan worden gesteld voor de besluiten die nodig zijn voor de latere uitwerking van dat plan, moet zijn geborgd dat wordt voldaan aan de instructieregels die zijn gesteld met het oog op te beschermen belangen en te realiseren doelen. Het geheel van deze regels is bepalend voor de ontwikkelingsruimte en afwegingsruimte bij een globaal

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107, bijlage.

omgevingsplan. De vrees van de fractieleden dat een globaal omgevingsplan onvoldoende bescherming biedt voor de burger, is dus niet nodig.

**[N63]**

De fractieleden van GroenLinks vragen waarom de regering geen aanleiding ziet om een omgevingswaarde, als nationaal plafond, voor CO<sub>2</sub> vast te stellen. Ook vragen zij aan welke passende maatregelen de regering denkt als het gaat om het nakomen van de afspraken van het klimaatakkoord van Parijs.

Nederland is als onderdeel van de EU gehouden aan de Europese CO<sub>2</sub>-reductiedoelen voor 2020, 2030 en 2050. Het realiseren van de CO<sub>2</sub>-reductiedoelen gebeurt onder meer via een Europees doel voor de EU ETS (Emission Trading System)-sectoren. Voor de niet-ETS-sectoren gelden per lidstaat nationale bindende doelen die deels met Europese en vooral met nationale beleidsmaatregelen moeten worden gerealiseerd. De ETS-doelen in nationale wetgeving vastleggen is overbodig. De non-ETS-doelen vastleggen in nationale wetgeving is een mogelijkheid. Zoals het recente Energierapport aangeeft is een wettelijke borging op zich niet voldoende. Voor het halen van de doelen is meer nodig. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan een ambtelijke interdepartementaal beleidsonderzoek «kosteneffectiviteit CO<sub>2</sub>-reductie maatregelen» naar de kosteneffectiviteit van maatregelen die gericht zijn op klimaatdoelen. Ook start in april dit jaar een Energiedialoog over de wijze waarop de CO<sub>2</sub>-reductie op de lange termijn moet worden gerealiseerd. Het is pas opportuun te kijken naar borging als de uitkomsten daarvan bekend zijn. Op korte termijn zal het kabinet per brief de Tweede Kamer informeren over de gevolgen van het klimaatakkoord in Parijs.

**[N64]**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering het met hen eens is dat een programma dat moet worden opgesteld bij overschrijding van een omgevingswaarde niet automatisch de fysieke leefomgeving beschermt in een gebied waar sprake is van meerdere bronnen.

De regering is dat niet met de leden van de fractie eens. Als er een omgevingswaarde geldt, dan heeft die betrekking op alle bronnen die op het bereiken daarvan van invloed zijn. Een programmaplicht bij overschrijding moet op grond van het wetsvoorstel ertoe leiden dat weer aan de betreffende omgevingswaarde wordt voldaan. Een dergelijk programma kan alleen effectief zijn als deze zich richt op alle relevante bronnen. Hoe een en ander bepaald kan worden hangt af van de wijze waarop de omgevingswaarde is vormgegeven en hoe de belasting wordt uitgedrukt (dus van de gekozen parameters en de daarbij behorende meet- en rekensystematieken).

Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks welke wettelijke waarborg er is dat ook in die gebieden een gelijkwaardige kwaliteit van de fysieke leefomgeving beschermd zal worden wanneer de decentrale overheden geen decentrale omgevingswaarden vaststellen. Zoals de regering ook in de Nota naar aanleiding van het nader verslag aan de Tweede Kamer heeft aangegeven<sup>32</sup> is de omgevingswaarde binnen het wetsvoorstel niet het enige instrument om een adequate bescherming van de fysieke leefomgeving te bereiken. Het wetsvoorstel biedt aan de verantwoordelijke bestuursorganen een breed palet aan mogelijkheden om cumulatieve belasting die een acceptatiegrens overschrijdt, te voorkomen of terug te dringen. Voor het preventieve aspect wijst de regering op het omgevingsplan: cumulatieve belasting van nadelige gevolgen voor de fysieke

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 23, blz. 33–34.

leefomgeving moet de aandacht krijgen bij het toedelen van functies aan locaties. Een evenwichtige toedeling van die functies, en het met het oog op die functies stellen van regels, moet immers ook zijn gericht op het waar mogelijk voorkomen van ongewenste cumulatieve gevolgen. Dat kan de vorm krijgen van gebiedsgerichte maatwerkregels in het omgevingsplan. Dergelijke maatwerkregels kunnen ook in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen. Ook gemeentelijke gebiedsgerichte omgevingswaarden voor bepaalde aspecten zijn mogelijk, in combinatie met daaraan gekoppelde programma's als de omgevingswaarden overschreden dreigen te worden. Specifieke maatwerkvoorschriften gericht op concrete activiteiten zijn ook mogelijk als het Rijk of de provincie over die activiteiten algemene regels hebben gesteld en de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften is opengesteld. Ook de aanscherping van vergunningvoorschriften of andere (effectgerichte) maatregelen zijn denkbaar.

### **[N65]**

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op het recente debat over de mogelijkheid tot bouwen aan de kust en het belang dat de rijksoverheid de kwaliteit van de leefomgeving bewaakt en dat er geen draagvlak is voor het streven van de rijksoverheid om haar handen daarvan af te trekken. Deze leden vragen hoe de regering dit beoordeelt. Het kabinetsvoornemen<sup>33</sup> om de bestaande regels voor bouwen in het kustgebied te verruimen door een aanpassing van Besluit algemene Beleidslijn Kust. Daarin is vastgelegd dat er meer mogelijkheden zijn voor nieuwe initiatieven in zee, op het strand en in de duinen. Die Beleidslijn vloeit voort uit de Nationale Visie Kust. Die zet in op een aanpak waarbij de bescherming van de kust samengaat met ruimtelijke ontwikkeling en waarin is vastgesteld dat een kwaliteitsverbetering van kustplaatsen gewenst is. Omdat de kustbescherming op orde is, is het mogelijk om andere functies te combineren met die van waterstaatswerk: de zogenaamde «multifunctionele waterkering». Omdat de ruimtelijke ontwikkeling van oudsher een aangelegenheid van decentrale overheden is, binnen de door het Rijk aangegeven kaders, meende het kabinet dat het mogelijk was om die keuze te maken, mede met het oog op het subsidiariteitsbeginsel. In aanloop naar het Algemeen Overleg Omgevingswet van 21 januari 2016 heeft de regering gemerkt dat er veel aandacht voor de kust is. Daarom is aangegeven geen uitvoering te geven aan de voorgestelde Barro-wijzigingen voor zover deze betrekking hebben op de kust. Dit betekent dat de nu geldende regels voor de kust ongewijzigd blijven.

Het debat waarop de fractieleden van Groen-Links doelen geeft aan dat het dikwijls moeilijk is om scherpe scheidslijnen te trekken wanneer de oplossing van maatschappelijke opgaven kan worden overgelaten aan decentrale overheden en of en hoe de rijksoverheid daarbij moet sturen door middel van wettelijke regels en kaders. Geabstraheerd van dit specifieke voorbeeld en toegespitst op het wetsvoorstel merkt de regering het volgende op. De Omgevingswet is gericht op een aantal maatschappelijke doelen. Die zijn expliciet verwoord in artikel 1.3 van het wetsvoorstel, op basis van het motto van het wetsvoorstel dat het gaat om ruimte voor ontwikkeling met waarborgen voor kwaliteit. De uitwerking van deze doelen komt telkens neer op het vinden en behouden van evenwicht tussen het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving. Ter borging van allerlei belangen worden op nationaal niveau regels gesteld voor allerlei activiteiten,

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 252.



bijvoorbeeld in de vorm van omgevingswaarden of in de vorm van instructieregels voor besluiten van provincies en gemeenten. Het wetsvoorstel geeft ook aan, in welke gevallen sprake is van verplichte of mogelijke rijksregels, zoals in de artikelen 2.14 en 2.15 over omgevingswaarden, de artikelen 2.24 tot en met 2.31 over instructieregels en de artikelen 4.20 tot en met 4.29 over algemene regels van het Rijk voor activiteiten.

Hieruit vloeit voort dat veel regels die nodig zijn voor de concretisering van de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel het beste op decentraal niveau kunnen worden gesteld en uitgevoerd. Dat past bij het politiek primaat van provincies en gemeenten om voor het eigen grondgebied tot een evenwichtige toedeling van functies te komen. Dit primaat is in artikel 2.3 van het wetsvoorstel vastgelegd, op basis van de principes van «decentraal, tenzij» en subsidiariteit. Op basis daarvan is er binnen de grenzen van de wet, zoals verwoord in de doelen en wettelijke bepalingen van het wetsvoorstel, ruimte voor decentrale overheden om zelf invulling te geven aan hun beleidsambities op het gebied van de fysieke leefomgeving. Daarbij is echter geen sprake van regelvrije omgang met de fysieke leefomgeving, in gevallen waarin op rijksniveau geen regels zijn gesteld voor bepaalde activiteiten of aspecten. Want uit artikel 2.1 van het wetsvoorstel blijkt dat op decentraal niveau, net als op rijksniveau, geldt dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden moeten uitoefenen met het oog op de doelen en de specifieke regels krachtens de wet.

### **[N66]**

De leden van de GroenLinks-fractie hebben in het voorlopig verslag gevraagd of de regering bereid is de doorwerking van de omgevingswaarden tussen de verschillende bestuurslagen zodanig wettelijk te regelen dat de doorwerking helder is. Naar aanleiding van de beantwoording in de memorie van antwoord [163] vragen zij de regering dit nader toe te lichten aan de hand van het voorbeeld dat een gemeente een decentrale omgevingswaarde voor fijnstof vaststelt, en binnen de gemeentegrenzen een milieuzone instelt. Zij vragen hoe het Rijk met de gemeente zal omgaan als het Rijk de maximumsnelheid wil verhogen op een rijksweg die langs de gemeente loopt, waardoor de decentrale omgevingswaarde overschreden dreigt te worden.

Omgevingswaarden zijn te zien als een concretisering van de maatschappelijke doelen die met de Omgevingswet worden gereguleerd, zoals bedoeld in artikel 1.3 van het wetsvoorstel. Zij maken duidelijk wat de zorg van de overheid is voor de fysieke leefomgeving, bij wijze van referentiekader voor de toepassing van bevoegdheden van de overheid zoals het vaststellen van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit. Inhoudelijk bepaalt een omgevingswaarde de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Dit is geregeld in artikel 2.9 van het wetsvoorstel. In juridische zin is een omgevingswaarde een norm met een beschrijving van de daadwerkelijke kwaliteit die op een bepaalde plaats en op een bepaald moment moet worden bereikt, nagestreefd of in stand worden gehouden.<sup>34</sup> De norm wordt gesteld zonder dat daarmee sprake is van een directe koppeling tussen het doel ervan en concrete besluiten voor nieuwe ontwikkelingen, projecten en activiteiten. De doorwerking vindt wel op indirecte wijze plaats, doordat de omgevingswaarde een juridisch bindend beleidsdoel is voor de overheid die de waarde heeft vastgesteld. Als er aanleiding is om een bepaalde omgevingswaarde, gesteld door het Rijk, wel een directe doorwerking te geven voor bepaalde besluiten van

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2013/24, 33 962, nr. 3, blz. 95.



decentrale bestuursorganen, kan die doorwerking worden vormgegeven door middel van instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Die regels zullen dan worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Een provincie kan de door haar in de omgevingsverordening op te nemen omgevingswaarden eveneens een doorwerking naar gemeentelijke besluiten geven door middel van instructieregels.

In het voorbeeld dat de fractieleden geven, is sprake van een gemeentelijke omgevingswaarde voor fijnstof. De mogelijkheid om een dergelijke omgevingswaarde te stellen, hangt af van de ruimte die in rijksregels wordt geboden om de nationaal geldende normen voor fijnstof in te vullen of daarvan af te wijken. Dit is geregeld in artikel 2.11, tweede lid, van het wetsvoorstel. Aannemende dat de in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen omgevingswaarden voor luchtkwaliteit die ruimte zullen bieden, brengt een gemeentelijke (aanvullende) omgevingswaarde voor fijnstof in het omgevingsplan alleen voor de gemeente zelf verplichtingen met zich mee: een verplichting om te monitoren en een programmaplicht bij (dreigende) overschrijding. Een decentrale omgevingswaarde kan dus geen beperkingen stellen aan het beheer van de rijksweg.

De omgevingswaarde kan vervolgens worden gebruikt om decentrale regels te onderbouwen. Dat kunnen onder meer beoordelingsregels zijn voor een gemeentelijke omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, maar ook rechtstreekse verboden of gebruiksregels bij een locatie, bijvoorbeeld het instellen van een milieuzone. De instelling van een milieuzone is overigens een verkeersbesluit voor een deel van het gemeentelijke wegennet, dat geen betrekking heeft of kan hebben op wegen die in beheer zijn bij een andere overheid.

De verhoging van de snelheid op een weg is ook een verkeersbesluit. Bij het nemen van een verkeersbesluit door het Rijk, zoals in het voorbeeld van de fractieleden is bedoeld, moet het Rijk rekening houden met alle belangen die daarbij zijn betrokken. Dat gaat niet zover dat de rijkswegbeheerder daarbij gehouden is om inhoudelijk een andere afweging te maken in het kader van het verkeersbesluit, dan zonder een decentrale omgevingswaarde het geval zou zijn. Die waarde werkt dus niet door in het verkeersbesluit. Tot de belangen die wel bij een dergelijk verkeersbesluit moeten worden betrokken, behoort nu al het milieubelang, waaronder het gezondheidsbelang van omwonenden (artikel 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en artikel 2 tweede lid, aanhef en onder a, van de Wegenverkeerswet 1994). Bij besluiten van het Rijk die direct een of meer gemeenten raken, vindt altijd in het kader van de belangenafweging overleg met de lokale autoriteiten plaats.

De decentrale omgevingswaarde moet worden geëffectueerd door het decentrale gezag. Bij het stellen van een lokale omgevingswaarde zal de gemeente moeten nagaan of het bereiken daarvan afhankelijk is van besluiten of handelingen van andere bestuursinstanties. Als dat het geval is, zal een dergelijke waarde niet gesteld kunnen worden zonder dat met die andere bestuursorganen voorafgaand overleg heeft plaatsgevonden. Anders krijgt de lokale omgevingswaarde een zinledig karakter. De bestuurlijke afspraken daarover kunnen hun beslag krijgen in een programma. Dit houdt verband met de verplichting van de gemeente om omgevingswaarden te monitoren en om daarvoor een programma op te stellen bij (dreigende) overschrijding.

#### **[N67]**

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een integrale afweging nog wel tot zijn recht komt als onlosmakelijk samenhangende activiteiten niet meer gelijktijdig beoordeeld worden. Deze leden zien niet in hoe een

integrale afweging in een omgevingsplan of omgevingsvisie kan doorwerken wanneer de initiatiefnemer zijn vergunningen apart aanvraagt. Daarbij verwijzen zij ten aanzien van de beoordeling van een bouw- en milieuactiviteit naar een advies van een bestuurlijke werkgroep evaluatie geurregelgeving veehouderijen en naar een advies van de Europese Commissie<sup>35</sup> voor wat betreft de omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk en de opsporingsvergunning en winningsvergunning. Zij vragen de regering daarbij te reageren op twee genoemde voorbeelden.

Met het wetsvoorstel wordt inderdaad de met de Wabo ingezette lijn gecontinueerd van specifieke beoordelingsregels per activiteit. Specifieke beoordelingskaders bieden zowel aan de initiatiefnemer als aan belanghebbenden rechtszekerheid over de belangen die bij het verlenen van een vergunning een rol spelen. Gelet op deze keuze is een afzonderlijke omgevingsvergunning inderdaad niet het geschikte instrument voor een volledig integrale afweging van alle leefomgevingsaspecten in een gebied. Ook de algemene rijksregels voor activiteiten, die op grond van artikel 4.3 van de wet worden gesteld, kunnen geen integrale afweging over een activiteit op een locatie waarborgen.

In beide voorbeelden die door deze leden zijn genoemd, gaat het over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In het eerste voorbeeld speelt daarbij de vraag of de functietoekenning voldoende de belangen van natuur en milieu meeweegt. In het tweede voorbeeld speelt daarnaast nog cumulatie van gevolgen van meerdere activiteiten. In het huidige recht kunnen in dit soort situaties problemen ontstaan als milieuvraagstukken niet in samenhang met ruimtevraagstukken worden benaderd. Hierdoor kunnen problemen ontstaan die ook door de bestuurlijke werkgroep worden gesignaleerd, zoals cumulatie van (geur)hinder voor de omgeving. De regering zal hieronder aangeven welke mogelijkheden het stelsel van de Omgevingswet in deze situaties biedt.

De integrale afweging van belangen vindt niet plaats bij afzonderlijke vergunningverlening, maar al eerder in de beleidscyclus, bij het formuleren van de integrale omgevingsvisies op met name het gemeentelijk en provinciaal niveau. Dat krijgt vervolg in het integrale omgevingsplan, waarbij – anders dan bij de afzonderlijke vergunningplichten en algemene rijksregels – alle doelen van de wet een rol spelen. In het omgevingsplan moeten gemeenten, op grond van artikel 4.2 van het wetsvoorstel, in ieder geval regels stellen over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Via de regels in het omgevingsplan moet de gemeente waarborgen dat de activiteiten die mogelijk worden vanwege die functies, het evenwicht daartussen niet verstoren. Zo spelen milieubelangen een belangrijke rol bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan.

In het omgevingsplan wordt bij de toedeling van een functie aan een locatie aangeven welke activiteiten wel of niet mogen worden verricht op een locatie. De daaraan verbonden regels geven dan aan in welke mate, op welke wijze en onder welke condities of omstandigheden die activiteiten mogen worden verricht. Bij deze toedeling van functies aan locaties weegt de gemeente alle belangen mee die daarbij betrokken zijn, waaronder milieu- en natuurbelangen. Het Rijk zal instructieregels geven over deze regels in het omgevingsplan, om een bepaald beschermingsniveau voor de fysieke leefomgeving te waarborgen, bijvoorbeeld voor geluid. Deze instructieregels zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

Door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan kunnen gemeenten meer dan met de huidige wetgeving milieu- en ruimtevraagstukken geïntegreerd benaderen. Daarbij kan de gemeente, waar nodig, de gebruiksruimte in het omgevingsplan begrenzen voor die onderwerpen

<sup>35</sup> 2014/70/EU, OJ 2014, L39/72.

die, gelet op de functies die in het gebied zijn toegedeeld, aandacht behoeven. Het omgevingsplan wordt het primaire instrument om de significante effecten van milieubelastende activiteiten die vooral een lokale afweging betreffen, te voorkomen. Het gaat hierbij in ieder geval om geur, geluid, trillingen en externe veiligheid. Afhankelijk van de gebiedsproblematiek kan ook voor andere onderwerpen gebruiksruimte in het omgevingsplan worden begrensd, zoals voor emissies naar de lucht, de lozingen in gemeentelijke rioolstelsels, of het gebruik van bodem-energie. Voor omwonenden en bedrijven is daarmee in een vroeg stadium duidelijk welke ruimte er is voor activiteiten, met het oog op het voorkomen van significante effecten voor de omgeving. Met het doordacht toekennen van gebruiksruimte aan locaties kan waar nodig ook worden voorkomen dat «wie het eerst komt, het eerst maalt» en dat gebruiksruimte in het gebied onbedoeld door andere activiteiten wordt verbruikt.

De aan locaties gekoppelde regels in het omgevingsplan gelden ongeacht de vraag, of voor een activiteit ook algemene rijksregels gelden en of eventueel een vergunning is vereist. De bestuurlijke werkgroep, waaraan de vraagstellers refereren, adviseert om nieuwe ontwikkelingen te toetsen aan normen ten aanzien van cumulatieve hinder. Hierin ziet de regering het karakter van een preventieve toets. Daarmee wordt voorkomen dat de gemeente in het kader van handhaving voor het blok wordt gezet. Bij de voorbereiding van het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving zal het advies van de bestuurlijke werkgroep evaluatie geuregeling veehouderijen worden betrokken.

Bij het voorbeeld over de mijnbouwactiviteiten moet worden vooropgesteld dat de opsporings- en winningsvergunning geregeld blijven in de Mijnbouwwet, deze integreren niet in de Omgevingswet. De opsporings- of winningsvergunning onder de Mijnbouwwet is een marktordeningsvergunning (een concessie), en zegt niets over de uitvoering van activiteiten. De houder van een opsporings- of winningsvergunning heeft de zekerheid dat anderen deze activiteit niet mogen uitvoeren in het vergunde gebied. Als de volgende stap aan de orde is, het daadwerkelijk uitvoeren van mijnbouwactiviteiten, is een omgevingsvergunning nodig. Bij een omgevingsvergunning wordt gekeken naar bijvoorbeeld bouwvereisten, gevolgen voor het milieu en de ruimtelijke inpassing. Dit zijn zaken die niet bij de concessieverlening aan de orde komen. De genoemde gevolgen kunnen immers pas worden beoordeeld als duidelijk is of, hoe, maar ook waar deze activiteiten concreet zullen plaatsvinden. Er is dus geen procedurele of inhoudelijke koppeling tussen de omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk en de opsporings- en winningsvergunning. De genoemde vergunningen hebben betrekking op verschillende fases van de opsporing of winning van delfstoffen of aardwarmte. Er is dan ook geen coördinatie beoogd tussen omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk en de opsporingsvergunning respectievelijk de winningsvergunning (zie ook artikel 4, onder andere onderdeel c, van het advies van de Commissie).

### **[N68]**

De leden van de GroenLinks-fractie veronderstellen dat als gevolg van het amendement-Veldman<sup>36</sup> van milieunormen kan worden afgeweken als er geen sprake is van een experiment. Zij vragen ook of deze bevoegdheid wordt ingekaderd, zodat deze bevoegdheid alleen kan worden gebruikt wanneer een bijdrage wordt geleverd aan het beschermen of verbeteren van de fysieke leefomgeving en er niet van internationaalrechtelijke verplichtingen wordt afgeweken.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 68.

Het amendement behelst het invoegen van een vijfde lid in zowel artikel 2.23 als artikel 2.25. Deze artikelleden dwingen de provincies respectievelijk het Rijk ertoe om in de instructieregels vast te leggen in welke gevallen en onder welke voorwaarden van die instructieregels kan worden afgeweken. Als zo'n geval aan de orde is en aan de voorwaarden is voldaan, kan het bestuursorgaan tot wie de regel is gericht afwijken van de instructieregel. In het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [N40] is ingegaan op de betekenis van dit amendement voor de beoogde uitvoeringsregelgeving van het wetsvoorstel.

De experimenteerregeling heeft betrekking op een veel bredere set regels, waaronder ook de algemene rijksregels voor activiteiten, aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten, procedurele regels en regels die gesteld zijn bij of krachtens enkele andere wetten. De experimenteerregeling is alleen bedoeld voor specifieke experimenten die worden gemonitord en geëvalueerd. Voor de experimenteerregeling is gekozen voor een inkadering tot die experimenten die bijdragen aan het nastreven van de doelen als bedoeld in de aanhef en onderdeel a van artikel 1.3 van het wetsvoorstel: «bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit». De experimenteerregeling kan dus niet ingezet worden voor onderdeel b: «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften».

Overnemen van de inkadering van de experimenteerregeling zou niet tegemoet komen aan de bedoeling van het amendement, omdat dit juist ziet op het afwijken van milieunormen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals wonen in dichtbevolkte gebieden en transformaties van bedrijfsgebieden van traditionele naar moderne bedrijvigheid. Dat soort ontwikkelingen dient juist vooral het doel dat is verwoord in onderdeel b van artikel 1.3.

In artikel 23.3, dat de experimenteerregeling bevat, is expliciet met «inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen» vermeld. De bij amendement ingevoegde artikelleden noemen dit niet expliciet. Dat verschil in bewoording heeft echter geen betekenis, omdat de wetgever altijd gebonden is aan internationaalrechtelijke verplichtingen.

### **[N69]**

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering de gebruiksruimte in een gebied voor activiteiten ziet als juridische ruimte die geheel opgevuld kan worden. Zij stellen voor dat altijd gestreefd moet worden naar vermindering van de belasting van de fysieke leefomgeving, zodat gestuurd moet worden op vermindering van de ruimte voor vervuiling en andere belasting.

De regering definieert gebruiksruimte – zo is ook in de memorie van toelichting<sup>37</sup> beschreven – inderdaad als binnen een gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten. Het gaat dus om ruimte die zo nodig opgevuld kan worden binnen de grenzen van de geldende omgevingswaarden en instructieregels. Na die opvulling wordt nog steeds voldaan aan de normen die zijn gesteld met het oog op de bescherming van de gezondheid en het milieu. In sommige gevallen vormt het beginsel van geen achteruitgang onderdeel van (Europese) regelgeving, wat betekent dat de gebruiksruimte in die gevallen gelijk is aan de nu bestaande kwaliteit (zie hierover ook het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie [N52]). De regering is met de leden van mening dat gestreefd moet worden naar vermindering van de cumulatieve belasting van de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd is niet reëel om die ambitie ook te willen realiseren op elke locatie en voor elke nieuwe activiteit. Nieuwe

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 285 e.v., blz. 388.

activiteiten, waaronder bijvoorbeeld ook windturbineparken of fietssnelwegen, leiden immers tot nieuwe benutting van de gebruikruimte. De gemeente moet mede daarom in het omgevingsplan zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is geregeld in artikel 4.2, eerste lid, van het wetsvoorstel. Die toedeling betreft zowel de functies die een bron van hinder of omgevingsveiligheid mogelijk maken, als ook de toedeling van functies met gevoelige objecten. Via de regels in het omgevingsplan moet de gemeente waarborgen dat de activiteiten die mogelijk worden vanwege die functies, het evenwicht niet verstoren. Dit impliceert dat toegelaten activiteiten geen significante gevolgen mogen veroorzaken voor de aspecten waarvoor de regels zijn gesteld. Degene die op een locatie een activiteit ontplooit of wil ontplooien, heeft daarmee inzicht in de gebruiksmogelijkheden op de desbetreffende locatie. Uit dit stelsel volgt dat het niet vanzelfsprekend is dat de gebruikruimte in een gebied voor bepaalde activiteiten geheel wordt opgevuld: dat is afhankelijk van de beoordeling van het evenwicht tussen uiteenlopende functies.

Bij de evenwichtige toedeling van functies kan bovendien in het omgevingsplan worden gekozen voor een bewuste verdeling van gebruikruimte, bijvoorbeeld als blijkt dat de gebruikruimte schaars is. Dit vergt het balanceren tussen belangen. De fysieke leefomgeving is immers niet alleen gebaat bij vermindering van de belasting, bijvoorbeeld met lage geluidniveaus op gevels, maar ook bij het benutten van diezelfde leefomgeving voor maatschappelijk gewenste activiteiten die een zekere mate van belasting kunnen opleveren. In het omgevingsplan kan deze balans worden geborgd met regels die worden gesteld met het oog op zowel het beschermen als het benutten. Wanneer een activiteit gebruik maakt van de ruimte die met die regels is gegeven, is er in beginsel geen aanleiding om te streven naar minder belasting dan volgens de regels nodig is. Binnen het stelsel van de Omgevingswet zal worden voorzien in regels die ervoor zorgen dat sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau als onder het huidige recht.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**I**

### **EINDVERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRA-STRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING<sup>1</sup>**

Vastgesteld 16 februari 2016

Na kennisneming van de nadere memorie van antwoord acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Sent

De griffier van de commissie,  
De Boer

<sup>1</sup> Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), De Grave (VVD), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Vos (GL), Kops (PVV), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Dijk (SGP), Don (SP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vicevoorzitter*), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA)

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**J**

### **MOTIE VAN HET LID VAN HATTEM C.S.**

Voorgesteld 15 maart 2016

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de positieve effecten van de Omgevingswet niet teniet mogen worden gedaan door eventuele negatieve effecten op de belangen van burgers door het versoepelen van mogelijkheden voor de vestiging van asielzoekerscentra, moskeeën en windturbineparken,

verzoekt de regering om in de uitwerking van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Omgevingswet geen maatregelen op te nemen die dergelijke versoepelingen mogelijk maken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Hattem  
Dercksen  
Van Strien  
Kok  
Kops



Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**K**

### **MOTIE VAN HET LID MEIJER C.S.**

Voorgesteld 15 maart 2016

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat rechtzoekende burgers een redelijke termijn nodig hebben om een voorlopige voorziening te vragen bij de rechter om zo te voorkomen dat een vergunning in werking treedt,

overwegende, dat dit in het bijzonder geldt voor omgevingsvergunningen voor onomkeerbare activiteiten, zoals het kappen van bomen, het slopen van bouwwerken of het veranderen van monumenten,

roept de regering op om bij Invoeringswet de Omgevingswet zodanig aan te passen dat de termijn van inwerkingtreding voor dergelijke omgevingsvergunningen wordt verlengd tot vier weken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Meijer  
Vos  
Stienen  
Teunissen  
Bikker

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**L**

### **MOTIE VAN HET LID STIENEN C.S.**

Voorgesteld 15 maart 2016

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de kwaliteit van de leefomgeving en de bescherming daarvan zich niet door grenzen laat bepalen;

overwegende, dat er bij de implementatie van de Omgevingswet ruime aandacht dient te zijn voor zowel grensoverschrijdende aspecten van de inrichting van de fysieke leefomgeving als voor mondiale opgaven zoals het tegengaan van klimaatverandering (in relatie tot het klimaatakkoord gesloten te Parijs 2015), behoud van biodiversiteit en de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen;

verzoekt de regering bij het opstellen van de nationale omgevingsvisie uiteen te zetten hoe de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van bovengenoemde doelen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Stienen  
Backer  
Teunissen  
Meijer  
Bikker  
Vos

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**M**

### **MOTIE VAN HET LID VOS C.S.**

Voorgesteld 15 maart 2016

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat regels over het verlenen en weigeren van omgevingsvergunningen (beoordelingsregels) niet langer op wettelijk niveau zullen zijn geregeld,

van mening dat deze regels van groot belang zijn voor de wijze waarop besluiten over vergunningplichtige activiteiten in de fysieke leefomgeving worden genomen en dus voor het beschermingsniveau dat tenminste moet worden gehandhaafd,

verzoekt de regering de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen in de uitvoeringsregelgeving zoveel mogelijk ongewijzigd over te nemen uit de huidige wet- en regelgeving en ervoor te zorgen dat eventuele herformulering niet tot verslechtering van het beschermingsniveau leidt,

en gaat over tot de orde van de dag.

Vos  
Strik  
Stienen  
Lintmeijer  
Bikker  
Ganzevoort  
Meijer  
Teunissen

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**N**

### **MOTIE VAN HET LID VOS C.S.**

Voorgesteld 15 maart 2016

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de regering maar een beperkt aantal omgevingswaarden op nationaal niveau wil vaststellen,

overwegende, dat het aan decentrale overheden wordt overgelaten om aanvullende omgevingswaarden of regels ten aanzien van andere aspecten te stellen,

overwegende, dat zonder nadere regels of normen niet gegarandeerd kan worden dat de kwaliteit van de leefomgeving tenminste behouden blijft,

verzoekt de regering instructieregels als «vangnet» op te nemen in de uitvoeringsregels, zodat decentrale overheden in ieder geval regels moeten stellen op het gebied van geluid, geur, landschappelijke waarden en natuur,

en gaat over tot de orde van de dag.

Vos  
Strik  
Stienen  
Lintmeijer  
Meijer  
Bikker  
Ganzevoort  
Teunissen

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**O**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2016

Hierbij stuur ik uw Kamer een afschrift van mijn brief aan de Tweede Kamer<sup>1</sup> met de voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 159456.

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**P**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2016

Hierbij informeer ik uw Kamer over het beschikbare ruimtelijk instrumentarium onder de vigerende Wet ruimtelijke ordening en in de toekomst onder de Omgevingswet, dat provincies in kunnen zetten voor de aanpak van leegstand, inclusief een was-woordt lijst. De Eerste Kamer ontvangt van mij een gelijkluidende brief. Hiermee voldoe ik aan mijn toezegging aan de Kamers:

- Tijdens het AO Binnenstad van 17 mei 2016 heeft de Tweede Kamer mij gevraagd om een was-woordt lijst en een protocol of handleiding. Ik heb toegezegd u genoemd overzicht met de lijst te doen toekomen.
- Tijdens de behandeling van de Omgevingswet op 15 maart 2016 heeft de Eerste Kamer mij gevraagd met de provincies te bespreken of het instrumentarium voor leegstand toereikend is. Ik heb toegezegd het IPO hierover te spreken.

### **Informatie en ondersteuning van provincies**

Vooraf wil ik uw Kamers graag kort informeren over de wijze waarop de provincies geïnformeerd worden over het huidige ruimtelijke instrumentarium in de Wet op de ruimtelijke ordening<sup>1</sup> en ondersteund worden met het oog op de implementatie van de Omgevingswet (Ow).

We zijn nu al bezig, samen met medeoverheden, om de praktijk voor te bereiden op de Omgevingswet, ruim voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet begin 2019. 10% van de overheden werkt aan een omgevingsvisie in het kader van het programma Nu al Eenvoudig Beter. Nog eens 20% van de gemeenten is al actief bezig met een omgevingsplan. Vorig jaar is samen met de Minister voor Wonen en Rijksdienst en Bouwend Nederland het initiatief «Houd het Eenvoudig, maak het Beter» gestart: een bundeling van Nu al Eenvoudig Beter,

<sup>1</sup> De Wet op de ruimtelijke ordening is per 1 juli 2008 in werking getreden.

Ontslakken, Vlottrekken, en Bouwen op Vertrouwen. Doel is om in 2017 alle overheden te laten werken in de geest van de Omgevingswet. Daarvoor is met de koepels het implementatie- traject «Aan de slag met de Omgevingswet» gestart waarin «Nu al Eenvoudig Beter» opgaat.

Specifiek voor detailhandel breng ik twee publicaties van Platform 31 onder uw aandacht. Voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 heeft Platform 31 in het kader van de Winkeltop de publicatie «Winkelgebieden van de Toekomst» uitgebracht. Deze publicatie vormt een soort «retail voor dummies» met daarin helder omschreven de dominante trends in winkelland, het speelveld van belanghebbenden, hun rollen en belangen en toelichting op het instrumentarium dat door hen ingezet kan worden. Voor de provinciale verkiezingen in 2015 heeft Platform 31 een vervolgpuplicatie gemaakt in het kader van de Retailagenda. Daarin staan strategieën en handelingspectieven beschreven om winkelgebieden klaar te maken voor de toekomst en door wie ze nu al met succes worden ingezet.

In het kader van de Retailagenda vinden met 5 gemeenten proeftuinen plaats over de toepassing van het huidige instrumentarium voor aanpak van leegstand. De Nederlandse Raad voor Winkelcentra (NRW) en Inretail trekken dit project. Naar verwachting komen zij na de zomer met resultaten in de vorm van een handreiking voor RetailDeal-gemeenten.

Vanuit het Ministerie van IenM zal met een aantal provincies en gemeenten afspraken worden gemaakt over «droog oefen pilots» om te oefenen hoe het huidige instrumentarium en in de toekomst het instrumentarium van de Omgevingswet ingezet kan worden bij het terugdringen van de plancapaciteit en aanpak van leegstand.

### **Provincies en leegstand**

In de praktijk werken provincies vaak aan leegstand vanuit 3 invalshoeken:

1. Regionale economische ontwikkeling
2. Regionaal voorzieningenniveau
3. Doelmatig ruimtegebruik

#### 1. Regionale economische ontwikkeling:

In het Bestuursakkoord tussen Rijk en decentrale overheden (2011) hebben de provincies de taak op zich genomen om de regionale economie te stimuleren. Een goede voorzieningenstructuur in dorpen, steden en regio's wordt gezien als een belangrijke factor in het vestigingsklimaat voor (nieuwe) bedrijven en bewoners. Provincies zetten het ruimtelijk instrumentarium in om het vestigingsklimaat gezond te maken en te houden.

#### 2. Regionaal voorzieningenniveau

Het zoveel mogelijk op peil houden van de leefbaarheid zien veel provincies als een kernverantwoordelijkheid die gedeeld wordt met gemeenten. Een goede (regionale) voorzieningenstructuur is medebepalend voor de instandhouding van de leefbaarheid. Daarnaast kunnen leegstaande panden ook gevolgen met zich meebrengen voor de openbare orde van een wijk of binnenstad. Provincies richten zich bij het regionaal voorzieningenniveau vooral op perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen in het buitengebied.

#### 3. Doelmatig ruimtegebruik

De provincies streven naar duurzaam ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit van gebieden. De primaire verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening ligt bij gemeenten. Provincies hebben een regierol bij gemeentegrensoverstijgende situaties.



## Overzicht juridisch ruimtelijk instrumentarium

Hieronder geef ik u een overzicht van het juridisch ruimtelijk instrumentarium en voorbeelden van inzet door provincies.

Bestuurslaag	Instrument huidige Wro	Instrument Omgevingswet	Wat doet het instrument
Rijk, provincie gemeente	Structuurvisie	Omgevingsvisie (fysieke leefomgeving) Programma (gebied/ thema)	Strategisch beleid
Rijk/ Provincie	Instructieregels voor bestemmingsplan in amvb/ verordening ruimte	Instructieregels voor omgevingsplan in amvb/ omgevingsverordening	Juridische doorwerking rijksbelangen / provinciale belangen door opdracht o.m. voor regels in het omgevingsplan/ bestemmingsplan (bijv. schrappen plancapaciteit)
Rijk/provincie	Proactieve aanwijzing	Instructiebesluit	Dwingende opdracht o.m. voor regels in het bestemmingsplan/ omgevingsplan in een concrete situatie
Rijk/provincie	Inpassingsplan	Projectbesluit voor projecten	Directe wijziging bestemmingsplan/ omgevingsplan
gemeente	Bestemmingsplan (goede ruimtelijke ordening)	Omgevingsplan (fysieke leefomgeving)	Burgerbindende regels over ruimtelijke ordening/fysieke leefomgeving
Provincie	Reactieve aanwijzing	Reactieve interventiebevoegdheid	Stelt (deel) bestemmingsplan/ omgevingsplan buiten werking
provincie	Verklaring van geen bezwaar afwijkvergunning	Advies met instemming afwijkactiviteit	Toestemming bij afwijken van bestemmingsplan/ omgevingsplan in geval van provinciaal belang
Rijk, provincie, gemeente	Vorbereidingsbesluit	Vorbereidingsbesluit	Aanhoudingsplicht voor omgevingsvergunning voor bouwen, voorkomt tussentijds benutten plancapaciteit
Rijk, provincie	Ladder voor duurzame verstedelijking	Ladder voor duurzame verstedelijking	Instructieregel in de vorm van een beslissing voor bestemmingsplan /omgevingsplan draagt bij aan zorgvuldig ruimtegebruik/ voorkomen van overprogrammering.

### *Provinciale structuurvisie/ de omgevingsvisie (Wro/Ow)*

De provinciale structuurvisie is beleidsmatig sturend voor de instrumenten die de provincie inzet als het gaat om het realiseren van het beleid via de instrumenten op grond van de Wro. De provinciale structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen en het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. De visie is alleen bindend voor de provincie. De provincie kan gemotiveerd afwijken indien een initiatief daartoe aanleiding geeft. De structuurvisie is niet bindend voor gemeenten. Meer operationele onderdelen, of een gebiedsuitwerking kunnen uitgewerkt worden in een programma.

Alle provincies hebben de hoofdlijnen van het detailhandel- en kantorenbeleid opgenomen in de provinciale structuurvisie en nader uitgewerkt in regels in de provinciale verordening. Onder de Ow werken provincies met een omgevingsvisie. Het detailhandel- en kantorenbeleid zal in het programma terechtkomen.

#### *Instructieregels in provinciale verordening*

De provinciale verordening ruimte bevat de juridische doorvertaling van de belangrijkste onderdelen van het provinciaal ruimtelijk beleid en provinciale belangen ter uitvoering van de provinciale structuurvisie. Een instructieregel ziet op de uitoefening van een taak of bevoegdheid van een ander bestuursorgaan, bijvoorbeeld een beslisregel ten aanzien van het verlenen van een omgevingsvergunning. Een voorbeeld van een beslisregel ten aanzien van het bestemmingsplan of het omgevingsplan is de Ladder voor duurzame verstedelijking. Een instructieregel kan ook de opdracht bevatten tot het stellen van regels in het bestemmingsplan en in de toekomst het omgevingsplan, bijvoorbeeld om plancapaciteit weg te bestemmen.

Dergelijke instructieregels moeten door de gemeenten vertaald worden in het bestemmingsplan (in de toekomst omgevingsplan). Zo kan de provincie door middel van instructieregels de opdracht geven aan gemeenten om niet gerealiseerde plancapaciteit voor kantoren weg te bestemmen. Voorafgaand aan de aanpassing van het bestemmingsplan voorkomt een voorbereidingsbesluit ongewenste tussentijdse ontwikkelingen. Indien de gemeente hier niet tijdig gehoor aan geeft kan de provincie op basis van de Provinciewet in de plaats van de gemeente treden. Tegen verordeningen is geen beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wel is het mogelijk voor (de) Minister(s) om (onderdelen van) een verordening in het kader van interbestuurlijk toezicht ter vernietiging voor te dragen bij de Kroon vanwege strijd met het recht en/of het algemeen belang. Dit kan op eigen initiatief van de Minister(s) of op verzoek van derden. Dit is tot nu toe één keer gebeurd<sup>2</sup>. Tegen vernietiging door de Kroon kan de provincie in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In de omgevingsverordening kunnen provincies proactief instructieregels stellen. Daarnaast kan de provincie in de omgevingsverordening algemene regels stellen voor activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan het stellen van regels voor activiteiten in een grondwaterbeschermingsgebied.

#### *Proactieve aanwijzing (Wro)*

Een proactieve aanwijzing betreft een variant van de instructieregel. In de toekomst wordt de proactieve aanwijzing een instructiebesluit onder de Ow. De proactieve aanwijzing is gericht op juridische doorwerking van provinciaal beleid in een geldend bestemmingsplan van provinciaal ruimtelijk beleid voor de realisering van een provinciaal project. Dit instrument kan ook gericht worden op het schrappen van bestemmingsplancapaciteit, zoals het schrappen van overtollige capaciteit voor kantoren en retail. De proactieve aanwijzing heeft daarmee dezelfde werking als een instructieregel<sup>3</sup>, alleen wordt het gebruikt voor een concrete situatie, bijvoorbeeld bij de aanwijzing van een stads- of dorpsgezicht, of de aanwijzing van een nieuwe afvalstortlocatie. Wanneer

<sup>2</sup> Vernietigingszaak Verordening Ruimte 2014 provincie Zuid-Holland, november 2015

<sup>3</sup> Instructieregels zijn een bundeling van instructiebesluiten gericht op meerdere gevallen in meerdere gemeenten.

het gaat om meerdere gevallen in meerdere gemeenten dan zijn instructieregels meer doeltreffend.

#### *Ladder voor duurzame verstedelijking (Bro)*

De Ladder voor duurzame verstedelijk is een concreet voorbeeld van een instructieregel van het Rijk en provincie. De Ladder staat nu in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening en komt in de toekomst, via het invoeringsbesluit, in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De Ladder is een beslisregel voor de vaststelling van een bestemmingsplan en in de toekomst het omgevingsplan om een zorgvuldige afweging te maken die bijdraagt aan zorgvuldig ruimtegebruik en die overprogrammering voorkomt.

Meerdere provincies hebben de Ladder nader geconcretiseerd of aangevuld in hun verordening. Uit evaluatie van de Ladder blijkt dat deze situatie tot verwarring kan leiden bij gemeenten als andere bewoordingen worden gebruikt of als niet helder is wat wel of niet onder de Ladder valt. Met het oog op duurzaam ruimtegebruik focussen provincies zich voor retail traditioneel op het reguleren van de vestiging van perifere en grootschalige detailhandelslocaties (PDV/GDV, meestal met een ondergrens van 1.500 m<sup>2</sup>). De provincie Noord-Brabant heeft regionale Ladderteams waarin provincie en gemeenten kennis en ervaring delen.

De Tweede Kamer heeft gevraagd om vereenvoudiging (motie Ronnes/Veldman<sup>4</sup>) en optimalisatie van de Ladder (motie Cegerek<sup>5</sup>). Gelijktijdig met de brief die voor u ligt ontvangt de Tweede Kamer van mij een begeleidende brief bij het wijzigingsvoorstel voor de Ladder. Het voorstel is tot stand gekomen na uitgebreide evaluatie en samenwerking met provincies, gemeenten en marktpartijen. De herziene Ladder dient een aantal praktijkproblemen op te lossen waarover ik u eerder heb geïnformeerd<sup>6</sup>. Ik zet in op een goede implementatie van de gewijzigde Ladder. De huidige handreiking wordt grondig herzien en zal straks ook praktijkvoorbeelden bevatten. Provincies en gemeenten zijn hierbij betrokken. Er wordt een helpdesk ingesteld en een communicatieplan opgesteld. Met het IPO en VNG wil ik afspraken maken over hoe om te gaan met de Ladder in de praktijk. Dit alles draagt bij aan de vereenvoudiging en optimalisatie waar de Kamer om heeft gevraagd. Inzet is om de herziene Ladder onder de Bro in werking te laten treden begin 2017.

#### *Provinciaal Inpassingsplan/projectbesluit (Wro)*

Een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) is een bestemmingsplan op provinciaal niveau. Een PIP wordt overwegend ingezet ter realisering van projecten van provinciaal belang, bijvoorbeeld de aanleg van een windpark, de aanleg van nieuwe natuur of een provinciale weg. Voor het realiseren van projecten van provinciaal belang is er in de toekomst het projectbesluit.

De provincie Utrecht is voornemens om het PIP (op bestemmingsplan-niveau) in te gaan zetten voor het terugdringen van kantorenplancapaciteit, waarbij de provincie gebruik heeft gemaakt van advisering door het landelijke Juridisch Expertteam Planschade (JEP) dat is ingesteld door BZK en IenM. Als het gaat om regels over de toedeling van functies aan locaties (zoals wegbestemmen van plancapaciteit in het omgevingsplan)

<sup>4</sup> Tweede Kamer 33 962, nr. 172, d.d. 1 juli 2015

<sup>5</sup> Tweede Kamer 33 118, nr. 26, d.d. 7 april 2016

<sup>6</sup> Tweede Kamer, 33 962 nr. 182, d.d. 23 november 2015.

door de provincie is in de Omgevingswet de route het stellen van instructieregels.

#### *Reactieve aanwijzing (Wro/Ow)*

Wanneer provincies bezwaren hebben tegen een vastgesteld gemeentelijk bestemmingsplan vanwege strijd met een vooraf kenbaar gemaakt provinciaal beleid, dan kan de provincie een zienswijze indienen en daarna eventueel in beroep gaan. De provincie Gelderland is in beroep gegaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vanwege plannen voor een factory outlet centrum in Zevenaar. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in mei 2016 uitgesproken dat het beroep van de provincie ongegrond is, omdat de gemeente voldoende zorgvuldig had gemotiveerd dat het ruimtelijk plan paste binnen het vastgestelde en door de provincie goedgekeurde moederbestemmingsplan. Daarmee is de komst van deze outlet toegelaten. Recent<sup>7</sup> hebben de Minister van Economische zaken en ik Kamervragen hierover beantwoord.

Wanneer de gemeente de zienswijze niet of niet geheel overneemt, dan kan de provincie een reactieve aanwijzing geven. Dit instrument zorgt ervoor dat het bestemmingsplan voor dat deel niet in werking treedt. Tegen een reactieve aanwijzing kan een gemeente in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze bevoegdheid wordt door verschillende provincies regelmatig gehanteerd, bijvoorbeeld door Zuid-Holland met betrekking tot retaillocaties.

Een vergelijkbaar instrument komt terug in de Omgevingswet. De Ow voorziet namelijk in een provinciale reactieve interventiebevoegdheid bij de toedeling van functies aan locaties in gemeentelijke omgevingsplannen die in strijd zijn met provinciaal beleid dat vooraf kenbaar is gemaakt. Indien de gemeente een vergunning verleent om af te wijken van het omgevingsplan en die vergunning doorkruist eveneens het provinciaal beleid dat vooraf is aangegeven dan kan de provincie deze vergunning tegenhouden door instemming te onthouden aan deze omgevingsvergunning.

#### *Interbestuurlijk Toezicht/indeplaatsstelling*

Interbestuurlijk Toezicht is een instrument dat provincies op grond van de Provinciewet en de Gemeentewet kunnen inzetten wanneer gemeenten zich niet aan geldende wetten en regels houden. Bijvoorbeeld als een gemeente instructieregels of een instructiebesluit niet opvolgt kan de provincie door indeplaatsstelling zelf het bestemmingsplan, in te toekomst het omgevingsplan, aanpassen. De kosten voor het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan/omgevingsplan kunnen dan worden verhaald op de gemeente. Indeplaatsstelling wordt soms ten onrechte gezien als een heel zwaar instrument. Sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht is dit echter geen ultiem middel meer. Is snel duidelijk dat de gemeente een instructie/instructieregel niet gaat uitvoeren, dan kan de indeplaatsstellingsprocedure versneld worden doorlopen en kan de provincie of het Rijk alsnog zelf het omgevingsplan aanpassen.

Het terugdringen van overtallige plancapaciteit ter voorkoming van leegstand is een gezamenlijke opgave van decentrale overheden. Daarbij staan gemeenten primair aan de lat met steun van provincies.

---

<sup>7</sup> TK-brief, d.d. 10 juni 2016

## **Overzicht niet-juridisch instrumentarium**

Het terugdringen van overtallige plancapaciteit ter voorkoming van leegstand is een gezamenlijke opgave van decentrale overheden. Daarbij staan gemeenten primair aan de lat met steun van provincies. In de praktijk is het meestal nodig om een mix van juridische en niet-juridische instrumenten in te zetten. Voor een samenhangend beeld van de inzet van provincies geef ik u daarom ook een overzicht van niet-juridisch instrumentarium dat zij inzetten.

### *Regionale afstemming*

Via hun structuurvisie en verordening stimuleren of verplichten meerdere provincies gemeenten tot het opzetten van regionale detailhandelvisies (regionale afstemming). Voorbeelden zijn de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg. Limburg heeft de regionale afspraken onlangs ook laten vastleggen in bestuurlijke akkoorden tussen provincie en de betreffende gemeenten. Een aantal provincies heeft een Regionale Adviescommissie ingesteld om de betreffende gemeenten en provincie te adviseren over concrete retailprojecten. Dit dienen onafhankelijke commissies te zijn (ook geen werkgevers- of brancheorganisaties als lid) die alleen adviseren op basis van ruimtelijke overwegingen om (de schijn) van belangenverstremming te voorkomen.

Verschillende provincies stimuleren of verplichten gemeenten tot het opstellen van regionale kantorenvisies. Voorbeelden zijn de provincies Noord- en Zuid-Holland en Noord-Brabant. In de Metropoolregio Amsterdam wordt via het Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties (Plabeka) door gemeenten en provincies afgestemd voor de aanpak van kantorenleegstand. De provincie borgt deze regionale afspraken weer via de provinciale verordening.

### *Provinciale RetailDeals*

In navolging van de Retaildeals door gemeenten gaan de meeste provincies in september provinciale RetailDeals sluiten. Die komen vooral in het teken te staan van het terugdringen van plancapaciteit. De Minister van EZ sluit deze deals namens de partijen in de Regiegroep Retailagenda (rijk, provincies, gemeenten, marktpartijen). Vanuit de Retailagenda wordt ondersteuning geboden in de vorm van (persoonlijke) netwerken, kennisdeling en -ontwikkeling. De provincies zullen ook vertegenwoordigd zijn in het Retailagendateam Impulsaanpak dat een impuls wil geven aan het terugdringen van de overcapaciteit

### *Ondergrens m<sup>2</sup> binnenstedelijk*

In beginsel bemoeit een provincie zich niet met binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit laat zij over aan gemeenten die daarvoor verantwoordelijk zijn. Provincies kunnen m<sup>2</sup> grenzen hanteren waarboven zij zich wel bemoeien met binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit kan regionaal verschillen. Dit kunnen zij vastleggen in hun verordening.

In 2015 heeft de provincie Noord-Holland besloten de m<sup>2</sup> grens van binnenstedelijke retailontwikkelingen te verlagen van 5.000 m<sup>2</sup> naar 3.000 m<sup>2</sup> bij grote winkelcentra (> 25.000 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak). Bij alle andere retailontwikkelingen ligt de grens op 1.500 m<sup>2</sup>. Bij deze criteria wordt advisering door ingestelde regionale adviescommissies verplicht gesteld. Deze eisen heeft Noord-Holland vastgelegd in de provinciale ruimtelijke verordening.

### *Expertteam*

In beginsel bemoeit een provincie zich dus ook niet met transformatieopgaven, maar kan gemeenten hierbij wel ondersteunen via het faciliteren van kennis- en ervaringuitwisseling. Dit gebeurt reeds door de provincie Utrecht met betrekking tot kantoren via de inzet van een Provinciaal Transformatieteam (expertteam). Vanuit het Rijk kunnen de landelijke expertteams voor advies ingeschakeld worden: Expertteam Transformatie, Juridisch Expertteam Planschade, het O-team<sup>8</sup> (vanuit de ontwerpopgave).

### *Financiële stimuleringsprogramma's*

Provincies kunnen stimuleringsprogramma's opstellen voor de aanpak van leegstand, overprogrammering en transformatieopgaven. Via het vastgoedbrede programma Steengoed Benutten levert de provincie Gelderland momenteel een investeringsbijdrage van € 6,3 miljoen voor vijftien bouw- en herbestemmingsprojecten op binnenstedelijke locaties.

### *Kennisontwikkeling*

Alle provincies ondersteunen gemeenten bij hun retailbeleid via het kennisspoor:

- kennis delen en ontwikkelen, zoals over de inzet van ruimtelijke instrumenten, kennis van ontwikkelingen die het retaillandschap beïnvloeden, pilots innovatieve detailhandelsconcepten, dataverzameling, koopstroomonderzoeken;
- het delen van ervaringen en best practices, onder meer via het organiseren van symposia en workshops.

Deze kennis is nodig om vooraf regionaal af te kunnen stemmen.

In april 2016 heeft de provincie Overijssel een vastgoedbrede leegstandsmonitor gepresenteerd waarbij gebruik is gemaakt van het koppelen van een aantal basisadministraties. Dat maakt het mogelijk om de leegstand inzichtelijk te maken tot op adresniveau. Inmiddels is afgesproken om deze voor heel Nederland te ontwikkelen, zodat een gedegen basis met vergelijkbaar cijfermateriaal beschikbaar is voor alle partijen die werken aan het leegstandsvraagstuk.

### **Wat gemeenten doen**

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de goede ruimtelijke ordening. Via bestemmingsplannen kunnen zij sturen op de aanpak van overcapaciteit. In de aanpak van leegstand worden regelmatig de toekomstige Wet stedelijke herverkaveling en de bestaande leegstandsverordening (Wet Kraken en Leegstand) genoemd. De Wet stedelijke herverkaveling en het bijbehorend stimuleringsprogramma zijn gericht op gemeenten, niet op provincies. De leegstandsverordening is een instrument dat door gemeenten ingezet kan worden. Momenteel zetten 8 gemeenten deze in. Winschoten is een succesvol voorbeeld.

Voor het werken aan kantoor- en winkelgebieden van de toekomst staan vooral gemeenten in samenwerking met marktpartijen aan de lat,

---

<sup>8</sup> Het O(ontwerp)-team is in december 2015 gelanceerd. Het team helpt opdrachtgevers om te komen tot een gedragen en inventieve aanpak van concrete en complexe ruimtelijke opgaven door ontwerpkracht in te zetten. Het team zorgt voor aanscherping en concretisering van de opgave(n), geeft inzicht in mogelijke brede(re) oplossingen en slimme combinaties en brengt actoren in beeld.

gesteund door provincies. Gemeenten hebben de volgende algemene en meer specifieke mogelijkheden om in te zetten:

- gemeentelijke ruimtelijke structuurvisie met als uitwerking de gemeentelijke detailhandelsstructuurvisie met bijbehorende beleidsregels en uitvoeringsaspecten.
- eventueel een centrumvisie;
- toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking bij de voorbereiding en vaststelling van bestemmingsplannen
- bestemmingsplan en beheersverordening
- grondbeleidsinstrumenten, denk aan het voorkeursrecht op gronden, onteigening, strategische grondaankopen, stedelijke herverkaveling;
- de Leegstandsverordening;
- beheerverordening en investeringen in de openbare ruimte, bereikbaarheid en parkeren;
- samenwerking met stakeholders, waaronder vastgoedeigenaren, ondernemersverenigingen, brancheorganisaties. Bijvoorbeeld via centrum/binnenstad/winkelstraatmanagement of voor kantoren parkmanagement.
- verordeningen m.b.t. openbare orde en veiligheid, reclame, uitstalling en terras, standplaats, winkeltijden en evenementen.
- kennisontwikkeling en verspreiding.
- subsidieregelingen voor
  - gevelrenovatie en binnenruimte van commerciële voorzieningen;
  - verplaatsing van verspreid gelegen winkels naar winkelconcentratiegebieden;
  - wonen boven winkels.
- herinvestering van gemeentelijke belastingen: parkeren, OZB, reclame, precario, toeristenbelasting;
- het stimuleren van eigenaren om een Bedrijfsinvesteringszone (BIZ) op te zetten.

Hierover is meer te lezen in de eerder genoemde publicaties van Platform 31.

## **Balans**

De Eerste Kamer heeft gevraagd of het instrumentarium toereikend is om leegstand aan te pakken. Het palet aan instrumenten zou in principe toereikend moeten zijn, maar de praktijk is weerbarstig gezien de ontwikkelingen rondom leegstand, overprogrammering en nieuwbouwplannen.

Lange tijd zijn we in Nederland gericht geweest op groei. Die tijd is voorbij. Krimp waar het moet, groei waar het kan is het nieuwe adagium, waarbij we het kwantitatieve overschot aan kantoor- en winkelmeters willen inruilen voor minder meters van kwaliteit. Dat is wennen en de praktijk is weerbarstig. Om te werken aan kantoren- en winkelgebieden van de toekomst en als afgeleide daarvan ook de leegstand aan te pakken zal een cultuurverandering moeten plaatsvinden. Dat vergt een bestuurscultuur die meer gericht is op een samenwerkingsgerichte manier van werken van alle spelers in het veld, het maken van keuzes waarvoor lef nodig is en een stevige ruggengraat voor het vasthouden aan deze keuzes.

Het is aan de spelers in het veld om een gepaste mix van instrumenten in te zetten, waaronder ruimtelijke instrumenten. De rol van wet- en regelgeving is relatief beperkt. De cultuurverandering moet bij de toepassing ervan plaatsvinden in de dagelijkse praktijk. Dat is oefenen en daar vragen de spelers, zoals de provincies, hulp bij.



Zowel de Wet ruimtelijke ordening als de Omgevingswet faciliteren deze gewenste uitvoeringspraktijk. Het Rijk helpt provincies en gemeenten waar mogelijk, via het implementatieprogramma van de Omgevingswet en acties gerelateerd aan de Retailagenda en het Convenant Aanpak Leegstand Kantoren. Voor retail en kantoren werken ook marktpartijen actief mee aan de gezamenlijke aanpak.

Leegstand is een complex vraagstuk dat we niet van vandaag op morgen oplossen. Het vraagt samenwerking, lef, doorzettingsvermogen en ook veel geduld van ons allemaal.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**Q**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 23 augustus 2016

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup> hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 23 juni 2016<sup>2</sup> inzake haar voornemen tot wijziging van de Ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening ter invulling van de moties van de Tweede Kamerleden Veldman (VVD) en Ronnes (CDA)<sup>3</sup> en van het Tweede Kamerlid Cegerek (PvdA).<sup>4</sup>

Naar aanleiding daarvan is op 7 juli 2016 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 18 augustus 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
De Boer

<sup>1</sup> Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Vos (GL), Kops (PVV), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Dijk (SGP), Don (SP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vice-voorzitter*), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD).

<sup>2</sup> *Kamerstukken I*, 2015–2016, 33 962, nr. O.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II*, 2014–2015, 33 962, nr. 172.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II*, 2015–2016, 33 118, nr. 26.

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING**

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu

Den Haag, 7 juli 2016

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening (IMRO) hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 23 juni 2016<sup>5</sup> inzake uw voornemen tot wijziging van de Ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening ter invulling van de moties van de Tweede Kamerleden Veldman (VVD) en Ronnes (CDA)<sup>6</sup> en van het Tweede Kamerlid Cegerek (PvdA).<sup>7</sup>

De leden PVV-fractie hebben nog enkele vragen.

De nota van toelichting bij het concept voorstel wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening artikel 3.1.6, tweede tot en met vierde lid (ladder voor duurzame verstedelijking) bevat op pagina 4 de volgende passage:<sup>8</sup>

*«Het derde lid van artikel 3.1.6 bepaalt dat de Ladder van overeenkomstige toepassing is op een provinciale verordening die een locatie voor een stedelijke ontwikkeling aanwijst. In de praktijk worden echter geen locaties voor stedelijke ontwikkeling in de provinciale verordening aangewezen, ook omdat een dergelijke aanwijzing zich niet goed verdraagt met algemene regels. Dat biedt mogelijkheden om het derde lid van artikel 3.1.6 een andere inhoud te geven.»*

Anders dan bovenstaande passage veronderstelt, worden in de praktijk door de provincie Noord-Brabant wél locaties voor stedelijke ontwikkeling aangewezen in haar verordening constateren de leden van de PVV-fractie. Hiertoe is in artikel 9 van de Verordening Ruimte van de provincie Noord-Brabant de mogelijkheid opgenomen om middels de aanduiding «Integratie stad-land» te voorzien in een stedelijke ontwikkeling.<sup>9</sup> Volgens de toelichting<sup>10</sup> bij de verordening is de bedoeling van deze aanduiding dat onder voorwaarden in deze gebieden stedelijke ontwikkeling kan plaatsvinden in samenhang met een groene en blauwe landschapontwikkeling. De toepassing van deze aanduiding heeft aanleiding gegeven tot procedures bij de Raad van State, waarbij ook de toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking een rol speelde.

Kunt u aangeven hoe de voornoemde passage uit het conceptvoorstel zich verhoudt tot de betreffende aanduiding uit artikel 9 van de Verordening Ruimte van de provincie Noord-Brabant? Voorziet u gevolgen vanwege dit conceptvoorstel voor de mogelijke toepassing van dit artikel door de provincie?

Een locatie die op grond van de Brabantse provinciale Verordening Ruimte middels de aanduiding «integratie stad-land» is aangewezen is het

<sup>5</sup> Kamerstukken I, 2015–2016, 33 962, nr. O.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 33 962, nr. 172.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2015–2016, 33 118, nr. 26.

<sup>8</sup> Zie: [https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20160623/concept\\_voorstel\\_wijziging\\_van\\_het\\_2/document3/f=/vk56ldc36chn.pdf](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20160623/concept_voorstel_wijziging_van_het_2/document3/f=/vk56ldc36chn.pdf).

<sup>9</sup> Zie: [http://ruimtelijkeplannen.brabant.nl/data/9930/rodata/DCD15F04-8F5D-4F50-8642-AE3F528FFEE8/r\\_NL.IMRO.9930.vr2014gecons-gc03.html#\\_9\\_Integratiestad-land](http://ruimtelijkeplannen.brabant.nl/data/9930/rodata/DCD15F04-8F5D-4F50-8642-AE3F528FFEE8/r_NL.IMRO.9930.vr2014gecons-gc03.html#_9_Integratiestad-land).

<sup>10</sup> Zie: [http://ruimtelijkeplannen.brabant.nl/data/9930/rodata/DCD15F04-8F5D-4F50-8642-AE3F528FFEE8/t\\_NL.IMRO.9930.vr2014gecons-gc03.html#\\_5.5\\_Artikel9Aanduidinggebiedenintegratiestad-land](http://ruimtelijkeplannen.brabant.nl/data/9930/rodata/DCD15F04-8F5D-4F50-8642-AE3F528FFEE8/t_NL.IMRO.9930.vr2014gecons-gc03.html#_5.5_Artikel9Aanduidinggebiedenintegratiestad-land).

plan Gulbergen in de gemeente Nuenen.<sup>11</sup> De oorspronkelijke bedoeling van dit plan was een recreatieve voorziening (als stedelijke ontwikkeling) gebundeld met landschapsontwikkeling. Inmiddels is echter op deze locatie een grootschalig asielzoekerscentrum voorzien voor 1.200 personen, constateren de leden van de PVV-fractie.<sup>12</sup> Volgens het wijzigingsvoorstel wordt de uitgebreide Laddermotivering beperkt tot de nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied. Kunt u aangeven of een aanduiding als «integratie stad-land» binnen de nieuwe toepassing van de Ladder zal worden opgevat als «bestaand stedelijk gebied»?

Kunt u eveneens aangeven hoe de vestiging van dergelijke asielzoekerscentra wordt meegewogen in de Ladder van duurzame verstedelijking? En kunt u tot slot verduidelijken hoe locaties voor asielzoekerscentra worden meegewogen in de wijzigingsvoorstellen voor de laddermotivering?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk vrijdag 19 augustus 2016.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
E.M. Sent

---

<sup>11</sup> Zie: [http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0820.BPLandgGulberg2015-B001/t\\_NL.IMRO.0820.BPLandgGulberg2015-B001.html](http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0820.BPLandgGulberg2015-B001/t_NL.IMRO.0820.BPLandgGulberg2015-B001.html).

<sup>12</sup> Zie: <http://www.ed.nl/regio/geldrop-e-o/nuenen/gulbergen-krijgt-mogelijk-zelfs-azc-voor-1-200-vluchtelingen-1.6154164>.

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 augustus 2016

Hierbij beantwoord ik de brief van uw commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening met kenmerk 159463.01u van 7 juli 2016. In deze brief vraagt uw Commissie mij te reageren op enkele vragen van de leden van de PVV-fractie over de wijziging van het derde lid van artikel 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).

Het huidige derde lid gaat over het aanwijzen van locaties voor stedelijke ontwikkeling in provinciale verordeningen. In de nota van toelichting staat op pagina 4 beschreven dat het voornemen is om dit onderdeel een andere inhoud te geven, omdat in de praktijk in provinciale verordeningen geen locaties voor stedelijke ontwikkeling worden aangewezen.

De eerste vraag van de leden van de PVV-fractie gaat over de verhouding van deze passage tot artikel 9 van de Verordening Ruimte van de provincie Noord-Brabant en de eventuele gevolgen van de wijziging van het Bro voor de toepassing van dit artikel.

De wijziging van het Bro heeft geen gevolgen voor de toepassing van artikel 9 van de betreffende Verordening. In de Verordening worden geen concrete locaties voor stedelijke ontwikkeling aangewezen, maar zoekgebieden. Volgens artikel 9 kan een bestemmingsplan voorzien in een stedelijke ontwikkeling in gebieden met de aanduiding «Integratie stad-land», mits voldaan wordt aan de instructieregels die in de Verordening zijn opgenomen. Op grond van artikel 3.1 van deze Verordening moet dan ook de Ladder voor duurzame verstedelijking worden toegepast.

De tweede vraag betreft de vraag of een aanduiding als «Integratie stad-land» binnen de nieuwe toepassing van de Ladder zal worden opgevat als «bestaand stedelijk gebied». Dit is niet het geval. De gebieden met de aanduiding «Integratie stad-land» liggen alle buiten het bestaand stedelijk gebied. Ook is de definitie van het bestaand stedelijk gebied in het Bro in het wijzigingsvoorstel niet veranderd.

De derde vraag is hoe de eventuele vestiging van asielzoekerscentra wordt meegewogen in de Ladder voor duurzame verstedelijking. In het algemeen is de Ladder van toepassing op de vestiging van asielzoekerscentra, wanneer deze conform de ladder-systematiek kunnen worden beschouwd als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wanneer bij voorstellen voor de vestiging van asielzoekerscentra gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) biedt in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2° in samenhang met artikel 4 Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor), ofwel de kruimellijst, is de Ladder voor duurzame verstedelijking conform artikel 5.20 Bor niet van toepassing. Het wijzigingsvoorstel brengt hierin geen verandering.

Ik hoop hiermee uw vragen te hebben beantwoord.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Vergaderjaar 2015–2016

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**R**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 24 augustus 2016

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup> hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 23 juni 2016<sup>2</sup> over het beschikbaar instrumentarium van provincies inzake de aanpak van leegstand.

Naar aanleiding hiervan hebben zij de Minister op 1 juli 2016 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 22 augustus 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
De Boer

<sup>1</sup> Samenstelling: Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA), (voorzitter), Vos (GL), Kops (PVV), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Dijk (SGP), Don (SP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), (vicevoorzitter), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA) en Klip-Martin (VVD).

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, P.

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING**

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu

Den Haag, 1 juli 2016

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening (IMRO) hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 23 juni 2016<sup>3</sup>, waarin u de Kamer informeert over het beschikbaar instrumentarium van provincies inzake de aanpak van leegstand, dit naar aanleiding van de toezegging<sup>4</sup> die u gedaan heeft aan de Kamer tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel Omgevingswet op 15 maart 2016. Deze leden hebben nog een vraag bij deze brief.

Tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel Omgevingswet heeft u toegezegd om vóór de behandeling van de Invoeringswet behorende bij de Omgevingswet met het Interprovinciaal Overleg (IPO) te bekijken of het huidige instrumentarium voldoende is. Bij brief van 23 juni 2016 informeert u de Kamer over het beschikbaar instrumentarium van provincies inzake de aanpak van leegstand, maar uit deze brief blijkt niet dat u dit onderwerp al heeft besproken met het IPO. De leden van de vaste commissie voor IMRO willen u derhalve vragen wanneer een gesprek met het IPO over het leegstandsinstrumentarium plaatsvindt, zodat de toezegging na dit gesprek verder in commissieverband besproken kan worden. Tijdens de commissievergadering van de vaste commissie voor IMRO van 28 juni 2016 is besloten de toezegging, in afwachting van het overleg met het IPO, als openstaand te beschouwen.

De leden van de vaste commissie voor IMRO zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 5 augustus 2016.

De Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
Sent

---

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, P.

<sup>4</sup> Zie toezegging T02254 op [https://www.eerstekamer.nl/toezegging/het\\_informereren\\_van\\_de\\_kamer\\_over](https://www.eerstekamer.nl/toezegging/het_informereren_van_de_kamer_over).



## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2016

In reactie op de op 1 juli 2016 gestelde vraag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening (IMRO) bericht ik u als volgt.

In het kader van de instrumentenbrief<sup>5</sup> is ambtelijk gesproken met het IPO en VNG.

Het ruimtelijk instrumentarium zou – altijd in combinatie met andere instrumenten – voor de aanpak van leegstand in principe toereikend moeten zijn, maar de praktijk is weerbarstig, gezien de ontwikkelingen rondom leegstand, overprogrammering en nieuwbouwplannen.

Daarom is dit voorjaar afgesproken om vanaf de zomer gezamenlijk enkele droog oefensessies te doen, zoals aangekondigd in bovengenoemde brief. In een tweetal sessies gaan we zowel voor kantoren als voor detailhandel ervaringen delen hoe het huidige (Wro) en toekomstige (Ow) instrumentarium in de uitvoeringspraktijk van gemeenten en provincies ingezet kan worden. De focus ligt daarbij op het terugdringen van plancapaciteit en herbestemmen.

Deze zomer heeft er ambtelijk nadere afstemming plaatsgevonden tussen lenM, IPO, VNG en een aantal provincies en gemeenten. Besloten is om in september de oefensessie voor kantoren plaats te laten vinden gericht op het schrappen van plancapaciteit. Bij de oefensessie worden ook gemeenten en marktpartijen betrokken. De bevindingen van deze oefensessie zullen besproken worden in een bestuurlijk overleg tussen lenM, IPO en VNG op 2 november 2016, vóór de start van de formele consultatie van de Invoeringswet, conform mijn toezegging aan uw Kamer.

Ondertussen wordt de oefensessie voor retail/binnensteden voorbereid die op een nog nader te bepalen datum zal plaatsvinden. De wens van provincies en gemeenten is om deze te focussen op het op innovatieve wijze omgaan met de leegstandsproblematiek.

Vanuit het Voortgangsoverleg Kantoren en de Regiegroep Retailagenda is veel belangstelling voor de bevindingen van de oefensessies. Deze zullen dan ook in deze gremia en via het uitgebreide netwerk breed gedeeld worden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

---

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 962, P.

Vergaderjaar 2016–2017

**33 962**

## **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

**S**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2016

In de Kamerbrief van 25 januari 2016 (Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 962, F) waarmee ik u de Eindrapportage Pilots omgevingsvisie aanbod, heb ik aangekondigd u in breder verband te informeren over de ervaringen met het programma Nu al Eenvoudig Beter. Ik heb de rapportage «Pionieren met de Omgevingswet» laten opstellen. Met deze rapportage geef ik ook uitvoering aan de motie Smaling 33962–130 waarmee de regering wordt verzocht de resultaten van de evaluatie van de Crisis- en herstelwet, de jurisprudentie die zich heeft ontwikkeld, het voortschrijdend inzicht uit het programma Nu al Eenvoudig Beter én de ervaringen van zowel bestuurders als ambtenaren die met de Omgevingswet moeten werken een plaats te geven in de Invoeringswet Omgevingswet. Begin november van dit jaar ontving u de zesde Voortgangsrapportage Crisis- en herstelwet waarin de ervaringen die zijn opgedaan in de experimenten, zijn weergegeven.

Het rapport «Pionieren met de Omgevingswet» geeft tussentijdse resultaten van de eerste circa 300 projecten, experimenten en pilots. Het biedt een terugblik op de initiatieven binnen een aantal leertrajecten, waarvan twee onder regie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De bevindingen en aanbevelingen zijn samengevat de volgende.

– Het staat of valt met de cultuur

De pilots laten zien dat een andere werkwijze staat of valt met de cultuur van overheden. Gedreven trekkers zijn nodig om de werkwijzen in de eigen organisatie aan te passen.

– Participatie leidt tot meer kwaliteit en draagvlak

De dialoog met de omgeving werkt verrijkend, ook voor de persoonlijke ontwikkeling. Een planvormingsproces dat is ingericht met participatie

van de omgeving zorgt voor versnelling, zelfs meer dan een goed gestroomlijnde wettelijke procedure teweeg kan brengen.

– Verminderen regeldruk

Gemeenten zien mogelijkheden om beleidsregels en verordeningen flink te verminderen én te integreren.

– Digitalisering

Digitalisering vormt hét hulpmiddel bij de toepassing van het nieuwe omgevingsrecht. Nu nog bloeien duizend bloemen. Het moment om initiatieven te bundelen bij medeoverheden is bereikt.

– Van procesinnovatie naar brede toepassing

Aanbeveling is om nog meer organisaties en personen ervaringen op te laten doen en in te zetten op kennisdeling en -uitwisseling. Uit de analyse blijkt dat de kerninstrumenten in verschillende stadia van ontwikkeling en acceptatie verkeren. De leertrajecten moeten daarop anticiperen.

– Kennis borgen

Het moment is nog niet bereikt waarop alle kennis wordt samengebracht tot gemakkelijk overdraagbare en toepasbare werkwijzen.

– Input voor het wettelijke stelsel

Uit de leertrajecten zijn tot nu toe geen grote suggesties gekomen om het nieuwe juridische stelsel – nu al – bij te stellen.

Dit rapport is een foto-opname. Er is sindsdien al veel ontdekt. Het interbestuurlijke implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet zet de ingezette kennis- en leertrajecten die zijn voortgekomen uit Nu al Eenvoudig Beter voort en ontwikkelt deze verder aan de hand van de behoefte. Zo is er gehoor gegeven aan eerdere oproepen tot meer praktijkoefening.

Uit de leertrajecten spreekt pioniersgeest en enthousiasme. Vele projectleiders, bestuurders en anderen die de noodzaak voelen tot verandering van werkwijze bereiden zich in leertrajecten sinds 2012 al op de Omgevingswet voor. Zij hebben een beweging ingezet die zich de komende jaren alleen maar zal uitbreiden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen